



Der
Rechnungshof

Reihe BUND
2009/1

Bericht des Rechnungshofes

Band 6
WIEDERVORLAGE

Ausgewählte Ermittlungs-
maßnahmen

Teilgebiete der Gebarung
einschließlich Gesundheits-
förderung durch das BMGFJ,
Follow-up-Überprüfung

Österreichische Bundesforste
AG; Immobilien- und Liegen-
schaftsverwaltung sowie
Beteiligungsmanagement

Land Wien: Vollzug des
Pflegegeldgesetzes und des
Bundespflegegeldgesetzes

„Volkstheater“ Gesellschaft
m.b.H.

Wiener Hafen, GmbH & Co KG

Hochwasserschutz an der March

Marchfeldschlösser Revitali-
sierungs- und Betriebsgesell-
schaft m.b.H.

Institute of Science and
Technology – Austria



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 Jänner 2009



Bericht des Rechnungshofes

Band 6: WIEDERVORLAGE

Reihe Bund 2008/10 (III-162 der Beilagen XXIII. GP)

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

Teilgebiete der Gebarung einschließlich Gesundheitsförderung
durch das BMGFJ; Follow-up-Überprüfung

Österreichische Bundesforste AG; Immobilien- und Liegenschafts-
verwaltung sowie Beteiligungsmanagement

Land Wien: Vollzug des Pflegegeldgesetzes und des
Bundespflegegeldgesetzes

„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

Wiener Hafen, GmbH & Co KG

Hochwasserschutz an der March

Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und
Betriebsgesellschaft m.b.H.

Institute of Science and Technology – Austria



Inhalt

Band 6: Wiedervorlage III–162 der Beilagen XXIII. GP

BMI
BMJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Inneres
Justiz

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

1

BMGFJ

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit, Familie und Jugend

Teilgebiete der Gebarung einschließlich Gesundheitsförderung
durch das BMGFJ, Follow-up-Überprüfung

43

BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Österreichische Bundesforste AG; Immobilien- und
Liegenschaftsverwaltung sowie Beteiligungsmanagement

77

BMSK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Soziales und Konsumentenschutz

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des
Bundespflegegeldgesetzes sowie Schnittstellenmanagement
zum Fonds Soziales Wien

109

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur

„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

147

BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	<u>Wiener Hafen, GmbH & Co KG</u>	175
	<u>Hochwasserschutz an der March</u>	183
BMWA	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit	
	<u>Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.</u>	225
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	<u>Institute of Science and Technology – Austria</u>	251
ANHANG	Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen	275

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMAGS	für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGF	für Gesundheit und Frauen
BMGFJ	für Gesundheit, Familie und Jugend
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMSGK	für Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMSK	für Soziales und Konsumentenschutz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWFW	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
KEG	Kommandit-Erwerbsgesellschaft
KG	Kommanditgesellschaft

LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
m	Meter
m^3/s	Kubikmeter/Sekunde
MA	Magistratsabteilung
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
n.b.	nicht bekannt
NÖ	niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
rd.	rund
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Justiz

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die besonderen Ermittlungsmaßnahmen und für die Telekommunikationsüberwachung waren ausreichend. Defizite bestanden vor allem im Fehlen aussagekräftiger statistischer Daten, in der unzureichenden Mitwirkung aller beteiligten Telekommunikationsbetreiber, in der mangelhaften technischen Ausrüstung der Sondereinheit für Observation und in der Übermittlung rechtswidriger Gerichtsbeschlüsse.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Zur wirksamen Bekämpfung der allgemeinen und organisierten Kriminalität sowie terroristischer Vereinigungen sah die Strafprozessordnung 1975 besondere Ermittlungsmaßnahmen (großer und kleiner Späh- und Lauschangriff, Videofalle) sowie Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation vor. (TZ 3, 17)

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung des BMI und des BMJ sowie des Zusammenwirkens von Justiz- und Sicherheitsbehörden sowie der Sicherheitsexekutive in diesem Bereich. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen

Den mit der Einführung besonderer Ermittlungsmaßnahmen verbundenen gravierenden Grundrechtseingriffen wurde durch die Errichtung eines besonderen Rechtsschutzsystems Rechnung getragen. (TZ 3, 13)

Kurzfassung

Datenqualität

Die – in den Geschäftsregistern der Verfahrensautomation Justiz – automationsunterstützt erfassten Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation boten keine Möglichkeit zur Ermittlung detaillierter und aussagekräftiger Informationen. (TZ 23)

Beginn und Beendigung von Überwachungsmaßnahmen

Die Betreiber von Telekommunikationsdiensten erfüllten ihre gesetzlich normierte Mitwirkungspflicht in unzureichendem Ausmaß. Dies führte zum unwiederbringlichen Verlust von Inhaltsdaten (in der Regel Gesprächsinhalten) sowie zur ungesetzlichen Fortführung von Maßnahmen, die Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen verletzten. (TZ 21)

Sondereinheit für Observation

Eine Änderung der Unterstellung der Sondereinheit für Observation wirkte sich zwar nachhaltig negativ auf deren Ressourcen (Budgetmittel, Personal sowie vor allem Ausrüstung) aus, beeinträchtigte jedoch noch nicht die Qualität ihrer Aufgabenerfüllung. (TZ 4 bis 7)

Gerichtsbeschlüsse für Inhaltsüberwachungsmaßnahmen

Die Übermittlung gesetzwidriger Gerichtsbeschlüsse, mit denen Telekommunikationsbetreibern Überwachungsmaßnahmen angeordnet wurden, war geeignet, die Strafverfolgung zu erschweren oder zu verhindern und verletzte überdies das verfassungsmäßig gewährleistete Grundrecht auf Datenschutz. (TZ 19)

Großer Späh- und Lauschangriff

Der große Späh- und Lauschangriff bewährte sich aus ermittlungstaktischer Sicht zur wirksamen Kriminalitätsbekämpfung. Die Gerichte und die Staatsanwaltschaften gingen mit diesem Ermittlungsinstrument, das tiefe Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen ermöglichte, maßhaltend und verhältnismäßig um. (TZ 8)



Geheimhaltungsvorschriften wurden durch Gerichte nicht ausreichend beachtet. Diese Verletzungen waren geeignet, den Erfolg der Ermittlungsmaßnahmen zu gefährden. **(TZ 10)**

Kleiner Späh- und Lauschangriff

Die kontinuierlich geringe Anzahl kleiner Späh- und Lauschangriffe führte aufgrund fehlender Erfahrungen zu Qualitätsmängeln. Aus diesem Grund wäre die Konzentration dieser Aufgabe bei der Sondereinheit für Observation erforderlich. **(TZ 11)**

Technische Ausrüstung für Observationsmaßnahmen

Das BMI beschaffte technische Ausrüstung für Observationsmaßnahmen zentral. Eine inhaltliche Überprüfung anhand konkreter Problemstellungen bei Überwachungsaufgaben – unter Einbindung der vorhandenen Fachkompetenz der Sondereinheit für Observation – erfolgte jedoch nicht. Schritte zur Erlangung externen Wissens (Werkverträge, Kooperationen im wissenschaftlich-technischen Bereich) wurden nicht gesetzt. **(TZ 12)**

Rechtsschutzbeauftragter des BMJ

Dem Rechtsschutzbeauftragten als unabhängige und objektive Verfahrenspartei oblag die Prüfung und Kontrolle der Anordnung und Durchführung eines großen Späh- und Lauschangriffes sowie eines automationsunterstützten Datenabgleichs (Rasterfahndung). **(TZ 14)**

Optische Überwachung

Der Ausrüstungsstand nachgeordneter Dienststellen des BMI für optische Überwachungsmaßnahmen (Videofalle) war inhomogen und verbessерungsbedürftig. **(TZ 15, 16)**

Kurzfassung

Änderungen durch das Strafprozessreformgesetz

Im strafprozessualen Vorverfahren, das ab 1. Jänner 2008 neu gestaltet wurde, sind Telekommunikationsmaßnahmen ausnahmslos durch den Staatsanwalt nach vorheriger gerichtlicher Bewilligung anzuordnen. (TZ 20)

Statistische Erfassung und Berichterstattung

Das BMJ erfüllte die gesetzliche Verpflichtung zur Berichterstattung an den Nationalrat über den Einsatz von Maßnahmen zur Überwachung einer Telekommunikation nicht ausreichend. Wegen Mängel bei der Datenerfassung und –auswertung waren die im jährlichen Sicherheitsbericht veröffentlichten Zahlen betreffend Maßnahmen zur Überwachung einer Telekommunikation fehlerhaft. (TZ 22)

Kostenersatz für Betreiber von Telekommunikationseinrichtungen

Die Neuregelung des Kostenersatzes für die Mitwirkung der Betreiber an Überwachungsmaßnahmen bewirkte einen wirtschaftlicheren Vollzug und eine Senkung der Kosten für das BMJ. (TZ 24)

Das BMJ konnte die Problematik des – auf Grundlage eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes zu leistenden – Investitionskostenersatzes an die Betreiber noch nicht lösen. (TZ 27)

Abrechnung von Kostenersätzen

Zwischen der Rechnungslegung der Betreiber und der beschlussmäßigen Kostenbestimmung durch die Untersuchungsrichter lagen oftmals mehrere Monate, in Einzelfällen sogar Jahre. (TZ 26)

Maßnahmen zur Überwachung des Internet

Die Nutzung des Mediums Internet konnte aufgrund des Fehlens technischer Voraussetzungen in zunehmendem Maße nicht überwacht werden. (TZ 28)

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

Kenndaten zu ausgewählten Ermittlungsmaßnahmen

Wesentliche Rechtsgrundlagen

Vorgaben auf
Europäischer Ebene

- Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation
- Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden

nationale
Rechtsgrundlagen

- XII. Hauptstück, Abschnitte V und VI der Strafprozessordnung 1975, BGBl. Nr. 631/1975 i.d.g.F. (Geltungsdauer bis 31. Dezember 2007)
- 1. Teil, 1. Hauptstück, 5. Abschnitt der Strafprozessordnung 1975 in der Fassung des Strafprozessreformgesetzes, BGBl. I Nr. 19/2004 (Inkrafttreten mit 1. Jänner 2008)
- § 10a Staatsanwaltschaftsgesetz, BGBl. Nr. 164/1986 i.d.g.F.
- 12. Abschnitt des Telekommunikationsgesetzes 2003, BGBl. I Nr. 70/2003 i.d.g.F. (Kommunikationsgeheimnis, Datenschutz)
- Überwachungsverordnung, BGBl. II Nr. 418/2001
- Überwachungskostenverordnung, BGBl. II Nr. 322/2004

Besondere Ermittlungsmaßnahmen

Angeordnete Fälle einer Überwachung	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anzahl
gemäß § 149d Abs. 1 Z 3 Strafprozessordnung 1975 („großer Späh- und Lauschangriff“)	1	2	1	1	2	1	
gemäß § 149d Abs. 1 Z 2 Strafprozessordnung 1975 („kleiner Späh- und Lauschangriff“)	3	4	1	4	2	1	
gemäß § 149d Abs. 2 Z 1 und 2 Strafprozessordnung 1975 („Videofalle“)	81	77	79	80	75	56	

Quelle: jährliche Gesamtberichte über den Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden

Überwachungen einer Telekommunikation

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
angeordnete Fälle	787	993	2.863	3.760	4.560	3.979
- davon Inhaltsüberwachungen	–	–	838	1.299	1.913	1.866
- davon Standortfeststellungen	–	–	709	980	1.080	798
- davon Feststellung Vermittlungsdaten	–	–	1.316	1.481	1.567	1.315
betroffene Anschlüsse	1.721	2.064	–	–	–	–
- davon Inhaltsüberwachungen	464	641	–	–	–	–
- davon lediglich Rufdatenerfassung	1.257	1.423	–	–	–	–

Quelle: jährliche Sicherheitsberichte; im Jahr 2003 nahm das BMJ eine grundlegende Umstellung bei der statistischen Erhebung vor, die Zahlen ab diesem Zeitpunkt sind aufgrund von Mängeln bei der Datenerfassung fehlerhaft (siehe dazu auch TZ 23)

Ausgaben für die Überwachung der Telekommunikation

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR					
Bereich Oberlandesgericht Wien	0,84	1,31	2,84	3,85	3,50	3,98
Bereich Oberlandesgericht Linz	0,44	0,62	1,20	1,45	0,86	1,09
Bereich Oberlandesgericht Graz	0,17	0,48	0,97	0,67	0,63	0,77
Bereich Oberlandesgericht Innsbruck	0,17	0,35	0,81	0,43	0,44	0,66
Summe Ausgaben	1,62	2,76	5,82	6,40	5,43	6,50

Quelle: Auswertungen der Bundesrechnungsabschlüsse

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte im Mai und Juni 2007 die Gebarung des BMI und des BMJ im Hinblick auf Ermittlungsmaßnahmen im Sinne der Abschnitte V („Überwachung einer Telekommunikation“) und VI („Optische und akustische Überwachung von Personen unter Verwendung technischer Mittel“) des XII. Hauptstückes der Strafprozessordnung 1975 (StPO).

Der Prüfungsgegenstand umfasste die im Dienste der Strafjustiz gesetzten Maßnahmen. Besondere Ermittlungsmaßnahmen ohne richterlichen Auftrag nach dem Sicherheitspolizeigesetz wurden nicht – bzw. nur soweit es Überschneidungen mit dem eigentlichen Prüfungsgegenstand erforderlich machten – einbezogen.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung des BMI und des BMJ sowie des Zusammenwirkens von Justiz- und Sicherheitsbehörden sowie der Sicherheitsexekutive in diesem Bereich.

Die Erhebungstätigkeiten erstreckten sich auf Organisationseinheiten der Zentralstellen BMI und BMJ sowie auf ausgewählte nachgeordnete Dienststellen (Landesgerichte, Landespolizeikommanden).

Zu dem im Oktober 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI und das BMJ im Februar 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2008.

Besondere Ermittlungsmaßnahmen

Ausgangslage

- 2** Als Reaktion auf die dynamische Entwicklung primär der organisierten Kriminalität begann Mitte der 90er Jahre die öffentliche und (rechts)politische Diskussion über eine Ausweitung der Ermittlungsinstrumentarien. Nach einer grundsätzlichen Entscheidung für die Implementierung solcher Maßnahmen lag die Herausforderung in der Schaffung spezieller Rechtsgrundlagen sowie in deren Integration in die vorgegebenen Strukturen des Strafverfahrens.

Die neuen Eingriffsbefugnisse der Sicherheitsbehörden sollten ausschließlich auf Basis richterlicher Genehmigung möglich und zur Aufklärung vorher definierter strafbarer Handlungen eingesetzt werden. Zudem sollten sie sich an dem Gebot der Zweckmäßigkeit und Effizienz einerseits, an den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität sowie der Vereinbarkeit mit Grundrechten¹⁾ andererseits orientieren.

¹⁾ Garantie der Privatsphäre im Sinne des Art. 8 Abs. 1 Europäische Menschenrechtskonvention (Achtung des Privatlebens, des Familienlebens und der Wohnung)



Besondere Ermittlungsmaßnahmen

Rechtsgrundlagen

BMI BMJ

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

3.1 Die legistische Umsetzung besonderer Ermittlungsmaßnahmen¹⁾ erfolgte vor allem durch eine Erweiterung der StPO um den großen und kleinen Späh- und Lauschangriff. Weitere dieser Maßnahmen waren die Videofalle sowie der automationsunterstützte Datenabgleich (Rasterfahndung).

¹⁾ Die formal richtige Bezeichnung gemäß Strafprozessordnung 1975 lautet „optische und akustische Überwachung von Personen unter Verwendung technischer Mittel“.

Die Geltung dieser Bestimmungen war zunächst bis 31. Dezember 2001 befristet, um ausreichende praktische Erfahrungen hinsichtlich der Effizienz und Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen gewinnen zu können. Mit 1. Jänner 2002 erfolgte die Übernahme in den Dauerrechtsbestand.

Angesichts der damit verbundenen gravierenden Grundrechtseingriffe war ein besonderes Rechtsschutzsystem – ein unabhängiger Rechtsschutzbeauftragter im BMJ – erforderlich. Mit einer ebenfalls neu geschaffenen Geheimschutzordnung des BMI sowie einer Verschlussachenordnung des BMJ sollten der Geheimnisschutz verbessert und Missbräuche verhindert werden.

Die weltweite Zunahme terroristischer Akte – u.a. auch in Folge der Ereignisse des 11. September 2001 – bewirkte eine Erweiterung des Anwendungsbereiches besonderer Ermittlungsmaßnahmen auf den Tatbestand der terroristischen Vereinigung.

3.2 Nach Ansicht des RH war die zeitlich begrenzte Einführung neuer Ermittlungsmaßnahmen eine geeignete Vorgangsweise, um vor allem der damals schwer abschätzbar Dichten und kriminaltaktischen Umsetzbarkeit dieser Maßnahmen ausreichend Rechnung zu tragen. Wesentlich war in diesem Zusammenhang die Einrichtung des besonderen Rechtsschutzsystems, das sich in der Schaffung eines Rechtsschutzbeauftragten manifestierte.

Der RH empfahl dem BMJ, bei der Neueinführung weiterer Ermittlungsmaßnahmen – vor allem hinsichtlich der zeitlich befristeten Geltung und des besonderen Rechtsschutzsystems – in der bisherigen Weise vorzugehen.

3.3 Laut Mitteilung des BMJ sei es durch das mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretene Strafprozessreformgesetz zu einer Ausdehnung des Rechtsschutzes durch die Ausweitung der Aufgaben des Rechtsschutzbeauftragten gekommen. Auch für die Arbeitsgruppe „Online-Durchsuchung“ wäre die Ausweitung der Befugnisse des Rechtsschutzbeauftragten ein wesentliches Thema. Dazu sei vor allem eine angemessene personelle Ausstattung erforderlich.

Sondereinheit für Observation

Organisation und Aufgaben

4.1 Zur taktischen Umsetzung des Kerns dieser neuen Ermittlungsmaßnahmen – dem großen Späh- und Lauschangriff – richtete das BMI die Sondereinheit für Observation (SEO) zunächst in unmittelbarer Unterstellung unter den Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit ein. Die operative Einsatzbereitschaft der nach der Sondereinheiten-Verordnung geschaffenen SEO war Mitte 1998 gegeben.

Die Aufgaben umfassten

- die Durchführung großer sowie (auf Berufsgeheimnisträger eingeschränkte¹⁾) kleiner Späh- und Lauschangriffe (siehe dazu auch TZ 10 und TZ 11),

¹⁾ Darunter sind Verteidiger, Notare, Rechtsanwälte, Wirtschaftstreuhänder, Psychiater, Psychotherapeuten, Psychologen, Bewährungshelfer, eingetragene Mediatoren, Mitarbeiter anerkannter Einrichtungen zur psychosozialen Beratung und Betreuung sowie Medienunternehmen, Medieninhaber, Herausgeber, Medienmitarbeiter und Arbeitnehmer eines Medienunternehmens oder Mediendienstes zu verstehen.

- die Lauschabwehr sowie
- sonstige Assistenzdienstleistungen für andere Sicherheitsdienststellen.

Darüber hinaus entwickelte die SEO auch kontinuierlich technische Nischenlösungen, z.B. im Zuge von Telefonüberwachungen oder Sonderlagen.

Mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2003 wurde die SEO unmittelbar dem Direktor des Bundeskriminalamtes unterstellt.

- 4.2** Die Einrichtung einer eigenen Sondereinheit zur Durchführung besonderer Ermittlungsmaßnahmen war ein tauglicher Schritt zur Sicherstellung und Bündelung der notwendigen Ressourcen sowie zur Gewährleistung der erforderlichen ressortinternen Geheimhaltung.

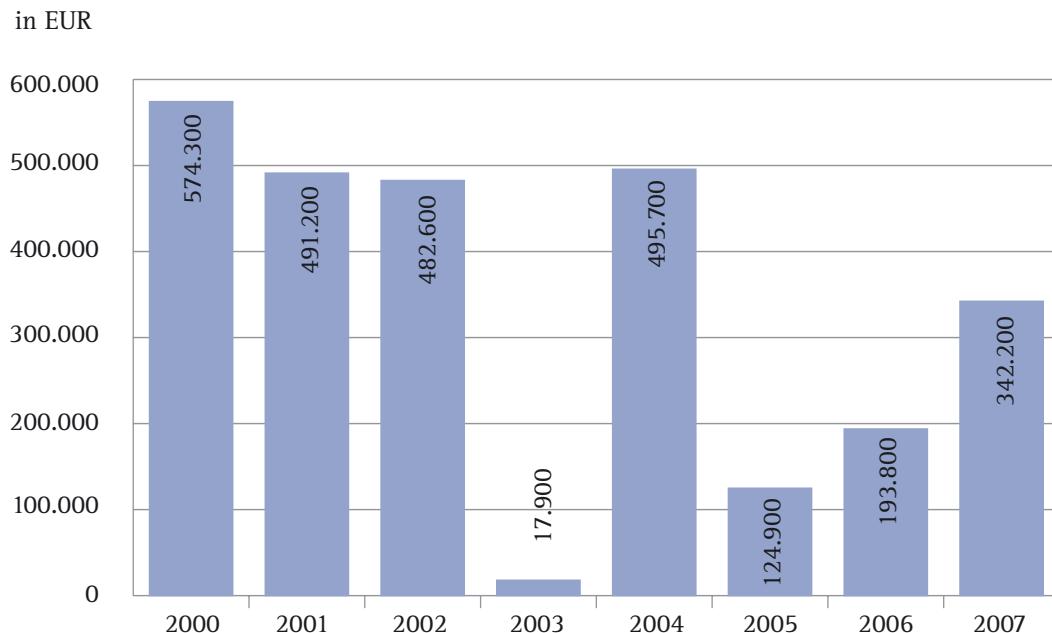
Die ursprüngliche direkte Unterstellung der SEO unter den Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit war vor allem in Krisenfällen und wegen der kürzeren Informationswege zweckmäßig. Darüber hinaus bot sie eine taugliche Grundlage zur Schaffung und Erhaltung eines hohen Qualitätsstandards, der dem besonderen Einsatzbereich sowie der Bedeutung des großen Späh- und Lauschangriffes angemessen war. Er empfahl daher dem BMI, dieses ursprüngliche Unterstellungsverhältnis wiederherzustellen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMI finde hinsichtlich einer Änderung der Unterstellung der SEO ein Diskussions- und Prüfungsprozess statt.*

Ressourcen

Budgetmittel

- 5.1** Bis 2002 erfolgte die Budgetierung der SEO direkt über die Zentralleitung des BMI. Danach wurde sie aus Mitteln des Bundeskriminalamtes dotiert. Die folgende Grafik zeigt die jährlichen Ausgabenbeträge in EUR:



Quelle: Daten BMI

Sondereinheit für Observation

Im Jahr 2004 war für die SEO ursprünglich ein Betrag von rd. 41.500 EUR veranschlagt, der durch die Finanzierung aus einem Sonderbudget (Sicherheitspaket 2004) auf rd. 495.700 EUR erhöht wurde.

Seit Eingliederung der SEO in das Bundeskriminalamt entsprachen die gewährten Mittel nicht dem von ihr veranschlagten tatsächlichen Budgetbedarf. Nach Aufzeichnungen der SEO wären für notwendige Anschaffungen – vor allem im technischen Bereich – in den Jahren 2003 bis 2006 zusätzlich rd. 3,6 Mill. EUR erforderlich gewesen.

5.2 Nach der Zuordnung der SEO zum Bundeskriminalamt standen dieser die zuvor ausreichenden Budgetmittel nicht mehr zu Verfügung, was sich nachhaltig negativ auf ihre Ausrüstung (siehe dazu auch TZ 7) auswirkte. Dabei verkannte der RH nicht, dass die SEO lediglich eine von mehreren Organisationsteilen des Bundeskriminalamtes war, vermisste aber dennoch eine ausreichende Prioritätensetzung. Er empfahl daher dem BMI eine künftig verbesserte Steuerung der Budgetmittel für die SEO.

5.3 *Laut Mitteilung des BMI sei dem vermehrten Mittelbedarf der SEO 2007 mit rd. 342.200 EUR so weit wie möglich Rechnung getragen worden. Für 2008 seien rd. 538.240 EUR vorgesehen.*

Personal

6.1 Seit Gründung der SEO waren dieser 27 systemisierte Planstellen zur Aufgabenerfüllung zugewiesen. Im Zuge einer Evaluierung des Bundeskriminalamtes im Jahr 2005 reduzierte sich diese Anzahl zugunsten anderer Organisationsteile auf 25 Planstellen.

Mangels gesonderter Erfassung konnte die Feststellung der tatsächlichen Personalkosten nicht ohne unvertretbaren Aufwand vorgenommen werden.

6.2 (1) Der RH konnte die nach Eingliederung in das Bundeskriminalamt erfolgte Planstellenreduktion der SEO nicht nachvollziehen. Angeichts der kontinuierlichen Ausweitung des Aufgabenspektrums, der erbrachten Leistungen sowie der angeregten zusätzlichen Aufgabenwahrnehmung (siehe dazu TZ 11 und TZ 12) empfahl er dem BMI, die Wiederherstellung des ursprünglichen Personalstandes zu prüfen.

(2) Weiters stellte der RH fest, dass die im BMI vorhandenen Daten über den Personalaufwand der SEO keine taugliche Grundlage für Steuerungsmaßnahmen boten. Er empfahl daher dem BMI, im Zuge der Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

6.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es aufgrund seiner Personalentwicklungskonzepte gezwungen gewesen sei, entsprechende Umschichtungen durchzuführen. Deshalb seien zwei Planstellen in eine andere Abteilung implementiert worden.*

Technische Ausstattung

7.1 Grundlage für die Aufgabenerfüllung der SEO war deren Ausrüstung, die im Wesentlichen aus technischen Einsatzmitteln sowie einem Fuhrpark bestand. Die Ausrüstung der SEO entsprach unmittelbar nach ihrer Einrichtung dem damaligen Stand der Technik. Der Fuhrpark der SEO bestand nahezu ausschließlich aus Fahrzeugen, die das BMI während der Einrichtungsphase der SEO 1998 beschafft hatte.

Als Beurteilungsgrundlage für den aktuellen Ausrüstungsstand dienten dem RH bestehende Inventarlisten sowie eine Aufstellung technischer Einsatzmittel, wobei insbesondere der Einsatzzweck, der Anschaffungszeitpunkt und der Stand der Technik berücksichtigt wurden.

7.2 Der RH hielt fest, dass die SEO infolge unzureichender Budgetmittel mit der zwischenzeitlich rasanten technischen Entwicklung – vor allem in den Bereichen Telekommunikation und IT – nicht mehr Schritt halten konnte. Erforderliche neue Ausrüstung konnte daher nicht beschafft werden. Zudem waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wesentliche Ausrüstungsteile dringend erneuerungsbedürftig.

Dennoch beeinträchtigte die mangelhafte Ausrüstung noch nicht die Qualität der Aufgabenerfüllung. Diese war jedoch im zunehmenden Ausmaß von Improvisationsgeschick, technischen Eigenentwicklungen und Leihgaben anderer Dienststellen abhängig.

Der RH empfahl daher dem BMI, nach vorangehender Bedarfsfeststellung und budgetärer Vorsorge ein Anschaffungsprogramm für eine dem Stand der Technik entsprechende Ausrüstung der SEO zu erarbeiten und einen Zeitplan für dessen Umsetzung festzulegen.

7.3 Laut Mitteilung des BMI erarbeite die SEO jährlich ein Anschaffungsprogramm. Bei der Aufteilung des Budgets für 2008 sei den Bedürfnissen der SEO so weit wie möglich entsprochen worden.

Großer Späh- und Lauschangriff

Einsatzvoraussetzungen und Anzahl

8.1 Unter dem großen Späh- und Lauschangriff sind die Überwachung nichtöffentlichen Verhaltens sowie Äußerungen von Personen unter Verwendung technischer Mittel zur Bild- oder Tonübertragung sowie -aufnahme ohne Kenntnis der Betroffenen zu verstehen.

Nach § 149d StPO ist die Durchführung eines großen Späh- und Lauschangriffes für bestimmte Straftatbestände bzw. für Verbrechen mit einem Strafrahmen von mehr als zehn Jahren Freiheitsstrafe und darüber hinaus nur nach einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit sowie der Subsidiarität¹⁾ der Maßnahme zulässig.

¹⁾ Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Das Interesse an der Aufklärung der Straftat muss die Nachteile, die mit einer geheimen Überwachung verbunden sind, aufwiegen. Grundsatz der Subsidiarität: Prüfung, ob nicht mit weniger eingriffsintensiven Maßnahmen begründete Aussicht auf den angestrebten Erfolg besteht.

Seit Einführung der Maßnahme war die SEO mit der Prüfung und Durchführung der folgenden Anzahl großer Späh- und Lauschangriffe befasst:

Große Späh- und Lauschangriffe								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Anzahl							
geprüft	2	8	4	5	4	2	3	5
davon durchgeführt	1	4	1	1	1	1	- ¹⁾	1

¹⁾ Zwei Beschlüsse konnten aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen nicht realisiert werden; für den weiteren konnte kein Gerichtsbeschluss erwirkt werden.

Quelle: Aufzeichnungen der SEO; die dargestellten Zahlen weichen aufgrund unterschiedlicher Erfassungszeiträume von jenen der Sicherheitsberichte ab.

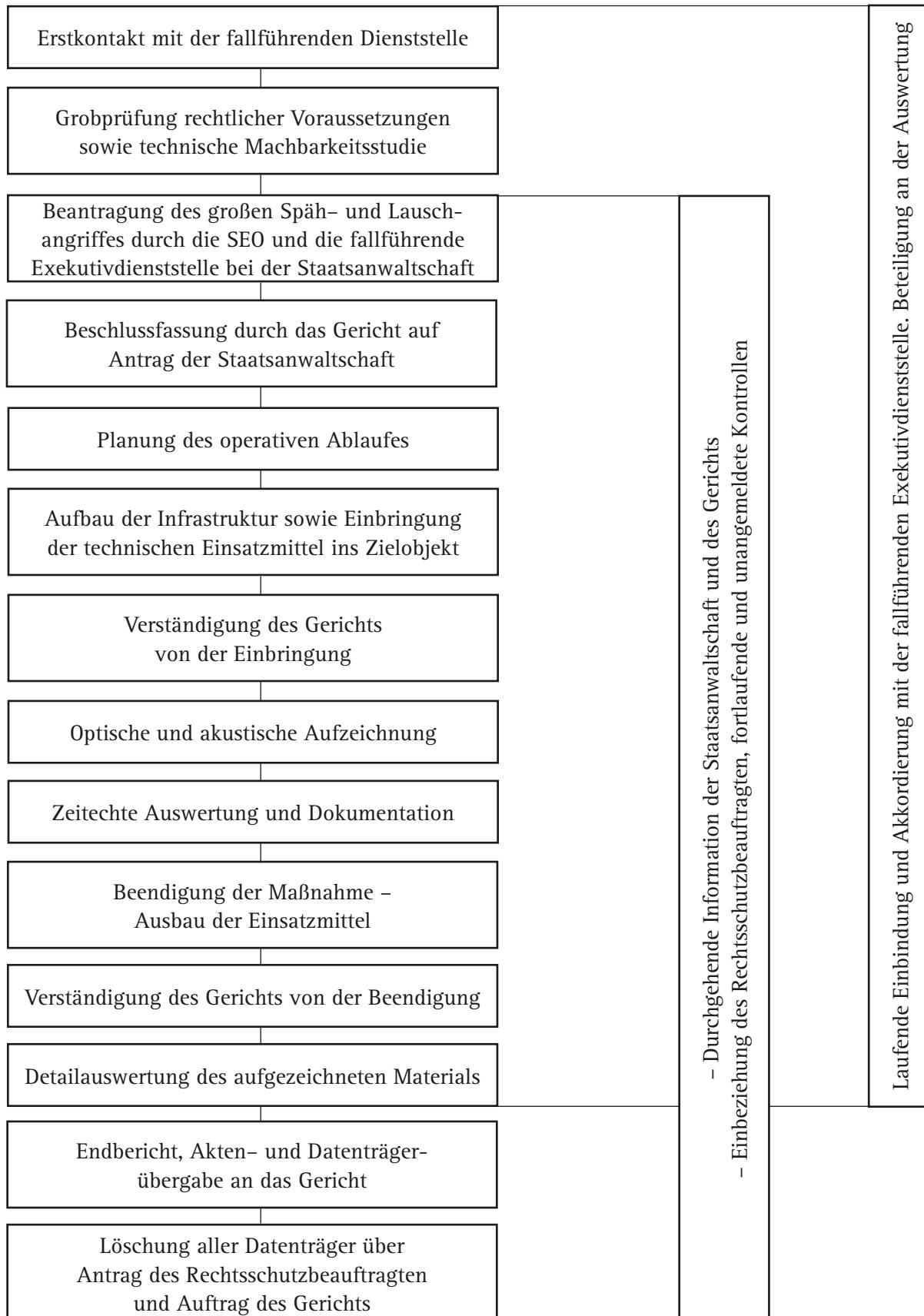
8.2 Nach Einschätzung des RH war die Grundsatzentscheidung, den großen Späh- und Lauschangriff ausschließlich auf ein enges Deliktsspektrum unter besonderen Voraussetzungen zu beschränken – vor allem ange- sichts der Tiefe der dadurch ermöglichten Grundrechtseingriffe sowie der Streuwirkung auf unbeteiligte Dritte – aus rechtsstaatlicher Sicht angemessen. Der RH stellte weiters fest, dass sich der große Späh- und Lauschangriff aus ermittlungstaktischer Sicht zur wirksamen Krimi- nalitätsbekämpfung bewährte.

Der RH teilte die wiederholte Einschätzung des BMJ, dass mit dem Ermittlungsinstrument des großen Späh- und Lauschangriffes maß- haltend und verhältnismäßig umgegangen wurde; dies bestätigte auch die Wirksamkeit der strengen Einsatzvoraussetzungen.

Ablauf eines großen Späh- und Lausch- angriffes

9.1 Folgende Grafik zeigt die ablauforganisatorische Abwicklung eines großen Späh- und Lauschangriffes durch die SEO:

Großer Späh- und Lauschangriff



Die polizeitaktische Durchführung eines großen Späh- und Lauschangriffes verlangte von den eingesetzten Ermittlern die Anpassung an im Einzelfall ständig wechselnde Einsatzbedingungen, wie bspw. Arbeitszeiten und räumliche Gegebenheiten. Zur Verhinderung des Verlustes von Überwachungsergebnissen hatte die SEO während laufender Überwachungsmaßnahmen für die Aufrechterhaltung der technischen Infrastruktur zu sorgen.

Die Auswertung und grobe schriftliche Dokumentation der Überwachungsdaten erfolgte, falls erforderlich, unter Beziehung eines Dolmetschers unmittelbar, um das zeitgerechte Einschreiten bei allenfalls geplanten strafbaren Handlungen sicherstellen zu können. Die endgültige Detailauswertung war – insbesondere bei langen Überwachungen oder bei Einsatz von Dolmetschern – mit mehrmonatigen Auswertungsphasen nach Beendigung der Maßnahmen verbunden.

Die SEO verfügte über interne Vorschriften hinsichtlich Dokumentation und Geheimhaltung sämtlicher Umstände, die mit einer Maßnahme verbunden waren.

Der RH überprüfte stichprobenartig die Ermittlungsakte mehrerer großer Späh- und Lauschangriffe.

9.2 Der organisatorische Ablauf eines großen Späh- und Lauschangriffes war nach Beurteilung des RH zwar komplex, aber angesichts der Vielzahl an beteiligten Organisationen erforderlich. Überdies bot er eine taugliche Basis für Geheimhaltung und wechselseitige Kontrolle.

Die von der SEO aufgestellten internen Regelungen bewirkten einen hohen Qualitätsstandard der schriftlichen Auswertungen.

Geheimhaltung;
Beschlüsse

10.1 Der RH überprüfte die bei der SEO lückenlos aufliegenden Gerichtsbeschlüsse sowie den Schriftverkehr mit den anordnenden Gerichten für große Späh- und Lauschangriffe. Dabei stellte er fest, dass in einem Fall bei Honoraranweisungen eines Gerichtes für eine Dolmetscherin auf deren Kontoauszügen die Aktenzahl sowie der Name der Zielperson der Überwachungsmaßnahme ersichtlich waren, obwohl der betreffende Akt nach der Verschlusssachenordnung entsprechend klassifiziert war.

In einem weiteren Fall erfolgte die Übermittlung eines Verlängerungsbeschlusses auf dem Faxweg, obwohl die Verschlusssachenordnung ausnahmslos die persönliche Zustellung vorsieht.

Großer Späh- und Lauschangriff

Eine Durchsicht sämtlicher Beschlüsse ergab, dass in den Jahren 2000 bis 2002 mehrmals Nachtrags- und Ergänzungsbeschlüsse wegen inhaltlicher und formeller Mängel gefasst werden mussten.

Seit Dezember 2005 war im Intranet des BMJ ein Leitfaden für den großen Späh- und Lauschangriff verfügbar, der sämtliche für die Beschlussfassung maßgeblichen Rechtsvorschriften (u.a. auch alle Geheimhaltungsvorschriften) und Rahmenbedingungen enthielt.

10.2 (1) Der RH bemängelte, dass Geheimhaltungsvorschriften durch Gerichte nicht ausreichend beachtet wurden. So stellten die Anführung des Namens einer Zielperson eines großen Späh- und Lauschangriffes auf dem Kontoauszug einer Dolmetscherin ebenso wie die Übermittlung eines Beschlusses auf dem Faxweg grobe Verletzungen der Verschlussachsenordnung dar. Darüber hinaus waren sie geeignet, den Erfolg der Ermittlungsmaßnahmen sowie im ersten Fall die körperliche Sicherheit der Dolmetscherin zu gefährden. Er empfahl dem BMJ, für die Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften durch Gerichte verstärkt zu sorgen.

(2) Beschlüsse für große Späh- und Lauschangriffe erwiesen sich hinsichtlich inhaltlicher und formeller Gesichtspunkte – vor allem in der Einführungsphase der Maßnahme – mehrfach als verbesserungsbedürftig. Ein wesentlicher Grund lag darin, dass der große Späh- und Lauschangriff ein gänzlich neues und selten angeordnetes Ermittlungsinstrument darstellte.

(3) Mit der Erstellung des Leitfadens reagierte das BMJ in geeigneter Form.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Verschlussachsenordnung anlässlich des Inkrafttretens des Strafprozessreformgesetzes mit 1. Jänner 2008 überarbeitet. Im Rahmen einer internen Kundmachung erfolge der Hinweis auf die unbedingte Notwendigkeit der durchgehenden Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften.*

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

Kleiner Späh- und Lauschangriff

11.1 Bereits vor Schaffung des kleinen Späh- und Lauschangriffes sah das Sicherheitspolizeigesetz eine ähnliche Maßnahme vor, die jedoch weniger eingriffsintensiv war und durch den Rechtsschutzbeauftragten des BMI überwacht wurde.

Im Zuge eines kleinen Späh- und Lauschangriffes konnten „nicht öffentliches Verhalten und nicht öffentliche Äußerungen von Personen unter Verwendung technischer Mittel zur Bild- oder Tonübertragung sowie –aufnahme überwacht werden“, wobei mindestens ein Gesprächspartner in die Überwachung eingeweiht war.

Nachstehende Organisationseinheiten führten in folgender Anzahl kleine Späh- und Lauschangriffe nach der StPO durch:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Anzahl					
Sondereinheit für Observation (SEO)	-	-	-	2	1	1
Zentrale Observation des Bundeskriminalamtes	- ¹⁾	1	1	2	2	1
Bundesamt für Verfassungs- schutz und Terrorismusbekämpfung	-	-	-	1	1	-

¹⁾ Vor Schaffung des Bundeskriminalamtes nahmen operative Assistenzbereiche der heutigen Landeskriminalämter diese Aufgaben wahr.

Die dargestellten Zahlen weichen aufgrund unterschiedlicher Erfassungszeiträume von jenen der Sicherheitsberichte ab.

Quelle: Aufzeichnungen der genannten Organisationseinheiten

Laut jährlichem Gesamtbericht des BMJ über den Einsatz besonderer Ermittlungsmaßnahmen war zur Zeit der legislativen Umsetzung von jährlich 20 kleinen Lauschangriffen ausgegangen worden.

Die SEO führte kleine Späh- und Lauschangriffe auf Ersuchen anderer Dienststellen durch. Zudem war sie wiederholt Anlaufstelle bei technischen Problemen und für die Beseitigung von Qualitätsmängeln im Zuge von Auswertungen kleiner Späh- und Lauschangriffe anderer Organisationseinheiten.

Kleiner Späh- und Lauschangriff

11.2 Angesichts der kontinuierlich geringen Anzahl kleiner Späh- und Lauschangriffe sowie dabei aufgetretener Qualitätsmängel empfahl der RH dem BMI, diese Aufgabe – speziell im Hinblick auf deren technische Problemlösungskompetenz und Fachwissen sowie ihren hohen Dokumentationsstandard – bei der SEO zu konzentrieren.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die technische Durchführung des „kleinen Späh- und Lauschangriffes“ für strafprozessuale Zwecke mit der Maßnahme nach § 54 Abs. 4 Sicherheitspolizeigesetz (Ermittlung personenbezogener Daten mit Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten) überwiegend ident; dies setze die gleiche technische Ausrüstung voraus. Mangels Konkretisierung könne es auf Qualitätsmängel und technische Probleme bei der Durchführung solcher Maßnahmen nicht eingehen.*

Eine Konzentration der Maßnahme würde weder zu Einsparungen von Personal oder technischer Ausrüstung führen, noch eine Hebung der Qualität mit sich bringen.

11.4 Der RH betonte, dass die Durchführung kleiner Späh- und Lauschangriffe strafprozessualen Zwecken – insbesondere der Beweissicherung – dient. Demgegenüber erlaubt die Maßnahme des § 54 Abs. 4 Sicherheitspolizeigesetz keine Aufzeichnungen und ist daher nicht – wie dies das BMI vermeint – von seiner technischen Durchführung her ident. Darüber hinaus setzen beide Maßnahmen nicht die gleiche technische Ausrüstung voraus. Die Feststellungen des RH über Qualitätsmängel bezogen sich auf zwei Fälle, in denen die zentrale Observation des Bundeskriminalamtes die SEO um Qualitätsverbesserung von Aufnahmen ersucht hatte.

Technische Ausrüstung für Observationsmaßnahmen

12.1 Seit Mitte der 90er Jahre kam es bei technischen Entwicklungen zu einer rasanten Beschleunigung, die vor allem die Bereiche Telekommunikation sowie IT und damit auch das Internet betraf.

Die SEO reagierte auf die für sie veränderte Aufgabenstellung mit einer Vertiefung ihres Spezialisierungsgrades sowie mit technischen Eigenentwicklungen. Darüber hinaus bestand ein erhöhter Bedarf an technischer Ausrüstung, der mit den in den vergangenen Jahren unzureichenden Budgetmitteln nicht mehr abgedeckt werden konnte. Weitere Schritte der SEO, um Zugang zu externem Wissen zu erlangen – wie etwa durch Werkverträge oder Kooperationen im wissenschaftlich-technischen Bereich –, wurden nicht gesetzt.



Das BMI beschaffte technische Ausrüstung für Observationsmaßnahmen zentral. Eine inhaltliche Überprüfung der Beschaffungen anhand konkreter Problemstellungen bei Überwachungsaufgaben – unter Einbindung der vorhandenen Fachkompetenz der SEO – erfolgte nicht. Dies bewirkte einen inhomogenen Ausrüstungsstand.

12.2 Das BMI konnte somit mit der technischen Entwicklung nicht Schritt halten; Teile des Internets und der Telekommunikation konnten nicht überwacht werden. Der RH empfahl daher dem BMI, in der SEO ein Kompetenzzentrum für Observationstechnik einzurichten. Dadurch könnte vor allem für ressortweite Projekte sowie für Beschaffungsvorgänge der hohe Spezialisierungsgrad der SEO genutzt werden.

Weiters empfahl er, Anforderungsprofile mit dem Ziel des Zugangs zu externen Wissensquellen (bspw. Universitäten) zu formulieren.

12.3 *Das BMI teilte mit, dass eine noch intensivere Zusammenarbeit zwischen Bedarfsträgern und jenen Organisationseinheiten, denen die Budgetierung und Beschaffung von Observationstechnik obliegt, sicherstellen sollte, dass benötigte technische Geräte zur Verfügung stehen.*

12.4 Der RH anerkannte die vom BMI erwähnte Intensivierung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches und regte dennoch an, den hohen Spezialisierungsgrad der SEO entsprechend für Beschaffungsvorgänge und ressortweite Projekte zu nutzen.

Hinsichtlich des Zugangs zu externen Wissensquellen hielt er die Formulierung derartiger Anforderungsprofile für erforderlich.

Rechtsschutzbeauftragter des BMJ

Allgemeines

13.1 Die besonderen Ermittlungsmaßnahmen ermöglichten tiefe Eingriffe in Grund- und Persönlichkeitsrechte. Da der Eingriff zum Zeitpunkt der Durchführung der Ermittlungsmaßnahme für den Betroffenen nicht erkennbar war, schuf der Gesetzgeber zur Wahrung der Rechte von Betroffenen einen Rechtsschutzbeauftragten.

Ein besonderes Auswahlverfahren, die Forderung spezieller Qualifikationen sowie eine – im Gegensatz zu den Rechtsschutzbeauftragten des BMI und BMLV – einfachgesetzlich verankerte Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit stellten die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung des Rechtsschutzbeauftragten sicher.

Rechtsschutzbeauftragter des BMJ

13.2 Die Einrichtung und Ausgestaltung der Funktion des Rechtsschutzbeauftragten zeigte einerseits grundsätzlich das Bewusstsein des Gesetzgebers für den Grundrechtsschutz und trug andererseits der hohen Eingriffstiefe der besonderen Ermittlungsmaßnahmen Rechnung.

Aufgaben des Rechtsschutzbeauftragten

14.1 Dem Rechtsschutzbeauftragten als unabhängige und objektive Verfahrenspartei oblag die Prüfung sowie Kontrolle der Anordnung und Durchführung eines großen Späh- und Lauschangriffes sowie eines automationsunterstützten Datenabgleichs (Rasterfahndung). Bei Telekommunikationsüberwachungen erstreckten sich seine Befugnisse auf den engen Kreis der Berufsgeheimnisträger. Darüber hinaus war für diese Personengruppen seine Ermächtigung zur Durchführung großer und kleiner Späh- und Lauschangriffe erforderlich.

Die Durchführungskontrolle umfasste die Akteneinsicht bei Sicherheitsbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichten, die darüber hinaus auf Verlangen Auskünfte zu erteilen hatten. Gleichzeitig stellte der Rechtsschutzbeauftragte sicher, dass die Maßnahmen den Eingriffs-voraussetzungen – z.B. Bestehen des Tatverdachts, Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität – fortwährend entsprachen.

Nach Beendigung einer Überwachung war dem Rechtsschutzbeauftragten der Bericht der Sicherheitsbehörden zu übermitteln. Ferner konnte der Rechtsschutzbeauftragte die Vernichtung bestimmter Bilder oder Aufzeichnungen beantragen.

Der RH stellte bei stichprobenartiger Überprüfung von großen Späh- und Lauschangriffen fest, dass der Rechtsschutzbeauftragte bereits in einem sehr frühen Stadium – nämlich bei Beantragung der Maßnahmen bei Gericht – von der SEO umfassend informiert wurde. Zudem führte er während laufender Maßnahmen zahlreiche, unangemeldete Kontrollen bei der SEO durch.

14.2 Der RH hielt fest, dass der Rechtsschutzbeauftragte seinen umfangreichen Überprüfungs- und Kontrollbefugnissen nachkam und damit die Rechte Betroffener wahrte.

Der RH empfahl dem BMJ, eine legistische Initiative zur Ausweitung der Befugnisse des Rechtsschutzbeauftragten auch auf länger dauernde Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung – vor allem angesichts ihrer großen Streuwirkung – zu überlegen. Dadurch könnten auch die vom RH aufgezeigten Mängel hinsichtlich der Übermittlung von Anordnungsbeschlüssen (siehe dazu auch TZ 19) künftig vermieden werden.

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

14.3 Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Erweiterung der Kontrollbefugnisse seines Rechtsschutzbeauftragten entweder dessen Überlastung oder eine personelle Ausweitung bedeuten würde. Es erwarte, den aufgezeigten Mangel (Anmerkung: hinsichtlich Übermittlung von Anordnungsbeschlüssen) durch konventionelle Kontrolle der staatsanwaltschaftlichen Praxis vermeiden zu können.

Optische Überwachung

Allgemeines

15.1 Als weitere besondere Ermittlungsmaßnahme sah die StPO zwei Fälle der optischen Überwachung (Videofalle) vor, in denen nicht öffentliches Verhalten von Personen auf Basis gerichtlicher Beschlüsse aufgezeichnet werden durfte.

Außerhalb von Wohnungen war die optische Überwachung zur Aufklärung jeglicher strafbaren Handlung zulässig. Innerhalb von Wohnungen oder sonstigen zum Hauswesen gehörigen Räumlichkeiten lagen notwendige Überwachungsvoraussetzungen in der ausdrücklichen Zustimmung des Inhabers. Eine weitere Voraussetzung bildete der Umstand der ohne die Maßnahme wesentlich erschwerteten oder aussichtslosen Aufklärung einer strafbaren Handlung, die mit mehr als einem Jahr Freiheitsstrafe bedroht ist.

Seit 2001 wurde folgende Anzahl von Videofallen gerichtlich angeordnet:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anzahl						
Videofallen gemäß § 149d Abs. 2 Z 1 und 2 StPO	81	77	79	80	75	56

Quelle: Sicherheitsberichte

Optische Überwachung

Demgegenüber erlaubte auch das Sicherheitspolizeigesetz die Bildaufzeichnung öffentlichen Verhaltens, allerdings nur zur Abwehr gefährlicher Angriffe, krimineller Verbindungen und zur erweiterten Gefahrenerforschung.

Die polizeitaktische Umsetzung von Videofallen nach der StPO und dem Sicherheitspolizeigesetz erfolgte dezentral durch Assistenzbereiche aller neun Landeskriminalämter und des BMI. Diese Bereiche führten die Überwachungen in Kooperation mit den fallführenden Ermittlungsgruppen der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes durch.

Basierend auf der Auswertung eines Fragebogens untersuchte der RH den Ausrüstungsstand dieser Assistenzbereiche. In einigen Landeskriminalämtern stand ausreichend Überwachungstechnik zur Verfügung. In anderen bestand – auch nach eigenen Angaben – Verbesserungsbedarf, weil wesentliche Ausrüstungsgegenstände fehlten oder erneuerungsbedürftig waren.

15.2 Aus Sicht des RH stellte die dezentrale Wahrnehmung optischer Überwachungen (Videofallen) die unbedingt erforderliche Nähe sowie Kooperation zwischen allen an der Umsetzung beteiligten Fachbereichen sicher. Als Ergebnis seiner Auswertung beurteilte der RH den Ausrüstungsstand nachgeordneter Dienststellen des BMI in diesem Bereich als inhomogen und verbesserungsbedürftig.

Der RH empfahl daher dem BMI, den Ausrüstungsstand sämtlicher Dienststellen für optische Überwachungsmaßnahmen zu evaluieren, in Zusammenarbeit mit der SEO (siehe dazu auch TZ 7) den Ausrüstungsbedarf zu erheben und auf dieser Grundlage ein nachhaltiges Beschaffungsprogramm zu erarbeiten.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien entsprechende Optimierungs- und Anschaffungsprogramme bereits in Ausarbeitung.*



Optische Überwachung

BMI BMJ

Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen

IT-Unterstützung zur Auswertung

16.1 Die Auswertung analoger Videoaufzeichnungen gestaltete sich zeintensiv, weil die Ermittler dazu sämtliche Videoaufzeichnungen durchzusehen hatten.

Im BMI liefen Vorarbeiten zu einem Projekt zur IT-unterstützten Auswertung digitaler Videoaufzeichnungen. Der Einsatz dieser Technik sollte wesentlich verkürzte Auswertungszeiten und dadurch einen geringeren Personaleinsatz ermöglichen. Aufgrund anderer Prioritäten verwarf das BMI dieses Projekt jedoch Mitte des Jahres 2007.

16.2 Der RH teilte die Einschätzung, dass die IT-unterstützte Auswertung digitaler Videoaufzeichnungen Potenzial für Ressourceneinsparungen bietet. Er empfahl daher dem BMI, den Nichteinsatz von IT zu Auswertungszwecken auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu überdenken.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei der Umstieg auf digitale Aufnahme- und Auswertungsgeräte sinnvoll und würde sukzessive in den nächsten Jahren durchgeführt werden.*

Überwachung einer Telekommunikation

Zulässigkeit

17.1 Nach der bis 31. Dezember 2007 geltenden Fassung der StPO umfasste die „Überwachung einer Telekommunikation“ die Feststellung von Standort-, Verkehrs- und Inhaltsdaten. Überwachungsmaßnahmen waren im Wesentlichen zur Aufklärung von vorsätzlich begangenen, mit mehr als einjähriger Freiheitsstrafe bedrohten strafbaren Handlungen zulässig.

Die mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretene Fassung der StPO unterscheidet zwischen der „Auskunft über Daten einer Nachrichtenübermittlung“ (Verkehrs-, Zugangs- und Standortdaten) und der „Überwachung von Nachrichten“ (Inhaltsdaten). Die Zulässigkeit wurde auf die Aufklärung oder Verhinderung von im Rahmen krimineller oder terroristischer Vereinigungen begangenen oder geplanten strafbaren Handlungen erweitert.

Eine Novelle des Telekommunikationsgesetzes 2003, welche – in Umsetzung einer EU-Richtlinie – die Verpflichtung der Anbieter und Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze zur Speicherung relevanter Daten für einen Zeitraum von sechs Monaten vorsah, lag erst im Entwurf vor. Die Bereiche Internet und E-Mail waren darin noch nicht einbezogen.

Überwachung einer Telekommunikation

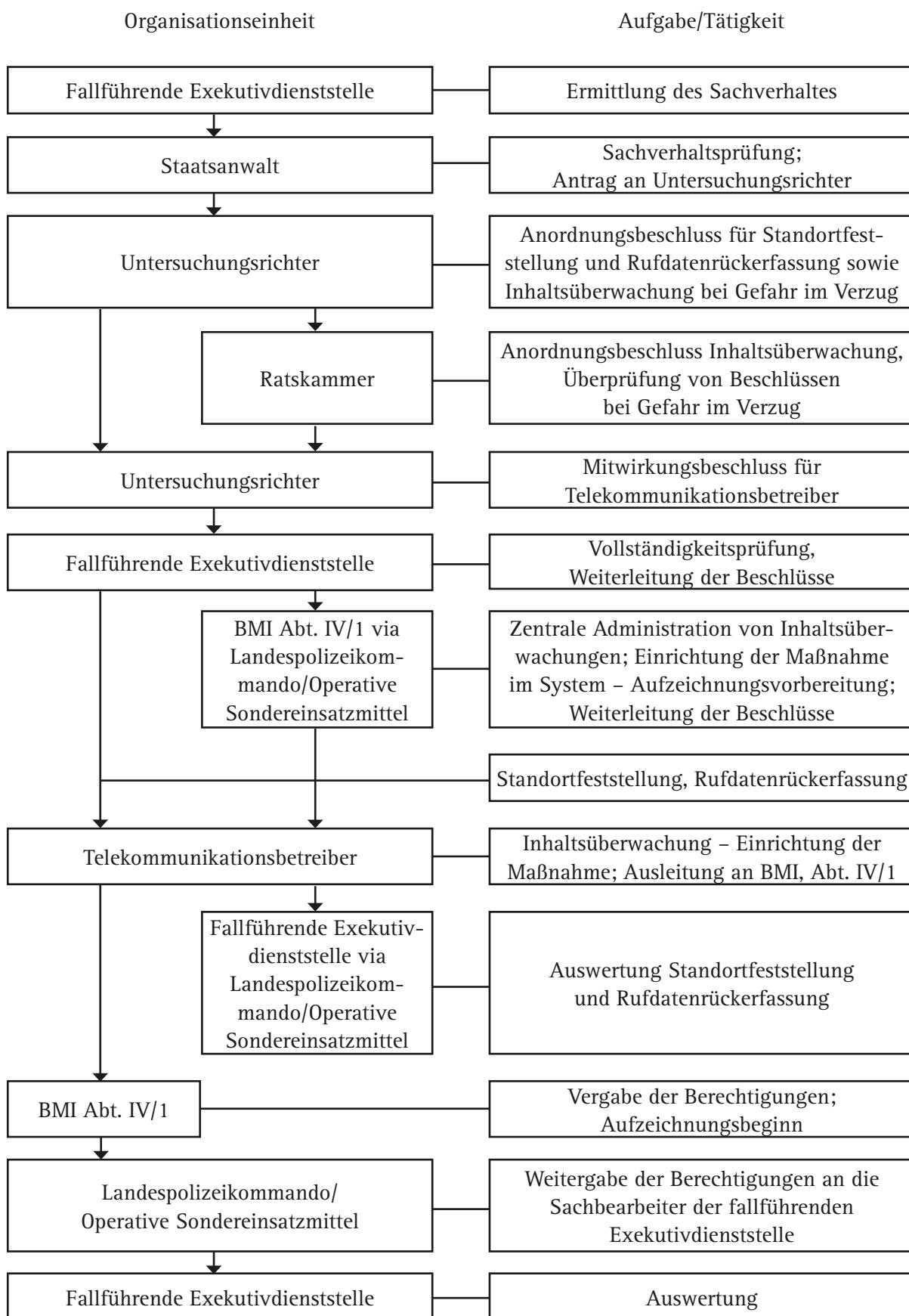
17.2 Der RH hielt die Überwachung der Telekommunikation für die wirksame Kriminalitätsbekämpfung in bestimmten Bereichen (insbesondere Suchtgift, organisierte Kriminalität) für wesentlich.

Die österreichische Gesetzgebung formuliert die Zulässigkeit von Überwachungsmaßnahmen allgemein und benennt keine konkreten, taxativen Straftatbestände wie bspw. die deutsche StPO. Allerdings ist die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Anwendung jeweils im Rahmen der Anordnung¹⁾ zu prüfen.

¹⁾ bis 31. Dezember 2007 durch den Untersuchungsrichter bzw. die Ratskammer, ab 1. Jänner 2008 durch den Staatsanwalt mit gerichtlicher Bewilligung

Ablauforganisation

18.1 Folgende Grafik zeigt den organisatorischen Ablauf von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung:



Überwachung einer Telekommunikation

Der Grafik ist zu entnehmen, dass Gerichtsbeschlüsse für sämtliche Inhaltsüberwachungen zwar dezentral von den fallführenden Exekutivdienststellen erwirkt, jedoch (seit 1. Februar 2007) vom BMI zentral administriert wurden. Die zuständige Organisationseinheit des BMI trat an die Telekommunikationsbetreiber heran und übermittelte diesen die betreffenden Gerichtsbeschlüsse.

Das BMI zeichnete die von den Betreibern übermittelten Gesprächsinhalte auf einem zentralen Server zu Dokumentations- und Archivierungszwecken auf. Gleichzeitig stellte es diese Audiodaten vorher definierten Verantwortlichen der fallführenden Exekutivdienststelle auf dezentralen Auswertungseinheiten zur Verfügung. Diese Verantwortlichen übertrugen die derart übermittelten Gesprächsinhalte für das beauftragende Gericht in Bild- oder Schriftform.

Lag hingegen ein Beschluss auf Übermittlung von Verbindungs- und Standortdaten vor, erfolgte die Kommunikation zwischen fallführenden Exekutivdienststellen und Telekommunikationsbetreibern auf direktem Weg. Die Betreiber übermittelten sodann die beauftragten Daten direkt an die Ermittler dieser Dienststellen.

Bei den bisher in geringer Anzahl durchgeführten Internetüberwachungen erwirkten fallführende Dienststellen den gerichtlichen Beschluss, während die operative Durchführung der Maßnahmen gemeinsam mit der Zentralstelle erfolgte.

18.2 Aus Sicht des RH war die Vielzahl der an den Überwachungsmaßnahmen beteiligten Organisationseinheiten erforderlich. Die komplexen Informationswege bewirkten darüber hinaus eine wechselseitige Kontrolle und verringerten dadurch die Gefahr von Überwachungsmaßnahmen gegenüber Unbeteiligten.

Weiters stellte der RH fest, dass die in der Zentralstelle vorgenommene Konzentration von Inhaltsüberwachungen zur einheitlichen Abwicklung, Dokumentation und Archivierung von Inhaltsüberwachungsmaßnahmen führte.



19.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sah die StPO vor, dass neben dem Beschluss auf Anordnung einer Überwachungsmaßnahme ein weiterer Mitwirkungsbeschluss für Telekommunikationsbetreiber zu fassen war.

Dieser Mitwirkungsbeschluss für Betreiber hatte lediglich den Namen des Inhabers des Teilnehmeranschlusses, dessen Bezeichnung sowie den Zeitpunkt des Beginns und der Beendigung der Überwachung zu enthalten. Er war darüber hinaus mit einer Geheimhaltungsklausel zu versehen.

Mitwirkungsbeschlüsse hatten somit keinesfalls – im Gegensatz zu den umfassenderen Anordnungsbeschlüssen¹⁾ – folgende Daten zu enthalten:

- den Namen des Beschuldigten, die Tat, deren er verdächtig war und ihre gesetzliche Bezeichnung,
- die Tatsachen, aus denen sich der Tatverdacht ergab.

¹⁾ Der für Verbindungs- und Standortdaten vom Untersuchungsrichter, für Inhaltsdaten (außer bei Gefahr im Verzug) von der Ratskammer zu fassende Anordnungsbeschluss hatte folgende Daten zu enthalten:

1. den Namen des Beschuldigten, die Tat, deren er verdächtig war und ihre gesetzliche Bezeichnung,
2. den Namen des Inhabers des Teilnehmeranschlusses und dessen Bezeichnung,
3. den Zeitpunkt des Beginns und der Beendigung der Überwachung,
4. die Tatsachen, aus denen sich die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Überwachung ergab und
5. die Tatsachen, aus denen sich der Tatverdacht ergab.

19.2 Der RH stellte bei seiner Stichprobenprüfung von Inhaltsüberwachungsbeschlüssen fest, dass Gerichte in rd. 90 % der Fälle gesetzwidrig Anordnungs- anstelle von Mitwirkungsbeschlüssen übermittelten, obwohl ein Erlass des BMJ auf die gegenteilige Vorgangsweise hinwies. Diese Vorgangsweise war geeignet, die Strafverfolgung zu erschweren oder zu verhindern, zumal diese Überwachungsmaßnahmen auch in sehr frühen Ermittlungsstadien beschlossen wurden.

Überwachung einer Telekommunikation

Die gesetzwidrigen Handlungen der Gerichte führten auch dazu, dass Mitarbeiter der Telekommunikationsbetreiber Kenntnis von sensiblen Daten erlangten, die nicht für sie bestimmt waren. In mehreren Fällen erfolgte die Preisgabe von Vertrauenspersonen, für die besondere Geheimhaltungs- und Sicherheitsvorkehrungen bestanden. In einem anderen Fall ermöglichte der Wortlaut des Anordnungsbeschlusses Rückschlüsse auf die Person eines verdeckten Ermittlers, zu deren Sicherheit noch strengere Vorschriften bestanden.

Die Hinweise auf den Einsatz eines verdeckten Ermittlers sowie auf Vertrauenspersonen waren aus Sicht des RH geeignet, deren körperliche Integrität und Sicherheit zu gefährden.

Durch die Übermittlung der Anordnungsbeschlüsse wurden darüber hinaus die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen sämtlicher in diesen Beschlüssen genannter Personen und somit deren verfassungsmäßig gewährleistetes Grundrecht auf Datenschutz verletzt.

Wenngleich der RH anerkannte, dass das BMJ dieser Problematik mit einem entsprechenden Erlass Rechnung trug, hielt er jedoch weitere Schritte zur Abstellung dieses Missstandes für erforderlich.

Er empfahl daher dem BMJ, umgehend im Wege der Präsidenten der Landesgerichte auf eine gesetzmäßige Vorgangsweise – durch die ausschließliche Übermittlung von Mitwirkungsbeschlüssen an Telekommunikationsbetreiber – hinzuwirken und deren Einhaltung zu überwachen.

Der RH empfahl dem BMJ weiters, im Erlassweg dafür Sorge zu tragen, dass Mitwirkungsanordnungen der Staatsanwaltschaften künftig keine Daten enthalten, welche die Strafverfolgung erschweren oder verhindern könnten, und ferner für die Beachtung des Grundrechts auf Datenschutz zu sorgen (siehe dazu auch TZ 20).

19.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe es alle Staatsanwaltschaften im Wege der Oberstaatsanwaltschaften durch Erlass nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer gesonderten Anordnung hingewiesen und allen Rechtsanwendern entsprechende Formulare über das Intranet zur Verfügung gestellt.*

Änderungen durch das Strafprozessreformgesetz

20.1 Im ab 1. Jänner 2008 neu gestalteten strafprozessualen Vorverfahren sind Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen ausnahmslos durch den Staatsanwalt – nach vorheriger gerichtlicher Bewilligung – anzuordnen.

Dieser hat den Telekommunikationsbetreibern ihre Mitwirkungsverpflichtung mittels gesonderter Anordnung aufzutragen. Die Anordnung hat die gerichtliche Bewilligung sowie den Umfang der Mitwirkungsverpflichtung und eine Geheimhaltungsklausel zu enthalten. Eine detaillierte Festlegung des Inhaltes dieses Mitwirkungsbeschlusses besteht nach der neuen Rechtslage hingegen nicht mehr.

20.2 Aus Sicht des RH ist die Konzentration des Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft geeignet, das Verfahren vom Antrag einer Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme bis zu deren faktischen Umsetzung zu beschleunigen. Überdies führt die Nähe des Staatsanwaltes zu den ermittelnden Exekutivdienststellen zu einer Verkürzung der Informationswege.

Der Rechtsschutz wird dadurch nicht geschmälert, weil sowohl gegen die gerichtliche Bewilligung als auch gegen die staatsanwaltschaftliche Anordnung Rechtsmittel ergriffen werden können.

Beginn und Beendigung von Überwachungsmaßnahmen

21.1 Alle Überwachungsmaßnahmen basierten ausnahmslos auf gerichtlicher Anordnung, hatten sofort zu beginnen und waren rund um die Uhr umzusetzen. Dies spiegelte sich auch in der Überwachungskostenverordnung wider, die entsprechende Aufschläge für Tätigkeiten außerhalb der Bürozeiten vorsah. Ebenso sah § 94 des Telekommunikationsgesetzes 2003 vor, dass die Telekommunikationsbetreiber an Überwachungsmaßnahmen im erforderlichen Ausmaß mitzuwirken hatten.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung im BMI stellte der RH fest, dass kein Telekommunikationsbetreiber außerhalb der Bürozeiten mit Überwachungsmaßnahmen begonnen hatte. Dies führte bei Inhaltsüberwachungen dazu, dass alle bis zum verspäteten Beginn anfallenden Inhaltsdaten – vorwiegend Gesprächsinhalte aber auch Dateiinhalte – unwiederbringlich verloren waren.

In einigen Fällen wurde vom Gericht am Freitag die Beendigung einer Inhaltsüberwachung mit sofortiger Wirkung angeordnet, die tatsächliche Beendigung erfolgte jedoch erst am darauffolgenden Montag.

Überwachung einer Telekommunikation

21.2 Der RH stellte fest, dass die Telekommunikationsbetreiber ihre gesetzlich normierte Mitwirkungspflicht an Überwachungsmaßnahmen in unzureichendem Ausmaß erfüllten. Der dadurch verursachte Verlust von Inhaltsdaten war geeignet, die Strafverfolgung massiv zu beeinträchtigen. Die beschlusswidrige Fortführung mehrerer Inhaltsüberwachungen verletzte die Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen.

Der RH empfahl daher dem BMJ unter Beteiligung des BMI, durch Verhandlungen mit den Betreibern die sofortige Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen sicherzustellen. Darüber hinaus empfahl er, auf eine detaillierte Regelung der Mitwirkungspflichten der Betreiber hinzuwirken.

21.3 *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es wiederholt auf die Sicherstellung einer permanenten Erreichbarkeit der Betreiber hingewirkt habe. Es werde künftig auf Missstände und mögliche Haftungsfragen (etwa bei Schäden durch verspätete Mitwirkung) hinweisen. Eine detaillierte Regelung der Mitwirkungsverpflichtungen der Betreiber strebe es derzeit nicht an.*

Statistische Erfassung und Berichterstattung

22.1 Bis zum Jahr 2003 erhoben die Staatsanwaltschaften detaillierte statistische Daten über die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich beantragten bzw. rechtskräftig angeordneten Telefonüberwachungen. Auf dieser Grundlage veröffentlichte das BMJ ausgewählte Daten in komprimierter Form im jährlichen Sicherheitsbericht der Bundesregierung.

Anfang 2003 verfügte das BMJ, dass im Rahmen der Verfahrensautomation Justiz Telefonüberwachungen differenziert nach Verfahrensschritten in den – automationsunterstützt geführten – Geschäftsregistern der Staatsanwaltschaften bzw. der Gerichte zu erfassen sind.

Ab dem Berichtsjahr 2003 nutzte das BMJ die statistischen Auswertungen der Geschäftsregister als Grundlage für die Ermittlung bzw. Veröffentlichung von Daten zur Überwachung der Telekommunikation im Sicherheitsbericht. Aufgrund der geänderten Methodik und Struktur der Erfassung wich der Informationsgehalt der veröffentlichten Daten von jenem der Vorjahren grundlegend ab.

Mit der Einführung besonderer Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität wurde das BMJ gemäß § 10a Staatsanwaltschaftsgesetz verpflichtet, jährlich dem Nationalrat, dem Datenschutzrat und der Datenschutzkommission einen Gesamtbericht über den Einsatz dieser Maßnahmen zu erstatten. Die Berichtspflicht erstreckte sich dezidiert auch auf den vergleichbaren Bereich der Überwachung des Fernmeldeverkehrs.

22.2 Die jährlichen Gesamtberichte über den Einsatz besonderer Ermittlungsmaßnahmen enthielten keine Daten betreffend die Überwachung der Telekommunikation. Auch die im jeweiligen Sicherheitsbericht veröffentlichten Informationen entsprachen nicht den Vorgaben des § 10a Staatsanwaltschaftsgesetz. Das BMJ erfüllte seinen gesetzlichen Auftrag somit nicht ausreichend.

Der RH verkannte nicht, dass die gesetzlich festgelegten Berichtspflichten nur mit erheblichem Aufwand vollinhaltlich erfüllbar sind. Er erachtete allerdings ein Mindestmaß an Informationsgehalt für erforderlich, um eine Beurteilung von Effizienz und Verhältnismäßigkeit sowie eine effektive parlamentarische und datenschutzrechtliche Evaluation der Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation zu ermöglichen. Die relevanten Daten sollten automationsunterstützt erfasst werden.

Der RH empfahl dem BMJ weiters, eine Initiative zur Änderung des Staatsanwaltschaftsgesetzes zu setzen, um die gesetzlichen Informationspflichten betreffend die Überwachung einer Telekommunikation so zu gestalten, dass diese unter vertretbarem Aufwand auch vollinhaltlich erfüllbar sind.

22.3 *Gemäß Stellungnahme des BMJ könne es der Empfehlung hinsichtlich der Änderung des Staatsanwaltschaftsgesetzes folgen. Einer besonderen Berichtspflicht über Anordnungen zur Auskunftserteilung über Daten einer Nachrichtenübermittlung sowie auf Überwachung von Nachrichten nach § 13 Abs. 2 und 3 StPO bedürfe es nicht mehr, weil statistische Aufbereitungen durch Auswertung der entsprechenden Registereinträgungen möglich seien. Durch isolierte Einsichtnahme in das staatsanwaltschaftliche Register sei ein detaillierter Überblick über Verfahren mit diesen Ermittlungsmaßnahmen und über die Anzahl der einzelnen Maßnahmen möglich.*

Überwachung einer Telekommunikation

22.4 Mit der durch das Strafprozessreformbegleitgesetz II, BGBl. I Nr. 112/2007 vom 28. Dezember 2007, erfolgten Änderung des Staatsanwaltschaftsgesetzes wurde die Berichtspflicht für Überwachungsmaßnahmen im Bereich der Nachrichtenübermittlung zur Gänze aufgehoben. Der RH verblieb allerdings bei seiner Ansicht, dass – im Hinblick auf die effektive parlamentarische und datenschutzrechtliche Evaluation – ein Mindestmaß an Information sichergestellt werden sollte.

Datenqualität

23.1 Bei Einführung der Datenerfassung betreffend Telefonüberwachungen in der Verfahrensautomation Justiz traf das BMJ keine Regelung, in welchen Registern die jeweiligen Maßnahmen (Anträge bzw. Bewilligungen) einzutragen sind.

Im Februar 2006 stellte das BMJ klar, dass Verfahrensschritte für Telefonüberwachungen nur mehr vom Gericht zu erfassen sind und somit eine Eintragung in den Registern der Staatsanwaltschaften zu unterbleiben habe.

23.2 Die Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung stellte dem RH – in Absprache mit dem BMJ – ausgewählte Daten hinsichtlich sämtlicher – in den Geschäftsregistern der Verfahrensautomation Justiz – automationsunterstützt erfassten Maßnahmen zur Überwachung einer Telekommunikation der Jahre 2005 und 2006 in einer elektronischen Datei zur Verfügung. Auf Grundlage deren Auswertung und stichprobenmäßiger Überprüfungen stellte der RH fest, dass die Vorgehensweise bei der Erfassung der Verfahrensschritte bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten – auch noch nach den erfolgten Klarstellungen durch das BMJ – unterschiedlich war.

Mängel betrafen insbesondere Doppelerfassungen in den Geschäftsregistern der Staatsanwaltschaften und der Gerichte bzw. der Ratskammern sowie in der Erfassung bloßer Anregungen der Sicherheitsbehörden.

Konkrete Folgen waren

- die Ausweisung überhöhter Fallzahlen sowohl bei Anträgen als auch bei Bewilligungen,
- die Darstellung deutlich zu niedriger Prozentwerte für das Verhältnis Anträge zu Bewilligungen bei Standortfeststellungen und Feststellung von Vermittlungsdaten (laut Sicherheitsberichten jeweils rd. 60 % bis 70 %) sowie



- die Darstellung überhöhter Verhältniszahlen betreffend Inhaltsüberwachungen (laut Sicherheitsberichten 2005 und 2006 rd. 120 % bzw. 130 %).

Aufgrund seiner stichprobenartigen Überprüfungen hielt der RH eine tatsächliche Bewilligungsquote jeweils nahe 100 % für realistisch.

Nach Ansicht des RH war die differenzierte Erfassung der Überwachungsmaßnahmen in den Geschäftsregistern der Verfahrensautomation Justiz zu Dokumentationszwecken für die Strafverfahren zweckmäßig. Dieses System war allerdings infolge seiner Struktur für Zwecke statistischer Auswertungen nur bedingt geeignet und bot keine Möglichkeit zur Ermittlung detaillierter und aussagekräftiger Informationen zur Überwachung der Telekommunikation.

Der RH empfahl daher dem BMJ, ein für Zwecke statistischer Auswertungen geeignetes, IT-unterstütztes Instrumentarium zu erarbeiten und die Rahmenbedingungen für die Erstellung entsprechender Auswertungen zu schaffen.

Im Hinblick auf eine weitere Nutzung der Verfahrensautomation Justiz als Basis für statistische Auswertungen empfahl der RH dem BMJ, durch klare Vorgaben sowie Maßnahmen zur Qualitätssicherung die einheitliche (einmalige) und richtige Erfassung der Daten sicherzustellen sowie verstärkte Plausibilitätsprüfungen vorzunehmen.

23.3 *Laut Mitteilung des BMJ entspräche die Doppelerfassung der Maßnahmen zur Überwachung einer Telekommunikation in den Registern der Staatsanwaltschaften und der Gerichte (auch im Ratskammerregister) den Anordnungen des Verfahrensautomation Justiz-Online-Handbuchs und sei – wie auch andere Doppelerfassungen (z.B. Verfahrensausgang) – Ausdruck eines Dokumentationsbedürfnisses der jeweils eintragenden Organisationseinheiten. Divergenzen würden sich hier nicht gänzlich ausschließen lassen.*

23.4 Der RH hielt seine Empfehlungen – im Hinblick auf die Gewinnung aussagekräftiger statistischer Daten – vollinhaltlich aufrecht. Jedenfalls wäre die Richtigkeit der im Sicherheitsbericht veröffentlichten Zahlen zu gewährleisten.

Überwachung einer Telekommunikation

Kostenersatz für
Betreiber

Grundsätzliche Regelung

24.1 Für die Mitwirkung an der Überwachung einer Telekommunikation gebührte den Betreibern von Telekommunikationseinrichtungen gemäß dem Telekommunikationsgesetz ein angemessener Kostenersatz.

Die Höhe der angemessenen Kosten war mehrfach Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten zwischen Gerichten und Betreibern. Nach der Judikatur waren die Leistungen nach dem durch den gerichtlichen Auftrag entstandenen „tatsächlichen Aufwand“ zu vergüten. Dabei hatten die Betreiber ihre Kosten detailliert aufgegliedert geltend zu machen.

Mit dem am 20. August 2003 in Kraft getretenen Telekommunikationsgesetz 2003 (§ 94 Abs. 2) wurde vorgesehen, den angemessenen Kostenersatz durch Verordnung festzulegen. Auf dieser Grundlage erließ das BMJ – nach ausführlichen Verhandlungen mit dem Fachverband und den Betreibern – im Einvernehmen mit dem BMVIT, dem BMF, dem BMI und dem BMLV die Überwachungskostenverordnung, die mit 1. September 2004 in Kraft trat.

In der Verordnung wurden Tarife für Standardleistungen normiert. Diese umfassten im Wesentlichen einmalige Beträge für die Einrichtung einer Überwachungsmaßnahme, zeitraumbezogene Beträge für Auswertungen sowie Kostenersätze für konkret bezeichnete Einzelleistungen.

24.2 Die Standardisierung der Kostenersätze bewirkte eine zweckmäßigeren und wirtschaftlichere Vollziehung, weil damit eine detaillierte Einzelfallprüfung der Angemessenheit der verrechneten tatsächlichen Kosten durch die Gerichte nicht mehr erforderlich war. Im Ergebnis lagen die Kostenersätze in der Regel auch niedriger als vor Anwendung der Überwachungskostenverordnung.

Die Überwachungskostenverordnung sieht eine Überprüfung der Kostenentwicklung in angemessenen Abständen vor. Der RH empfahl, in diesem Rahmen die Höhe einzelner Tarifsätze – unter Einbindung technischer Sachverständiger sowie Experten des BMI – im Hinblick auf die technischen Weiterentwicklungen sowie auf den mit der jeweiligen Maßnahme verbundenen tatsächlichen Aufwand auf ihre sachliche Rechtfertigung zu prüfen.

24.3 *Dem BMJ erschien es noch zu früh, mögliche technische Vorteile bei den einzelnen Arbeitsschritten den gestiegenen Personalkosten gegenüberzustellen oder auch nur inflationäre Bereinigungen vorzunehmen. Weiters verwies das BMJ auf die Verhandlungen zum Investitionskostenersatz für die Betreiber.*

Verrechnung von Zuschlägen

25.1 Im Bereich der Überwachung einer Telekommunikation waren im Wesentlichen sechs Betreiber von Bedeutung.

Drei davon verrechneten bei Inhaltsüberwachungen für sämtliche im Überwachungszeitraum enthaltenen Samstage, Sonn- und Feiertage einen Zuschlag von 100 % auf den gemäß Überwachungskostenverordnung vorgesehenen Tarif (50 EUR anstatt 25 EUR pro Tag) und erhielten diesen auch vergütet, während die übrigen Betreiber durchgängig den Normalsatz anwendeten.

25.2 Der RH hielt fest, dass der Ersatz der Kosten gemäß Überwachungskostenverordnung der Höhe nach im Wesentlichen ordnungsgemäß und einheitlich vollzogen wurde. Es war allerdings nicht nachvollziehbar, dass von drei Betreibern generell ein Zuschlag für außerhalb der Normalzeit erbrachte Leistungen in Anspruch genommen wurde.

Der RH empfahl, die betreffende Regelung klarer zu formulieren und einheitlich zu vollziehen. In diesem Zusammenhang hielt der RH auch die Erbringung eines geeigneten Nachweises der Betreiber, dass die zugrunde gelegte Tätigkeit notwendigerweise außerhalb der regulären Arbeitszeit anfiel, für erforderlich.

25.3 *Laut Mitteilung des BMJ sollte eine präzisierte Beschreibung des konkreten Kostenersatzes für Samstage, Sonn- und Feiertage in der Überwachungskostenverordnung vor einer Einigung über den Investitionskostenersatz nicht angestrebt werden; die im Wesentlichen gut funktionierende Kostenpraxis zwischen Justiz und Betreibern sollte in diesem heiklen Zeitraum nicht gefährdet werden.*

25.4 Der RH konnte der Argumentation des BMJ bezüglich der Präzisierung der Überwachungskostenverordnung grundsätzlich folgen. Er hielt es allerdings für geboten, eine einheitliche Vollzugspraxis für alle Betreiber sicherzustellen.

Überwachung einer Telekommunikation

Abrechnung von Überwachungsgebühren

26.1 Unmittelbar nach Abschluss der Überwachungsmaßnahmen stellten die Telekommunikationsbetreiber die von ihnen erbrachten Leistungen bei dem die Überwachung anordnenden Gericht in Rechnung. Der Untersuchungsrichter, der die Maßnahmen angeordnet hatte, prüfte die Rechnungen und bestimmte die Kosten mit einem eigenen Beschluss. Während die Betreiber ihre Rechnungen bei sonstigem Verfall binnen vier Wochen nach Abschluss der Maßnahmen zu legen hatten, bestand für die Gebührenbeschlüsse der Gerichte keine besondere Regelung.

26.2 Der RH stellte im Zuge einer Stichprobenprüfung fest, dass zwischen Rechnungslegung der Betreiber und Bestimmung der Kosten mittels Beschluss durch die Untersuchungsrichter oftmals ein Zeitraum von mehreren Monaten lag. In einem Fall des Landesgerichts Korneuburg betrug der Zeitraum sogar drei Jahre und betraf die Zahlung von 98.906,22 Euro. Zum Teil mussten die Betreiber die Bezahlung der offenen Kosten mehrmals einmahnen.

In komplexen Ermittlungsfällen waren verschiedene Überwachungsmaßnahmen gegen mehrere Beschuldigte oft bei sämtlichen Betreibern angeordnet worden. Dadurch war die Nachvollziehbarkeit – auch in Ermangelung eines zeitgemäßen Kanzlei- und Aktensystems – erschwert.

Aus Sicht des RH fiel die zeitaufwendige Prüfung der Betreiberrechnungen nicht in den Kernbereich richterlicher Aufgabenerfüllung. Der RH empfahl daher dem BMJ, für die Prüfung der Betreiberrechnungen in Landesgerichten spezialisierte Bedienstete einzusetzen, die ebenso die Kostenbeschlüsse vorzubereiten hätten.

Die vom RH festgestellte – in einigen Fällen um mehrere Jahre – verspätete Fassung von Gebührenbeschlüssen bewirkte, dass der vom BMJ sowohl im Jahresabschluss ausgewiesene, als auch der dem Nationalrat im Sicherheitsbericht angeführte jährliche Aufwand für Telekommunikationsmaßnahmen unrichtig wiedergegeben war.

Der RH empfahl daher, die zeitgerechte Bezahlung von Betreiberrechnungen sicherzustellen, um dadurch den tatsächlichen Aufwand für Überwachungsmaßnahmen periodenecht wiedergeben zu können.

26.3 *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass verspätete Kostenbestimmungen dann erfolgen würden, wenn Akten nicht verfügbar wären oder mehrere Rechnungen in einem Beschluss zusammengefasst würden. Eine neue Regelung in der Durchführungsverordnung zum Staatsanwaltschaftsgesetz könnte künftig Verzögerungen begegnen.*

Hinsichtlich der Empfehlung, für die Prüfung von Betreiberrechnungen spezialisierte Bedienstete einzusetzen, die auch Kostenbeschlüsse vorzubereiten hätten, wies das BMJ darauf hin, dass die bisherige Kostenbestimmung durch Richter aus rein faktischen Erwägungen sinnvoll sei. Seit 1. Jänner 2008 sei durch eine Änderung des Gebührenanspruchsgesetzes eine erhöhte Qualitätskontrolle bei der Kostenbestimmung gegeben.

Investitionskosten der Betreiber

27.1 Das bis zum 19. August 2003 geltende Telekommunikationsgesetz (§ 89) hatte normiert, dass den Betreibern aus der Verpflichtung, die zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs erforderlichen Einrichtungen bereitzustellen, kein Anspruch auf Ersatz der Investitionskosten zukomme. Der Verfassungsgerichtshof hob den Ausschluss der Kostenersatzpflicht als verfassungswidrig auf.

Die Verordnung des BMVIT über die Überwachung des Fernmeldeverkehrs (Überwachungsverordnung) regelt die Gestaltung der technischen Einrichtungen. Gemäß § 4 der Überwachungsverordnung hatten die Betreiber ab 1. Jänner 2005 für die Übergabe der Daten einer überwachten Telekommunikation an die Sicherheitsbehörden eine Schnittstelle nach ETSI-Standard¹⁾ bereitzustellen.

¹⁾ Europäischer Standard ES 201 671 Version 2.1.1 des European Telecommunications Standardisation Institute

In den Verhandlungen mit den Betreibern zur Überwachungskostenverordnung erzielte das BMJ die Vereinbarung, dass die bisher für die Sicherstellung der technischen Durchführbarkeit einer Überwachung generell getätigten Investitionen („Altinvestitionen“) im Wege der – im Einzelfall zu leistenden – Kostenersätze der Überwachungskostenverordnung als abgegolten gelten. Investitionskosten im Zusammenhang mit der Einrichtung einer ETSI-konformen Schnittstelle wurden dezidiert ausgenommen.

Im April 2007 urgierte der Fachverband der Telekommunikations- und Rundfunkunternehmen eine Entscheidung des BMJ in der Frage des Investitionskostenersatzes. Dabei argumentierte er nunmehr auch mit zusätzlich erforderlichen Investitionen aus der künftigen Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung.

27.2 Ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes beurteilte den Ausschluss einer Kostenersatzpflicht für den Staat als nicht verhältnismäßig. Nach Auffassung des RH wäre allerdings auch eine angemessene Beteiligung der Betreiber zu prüfen.

Überwachung einer Telekommunikation

Der RH empfahl dem BMJ, im Rahmen von Verhandlungen mit Vertretern der Betreiber eine Übereinkunft in der Frage des Investitionskostenersatzes zu treffen.

Zur bloßen Abdeckung der Investitionen im Zusammenhang mit der Implementierung des ETSI-Standards hielt der RH Direktzahlungen für geeignet. Im Hinblick auf neuerliche Investitionen aufgrund von Änderungen in der Technologie bzw. des Auftretens potenzieller neuer Anbieter wäre allerdings in Zukunft mit – vorerst nicht abschätzbar – weiteren Forderungen von Betreibern zu rechnen. Es sollte daher eine Lösung getroffen werden, die derartige künftige Forderungen ausschließt. Der RH hielt in diesem Zusammenhang die Vereinbarung eines – maßvollen – Zuschlages auf die Tarife der Überwachungskostenverordnung für überlegenswert.

27.3 *Das BMJ verwies auf umfassende Bemühungen, eine Übereinkunft in der Frage des Investitionskostenersatzes zu treffen, die – wenn möglich – durch eine einmalige Direktzahlung künftige Forderungen ausschließen solle. Die Verhandlungen mit den einzelnen Betreibern würden sich allerdings schwierig gestalten. Bislang sei kein Gutachter zu finden gewesen, der die Verhältnismäßigkeit bzw. Angemessenheit der Höhe der Kosten beurteilen würde. Zuletzt sei eine umfassende Stellungnahme des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt eingeholt worden.*

Maßnahmen zur Überwachung des Internet

28.1 Überwachungsmaßnahmen im Internet galten als Überwachung der Telekommunikation.

Infolge des Fehlens entsprechender technischer Voraussetzungen war die Anzahl an Internetüberwachungsmaßnahmen zur Zeit der Gebaungsüberprüfung gering. Zudem führten mehrere Organisationseinheiten Internetüberwachungsmaßnahmen durch, so dass weder eine einheitliche Vorgangsweise noch die zentrale Koordinierung dieser Überwachungsmaßnahmen möglich war. Mangels konkreter Statistiken wäre die Erhebung der genauen Anzahl der Internetüberwachungen nur mit unvertretbarem Aufwand möglich gewesen.

In Ermangelung einer mit der Überwachungskostenverordnung korrespondierenden Vorschrift erfolgte die Abrechnung der Leistungen der Internetprovider uneinheitlich und einzelfallbezogen.



28.2 Der RH stellte fest, dass hinsichtlich der Einrichtung der technischen Voraussetzungen zur Internetüberwachung dringender Handlungsbedarf bestand, weil die Nutzung dieses Mediums in zunehmendem Maße nicht überwacht werden konnte. Trotz mehrjähriger Kenntnis dieses Missstandes reagierten weder die Einsatzabteilung, noch das Bundeskriminalamt, noch die Technikabteilung des BMI angemessen auf diesen Mangel.

Der RH empfahl daher dem BMI, durch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unverzüglich die technischen Möglichkeiten für die Überwachung des Internetverkehrs zu schaffen und diese Maßnahmen zentral auszurichten. Dem BMJ empfahl er die Erlassung einer entsprechenden Verordnung, die auch für die Abgeltung von Leistungen der Internetprovider fixe Kostensätze vorzusehen hat.

28.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Möglichkeiten zur Überwachung des Internetverkehrs durch den Ankauf eines Gerätes für die SEO geschaffen worden seien. Seither führe die SEO diese Überwachung zentral im gesamten Bundesgebiet für alle Organisationseinheiten durch.*

28.4 Aus Sicht des RH kann angesichts der wachsenden Bedeutung der Internetkommunikation mit der Anschaffung lediglich eines Internetüberwachungsgeräts sowie den begrenzten Personalressourcen der SEO schon mittelfristig nicht das Auslangen gefunden werden. Unter zentraler Ausrichtung verstand der RH daher eine am Vorbild der Telefonüberwachungsmaßnahmen orientierte Lösung.

Sonstige Feststellungen

29 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

(1) Europäische Übermittlungsstandards für Telekommunikationsinhalte durch Telekommunikationsbetreiber wurden verzögert umgesetzt. Die letzten beiden Betreiber setzten diese Verpflichtung erst während der Gebarungsüberprüfung – also rd. zwei Jahre verspätet – um. Die dem BMI dadurch entstandenen zusätzlichen Kosten konnten mit vertretbarem Aufwand nicht quantifiziert werden.

(2) Für die SEO sollte ein Peilgerät für Mobiltelefone beschafft werden. Die bei der SEO und dem Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung vorhandenen zwei Geräte waren nur eingeschränkt einsetzbar und veraltet, jenes des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung zudem unzureichend ausgelastet.

(3) Nach Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung sollte die SEO mit einem Gerät zur betreiberunabhängigen Standortfeststellung von Mobiltelefonen ausgestattet werden.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI

- (1) Die Sondereinheit für Observation sollte direkt dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit unterstellt werden. **(TZ 4)**
- (2) Die Steuerung von Budgetmitteln zugunsten der Sondereinheit für Observation wäre künftig zu verbessern. **(TZ 5)**
- (3) Die Wiederherstellung des ursprünglichen Personalstandes der Sondereinheit für Observation sollte geprüft werden. **(TZ 6)**
- (4) Im Zuge der Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung wären entsprechende Vorkehrungen für Steuerungsmaßnahmen zu treffen. **(TZ 6)**
- (5) Ein Anschaffungsprogramm für eine dem Stand der Technik entsprechende Ausrüstung der Sondereinheit für Observation wäre nach vorangehender Bedarfssfeststellung und budgetärer Vorsorge zu erarbeiten sowie ein Zeitplan für dessen Umsetzung festzulegen. **(TZ 7)**
- (6) Die Durchführung kleiner Späh- und Lauschangriffe sollte bei der Sondereinheit für Observation konzentriert werden. **(TZ 11)**
- (7) In der Sondereinheit für Observation sollte ein Kompetenzzentrum für Observationstechnik eingerichtet werden. **(TZ 12)**
- (8) Es wären Anforderungsprofile mit dem Ziel des Zugangs zu externen Wissensquellen (bspw. Universitäten) zu formulieren. **(TZ 12)**
- (9) Der Ausrüstungsstand sämtlicher Dienststellen für optische Überwachungsmaßnahmen wäre zu evaluieren, der Ausrüstungsbedarf zu erheben und ein nachhaltiges Beschaffungsprogramm zu erarbeiten. **(TZ 15)**

**Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen**

BMJ

(10) Basierend auf einer Wirtschaftlichkeitsberechnung sollte der Nichteinsatz von IT zur Auswertung von Ergebnissen optischer Überwachungsmaßnahmen überdacht werden. **(TZ 16)**

(11) Die technischen Möglichkeiten für die Überwachung des Internetverkehrs wären zu schaffen und diese Maßnahmen zentral auszurichten. **(TZ 28)**

(12) Ein für Zwecke statistischer Auswertungen geeignetes IT-unterstütztes Instrumentarium sollte erarbeitet und die Rahmenbedingungen für die Erstellung entsprechender Auswertungen sollten geschaffen werden. **(TZ 23)**

(13) Durch klare Vorgaben und Maßnahmen zur Qualitätssicherung wären die einheitliche (einmalige) und richtige Erfassung der Daten in der Verfahrensautomation Justiz sicherzustellen sowie verstärkte Plausibilitätsprüfungen vorzunehmen. **(TZ 23)**

(14) Durch Verhandlungen mit Betreibern sollte die sofortige Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen sichergestellt sowie auf eine detaillierte Regelung der Mitwirkungspflichten der Betreiber hingewirkt werden. **(TZ 21)**

(15) Im Rahmen von Verhandlungen wäre eine Lösung für den Ersatz der Investitionskosten der Betreiber zu treffen. **(TZ 27)**

(16) Es wäre auf die ausschließliche Übermittlung von Mitwirkungsbeschlüssen an Telekommunikationsbetreiber hinzuwirken. **(TZ 19)**

(17) Bei der Neueinführung weiterer Ermittlungsmaßnahmen wäre – vor allem hinsichtlich der zeitlich befristeten Geltung und des besonderen Rechtsschutzsystems – in der bisherigen Weise vorzugehen. **(TZ 3)**

(18) Für die Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften durch Gerichte wäre verstärkt zu sorgen. **(TZ 10)**

(19) Eine legistische Initiative zur Befugnisausweitung des Rechtsschutzbeauftragten auf länger dauernde Telekommunikationsüberwachungen sollte überlegt werden. **(TZ 14)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(20) Im Erlassweg wäre dafür Sorge zu tragen, dass Mitwirkungsanordnungen der Staatsanwaltschaften künftig keine Daten enthalten, welche die Strafverfolgung erschweren oder verhindern könnten. Darüber hinaus wäre für die Beachtung des Grundrechts auf Datenschutz zu sorgen. **(TZ 19, 20)**

(21) Die für eine effektive parlamentarische und datenschutzrechtliche Evaluation der Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation relevanten Daten sollten automationsunterstützt erfasst werden. **(TZ 22)**

(22) Eine Initiative zur Änderung des Staatsanwaltschaftsgesetzes sollte gesetzt werden, um die gesetzlichen Informationspflichten betreffend die Überwachung einer Telekommunikation so zu gestalten, dass diese unter vertretbarem Aufwand auch vollinhaltlich erfüllbar sind. **(TZ 22)**

(23) Hinsichtlich der Überwachungskostenverordnung sollte die Höhe einzelner Tarifsätze auf ihre sachliche Rechtfertigung geprüft werden. Weiters sollte die Regelung betreffend des Zuschlages für Leistungen außerhalb der Normalzeit eindeutig formuliert bzw. dessen einheitlicher Vollzug sichergestellt werden. **(TZ 24, 25)**

(24) Die Prüfung von Betreiberrechnungen in den Landesgerichten sollte auf spezialisierte Bedienstete konzentriert werden, die auch Kostenbeschlüsse vorzubereiten hätten. **(TZ 26)**

(25) Die zeitgerechte Bezahlung von Betreiberrechnungen wäre sicherzustellen, um dadurch den tatsächlichen Aufwand für Überwachungsmaßnahmen periodenecht wiedergeben zu können. **(TZ 26)**

(26) Für die Abgeltung von Leistungen der Internetprovider sollten im Rahmen einer Verordnung fixe Kostensätze vorgesehen werden. **(TZ 28)**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend

Teilgebiete der Geburung einschließlich Gesundheitsförderung durch das BMGFJ, Follow-up-Überprüfung

Das Gesundheitsressort war Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2004 betreffend die Gesundheitsförderung weitgehend nicht nachgekommen; Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen wurden seit 2004 eingeleitet.

Für den Fall einer Grippepandemie veranlasste das Gesundheitsressort Vorbereitungen und Maßnahmen. Das Gesundheitsressort verpflichtete sich, die bis Mitte 2007 nicht verkauften Atemschutzmasken zu erwerben. Diese Zusage verursachte Ausgaben von rd. 4,24 Mill. EUR.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Geburtsüberprüfung gegeben hatte, sowie der vom Gesundheitsressort veranlassten Vorbereitungen und Maßnahmen für den Fall einer Grippepandemie. (TZ 1)

Follow-up-Überprüfung

Die Empfehlung des RH, ein mit anderen Förderungsgebern abgestimmtes Gesundheitsförderungskonzept zu erstellen, wurde nicht umgesetzt. Die im Vorbericht empfohlenen Evaluierungen und Vor-Ort-Kontrollen blieben auf Einzelfälle beschränkt. (TZ 3, 4)

Das Netzwerk Gesundheitsfördernde Schulen wurde entgegen der Empfehlung des RH weitergeführt; ein neues Projekt startete im Jahr 2007. (TZ 6)

Kurzfassung

Der Empfehlung des RH, die Finanzierung der Servicestelle für Gesundheitsbildung durch das Gesundheitsressort zu beenden, wurde nicht entsprochen, obwohl das Ziel der Vernetzung von Aktivitäten in den Schulen nicht erreicht wurde. (TZ 7)

Die empfohlene Rückforderung der bei der Erstellung einer Informationsbroschüre zur Ambulanzgebühr gegenüber einem Medienunternehmen erfolgten Überzahlung von rd. 140.000 EUR unterblieb. (TZ 8)

Die AIDS-Hilfe Landesvereine erzielten verstärkt Leistungserlöse; entgegen der Empfehlung des RH stellte der Bund weiterhin rd. 70 % der gesamten Fördermittel bereit. (TZ 9)

Das BMGFJ hatte in teilweiser Umsetzung der Empfehlung des RH mit Vorbereitungen für das AIDS-Konzept begonnen. (TZ 10)

Die Förderung der Lehrpraxen wurde entgegen der Empfehlung des RH fortgesetzt. (TZ 11) Die empfohlene Konzentration der Förderungen im Bereich der Ludwig Boltzmann Institute wurde verwirklicht; ein Förderungskonzept fehlte. (TZ 12)

Die Empfehlung des RH, für die Förderung der Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs ein Konzept zu erstellen, wurde nicht umgesetzt. (TZ 14) Eine Evaluierung der geförderten Drogeneinrichtungen war unterblieben, Vor-Ort-Kontrollen fanden nur in Einzelfällen statt. Die zuständige Fachabteilung verfügte weder über einen Arzt noch über einen Präventionsexperten. (TZ 15)

Der Empfehlung des RH zur Förderung des Kriseninterventionszentrums wurde entsprochen, indem eine zeitlich angemessene Erreichbarkeit in Akutfällen sichergestellt wurde. (TZ 16)

Das Gesundheitsressort kam der Empfehlung des RH, eine Interne Revision einzurichten, nach. Betreffend die Gesundheit Österreich GmbH bestand aber weder eine Kontrollmöglichkeit durch die Interne Revision des Ressorts noch eine unternehmenseigene Revision. (TZ 5)



Öffentlichkeitsarbeit

Die Kennzeichnungspflicht von geförderten Einrichtungen galt nur für einen Teil der Förderungsnehmer und wurde nicht kontrolliert. **(TZ 17)**

Zur Förderung der persönlichen Gesundheitsvorsorge ließ das Gesundheitsressort in den Jahren 2005 bis 2007 1,3 Millionen Stück Gesundheitspässe erstellen und verteilen. Eine geplante Neuauflage dieser Pässe wurde nicht mehr umgesetzt. **(TZ 18)** Die auf vier Jahre angelegte und im Frühjahr 2006 initiierte Kampagne „Gesundheitsweltmeister 2010“ wurde ohne Evaluierung bereits im Herbst 2006 eingestellt. **(TZ 20)**

Die Kondomkampagne war nicht nachhaltig ausgerichtet. **(TZ 21)**

Die der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und dem Bürgerservice übertragenen Aufgaben waren ungleichmäßig verteilt. **(TZ 19)**

Grippepandemie–Vorsorge

Das Gesundheitsressort und andere öffentliche Einrichtungen erwarben im Rahmen einer Ausschreibung kostengünstig Atemschutzmasken (Schutzmasken) für ihre Mitarbeiter. **(TZ 23)**

Für die Versorgung der Bevölkerung mit Schutzmasken veranlasste das Gesundheitsressort eine Verkaufsaktion des Handels. Die dafür bereitgestellten Schutzmasken entsprachen in Kategorie und Norm einem Teil der von öffentlichen Einrichtungen im Rahmen einer Ausschreibung beschafften Schutzmasken. Öffentliche Einrichtungen bezahlten dabei für Schutzmasken dieser Kategorie einen um die Hälfte geringeren Stückpreis als Konsumenten bei der Verkaufsaktion des Handels. **(TZ 24)**

Für den Fall einer nicht erfolgreichen Verkaufsaktion hatte das Gesundheitsressort den Erwerb der nicht verkauften Schutzmasken zu einem Stückpreis von rd. 0,55 EUR garantiert. Da dieser Kaufpreis nahezu doppelt so hoch ist, wie jener Preis, der bei einer Ausschreibung für eine Schutzmaske gleicher Kategorie und Norm erzielt wurde, besteht insbesondere durch den Ankauf das Risiko eines beihilfenrechtlichen Prüfverfahrens durch die Europäische Kommission. Von den rd. 9 Millionen Stück bereitgestellten Schutzmasken wurden nur rd. 10 % verkauft. Laut BMGFJ habe es im Dezember 2007 rd. 7,69 Millionen Stück Schutzmasken um insge-

Kurzfassung

samt rd. 4,24 Mill. EUR zum zugesagten Stückpreis von 0,55 EUR erworben. [\(TZ 25\)](#)

Das Gesundheitsressort schloss mit einem Pharmaunternehmen im November 2006 einen bis 2009 befristeten Vertrag über die Lieferung von Impfstoff im Pandemiefall ab. Die für die Impfung erforderlichen Spritzen und Nadeln waren nicht Vertragsgegenstand. Eine nahezu dreijährige Sondierungs- und Verhandlungsphase widersprach einer mit Dringlichkeit begründeten vergaberechtlichen Ausnahme. Im Hinblick auf die Prüfung der Preisangemessenheit des angebotenen Pandemie-Impfstoffs lag keine Dokumentation vor. [\(TZ 26\)](#)

Der Vertragsabschluss mit der Europazentrale des Pharmaunternehmens führte zu einem Abfluss der Umsatzsteuer in Höhe von rd. 2,57 Mill. EUR ins Ausland. [\(TZ 28\)](#)

Das Zulassungsverfahren für den Pandemie-Impfstoff war im April 2008 noch nicht abgeschlossen. [\(TZ 27\)](#)

Das Gesundheitsressort erarbeitete für den Pandemiefall einen Krisenkommunikationsplan. Die Nominierungen für Funktionen im Krisenkommunikationsstab waren nicht mehr aktuell. [\(TZ 30\)](#)

Rechnungen über die Lieferung von antiviralen Medikamenten für ein Bundesland waren im September 2007 aufgrund unterschiedlicher Ansicht über die Kostentragung noch offen. [\(TZ 29\)](#)

Kenndaten zur Gesundheitsförderung durch das BMGFJ

Rechtsgrundlagen	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 51/2004 Sonderrichtlinie des BMGF gemäß § 40 der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln Sonderrichtlinie des BMGF betreffend die Förderung von Lehrpraxen aufgrund § 40 der Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln					
Gebarung	2002	2003	2004	2005	2006	2007
				in Mill. EUR		
Förderungen	20,74	16,57	17,34	18,13	18,09	8,22
Aufwendungen	14,18	19,66	15,23	13,04	17,65	41,19
Summe	34,92	36,23	32,57	31,17	35,74	49,41

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Bundes, Erfolge 2002 bis 2007

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2007 die Umsetzung der Empfehlungen, die er im Jahr 2004 bei einer Geburungsüberprüfung des damaligen BMGF (nunmehr BMGFJ) mit dem Schwerpunkt Gesundheitsförderung gegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2005/9 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters überprüfte der RH Teilgebiete der Geburung des BMGFJ mit den Schwerpunkten Öffentlichkeitsarbeit und Grippepandemie-Vorsorge. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Umsetzung der seinerzeit abgegebenen Empfehlungen sowie der vom Gesundheitsressort veranlassten Vorbereitungen und Maßnahmen für den Fall einer Grippepandemie.

Zu dem im Oktober 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMGFJ im Februar und April 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2008.

Follow-up-Überprüfung

Gebarung und
Rechtsgrundlage

2.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht auf die Vielzahl der vom Gesundheitsressort geförderten Projekte und Aktivitäten verwiesen.

Der RH stellte nunmehr fest:

(1) Das Gebarungsvolumen des Gesundheitsressorts für Gesundheitsförderung und Prävention umfasste Gesamtausgaben in folgender Höhe:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
in Mill. EUR						
Förderungen für das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheit und den Fonds Gesundes Österreich ¹⁾	11,26	7,80	10,15	10,18	10,42	–
Förderungen für den Bereich AIDS ²⁾ , Hepatitis C	3,35	3,80	3,45	3,74	3,76	3,82
Förderung von Lehrpraxen	1,07	0,86	0,85	0,89	0,83	0,85
Förderung der Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs	1,82	2,38	1,56	1,99	1,98	2,05
sonstige Förderungen	3,24	1,73	1,33	1,33	1,10	1,50
Summe der Förderungen	20,74	16,57	17,34	18,13	18,09	8,22
Aufwendungen für die Gesundheit Österreich GmbH ¹⁾	–	–	–	–	–	11,75
Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit	0,88	0,74	1,30	0,99	1,09	1,62
sonstige Aufwendungen	13,30	18,92	13,93	12,05	16,56	27,82
Summe der Aufwendungen	14,18	19,66	15,23	13,04	17,65	41,19
Gesamtsumme	34,92	36,23	32,57	31,17	35,74	49,41

¹⁾ Die Gesundheit Österreich GmbH entstand im Jahr 2006 aus der Zusammenführung des Fonds Gesundes Österreich und des Österreichischen Bundesinstituts für Gesundheit. Im Juli 2007 wurde mit dem Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen ein weiterer Geschäftsbereich in der Gesundheit Österreich GmbH eingerichtet.

²⁾ AIDS: Acquired Immune Deficiency Syndrome

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Bundes, Erfolge 2002 bis 2007



Die Ausgaben für sonstige Förderungen umfassten Förderungen im Bereich Gesundheitsprävention, Frauengesundheit und Vorsorgemedizin. Die Zahl dieser Förderungsfälle halbierte sich im Zeitraum 2002 bis 2007 von rd. 60 auf rd. 30.

Die sonstigen Aufwendungen wurden insbesondere für den Ankauf von Impfstoffen verwendet. Die Steigerung im Jahr 2007 war vor allem durch Ausgaben für Grippepandemie-Schutzmaßnahmen bedingt.

(2) Im Hinblick auf eine einheitliche und transparente Förderungsvergabe aller im Bereich Gesundheit gewährter Förderungen erließ das Ressort für den Zeitraum 2006 bis 2008 die Sonderrichtlinie des BMGF gemäß § 40 der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln. Der Geltungsbereich dieser Sonderrichtlinie umfasste nicht die AIDS-Hilfe Landesvereine; für die Förderung der Lehrpraxen bestand eine eigene Sonderrichtlinie.

2.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Gesundheitsressorts, die Ausgaben für die sonstigen Förderungen stärker zu konzentrieren und eine einheitliche Rechtsgrundlage für den Bereich der Gesundheitsförderung zu schaffen.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei beabsichtigt, die Förderung der AIDS-Hilfe Landesvereine in die Sonderrichtlinie aufzunehmen.*

Konzept und Evaluierung

3.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern finanzierten Maßnahmen der Gesundheitsförderung besser zu koordinieren. Insbesondere hatte er eine Evaluierung der Leistungen der AIDS-Hilfe Landesvereine empfohlen.

Laut damaliger Stellungnahme des Gesundheitsressorts sei mit der Erstellung eines Gesundheitsförderungskonzepts und einheitlicher Förderungsrichtlinien bereits begonnen worden; Evaluierungen würden intensiviert.

Der RH stellte nunmehr eine verstärkte Kooperation des Gesundheitsressorts mit dem Fonds Gesundes Österreich bei der Durchführung von Kampagnen fest; ein mit anderen Förderungsgebern abgestimmtes Förderungskonzept wurde nicht erarbeitet. Die Höhe der Fördermittel für die in der Sonderrichtlinie des Gesundheitsressorts definierten Schwerpunkte betrug in den Jahren 2006 und 2007 jährlich rd. 1,29 Mill. EUR.

Follow-up-Überprüfung

Das Gesundheitsressort veranlasste in den Jahren 2004 bis 2006 Evaluierungen nur in Einzelfällen wie bspw. bei AIDS-Hilfe Landesvereinen. Auch das BMF hatte bei der Erstellung der Sonderrichtlinie des Gesundheitsressorts ausdrücklich auf die Durchführung von Erfolgskontrollen hingewiesen.

3.2 Der Empfehlung des RH wurde nur teilweise entsprochen. Der RH bemängelte, dass die Förderungsschwerpunkte aufgrund ihres geringen Anwendungsbereichs kein ausreichendes Konzept darstellten, eine Gesamtstrategie weiterhin fehlte und nur einzelne Förderungsmaßnahmen evaluiert wurden. Er empfahl daher neuerlich, ein mit anderen Förderungsgebern abgestimmtes Gesundheitsförderungskonzept zu erstellen und regelmäßig Evaluierungen durchzuführen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ stelle die jährliche Festsetzung von Förderungsschwerpunkten ein eigenes Förderungskonzept dar. Eine verstärkte Anwendung der Förderungsschwerpunkte werde durch eine erweiterte Geltung der Sonderrichtlinie angestrebt. Eine verbesserte Abstimmung mit Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern gestalte sich schwierig, sei jedoch im Rahmen der geplanten Novelle des Gesundheitsförderungsgesetzes vorgesehen.*

Die widmungsgemäße Verwendung von Förderungen werde in jedem Einzelfall überprüft. Evaluierungen würden unter Bedachtnahme auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nur dann durchgeführt, wenn dies sinnvoll erscheine.

3.4 Der RH vertrat die Auffassung, dass ein Förderungskonzept auch definierte, operative Ziele für den gesamten Förderungsbereich des Ressorts enthalten sollte. Er verblieb bei seiner Ansicht, dass Förderungsschwerpunkte allein kein ausreichendes Förderungskonzept darstellen.

Der RH teilte die Ansicht des BMGFJ, dass Evaluierungen unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze erfolgen sollten. Er verwies auf die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, wonach auf Sonderrichtlinien basierende Förderungsmaßnahmen insgesamt in angemessenen Zeitabständen einer Erfolgskontrolle und Evaluierung zu unterziehen sind. Er empfahl neuerlich, regelmäßig Evaluierungen durchzuführen.



Kontrolle

- 4.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, auch Vorhaben mit geringen Fördermitteln an Ort und Stelle zu prüfen.

Laut damaliger Stellungnahme des Gesundheitsressorts mache es stichprobenartige Vor-Ort-Kontrollen von Förderungen mit geringerem Umfang von seiner Personalausstattung abhängig.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Budgetabteilung und die betroffenen Fachabteilungen weiterhin die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel anhand von Originalbelegen und Sachberichten überprüften. Vor-Ort-Kontrollen blieben auf Einzelfälle beschränkt.

- 4.2** Der Empfehlung des RH wurde nicht entsprochen. Der RH empfahl neuerlich, die Einhaltung der Förderungsbedingungen stichprobenartig bei Besichtigungen vor Ort zu kontrollieren.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMGFJ werde es sich künftig um zusätzliche Vor-Ort-Kontrollen bemühen.*

Interne Revision

- 5.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, eine Revisionsordnung zu erlassen und eine effektive Kontrolle durch eine ausreichend qualifizierte Personalausstattung sicherzustellen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Gesundheitsressort im Juni 2005 eine Revisionsabteilung eingerichtet und eine Revisionsordnung erlassen hatte. Diese unterstand einer Sektionsleitung und verfügte im September 2007 über 3,2 Vollzeitbeschäftigte. Ein Revisionsplan wurde erstmals für das Jahr 2007 erlassen.

Der Wirkungsbereich der Internen Revision bezog sich insbesondere auf das Gesundheitsressort. Die von diesem im Jahr 2007 mit rd. 11,75 Mill. EUR finanzierte Gesundheit Österreich GmbH unterlag weder der Zuständigkeit der Internen Revision des Ressorts noch verfügte sie über eine eigene Revisionseinrichtung.

- 5.2** Das Gesundheitsressort entsprach der Empfehlung des RH, eine Interne Revision einzurichten. Bezüglich der Gesundheit Österreich GmbH empfahl er, diesen revisionsfreien Raum zu schließen.

Weiters verwies der RH auf seinen Berichtsbeitrag „Einrichtungen der internen Revision“ (Reihe Bund 2003/2), wonach Revisionseinrichtungen in der Ministerialverwaltung möglichst führungsnahe einzurichten wären, und empfahl, die Interne Revision der Ressortleitung zu unterstellen.

Follow-up-Überprüfung

5.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ werde es in seiner Funktion als Eigentümervertreter der Gesundheit Österreich GmbH auf die für Gesellschaften mit beschränkter Haftung bestehende Pflicht zur Einrichtung eines internen Kontrollsystems hinweisen.*

Weiters unterstehe die Abteilung Revision nur im Hinblick auf die Dienstaufsicht einem Sektionsleiter. Für alle inhaltlichen Belange der Revision sei die Ressortleitung zuständig.

5.4 Nach Ansicht des RH wertet eine führungsnahe Eingliederung der Internen Revision ihre objektive Informations- und Kontrollfunktion auf und stärkt ihre Unabhängigkeit von der übergeordneten Organisationseinheit.

Netzwerk Gesundheitsfördernde Schule

6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, das Projekt Österreichisches Netzwerk Gesundheitsfördernder Schulen zu beenden und Gesundheitsförderung in den Schulen unter Heranziehung der Schulärzte durchzuführen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Netzwerk in den Jahren 2004 bis 2006 fortgesetzt wurde. Die Zahl der rd. 80 teilnehmenden Schulen erhöhte sich in diesem Zeitraum nicht. Im März 2007 starteten das BMUKK, das BMGFJ sowie der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger das Projekt „Gesunde Schule“ mit dem Ziel, die Gesundheitsförderung an Schulen neu zu positionieren und nachhaltig zu verankern.

6.2 Das Gesundheitsressort kam der Empfehlung des RH nicht nach. Der RH vermerkte kritisch, dass sich die Zahl der am Netzwerk teilnehmenden Schulen durch die Aktivitäten des Netzwerks nicht erhöhte.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ habe es den Betreuungs- und Beratungsvertrag mit einem externen Unternehmen im Jahr 2005 beendet. Relevante Ergebnisse dieser Kooperation würden in den Aufbau des Projekts „Gesunde Schule“ einfließen.*

Die Einbindung von Schulärzten sei bereits in der Endphase dieser Kooperation bei rd. 20 % der Projekte erfolgt und solle im Rahmen des neuen Projekts „Gesunde Schule“ verstärkt werden.



Servicecenter für
Gesundheitsbildung

7.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Finanzierung der durch das Österreichische Jugendrotkreuz betriebenen Servicecenter Gesundheit, Information, Vernetzung und Entwicklung zu beenden, weil deren Unterstützungsleistungen für das Netzwerk Gesundheitsfördernder Schulen nur teilweise den Erwartungen entsprach.

Der RH stellte nunmehr fest, dass der Betrieb der Servicecenter auf einem im Jahr 1998 geschlossenen und zuletzt bis 2009 verlängerten Vertrag beruhte. Für das Gesundheitsressort fallen dafür im Zeitraum 2007 bis 2009 insgesamt Kosten von 243.000 EUR an.

Ziele der Servicecenter waren, die Gesundheitsförderung sowie Gesundheitsbildung an Schulen zu unterstützen und zu vernetzen. Eine Mitwirkung der Servicecenter im Projekt „Gesunde Schule“ war geplant. Die Servicecenter betrieb insbesondere Öffentlichkeitsarbeit und eine Website. Die Zahl der monatlichen Downloads erreichte von April bis Dezember 2006 nur mehr rund die Hälfte der monatlichen Downloads von September 2005 bis März 2006.

7.2 Das Gesundheitsressort kam der Empfehlung des RH nicht nach. Nach Ansicht des RH war die Tätigkeit der Servicecenter nicht geeignet, das Ziel der Vernetzung von Aktivitäten in den Schulen zu erfüllen. Er empfahl daher, im Hinblick auf den bis Ende 2009 laufenden Vertrag darauf hinzuwirken, die geplante Einbindung der Servicecenter in das Projekt „Gesunde Schule“ umzusetzen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei die Einbindung der Servicecenter in das Projekt „Gesunde Schule“ bereits erfolgt. Die Frequenz der Downloads sei saisonalen Schwankungen unterworfen. Insbesondere die im Jahr 2007 erweiterte Mediathek¹⁾ habe jedoch eine Steigerung der Downloads bewirkt.*

¹⁾ In einer Mediathek werden Medien verschiedener Arten bereitgestellt.

Informations-
broschüre Ambulanz-
gebühren

8.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht die Rückforderung der bei der Erstellung einer Informationsbroschüre zur Ambulanzgebühr gegenüber einem Medienunternehmen erfolgten Überzahlung von rd. 140.000 EUR empfohlen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass eine Überprüfung der Auftragsabwicklung und Abrechnung dieser Informationsbroschüre durch die Interne Revision für Herbst 2007 vorgesehen war.

Follow-up-Überprüfung

8.2 Das Gesundheitsressort entsprach der Empfehlung des RH nicht. Der RH empfahl daher neuerlich, die Abrechnung zu prüfen und eine allenfalls noch nicht verjährte Überzahlung einzufordern.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei die Überprüfung noch nicht abgeschlossen.*

AIDS-Hilfe Landesvereine

Gebarung

9.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Subventionen für die AIDS-Hilfe Landesvereine durch gleiche Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden aufzubringen sowie die AIDS-Hilfe Landesvereine anzuhalten, verstärkt Einnahmen zu erwirtschaften.

Der RH stellte nunmehr fest, dass der Anteil des Bundes bei den in den Jahren 2004 bis 2006 mit jährlich insgesamt rd. 3,71 Mill. EUR von Bund, Ländern und Gemeinden geförderten AIDS-Hilfe Landesvereinen – wie im Zeitraum 2001 bis 2003 – rd. 70 % der gesamten Fördermittel betrug.

Die Bemühungen der AIDS-Hilfe Landesvereine, aus Informationsveranstaltungen und Workshops Leistungserlöse zu erzielen, hatten im Jahr 2006 zu Einnahmen von insgesamt rd. 43.000 EUR geführt.

9.2 Den Empfehlungen des RH wurde nur teilweise entsprochen. Der RH anerkannte die Bemühungen der AIDS-Hilfe Landesvereine, Einnahmen zu erwirtschaften. Er empfahl jedoch erneut, die Förderung für die AIDS-Hilfe Landesvereine verstärkt durch Länder und Gemeinden aufzubringen.

9.3 *Das BMGFJ verwies in seiner Stellungnahme auf die fehlende Zahlungspflicht der Länder. Es unterstützte jedoch die Forderung des RH und werde sich um eine verstärkte Finanzierung durch Länder und Gemeinden bemühen.*



Konzept und Steuerung

10.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, ein österreichweites Förderungskonzept zu erstellen und die Steuerungsfunktion des Gesundheitsressorts verstärkt wahrzunehmen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass ein Förderungskonzept bis zum Ende der Geburungsüberprüfung nicht erstellt wurde. Laut Gesundheitsressort würde es dieses Konzept auf Basis des ab 2007 bei den AIDS-Hilfe Landesvereinen eingeführten automationsunterstützten Leistungscontrollings verwirklichen.

Seine Steuerungsfunktion nahm das Gesundheitsressort durch die regelmäßige Teilnahme an den LeiterInnen-Tagungen der AIDS-Hilfe Landesvereine wahr.

10.2 Das Gesundheitsressort entsprach den Empfehlungen des RH nur teilweise. Der RH nahm die Bemühungen für eine verstärkte Koordinierung der AIDS-Hilfe Landesvereine zur Kenntnis. Er empfahl, die begonnene Erarbeitung eines AIDS-Konzepts mit zeitlichen und budgetären Vorgaben für Ziele und Maßnahmen fortzusetzen.

10.3 *Das BMGFJ sagte die Erstellung eines Gesamtkonzepts für die AIDS-Hilfe Landesvereine zu.*

Förderung von Lehrpraxen

11.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht auf die fehlende Konformität der Förderung von Lehrpraxen mit den Gesundheitsförderungszielen der World Health Organisation (WHO) verwiesen und empfohlen, diese Förderung einzustellen.

Laut damaliger Stellungnahme des Gesundheitsressorts sei ein pauschaler Förderungsbetrag an die Österreichische Ärztekammer erwägenswert.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Gesundheitsressort die Lehrpraxen ab 2004 weiterhin mit jährlich rd. 0,86 Mill. EUR förderte. Dabei förderte es aber nur die Ausbildung von Ärzten in Lehrpraxen. Finanzielle Unterstützungen für Ausbildungspraktika in anderen Gesundheitsberufen, wie bspw. im Bereich der Psychotherapie, wurden vom Gesundheitsressort nicht gewährt.

Follow-up-Überprüfung

Ziel dieser Förderung war eine qualitative Verbesserung der Turnusausbildung. Förderungsnehmer war der die anerkannte Lehrpraxis innehabende Arzt. Die Zahl der Turnusärzte in den rd. 2.000 anerkannten Lehrpraxen betrug im Jahr 2006 rd. 600, wovon rd. 150 durch geförderte Lehrpraxeninhaber ausgebildet wurden.

11.2 Das Gesundheitsressort entsprach der Empfehlung des RH nicht. Der RH empfahl daher erneut, die Förderung von Lehrpraxen zu überdenken.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ wolle es Lehrpraxen weiterhin fördern. Es verwies auf gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, die eine Ausbildung in Lehrpraxen verpflichtend vorsehen würden.*

Ludwig Boltzmann
Institute

Gebarung und Konzept

12.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für die Vergabe der Förderungen an Ludwig Boltzmann Einrichtungen ein Konzept zu entwickeln und die Förderung auf bedeutsame Vorhaben zu konzentrieren.

Laut damaliger Stellungnahme des Gesundheitsressorts sei bereits begonnen worden, die Zahl der geförderten Institute zu reduzieren und ein Förderungskonzept mit Schwerpunkten zu erstellen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Gesundheitsressort in den Jahren 2004 bis 2006 an Ludwig Boltzmann Institute insgesamt rd. 1,02 Mill. EUR an Förderungen gewährte. Das Ressort senkte die Zahl der geförderten Institute von sieben Einrichtungen im Jahr 2004 auf vier Einrichtungen im Jahr 2006. Betreffend die Erstellung eines Förderungskonzepts verwies das Ressort auf die in seiner Sonderrichtlinie festgelegten Förderungsschwerpunkte.

Weiters legte es einheitliche Vorlagefristen für die Abrechnungsunterlagen sowie Berichterstattung fest und beendete die Förderung der Grundlagenforschung.

12.2 Das Gesundheitsressort entsprach den Empfehlungen des RH hinsichtlich der Konzentration der Förderungen im Bereich der Ludwig Boltzmann Institute und der Beendigung der Unterstützung für Grundlagenforschung. Das empfohlene Förderungskonzept mit Zielen für die Förderung der Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs wurde aber nicht erstellt. Nach Ansicht des RH bildete die Sonderrichtlinie des Gesundheitsressorts keinen Ersatz für ein fehlendes Förderungskonzept.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ bestehe durch die jährliche Schwerpunktsetzung bereits ein Förderungskonzept. Weiters habe es die Rechtsgrundlage für die Förderung der Ludwig Boltzmann Institute erneuert.*

12.4 Der RH erwiderte, dass die Festlegung von jährlichen Förderungsschwerpunkten kein ausreichendes Konzept darstellt.

Qualitätsmanagementprojekt

13.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Förderung von pauschal abgerechneten Dienstleistungen für das Qualitätsmanagementprojekt im Gesundheitswesen zu unterlassen.

Das Gesundheitsressort sagte damals zu, ausschließlich Angebote bzw. Verträge mit klar definierten Leistungen und Entgeltangaben anzuerkennen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Gesundheitsressort das Qualitätsmanagementprojekt in den Jahren 2004 bis 2006 mit insgesamt 110.000 EUR förderte. Dabei anerkannte es weiterhin Honorarverträge ohne klar definierte Leistungen und Entgeltangaben.

Förderungsziel war ein vom Gesundheitsressort, von den Krankenversicherungsträgern und den Interessenvertretungen finanziertes Informationsnetzwerk für Qualitätsmanagement im Gesundheitsbereich. Die Informationsplattform wurde im Jahr 2006 nur mehr vom Gesundheitsressort gefördert.

13.2 Das Gesundheitsressort hielt seine damalige Zusage nicht ein. Die ausschließliche Förderung des Qualitätsmanagementprojekts durch das Gesundheitsressort konnte eine Fortführung des Projekts nicht sicherstellen. Der RH empfahl, die Förderung zu prüfen und das neu errichtete Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen mit Aufgaben der Qualitätssicherung im Gesundheitswesen zu betrauen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei geplant, im Rahmen des Qualitätsmanagementprojekts wahrgenommene Aufgaben dem Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen zu übertragen.*

Follow-up-Überprüfung

Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs

Konzept und Evaluierung

- 14.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für die Förderung der Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs ein Konzept mit klar definierten Schwerpunkten zu erstellen und verstärkt Projekte zu fördern.

Das Gesundheitsressort hatte in seiner damaligen Stellungnahme auf das Suchtmittelgesetz verwiesen, wonach der Betrieb von Einrichtungen zu fördern war.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Gesundheitsressort im Bereich Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs in den Jahren 2004 bis 2006 jährlich rd. 50 Förderungsfälle mit einem jährlichen Förderungsvolumen von rd. 1,98 Mill. EUR verwaltete. Gegenüber dem Zeitraum 2001 bis 2003 stiegen sowohl die Zahl der Förderungsfälle als auch die Höhe des Förderungsvolumens um rd. 10 % an.

Gemäß der Sonderrichtlinie des Gesundheitsressorts war das Ziel der Förderung von Drogeneinrichtungen die Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs in Österreich. Eine österreichweite Strategie zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und darauf aufbauend ein Förderungskonzept bestanden weiterhin nicht. Die gemäß Regierungsprogramm 2007 vorgesehene nationale Sucht- und Alkoholstrategie befand sich in Ausarbeitung. Ebenso fehlten im jährlich vom Gesundheitsressort erstellten Verteilungsvorschlag messbare Ziele und Erfolgskennzahlen. Eine Evaluierung der Förderung von Drogeneinrichtungen war bisher unterblieben.

- 14.2** Das Gesundheitsressort entsprach der Empfehlung des RH nicht. Der RH kritisierte das Fehlen eines Förderungskonzepts mit Zielen und Erfolgskennzahlen. Weiters bemängelte er den neuerlichen Anstieg der Zahl der geförderten Einrichtungen in den Jahren 2004 bis 2006, ohne das Bestehen von allfälligen Parallelstrukturen zu prüfen oder eine Erfolgs- und Aufgabenkontrolle der geförderten Drogeneinrichtungen vorzunehmen.

Der RH empfahl, aufbauend auf die nationale Sucht- und Alkoholstrategie ein Konzept mit Förderungsmaßnahmen und -schwerpunkten festzulegen sowie eine Evaluierung durchzuführen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ würden die gesetzlichen Regelungen für ein qualifiziertes Betreuungs- und Behandlungsnetz zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs die Rahmenbedingungen sowie das Konzept für die Förderung bilden. Darüber hinaus sehe dieses Förderungskonzept Schwerpunkte vor.*

Ab dem Jahr 2008 seien Vorgaben für eine standardisierte jährliche Berichterstattung und Informationserhebung geplant. Dies solle eine Überprüfung der Einrichtung sowie eine Evaluierung der Förderung ermöglichen. Weitere Schwerpunkte oder Evaluierungsmaßnahmen würden im Rahmen der geplanten nationalen Sucht- und Drogenstrategie zu diskutieren sein.

14.4 Der RH nahm die Bemühungen des BMGFJ zur Standardisierung der Förderungsabwicklung und Evaluierung zur Kenntnis. Zur Ansicht des Ressorts, wonach die gesetzlichen Bestimmungen das Förderungskonzept bilden würden, entgegnete der RH, dass die Sonderrichtlinie des Gesundheitsressorts und die Bestimmungen des Suchtmittelgesetzes insbesondere die Art sowie die Ausstattung der förderbaren Einrichtungen und deren Maßnahmenangebot definieren.

Im Hinblick auf einen Nachweis der Zielerreichung und eine Evaluierung der Förderungsmaßnahme insgesamt verblieb der RH bei seiner Ansicht, wonach definierte, operative Kriterien sowie Kennzahlen für den gesamten Förderungsbereich unumgänglich sind.

Abwicklung und Kontrolle

15.1 Die Verwaltung der Förderungen erfolgte durch die Budgetabteilung des Gesundheitsressorts. Die für Drogen und Suchtmittel zuständige Fachabteilung war in die Beurteilung der Förderungsansuchen und der Jahrestätigkeitsberichte eingebunden. Aufgrund der bis zu einem halben Jahr dauernden ressortinternen Abstimmung des jährlichen Verteilungsvorschlags konnte die Auszahlung der Förderung in den Jahren 2005 und 2006 erst jeweils ab Oktober durchgeführt werden.

Die Überprüfung der geförderten Einrichtungen beruhte auf der Kontrolle von Belegen und der Beurteilung der Tätigkeitsberichte. Vor-Ort-Kontrollen fanden aufgrund fehlender Personalressourcen nur in Einzelfällen durch die Fachabteilung statt. Diese verfügte jedoch weder über einen Arzt noch über einen Präventionsexperten.

Follow-up-Überprüfung

Eine Überprüfung der von anerkannten Drogeneinrichtungen zu erfüllenden Qualifikationskriterien führte die Abteilung in der Regel nur anlässlich der Anerkennung durch. Das Gesundheitsressort plante, die Anerkennungskriterien im Rahmen eines standardisierten Jahresberichts künftig regelmäßig zu erheben und zu überprüfen. Die jährlich zu übermittelnden Leistungsdaten wurden seit 2006 in einem elektronischen Dokumentations- und Berichtssystem erfasst.

- 15.2** Der RH bemängelte die bis zu sechs Monate dauernde ressortinterne Abstimmung des Verteilungsvorschlags und die verzögerte Auszahlung der Fördermittel. Er empfahl, die Voraussetzungen für eine zeitgereitere Einigung über die Verteilung der Förderungen zu schaffen und die Auszahlung der Förderung rechtzeitig zu veranlassen.

Nach Ansicht des RH ermöglichte die auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und zahlenmäßige Richtigkeit der Abrechnungsunterlagen sowie des Jahresberichts beschränkte Kontrolle keine umfassende Beurteilung der geförderten Maßnahmen.

Der RH empfahl, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen und einen Arzt oder Präventionsexperten in die fachliche Prüfung einzubinden. Die vorgesehene Standardisierung der Förderungsabwicklung wäre rasch umzusetzen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMGFJ werde die Auszahlung der Förderungen durch die verspäteten und oftmals einzumahnenden Mitteilungen über Förderungsgewährungen anderer Gebietskörperschaften verzögert. Durch die Gewährung bedingter Förderungszusagen zu Jahresbeginn sollten die jährliche Abstimmung des Verteilungsvorschlags verkürzt und eine frühere Auszahlung der Förderungen erreicht werden.*

Die Einbindung eines Experten sei bisher insbesondere bei der Anerkennung von qualifizierten Drogeneinrichtungen erfolgt.

- 15.4** Der RH stimmte zu, dass auch die Abhängigkeit von den Zusagen der Fördermittel anderer Gebietskörperschaften zu Verzögerungen bei deren Auszahlung führen kann. Allerdings verblieb er bei seiner Ansicht, wonach eine zeitgereitere ressortinterne Abstimmung der Verteilung der Fördermittel eine frühere Auszahlung bewirken kann.

Im Hinblick auf die bisher auf Einzelfälle beschränkte Beziehung eines Experten verwies der RH auf die geplante regelmäßige Überprüfung der Anerkennungskriterien. Er hielt seine Empfehlung aufrecht, einen Arzt oder Präventionsexperten in die fachliche Prüfung einzubinden.



Kriseninterventionszentrum

16.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Förderung des Kriseninterventionszentrums zu überdenken.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Gesundheitsressort die Förderung des Kriseninterventionszentrums in den Jahren 2004 bis 2006 fortsetzte. Eine Kooperation mit anderen Einrichtungen stellte eine zeitlich angemessene Erreichbarkeit in Akutfällen sicher.

16.2 Das Gesundheitsressort entsprach der Empfehlung des RH.

Öffentlichkeitsarbeit

Publizitätsmaßnahmen

17.1 Förderungsnehmer hatten bei Veröffentlichungen und an geförderten Einrichtungen einen Hinweis auf die Förderung durch das Gesundheitsressort sowie dessen Logo anzubringen. Ziel der Kennzeichnung war die Information der Öffentlichkeit. Für die Förderung von Lehrpraxen war keine Kennzeichnungspflicht vorgesehen.

Die Einhaltung der Kennzeichnungspflicht von geförderten Einrichtungen durch die Förderungsnehmer wurde nicht kontrolliert. AIDS-Hilfe Landesvereine verfügten über keine entsprechenden Hinweistafeln.

17.2 Der RH empfahl dem BMGFJ, alle von ihm geförderten, öffentlich zugänglichen Einrichtungen zu einer angemessenen Kennzeichnung zu verpflichten und die Umsetzung dieser öffentlichkeitswirksamen und kostengünstigen Publizitätsmaßnahme zu kontrollieren.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ werde die bisher auf Veröffentlichungen beschränkte Kontrolle der Kennzeichnungspflicht auf Vor-Ort-Kontrollen ausgeweitet.*

Gesundheitspässe

18.1 Im Jahr 2004 beschloss das Gesundheitsressort, nach Altersgruppen gestaffelte Gesundheitspässe mit Begleitbroschüren sowie Impfpässen aufzulegen und zu verteilen. Ziele waren die Förderung der persönlichen Gesundheitsvorsorge und die Erfassung von persönlichen Gesundheitsdaten in diesen Pässen.

In den Jahren 2005 bis 2007 ließ das Ressort einen Gesundheitspass für Jugendliche sowie Gesundheitspässe für Kinder, Erwachsene und Senioren erstellen sowie verteilen.

Öffentlichkeitsarbeit

Der Kinder- und der Jugendgesundheitspass wurden über die Schulen vertrieben. Die Verteilung der Pässe erfolgte ohne Einbindung der Schulärzte. Die Erwachsenen- und Seniorengesundheitspässe ließ das Gesundheitsressort verteilen und bot diese über sein Broschürenservice an. Eine Kooperation mit der Ärztekammer sowie Informationsmaßnahmen bei Ärzten und Schulärzten erfolgten nicht. Im Frühjahr 2007 wurden die verbliebenen Restbestände in den Apotheken aufgelegt.

Das Gesundheitsressort ließ rd. 20 % der Seiten der Begleitbroschüren mit bezahlten Anzeigen befüllen. Die dadurch erzielten Einnahmen reduzierten die Gesamtkosten für die rd. 1,3 Millionen Stück Gesundheitspässe auf insgesamt rd. 265.000 EUR.

Für die Fortführung der Pässe waren in den Jahren 2007 und 2008 Budgetmittel von rd. 1,18 Mill. EUR vorgesehen. Während der Gebaungsüberprüfung durch den RH entschied das BMGFJ, die geplante Neuauflage der Gesundheitspässe nicht umzusetzen.

18.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Einbindung der Ärzte und der Schulärzte. Die auf Anfrage erfolgte Zusendung von Gesundheitspässen durch das Broschürenservice des Ressorts stellte eine breite Streuung nicht sicher. Es waren weder eine Evaluierung des Nutzens der Gesundheitspässe noch eine Auswertung der darin dokumentierten Gesundheitsdaten vorgesehen.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ seien bei der Erstellung des Jugendgesundheitspasses auch Vertreter der Schulärzte beteiligt gewesen. Die Lieferung der Pässe an die Schulen habe auch Begleitbriefe an Direktoren und Schulärzte enthalten.*

Bürgerservice

19.1 Im Verhältnis zur Personalausstattung waren die Aufgaben zwischen dem Bürgerservice und der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit ungleichmäßig verteilt.

19.2 Der RH empfahl, die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit verstärkt in die Aufgaben des Bürgerservice einzubinden.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei dies bereits erfolgt.*



Öffentlichkeitsarbeit

BMGFJ

Gesundheitsförderung

Gesundheitsweltmeister 2010

20.1 Das Gesundheitsressort initiierte im Frühjahr 2006 die Kampagne „Gesundheitsweltmeister 2010“. Ziele der Kampagne waren die Schaffung eines Bewusstseins für ein gesundes Leben und die Steigerung des Gesundheitszustands der Bevölkerung. Dafür ließ das Gesundheitsressort eine Website einrichten und Inserate schalten. Die dem Ressort dafür entstandenen Kosten betrugen rd. 120.000 EUR.

Die ursprünglich bis 2010 angelegte Kampagne wurde im Herbst 2006 eingestellt. Die Website war bis September 2007 noch freigeschaltet, allerdings wurde sie seit November 2006 nicht mehr gewartet.

20.2 Der RH empfahl, langfristig angelegte Kampagnen erst nach einer Evaluierung zu ändern bzw. vorzeitig zu beenden.

20.3 *Das BMGFJ sagte dies zu.*

Kondomkampagne

21.1 Das BMGFJ führte im Frühjahr 2007 eine Kondomkampagne durch, um Jugendliche für das Thema sexuell übertragbare Krankheiten zu sensibilisieren. Im Rahmen der viermonatigen Kampagne wurde eine Website eingerichtet, Plakate erstellt und Aufklärungsfolder zusammen mit Kondomen an Jugendliche verteilt. Die dem BMGFJ für die Kampagne entstandenen Gesamtkosten betrugen rd. 285.000 EUR.

21.2 Der RH verwies auf die Bemühungen des BMGFJ, die Jugendlichen für sexuell übertragbare Krankheiten zu sensibilisieren. Allerdings vermerkte er, dass die Kampagne als einmalige Maßnahme geplant war, und empfahl, künftige Kampagnen nachhaltig auszurichten.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ stelle die Kampagne eine jugendpolitische Maßnahme des Ressorts im Bereich Prävention dar. Aussagen über die Nachhaltigkeit dieser Kampagne seien erst anhand künftiger AIDS-Statistiken möglich.*

Grippepandemie–Vorsorge

Allgemeines

22.1 Eine Grippepandemie ist eine durch Grippeviren verursachte Infektionskrankheit, die kontinentweit oder weltweit auftritt, von Mensch zu Mensch übertragen wird und an der ein Großteil der Bevölkerung erkrankt. Grippepandemien traten in den Jahren 1918, 1957 und 1968 auf.

Insbesondere Ende 2003 und im Jahr 2004 brach in Teilen Asiens die Vogelgrippe aus. Diese Tierseuche wird vom Vogelgrippevirus ausgelöst. Ende 2005 und im Frühjahr 2006 wurden auch in Europa mit diesem Virus infizierte Tiere gefunden.

Laut WHO bestand ein hohes Risiko, dass ein verändertes Vogelgrippevirus eine Grippepandemie auslösen könnte. Das Gesundheitsressort folgte den Anregungen der WHO und erarbeitete einen Grippepandemieplan für Österreich. Dieser wurde im September 2005 vom Ministerrat beschlossen und seither mehrmals überarbeitet. Als die drei wesentlichsten Schutzmaßnahmen wurden darin die Bereitstellung von Pandemie-Impfstoff sowie die Bevorratung von Atemschutzmasken und antiviralen Medikamenten festgelegt.

Die Koordination der Vorbereitungen für den Fall einer Grippepandemie innerhalb der EU erfolgte durch eine EU-Agentur. Diese evaluierte im November 2006 den österreichischen Grippepandemieplan und bestätigte im Wesentlichen die Vorbereitungsmaßnahmen.

22.2 Der RH vermerkte, dass die vom Gesundheitsressort durchgeführten Maßnahmen zur Pandemie–Vorsorge den Empfehlungen der WHO und dem österreichischen Grippepandemieplan entsprachen.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ seien im Pandemiefall neben der Versorgung mit Medikamenten und Impfstoffen auch allgemeine Hygienemaßnahmen sowie die Verwendung von Atemschutzmasken durch die Bevölkerung wesentlich.*

Atemschutzmasken

Beschaffung für öffentliche Einrichtungen

23.1 Das Gesundheitsressort koordinierte Anfang 2006 die Bevorratung von Atemschutzmasken (Schutzmasken) für Schlüsselkräfte im öffentlichen Bereich. Dazu zählen insbesondere Landes- und Bundesbedienstete, Polizei, Bundesheer, Rettungsdienste sowie Spitalspersonal.



Die Beschaffung von insgesamt rd. 7,93 Millionen Stück chirurgischen Gesichtsmasken sowie rd. 5,85 Millionen Stück Schutzmasken von unterschiedlicher Ausführung und Kategorie mit einem geschätzten Marktwert von insgesamt rd. 4,53 Mill. EUR erfolgte durch die Bundesbeschaffung GmbH. Laut dieser Gesellschaft habe durch die Ausschreibung der Preis um rd. 1,18 Mill. EUR reduziert werden können. Dieser lag für Schutzmasken zwischen 0,29 EUR und 1,08 EUR sowie für chirurgische Gesichtsmasken bei rd. 2,8 Cent je Stück.

Die Kosten für die Schutzmasken trugen die jeweiligen Auftraggeber. Das Gesundheitsressort erwarb für sein Schlüsselpersonal Schutzmasken im Wert von rd. 1.400 EUR.

23.2 Der RH verwies auf die Bemühungen des Ressorts um eine transparente und möglichst kostengünstige Beschaffung von Schutzmasken für Schlüsselkräfte im öffentlichen Bereich.

Verkaufsaktion des Handels

24.1 Eine Empfehlung der WHO und entsprechende Diskussionen im Rahmen von EU-Gesundheitsministerratstreffen veranlassten das Gesundheitsressort, Schutzmasken für die gesamte Bevölkerung bereitzustellen und die Bevorratung durch diese selbst zu finanzieren. Das Tragen von Schutzmasken im Pandemiefall sollte das Übertragungsrisiko verringern.

Gemäß einer Umfrage waren rd. 60 % der Bevölkerung bereit, Schutzmasken auf eigene Kosten zu erwerben. Das Ressort plante daher, im Frühjahr 2006 eine Verkaufsaktion von Schutzmasken in Supermarktketten zu veranlassen.

Das Gesundheitsressort entschied sich für zwei weltweit tätige Produzenten von Schutzmasken; es vermittelte zwischen diesen und den Handelsunternehmen. Es begründete seine Entscheidung damit, dass nur diese beiden Hersteller in der Lage gewesen wären, die ursprünglich geplante Menge an qualitätsgesicherten Markenmasken (rd. 17 Millionen Stück) zu liefern.

Aufgrund von Lieferengpässen fand die vom Gesundheitsressort beworbene Verkaufsaktion des Handels erst im November 2006 statt. Dafür wurden rd. 9 Millionen Stück Schutzmasken bereitgestellt. Der Aktionspreis für 20 Schutzmasken betrug rd. 12 EUR bzw. 0,60 EUR je Stück. Das Gesundheitsressort wies in der Öffentlichkeit darauf hin, dass dieser Preis nur ein Fünftel des üblichen Handelspreises betrage.

Grippepandemie–Vorsorge

und sowohl Handel als auch Produzenten auf ihre Gewinnspannen verzichtet hätten.

Die Schutzmasken waren nach Auskunft des Gesundheitsressorts geeignet, eine Übertragung von Grippeviren weitgehend zu verhindern.

Die für die Verkaufsaktion bereitgestellten Schutzmasken entsprachen in Kategorie und Norm einem Teil der von öffentlichen Einrichtungen im Rahmen einer Ausschreibung beschafften Schutzmasken. Der dabei für rd. 1 Million Stück dieser Schutzmasken erzielte Stückpreis betrug hingegen nur 0,29 EUR, worüber das Ressort seit April 2006 informiert war. Einer der beiden an der Verkaufsaktion beteiligten Hersteller hatte bei dieser Ausschreibung das zweitteuerste von sieben Angeboten gelegt.

24.2 Der RH vermerkte kritisch, dass die Auswahl der Hersteller durch das Gesundheitsressort nicht dokumentiert und für ihn daher nicht nachvollziehbar war. Da das Gesundheitsressort nicht die kostengünstigsten Hersteller für die Verkaufsaktion vermittelte, hatten die Konsumenten bei der Verkaufsaktion von rd. 9 Millionen Stück Schutzmasken einen mehr als doppelt so hohen Stückpreis wie öffentliche Einrichtungen bei der Beschaffung von rd. 1 Millionen Stück Schutzmasken der gleichen Kategorie und Norm zu bezahlen.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ könne der unterschiedliche Preis von Schutzmasken vergleichbarer Qualität durch die im Vergleich von Einzel- zu Großabnehmern unterschiedliche Verpackung und Logistik begründet sein. Einzelhandelsware sei im Regelfall immer um ein Vielfaches teurer als Großhandelsware. Darüber hinaus sei der Aktionspreis für Schutzmasken im Vergleich zum üblichen Einzelhandelspreis sehr günstig gewesen.*

24.4 Der RH entgegnete, dass sowohl die Schutzmasken für die Verkaufsaktion als auch die im Rahmen der Ausschreibung für Schlüsselkräfte erworbenen Schutzmasken der gleichen Kategorie und Norm in vergleichbaren Verpackungseinheiten geliefert wurden. Für ihn war daher das Argument, die festgestellte Preisdifferenz könne durch Unterschiede zwischen Großhandels- und Einzelhandelspreis bedingt sein, nicht nachvollziehbar.



Abnahmegarantie

25.1 Für den Fall einer nicht erfolgreichen Verkaufsaktion garantierte das Gesundheitsressort den beiden Herstellern Ende September 2006, alle bis Ende Juni 2007 trotz aller Verkaufsbemühungen der Hersteller nicht verkauften Schutzmasken zum Stückpreis von rd. 0,55 EUR zu erwerben. Damit war der in der Abnahmegarantie festgelegte Stückpreis nahezu doppelt so hoch wie der im Frühjahr 2006 bei der Ausschreibung von Schutzmasken gleicher Kategorie und Norm für öffentliche Einrichtungen erzielte Stückpreis von 0,29 EUR; Vergleichsangebote holte das Ressort nicht ein. Ohne diese Abnahmegarantie waren die Hersteller nicht bereit, 9 Millionen Stück Schutzmasken zu liefern. Eine Regelung für eine weitere Verwendung und Lagerung der im November 2006 nicht verkauften Schutzmasken lag nicht vor.

Bei der im November 2006 durchgeführten Verkaufsaktion wurden nur rd. 10 % der rd. 9 Millionen Stück Schutzmasken verkauft. Die nicht verkauften Schutzmasken wurden in zwei Hallen des Bundes eingelagert, wofür dem Gesundheitsressort bis Ende März 2008 Lagerkosten von rd. 50.000 EUR entstanden.

Das Gesundheitsressort begründete den geringen Verkauf mit dem damals fehlenden akuten Bedrohungsszenario und der für die Grippevorsorge ungünstigen warmen Witterung.

Im Sommer 2007 einigten sich das BMGFJ und die beiden Hersteller, die Zahlungsfrist für den Kaufpreis bis Ende 2007 zu verlängern; der Verkauf der Schutzmasken sollte weiter betrieben werden. Zwischen Jänner und Dezember 2007 wurden rd. 68.000 Schutzmasken verkauft.

25.2 Der RH verwies kritisch auf die Abnahmegarantie, die Ausgaben von bis zu rd. 4,5 Mill. EUR verursachen könnte. Im Vergleich zu dem bei der Ausschreibung von Schutzmasken für öffentliche Einrichtungen erzielten Preis könnten dadurch Mehrausgaben von bis zu rd. 2 Mill. EUR entstehen.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die in der Abnahmegarantie erfolgte direkte Lieferantenauswahl und Preisfestsetzung weder mit den haushaltrechtlichen Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit noch mit den Beschaffungsgrundsätzen der Transparenz und Objektivität vereinbar waren. Das Einholen und Berücksichtigen von Vergleichsangeboten wäre zweckmäßig gewesen.

Grippepandemie–Vorsorge

Weiters bemängelte der RH, dass das Gesundheitsressort keine Vorsorge für den Fall des nicht planmäßigen Verlaufs der Verkaufsaktion und keine Regelung zur Kostentragung der Lagerung getroffen hatte.

Ergänzend verwies der RH darauf, dass der in der Abnahmegarantie festgelegte Kaufpreis je Stück nahezu doppelt so hoch ist, wie jener Preis, der bei einer Ausschreibung für ein Produkt gleicher Kategorie und Norm erzielt wurde. Nach Ansicht des RH bestand das Risiko, dass ein Schutzmaskenankauf durch das BMGFJ zum zugesagten Preis ein beihilfenrechtliches Prüfverfahren durch die Europäische Kommission auslösen könnte. Er empfahl dem BMGFJ, das Risiko eines Beihilfeverfahrens durch die Europäische Kommission zu prüfen und insbesondere vor einem Ankauf entsprechend zu berücksichtigen.

Abschließend empfahl der RH, die Zweckmäßigkeit einer Bevorratung von Schutzmasken für die Bevölkerung zu prüfen und entsprechende Maßnahmen vorzusehen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ habe die im Fall einer erfolglosen Verkaufsaktion garantierte Abnahme durch die Republik Österreich diese Aktion erst ermöglicht. Das damit verbundene finanzielle Risiko sei damals als gering eingeschätzt worden. Die Anfang 2006 erfolgten Maßnahmen seien in Wahrnehmung der durch die damalige Krisensituation entstandenen Verantwortung erfolgt. In Österreich seien damals Geflügelpestfälle aufgetreten und in der Türkei Menschen im Zusammenhang mit Grippeviruskrankungen gestorben.*

Da eine Bevorratung von Schutzmasken aus Zivilschutzgründen weiterhin geboten sei, würde diese durch das Ressort umgesetzt. Auch andere Staaten hätten mittlerweile Schutzmasken angekauft bzw. entsprechende Empfehlungen für deren Bevorratung ausgesprochen.

In einer weiteren Stellungnahme teilte das BMGFJ mit, dass es im Dezember 2007 rd. 7,69 Millionen Stück Schutzmasken um insgesamt rd. 4,24 Mill. EUR und damit zum zugesagten Stückpreis von 0,55 EUR erworben habe.

25.4 Der RH entgegnete, dass seine kritischen Feststellungen vor allem die bei der Abgabe der Abnahmegarantie nicht beachteten Grundsätze der Beschaffung und des Beihilfenrechts sowie die Planungsdefizite für den Fall einer erfolglosen Verkaufsaktion betrafen. Angesichts des im Dezember 2007 erfolgten Ankaufs von rd. 7,69 Millionen Stück Schutzmasken hielt der RH seine Bedenken aufrecht.



Grippepandemie– Impfstoff

Liefervertrag

26.1 Gemäß dem österreichischen Grippepandemieplan ist die Bereitstellung von Grippepandemie–Impfstoff für die gesamte Bevölkerung vorgesehen. Eine Einlagerung des Impfstoffs ist jedoch nicht möglich, weil dessen Herstellung erst nach Ausbruch der Pandemie und nach Identifikation des die Pandemie auslösenden Virusstamms erfolgen kann.

Das Gesundheitsressort hatte bereits im Jahr 2003 Kontakt mit einem internationalen Pharmaunternehmen aufgenommen, das auch in Österreich über Produktionskapazitäten verfügt. Laut Gesundheitsressort sei dieses Unternehmen damals das einzige gewesen, das Impfstoff auf Basis einer neuartigen Herstellungsmethode angeboten habe, die im gleichen Zeitraum die Produktion von größeren Impfstoffmengen ermöglichen sollte.

Im Februar 2004 bot das Pharmaunternehmen dem Gesundheitsressort diesen neuartigen Pandemie–Impfstoff an, wobei der damalige Angebotspreis rund doppelt so hoch war wie der von einer EU–Arbeitsgruppe als angemessen eingestufte Preis. Eine damals beabsichtigte Befassung der Bundesbeschaffung GmbH mit der Beschaffung von Pandemie–Impfstoff erfolgte nicht.

Da das Ressort einen baldigen Ausverkauf der geringen Produktionskapazitäten von Pandemie–Impfstoff befürchtete, schloss es im November 2006 mit dem Pharmaunternehmen einen bis 2009 befristeten Vertrag über die Lieferung von Impfstoff im Pandemiefall ab. Ein Teil des Kaufpreises entfiel auf Vorhalte– bzw. Bereitstellungskosten, ein anderer Teil auf Impfstoffkosten. Die Option einer einvernehmlichen Verlängerung auf weitere drei Jahre war vorgesehen.

Die Vorhalte– bzw. Bereitstellungskosten waren bis 2009 vom Gesundheitsressort unabhängig von einem Ausbruch der Pandemie zu bezahlen. Damit würden die dem Pharmaunternehmen entstehenden Kosten für Sicherstellung und Reservierung einer Produktionskapazität anteilig abgedeckt. Die ausschließlich im Pandemiefall und bei Lieferung des Impfstoffs anfallenden Impfstoffkosten würden von den Krankenversicherungsträgern unter Einhebung der Rezeptgebühr getragen.

Die für die Impfung erforderlichen Spritzen und Nadeln waren nicht Vertragsbestandteil. Das Gesundheitsressort beabsichtigte, mit dieser Beschaffung die Bundesbeschaffung GmbH zu beauftragen. Die dafür entstehenden Kosten schätzte das Ressort auf rd. 3 Mill. EUR bis 4 Mill. EUR.

Grippepandemie–Vorsorge

Im Hinblick auf die vergaberechtlichen Bestimmungen verwies das Gesundheitsressort im November 2006 darauf, dass nur eine rasche Vertragsunterzeichnung die Lieferung von Pandemie-Impfstoff im Krisenfall und damit die nationale Sicherheit in Österreich garantiert hätte. Demnach seien der Ausnahmetatbestand des § 10 Abs. 1 Bundesvergabegesetz 2006 erfüllt und die Einleitung eines Vergabeverfahrens nicht erforderlich gewesen.

26.2 Der RH verwies darauf, dass eine nahezu dreijährige Sondierungs- und Verhandlungsphase einer mit Dringlichkeit begründeten vergaberechtlichen Ausnahme widersprach. Er vermerkte kritisch, dass im Hinblick auf die Prüfung der Preisangemessenheit des angebotenen Pandemie-Impfstoffs keine Dokumentation vorlag, obwohl bereits im Februar 2004 auf die hohen Impfstoffkosten hingewiesen wurde.

Der RH empfahl, eine Verlängerung des Vertrags über das Jahr 2009 hinaus nur dann anzustreben, wenn dies zweckmäßig ist und nach Prüfung der Marktlage die für das Gesundheitswesen kostengünstigste Variante darstellt.

Weiters wäre die Bevorratung von Spritzen und Nadeln für den Pandemiefall sicherzustellen.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ liege der bei Lieferung zu zahlende Kaufpreis weit unter jenem der saisonalen Grippeimpfung. Die damalige Aussage der EU–Arbeitsgruppe zur Preisangemessenheit habe auf einer Ersteinschätzung ohne vertiefte Marktkenntnisse beruht.*

Die Beschaffung von Nadeln und Spritzen werde im Rahmen einer Ausschreibung voraussichtlich ab 2008 erfolgen.

Zulassung des Impfstoffs

27.1 Die Verwendung eines Grippepandemie-Impfstoffs setzte dessen Zulassung durch die Europäische Kommission unter Mitwirkung der Europäischen Arzneimittelagentur voraus.

Um im Pandemiefall Zeitverluste zu vermeiden, entwickelte die Europäische Arzneimittelagentur ein zweistufiges Zulassungsverfahren. Die erste Stufe umfasst die Zulassung des Produktionsverfahrens unter Verwendung eines Modellvirus. Der zweite Teil der Zulassung kann erst im Pandemiefall nach Kenntnis des tatsächlichen Pandemievirus und des danach hergestellten Impfstoffs erfolgen.



Im Februar 2004 hatte das anbietende Pharmaunternehmen erklärt, dass mit der ersten Stufe der Zulassung des nach dem neuartigen Verfahren hergestellten Pandemie-Impfstoffs nicht mehr Ende 2004, sondern frühestens in drei Jahren zu rechnen sei. Eine Zulassung der ersten Stufe lag im April 2008 noch nicht vor. Ein anderes Pharmaunternehmen hatte im Juni 2007 die Zulassung für einen saisonalen Grippeimpfstoff auf Basis des neuartigen Herstellungsverfahrens erhalten.

27.2 Der RH verwies auf den österreichischen Grippepandemieplan, wonach eine rasche Durchimpfung der Bevölkerung die wichtigste Schutzmaßnahme gegen eine Pandemie darstellt.

Er empfahl dem BMGFJ, auf den Hersteller dahingehend einzuwirken, die Zulassung für den Grippepandemie-Impfstoff möglichst bald erfolgreich zu beenden. Im Fall der Nichtgenehmigung wäre rechtzeitig vor einer Vertragsverlängerung die Lieferung durch andere Anbieter zu prüfen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ habe das Pharmaunternehmen zwischenzeitig den Antrag auf Zulassung bei der Europäischen Arzneimittelagentur eingebracht.*

Umsatzsteuerrechtliche Aspekte

28.1 Gemäß Liefervertrag würde die Impfstoffherstellung teilweise in Österreich erfolgen, wo das Pharmaunternehmen über mehrere Unternehmen verfügt. Eines davon vertreibt die Produkte des Pharmaunternehmens in Österreich. Das Gesundheitsressort schloss den Liefervertrag nicht mit diesem Vertriebsunternehmen, sondern mit der Europazentrale des Pharmaunternehmens mit Sitz im Ausland ab.

Infolge des Vertragsabschlusses mit der Europazentrale unterlag ein Teil der Vertragsleistung der ausländischen Umsatzsteuer, die rd. 2,57 Mill. EUR betrug. Eine Rückerstattung dieser Umsatzsteuer an die Republik Österreich sei nach Ansicht des BMF nicht möglich.

Bei Vertragsabschluss mit dem in Österreich ansässigen Vertriebsunternehmen hätte die österreichische Umsatzsteuer mehr als das Doppelte betragen. Für das Ressort verminderte sich somit der Gesamtaufwand um den Differenzbetrag zwischen der österreichischen und der ausländischen Umsatzsteuer.

Grippepandemie–Vorsorge

28.2 Der RH stellte fest, dass der Abschluss mit der Europazentrale des Pharmaunternehmens für das Ressort zwar eine Umsatzsteuerersparnis erbrachte, ein Vertragsabschluss mit dem in Österreich ansässigen Vertriebsunternehmen hätte aber ein Verbleiben der Umsatzsteuer in Höhe von 2,57 Mill. EUR in den öffentlichen Haushalten in Österreich bewirkt.

Der RH empfahl dem BMGFJ, Einsparungen des Ressorts künftig nicht auf Kosten der öffentlichen Haushalte zu finanzieren und Steuerabflüsse ins Ausland zu vermeiden.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses mangels Verfügbarkeit des Impfstoffs im österreichischen Handel das Unternehmen mit Sitz im Ausland für den Vertragsabschluss zuständig gewesen.*

28.4 Der RH entgegnete, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses der Impfstoff europaweit nicht zugelassen und damit im Handel nicht erhältlich war.

Weiters schloss im Jahr 2007 ein anderer europäischer Staat mit demselben Pharmaunternehmen eine Vereinbarung über eine Kaufoption für Grippepandemie–Impfstoff ab. Als Vertragspartner trat dabei die Niederlassung des Pharmaunternehmens im betreffenden Staat auf, obwohl auch dort der Impfstoff im Handel nicht verfügbar war.

Medikamenten- vorsorge

29.1 Da ein Impfstoff gegen die Grippe im Zeitpunkt des Pandemieausbruchs noch nicht verfügbar ist, erwarben Bundesbehörden, Bundesländer und einzelne vom Bund beherrschte Unternehmen für ihre Schlüsselkräfte zur Überbrückung antivirale Medikamente gegen die Grippepandemie. Die WHO und die EU hatten eine solche Bevorratung empfohlen.

Das Gesundheitsressort koordinierte die Beschaffung und schloss zu diesem Zweck im Dezember 2005 sowie im Jänner 2006 mit zwei Pharmaunternehmen jeweils einen Rahmenvertrag über den Erwerb von Medikamenten ab. Die Kosten der Bevorratung sollten die beschaffenden Gebietskörperschaften und Unternehmen jeweils selbst tragen.

Die Beschaffung der Medikamente erfolgte ohne Ausschreibung direkt von den beiden Unternehmen, weil diese zum damaligen Zeitpunkt die einzigen Anbieter von antiviralen Medikamenten waren. Für die Beschaffung dieser Arznei durch Mitgliedstaaten der EU wurde EU-weit ein einheitlicher Preis verrechnet.



Die Lieferung und Einlagerung der Medikamente waren im Frühjahr 2007 abgeschlossen. Rechnungen für das Kontingent eines Bundeslandes waren im September 2007 noch offen, weil das Gesundheitsressort und dieses Bundesland über die Kostentragung unterschiedlicher Ansicht waren.

- 29.2** Der RH wies darauf hin, dass die Verzugszinsen zu erheblichen Mehrkosten führen könnten, und empfahl dem BMGFJ, auf eine rasche Klärung der Zahlungspflicht für antivirale Medikamente hinzuwirken.
- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMGFJ seien alle Zahlungen der Bundesländer mittlerweile erfolgt.*

Krisenkommunikationsplan

- 30.1** Ziele des österreichischen Grippepandemieplan waren die Sicherstellung aktueller Informationen für die Bevölkerung zur Grippepandemie sowie die Gewährleistung einer koordinierten und regelmäßigen Kommunikation zwischen dem Gesundheitsressort, den Bundesländern und den Medien im Pandemiefall. Demnach würde einem im Gesundheitsressort eingerichteten Krisenkommunikationsstab die Information und Pressearbeit im Pandemiefall obliegen.

Für die Stabsleitung und für die Mitwirkung in diesem Stab wurden vier Mitarbeiter des damaligen Kabinetts nominiert. Diese schieden bis Ende Dezember 2006 aus dem Ressort aus. Nachbesetzungen für diese Funktionen erfolgten nicht.

Zur Sicherstellung einer einwandfreien Kommunikation zwischen dem Gesundheitsressort und den Bundesländern hatten diese jeweils zwei Ansprechpartner zu nominieren. Zwei Bundesländer kamen dieser Aufruf nicht nach.

- 30.2** Der RH bemängelte, dass Nominierungen für Funktionen im Krisenkommunikationsstab nicht mehr aktuell waren und für zwei Bundesländer keine Ansprechpartner genannt waren. Er empfahl, die Nominierungen zu vervollständigen und deren Aktualität regelmäßig zu überprüfen.
- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMGFJ sei der Krisenkommunikationsplan bereits im Oktober 2007 aktualisiert worden.*

Weitere Feststellungen

31 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen das Einholen der haushaltrechtlichen Zustimmung des BMF zur Abnahmegarantie für die nicht verkauften Schutzmasken sowie zum Liefervertrag für Grippepandemie-Impfstoff und die Verrechnung von Ressortleistungen durch Dritte.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Der RH überprüfte die Umsetzung von Empfehlungen des Vorberichts zu acht Themenbereichen. Die Empfehlungen wurden

- zu einem Themenbereich vollständig,
- zu drei Themenbereichen teilweise und
- zu vier Themenbereichen nicht umgesetzt.

Die bisher nicht umgesetzten und im Rahmen der Follow-up-Überprüfung neuerlich abgegebenen Empfehlungen bleiben aufrecht. **(TZ 3 bis 16)**

(2) Vom BMGFJ geförderte, öffentlich zugängliche Einrichtungen wären zu einer angemessenen Kennzeichnung zu verpflichten; die Umsetzung dieser öffentlichkeitswirksamen und kostengünstigen Publizitätsmaßnahme wäre zu kontrollieren. **(TZ 17)**

(3) Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit wäre verstärkt in die Aufgaben des Bürgerservice einzubinden. **(TZ 19)**

(4) Langfristig angelegte Kampagnen wären erst nach einer Evaluierung zu ändern bzw. vorzeitig zu beenden. **(TZ 20)**

(5) Kampagnen wären nachhaltig auszurichten. **(TZ 21)**

(6) Es wären die Zweckmäßigkeit einer Bevorratung von Atemschutzmasken für die Bevölkerung im Pandemiefall zu prüfen und entsprechende Maßnahmen vorzusehen. **(TZ 25)**



(7) Eine Verlängerung des Liefervertrags über Grippepandemie-Impfstoff über das Jahr 2009 hinaus wäre nur dann anzustreben, wenn dies zweckmäßig ist und nach Prüfung der Marktlage die für das Gesundheitswesen kostengünstigste Variante darstellt. Weiters wäre die Bevorratung von Spritzen und Nadeln für den Pandemiefall sicherzustellen. **(TZ 26)**

(8) Auf den Hersteller des Grippepandemie-Impfstoffs wäre dahingehend einzuwirken, die Zulassung für den Impfstoff möglichst bald erfolgreich zu beenden. Im Fall der Nichtgenehmigung wäre rechtzeitig vor einer Vertragsverlängerung die Lieferung durch andere Anbieter zu prüfen. **(TZ 27)**

(9) Einsparungen des BMGFJ wären nicht auf Kosten der öffentlichen Haushalte zu finanzieren; Steuerabflüsse ins Ausland wären zu vermeiden. **(TZ 28)**

(10) Auf eine rasche Klärung der Zahlungspflicht für antivirale Medikamente wäre hinzuwirken. **(TZ 29)**

(11) Nominierungen für Funktionen im Pandemie-Krisenkommunikationsstab wären zu vervollständigen und deren Aktualität regelmäßig zu überprüfen. **(TZ 30)**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Österreichische Bundesforste AG; Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung sowie Beteiligungsmanagement

Die Österreichische Bundesforste AG konnte die mit den eingegangenen Beteiligungen erhoffte Absicherung des wirtschaftlichen Erfolges nicht erreichen.

Sie hielt die Verpflichtung zur Substanzerhaltung der Liegenschaften nicht ein; auch konnte durch den beim Verkauf von Liegenschaften innerhalb eines Jahres entstandenen Zeitdruck kein optimaler Kaufpreis erzielt werden.

Kurzfassung

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung der Österreichischen Bundesforste AG (ÖBf AG) sowie ihres Beteiligungsmanagements, insbesondere im Hinblick auf das mit den finnischen Staatsforsten eingegangene Joint-Venture. [\(TZ 1\)](#)

Liegenschaftsbestand

Die ÖBf AG verwaltete sowohl eigene als auch dem Bund gehörende Liegenschaften. [\(TZ 2\)](#)

Die ÖBf AG besaß und verwaltete zum Stichtag 31. Dezember 2006 5.044 eigene Liegenschaften im Ausmaß von 25.507 ha. [\(TZ 3\)](#)

Für den Bund verwaltete die ÖBf AG zum selben Stichtag 52.632 Liegenschaften im Ausmaß von 836.689 ha. Seit ihrer Gründung im Jahr 1997 war es der ÖBf AG nicht gelungen, eine Datenbank aufzubauen, in welcher der gesamte Liegenschaftsbestand des Bundes vollständig und aktuell erfasst war. [\(TZ 4\)](#)

Kurzfassung

Substanzerhaltung

Der von der ÖBF AG verwaltete Liegenschaftsbestand des Bundes ist laut Bundesforstgesetz 1996 im Eigentum des Bundes zu erhalten. Erlöse aus Veräußerungen sind für den Ankauf neuer Liegenschaften oder zur Verbesserung der Vermögenssubstanz zu verwenden. (TZ 5)

Die ÖBF AG musste im Eigentum des Bundes stehende Liegenschaften verkaufen, um den im Budgetbegleitgesetz 2001 verpflichtend vorgesehenen Ankauf von Seen finanzieren zu können, die sich ohnehin im Eigentum des Bundes befanden. Darüber hinaus fielen zusätzliche Kosten (Finanzierung, Gutachten) an, die ebenfalls durch Liegenschaftsverkäufe finanziert werden mussten. (TZ 6, 7) Dadurch wurde der Liegenschaftsbestand des Bundes vermindert. (TZ 8, 9)

Beteiligungsmanagement

Das Ziel der ÖBF AG, mit dem Eingehen von Beteiligungen neben einer Absicherung des wirtschaftlichen Erfolges auch ein weiteres Wachstum anzustreben, ist mit Ausnahme einer Beteiligung bis 2006 nicht erreicht worden. (TZ 25, 26)

Foria Forstmanagement GmbH

Zum Zeitpunkt der Gründung der Foria Forstmanagement GmbH (2002) befand sich ein Beteiligungsmanagementkonzept einschließlich damit verbundener Planungs- und Steuerungsmaßnahmen erst in Entwicklung. (TZ 25, 27)

Der Schaffung einer internationalen Unternehmensgruppe hätten aber Planungs- und Steuerungsmaßnahmen vorausgehen müssen. (TZ 29)

Die 50 %-Beteiligung der ÖBF Beteiligungs GmbH an dem Joint-Venture (Foria Forstmanagement GmbH) mit einem ausländischen staatlichen Forstbetrieb im Jahr 2002 und das Engagement des Joint-Ventures in Osteuropa führte aufgrund von unerwartet hohen Investitionskosten und den Fehlentscheidungen insbesondere hinsichtlich des Standortes (Errichtung eines Eisenbahnverladeterminals beim Projekt Kostroma (Russland)) zu erheblichen Verlusten. Statt der im September 2004 erwarteten Errichtungskosten von 0,70 Mill. EUR mussten durch Terminverschiebungen und zusätzliche Bauten 4,5 Mill. EUR aufgewendet werden. Die Verluste der



Kurzfassung

BMLFUW**Österreichische Bundesforste AG**

Foria Forstmanagement GmbH entwickelten sich laut Bilanzen wie folgt: 2004: 1,52 Mill. EUR, 2005: 3,53 Mill. EUR, 2006: 18,37 Mill. EUR. [\(TZ 27, 28\)](#)

Die Liquidation der Gesellschaft erfolgte im Jahr 2007 mit einem Wertverlust für die ÖBf Beteiligungs GmbH von etwa 8 Mill. EUR. [\(TZ 30\)](#)

Geschäftsführung Foria Forstmanagement GmbH

Die Geschäftsführer wiesen auf dem Gebiet internationaler Beteiligungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern mangelnde Führungserfahrung auf. Dem Aufsichtsrat wäre aufgrund dieser Tatsache daher eine erhöhte Verantwortung zur Absicherung der Funktionsfähigkeit der Steuerungs- und Kontrollsysteme sowie zur Festlegung einer klaren Strategie der Foria-Gruppe zugekommen. Diese nahm er nicht wahr. [\(TZ 29\)](#)

Berichtswesen

Die ÖBf AG hat gemäß Bundesforstgesetz 1996 den Bundesministern für Finanzen und für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft laufend über Liegenschaftstransaktionen zu berichten. Diese Berichte stimmten weder mit den internen Auswertungen noch mit den tatsächlichen Veränderungen auf dem Liegenschaftskonto überein. Bis zum Jahr 2006 konnte die ÖBf AG keine vollständige und fehlerfreie Aufstellung aller Liegenschaftstransaktionen erstellen. [\(TZ 11\)](#)

Ermächtigungsrahmen gemäß Bundesfinanzgesetz

Die ÖBf AG kann im Namen und auf Rechnung des Bundes dessen Liegenschaften im Rahmen der dem Bundesminister für Finanzen im jährlichen Bundesfinanzgesetz eingeräumten Ermächtigung veräußern. Die finanzgesetzliche Ermächtigung zur Veräußerung von unbeweglichem Bundesvermögen betrug 2001 insgesamt höchstens 36,34 Mill. EUR und ab 2002 36,00 Mill. EUR jährlich. Dieser finanzgesetzliche Ermächtigungsrahmen wurde insbesondere im Jahr 2002 um zumindest 1,83 Mill. EUR überschritten. [\(TZ 12\)](#)

Kurzfassung

Durch die halbjährliche – statt wie gemäß Bundesforstgesetz 1996 vorgesehene quartalsmäßige – Berichtslegung an das BMF, die für das dritte und vierte Quartal des laufenden Jahres im Jänner des folgenden Jahres erfolgte, hatte das BMF keine Möglichkeit, rechtzeitig eine notwendige Erweiterung des gesetzlichen Rahmens zu erwirken. [\(TZ 13\)](#)

Liegenschaftsverkehr

Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips war aufgrund nicht erfolgter Gegenzeichnungen bei den einzelnen Transaktionen nicht nachvollziehbar. Erforderliche Genehmigungen des Vorstandes und des Aufsichtsrates wurden nicht immer eingeholt. [\(TZ 15, 16\)](#)

Immobilienverwaltung

Der Anstieg der Vertragsabschlüsse von 2002 bis 2006 um rd. 22,7 % zeigte, dass der Unternehmensstrategie, nicht für den eigenen Bedarf erforderliche Liegenschaften im Besitz zu erhalten, jedoch so weit als möglich nutzbringend zu verwerten, erfolgreich Rechnung getragen wurde. [\(TZ 18\)](#)

Die Gebarungsentwicklung im Bereich Immobilienverwaltung zeigte, dass die ÖBF AG im überprüften Zeitraum das Ziel, die Erlöse aus dem Immobiliengeschäft jährlich zu steigern, erreichen konnte. [\(TZ 20\)](#)

Personaleinsatz

Der Personalstand im Bereich Immobilienverwaltung reduzierte sich im überprüften Zeitraum um rd. 36 %. Untersuchungen hinsichtlich der benötigten Personalstruktur bzw. des Personalbedarfes lagen jedoch nicht vor. [\(TZ 19\)](#)

Seenbewirtschaftung

Eine geplante Evaluierung des 2001 beschlossenen Seenkonzeptes lag nicht vor; auch die vorgesehene Erstellung weiterer örtlicher Seenkonzepte erfolgte nicht. [\(TZ 21, 22\)](#)



Kurzfassung

Österreichische Bundesforste AG

Das 2003 für die Kärntner Seen erstellte Vermessungskonzept sah vor, dass die Vermessungen innerhalb von fünf Jahren abgeschlossen sein sollten. Dieses Ziel konnte infolge von Personalmangel bei den zuständigen Forstbetrieben nicht eingehalten werden. Die Abschlüsse von Pacht- und Nutzungsverträgen gingen zurück, weshalb nur geringere Erträge als möglich erzielt werden konnten. (TZ 23, 24)

Kenndaten der Österreichischen Bundesforste AG

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesforste und Errichtung einer Aktiengesellschaft zur Fortführung des Betriebes „Österreichische Bundesforste“ (Bundesforstgesetz 1996), BGBl. Nr. 793/1996 i.d.g.F.						
Rechtsform	Aktiengesellschaft						
Gebarung							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
						in Mill. EUR	
Umsatzerlöse gesamt	148,11	161,17	185,11	164,52	169,08	194,74	247,91
davon Geschäftsfeld Immobilien	19,45	22,66	24,43	25,45	26,77	29,27	30,59
Aufwendungen gesamt	144,25	158,73	178,33	160,17	161,31	184,48	250,12
davon Geschäftsfeld Immobilien	6,09	5,35	5,69	5,44	5,69	5,61	7,37
Betriebserfolg	12,37	16,17	17,02	14,71	18,01	21,31	29,05
Vortrag	1,30	5,17	12,77	0,21	7,61	12,68	19,38
Bilanzgewinn	12,44	19,97	30,21	15,42	22,47	29,18	41,53
Anzahl							
Mitarbeiter ¹⁾	–	1.285	1.193	1.155	1.100	1.108	1.146

¹⁾ Bei den Mitarbeiterständen handelt es sich um Jahress durchschnitte in Vollbeschäftigung äquivalenten

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte von März bis Oktober 2007 Teilbereiche der Gebärungr der Österreichischen Bundesforste AG (ÖBf AG) mit dem Ziel der Beurteilung der Liegenschafts- und Immobilienverwaltung und des Beteiligungsmanagements, insbesondere im Hinblick auf das mit den finnischen Staatsforsten eingegangene Joint-Venture.

Zu dem im November 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖBf AG und das BMF im Jänner 2008, Letzteres zudem im April 2008 Stellung. Das BMLFUW teilte im Februar 2008 mit, dass es sich der Stellungnahme der ÖBf AG anschließe. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die ÖBf AG und das BMF im März 2008.

Liegenschaftsbestand

Allgemeines

- 2** Die ÖBf AG verwaltete sowohl eigene als auch dem Bund gehörende Liegenschaften.

Liegenschaften im Eigentum der ÖBf AG

- 3** Mit 1. Jänner 1997 wurden Grundstücke des Bundes, die im Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesforste und Errichtung einer Aktiengesellschaft zur Fortführung des Betriebes „Österreichische Bundesforste“ (Bundesforstgesetz 1996) taxativ aufgezählt wurden, als Sacheinlage in das Eigentum der ÖBf AG übertragen. Das Gesamtausmaß dieser Liegenschaften betrug 30.250 ha. Den Gesamtwert der Liegenschaften der ÖBf AG (Grundstücke und Gebäude) wies die Eröffnungsbilanz des Jahres 1997 mit 333,60 Mill. EUR aus.

Zum Stichtag 31. Dezember 2006 besaß die ÖBf AG laut eigenen Angaben 5.044 Liegenschaften (Grundstücke) im Ausmaß von insgesamt 25.507 ha. Die Reduzierung des Bestandes um rd. 4.700 ha seit 1997 begründete sich vorrangig mit der Rückübertragung von mit Einforstungsrechten¹⁾ belasteten Liegenschaften in Bundeseigentum (2.900 ha). Der Liegenschaftswert betrug laut Bilanz des Jahres 2006 288,43 Mill. EUR.

¹⁾ Nutzungsrecht auf fremdem Grund und Boden; z.B. das Recht zur Weidenutzung oder Holznutzung



Liegenschaften im
Eigentum des Bundes

- 4.1** Mit dem Bundesforstgesetz 1996 wurde die ÖBF AG mit der Verwaltung von Liegenschaften im Eigentum des Bundes beauftragt. Eine Auflistung dieser Liegenschaften erfolgte jedoch weder im Bundesforstgesetz 1996 noch in anderen diesbezüglichen Rechtsnormen.

Das Gesamtausmaß der im Jahr 1997 im Auftrag des Bundes verwalteten Liegenschaften wurde im Bericht des Wirtschaftsprüfers über den Jahresabschluss 1997 mit rd. 819.100 ha angegeben. Nach Aussage der ÖBF AG war das tatsächliche Ausmaß höher, konnte aber infolge der mangelnden Aktualität des Datenbestandes nicht ermittelt werden.

Zum Stichtag 31. Dezember 2006 verwaltete die ÖBF AG 52.632 Liegenschaften (Grundstücke) des Bundes im Ausmaß von insgesamt 836.689 ha. Die Differenz des Liegenschaftsbestandes (17.589 ha) im Vergleich zum Jahr 1997 begründete die ÖBF AG unter anderem mit einer Verbesserung des Datenbestandes. Der Wert des gesamten Liegenschaftsbestandes im Jahr 2006 wurde auf rd. 3,6 Mrd. EUR geschätzt.

Bis 1996 führten die damaligen „Österreichischen Bundesforste“ ein zentrales Verzeichnis aller Liegenschaften des Bundes, das einmal jährlich mit den Aufzeichnungen der Forstbetriebe und den entsprechenden Grundbuchdaten abgeglichen wurde. Die ÖBF AG übernahm 1997 dieses zentrale Verzeichnis und führte es weiter. Eine durchgängige Aktualisierung und Erfassung der Daten erfolgte erst ab 1999.

Seit dem Jahr 2001 ist der gesamte Bestand an Grundstücken flächemäßig in einer Datenbank abrufbar. Die Erfassung der Gebäude war zur Zeit der Geburungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen; nach Darstellung der ÖBF AG waren rd. 50 % der Gebäudedaten in der Datenbank verfügbar.

- 4.2** Der RH kritisierte, dass es der ÖBF AG seit ihrer Gründung im Jahr 1997 nicht gelungen war, eine Datenbank, in welcher der gesamte Liegenschaftsbestand des Bundes vollständig und aktuell erfasst war, aufzubauen. Er empfahl, die Erhebung umgehend abzuschließen und den Datenbestand in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren.

- 4.3** *Laut Stellungnahme der ÖBF AG seien 2001/2002 alle Grundstücksdateien zusammengeführt worden. Die Erfassung der noch nicht in der Datenbank enthaltenen Gebäude werde bis Ende 2008 erfolgen. Eine monetäre Bewertung der Liegenschaften erfolge in Gruppen, wobei die Gebäude in getrennten Anlagebüchern der Finanzbuchhaltung geführt würden. Bei externen Kunden in Bestand gegebene Gebäude seien in die Datenbank aufgenommen worden.*

Substanzerhaltung

Allgemeines

5 Der von der ÖBF AG verwaltete Liegenschaftsbestand des Bundes ist gemäß Bundesforstgesetz 1996 im Eigentum des Bundes zu erhalten. Erlöse aus Veräußerungen von diesen im Eigentum des Bundes stehenden Liegenschaften sind zum Ankauf neuer Liegenschaften oder zur sonstigen Verbesserung der Vermögenssubstanz zu verwenden.

Seentransaktion

6 Aufgrund einer Initiative der Bundesregierung¹⁾ wurden im November 2001 elf²⁾ im Eigentum des Bundes stehende Seen als Sacheinlage in das Eigentum der ÖBF AG übertragen. Die ÖBF AG bezahlte im Dezember 2001 an den Bund eine zusätzliche Dividende in der Höhe von 58,14 Mill. EUR. Dieser Betrag lag in der Bandbreite (42,44 Mill. EUR bis 63,23 Mill. EUR) der von der ÖBF AG in Auftrag gegebenen sowie einem vom BMF erstellten Gutachten über den Wert der betroffenen Seen.

¹⁾ Änderung des Bundesforstgesetzes 1996 im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2001, BGBl. I Nr. 142/2000

²⁾ Attersee, Wörthersee, Ossiacher See, Millstätter See, Weißensee, Brennsee, Afritzersee, Längsee, Presseggersee, Bassgeigensee und Falkertsee

In weiterer Folge verkaufte die ÖBF AG die eingebrachten Seen um 59,36 Mill. EUR an den Bund.

7.1 Für die zusätzliche Dividendenzahlung in der Höhe von 58,14 Mill. EUR war die Erhöhung des Bilanzgewinnes der ÖBF AG im Wege der Auflösung von Rücklagen erforderlich.

Den Kaufpreis in der Höhe von 59,36 Mill. EUR brachte der Bund aus Verkäufen von Bundesliegenschaften, welche die ÖBF AG verwaltete, auf.

Die Differenz in der Höhe von 1,22 Mill. EUR zwischen Kaufpreis und Dividendenzahlung ergab sich aus den Kosten für die Bewertungsgutachten sowie für eine notwendige Zwischenfinanzierung. Diese war erforderlich, weil das Liegenschaftskonto, aus dessen Mitteln der Kaufpreis zu bezahlen war, nicht ausreichend gedeckt war.



Letztendlich verwaltete die ÖBf AG die Seen bei unveränderten Eigentumsverhältnissen. Es flossen Geldmittel in der Höhe von 58,14 Mill. EUR, die aus Verkäufen von Bundes-Liegenschaften finanziert wurden, in das Bundesbudget ein und die angefallenen Nebenkosten von 1,22 Mill. EUR wurden ebenfalls durch Verkäufe von Bundesliegenschaften finanziert.

7.2 Durch die Seentransaktion wurde nach Ansicht des RH die Verpflichtung aus dem Bundesforstgesetz 1996 zur Substanzerhaltung unterlaufen. Der RH bemerkte, dass die ebenfalls aus Liegenschaftsverkäufen finanzierten Kosten der Kreditfinanzierung und der erstellten Gutachten vermieden hätten werden können.

7.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG sei die Belastung des Liegenschaftskontos mit den angefallenen (externen) Kosten im Bundesforstgesetz 1996 vorgesehen gewesen.*

7.4 Der RH wies darauf hin, dass die Republik Österreich sowohl Eigentümer der ÖBf AG als auch Eigentümer der in die Verwaltung der ÖBf AG übertragenen Seen ist. Die im Rahmen der Seentransaktion vorgenommenen Übertragungsvorgänge hätten nach Ansicht des RH im Sinne der Sparsamkeit auch ohne die dem Liegenschaftskonto angelasteten Nebenkosten abgewickelt werden können.

Rückübertragungen

8.1 Unter den Liegenschaften, die im Jahr 1997 in die ÖBf AG als Sacheinlage eingebbracht wurden, befanden sich auch solche, die mit Einforstungsrechten belastet waren. Auf Initiative der Einforstungsbe rechtigten sollten diese Liegenschaften an den Bund rückübertragen werden.

In der Eröffnungsbilanz 1997 waren die betroffenen Liegenschaften im Ausmaß von 2.915 ha mit einem Wert von 20,01 Mill. EUR ausgewiesen. Im April 2000 verkaufte die ÖBf AG diese Liegenschaften um 22,33 Mill. EUR an den Bund (Abwicklung über das Liegenschaftskonto). Zusätzlich zu diesen Kosten waren noch 0,19 Mill. EUR an Grunderwerbsteuer zu entrichten.

Die Differenz zwischen dem Bilanzwert (20,01 Mill. EUR) und dem Verkaufspreis (22,33 Mill. EUR) in der Höhe von 2,32 Mill. EUR diente zur Deckung der Finanzierungskosten. Der gesamte Kaufpreis inklusive der Finanzierungskosten und der zu entrichtenden Grunderwerbsteuer wurde durch Verkäufe von Bundesliegenschaften finanziert.

Substanzerhaltung

8.2 Der RH kritisierte, dass auch in diesem Fall der Liegenschaftsbestand des Bundes durch zusätzliche Zahlungen vermindert wurde.

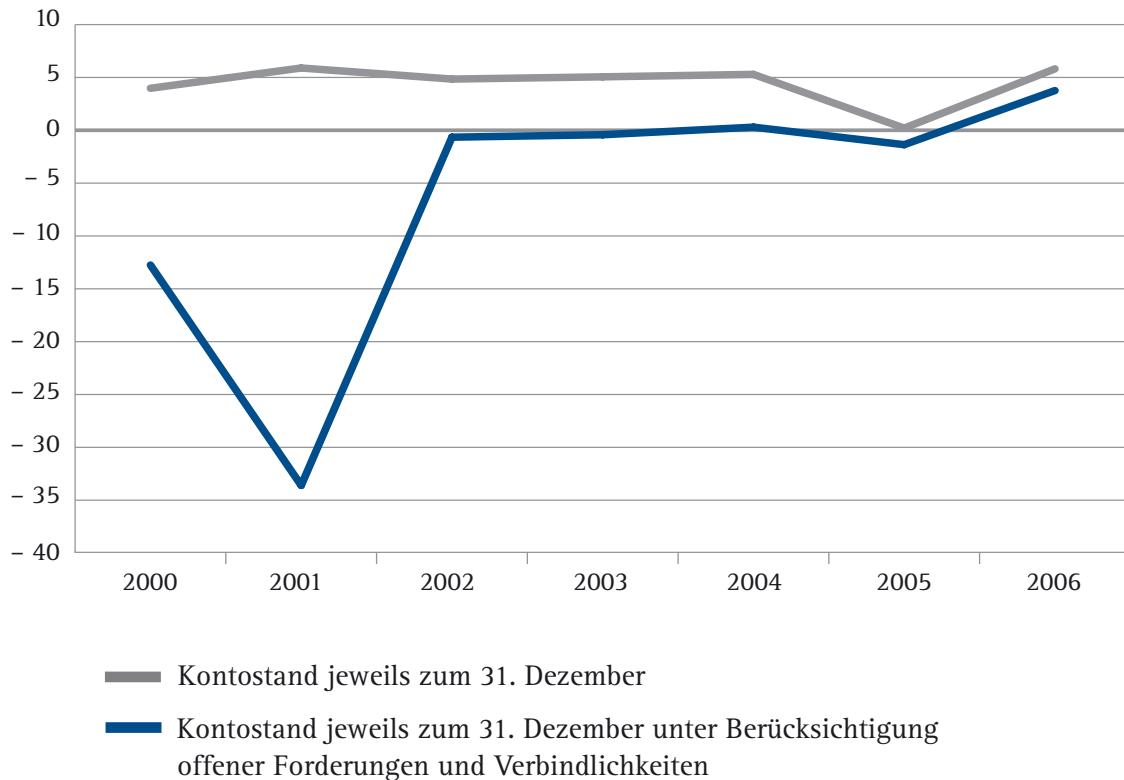
Liegenschaftskonto

9.1 Gemäß Bundesforstgesetz 1996 sind über die namens des Bundes vorgenommenen Liegenschaftstransaktionen gesonderte Aufzeichnungen zu führen. Zur finanziellen Abwicklung dieser Transaktionen ist ein gesondertes Konto (Liegenschaftskonto) eingerichtet.

Die Kontostände per 31. Dezember waren in allen überprüften Jahren positiv und schwankten zwischen 0,20 Mill. EUR und 6,03 Mill. EUR. Bei Berücksichtigung der offenen Forderungen und Verbindlichkeiten ergaben sich in fünf Jahren negative Werte; im Jahr 2001 wurde aufgrund einer Seentransaktion (siehe TZ 6, 7 und 10) – damit verbunden war ein Anstieg der Verbindlichkeiten auf 44,15 Mill. EUR – der höchste negative Wert des Liegenschaftskontos (– 33,60 Mill. EUR) erreicht.

Entwicklung des Liegenschaftskontos in den Jahren 2000 bis 2006

in Mill. EUR



Quellen: ÖBF AG, Bundesgebarung

9.2 Obwohl es der ÖBf AG gelang, das Liegenschaftskonto langfristig auszugleichen, konnte aus Sicht des RH nicht von einer Substanzerhaltung im Sinne des Bundesforstgesetzes 1996 gesprochen werden, weil z.B. im Eigentum des Bundes stehende Liegenschaften verkauft werden mussten, um die Seentransaktion zu finanzieren.

Der RH anerkannte, dass im Zuge des Erwerbes von Liegenschaften vorübergehend und in geringem Umfang Verbindlichkeiten entstehen können. Er kritisierte jedoch, dass die Ermächtigung in einer Weise ausgeübt wurde, die beträchtliche Verbindlichkeiten für den Bund zur Folge hatte, denen keine entsprechenden Mittel auf dem Liegenschaftskonto gegenüberstanden.

9.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG habe es sich um im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2001 beschlossene Maßnahmen gehandelt, welche nicht von den Bundesforsten initiiert worden seien.*

9.4 Der RH wiederholte seine Kritik und hielt fest, dass in diesem Fall nicht von einer Substanzerhaltung im Sinne des Bundesforstgesetzes 1996 gesprochen werden konnte.

Verkauf von Liegenschaften für die Seentransaktion

10.1 Eine stichprobenweise Analyse der im Zeitraum 2001 bis 2002 verkauften Liegenschaften des Bundes zur Erlangung von Finanzmittel für die Seentransaktion ergab, dass zumindest vier Veräußerungen von Bundesliegenschaften unter dem geschätzten Wert erfolgten.

10.2 Der RH kritisierte, dass der für die Finanzierung der Seentransaktion notwendige Verkauf von Liegenschaften innerhalb eines Jahres unter einem derartigen Zeitdruck erfolgte, dass kein optimaler Verkaufspreis erzielt werden konnte.

10.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG seien die vier Grundstücke zwar unter dem Ausbietungspreis, jedoch innerhalb der Bewertungstoleranz verkauft worden.*

10.4 Der RH entgegnete, dass die Voraussetzungen zur Erzielung wirtschaftlich bestmöglicher Verwertungsergebnisse beim Verkauf der Liegenschaften nicht gegeben waren.

Substanzerhaltung

Berichtswesen

11.1 Gemäß Bundesforstgesetz 1996 hat die ÖBf AG den Bundesministern für Finanzen sowie für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserswirtschaft laufend über Liegenschaftstransaktionen zu berichten. Eine Überprüfung der Berichte durch den RH ergab, dass diese weder mit den internen Auswertungen der ÖBf AG noch mit den tatsächlichen Veränderungen auf dem Liegenschaftskonto übereinstimmten.

Während der Dauer der Gebarungsüberprüfung war es der ÖBf AG nicht möglich, die Differenzen zwischen den auf dem Liegenschaftskonto verbuchten Zahlungen, den internen Auswertungen der ÖBf AG sowie den Berichten an das BMF und BMLFUW aufzuklären.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einnahmen aus Liegenschaftstransaktionen der Jahre 2000 bis 2006.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
in Mill. EUR							
rechtskräftige Transaktionen ¹⁾	4,24	34,34	37,06	11,52	8,77	3,37	11,49
an das BMF und BMLFUW gemeldete Transaktionen ²⁾	3,97	20,99	33,40	22,58	11,44	4,25	23,44
Einnahmen laut Liegenschaftskonto ³⁾	7,12	41,66	43,50	7,14	5,11	3,34	10,83

¹⁾ Quellen: ÖBf AG, BMF-Liste vom 26. Juli 2007;
Anmerkung: 294 Datensätze konnten keinem Jahr zugeordnet werden

²⁾ Quelle: BMF, Abteilung I/5

³⁾ Quellen: ÖBf AG, Bundesgebarung

Nach Angaben der ÖBf AG waren die an das BMF und das BMLFUW übermittelten Berichte unvollständig und wurden durch einen Nachtrag korrigiert. Schriftliche Unterlagen oder ein entsprechendes Schreiben an das BMF bzw. BMLFUW im Zusammenhang mit dieser Korrektur konnte die ÖBf AG nicht vorlegen.

Das BMF teilte dazu mit, dass es über keine Informationen bezüglich der oben genannten Korrekturen verfüge. Eine Kontrolle der Berichte hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den am Liegenschaftskonto verbuchten Transaktionen führte das BMF nicht durch.



11.2 Der RH kritisierte, dass es trotz eines zur Verfügung stehenden IT-Systems nicht möglich war, eine vollständige und fehlerfreie Aufstellung aller Liegenschaftstransaktionen zu generieren. Er empfahl der ÖBf AG, Liegenschaftstransaktionen transparent, übersichtlich, nach Perioden abgegrenzt und für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren.

Darüber hinaus empfahl der RH dem BMF und dem BMLFUW, regelmäßig Kontrollen der Berichte hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den am Liegenschaftskonto tatsächlich verbuchten Transaktionen durchzuführen.

11.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG seien in den Jahren 2001 bis 2005 aufgrund eines Missverständnisses einzelne Verfahren nicht gemeldet worden. Eine Nachmeldung sei im Jahr 2006 erfolgt.*

Laut Stellungnahme des BMF habe es die Berichte der ÖBf AG hinsichtlich ihrer zahlenmäßigen Richtigkeit kontrolliert. Eine Überprüfung auf Vollständigkeit könne in Ermangelung einer Einsichtsmöglichkeit in das Liegenschaftskonto nicht durchgeführt werden.

11.4 Der RH entgegnete der ÖBf AG, dass er trotz mehrfacher Urgenz keine Unterlagen über eine Nachmeldung erhalten hatte. Im BMF lagen ebenfalls keine Daten bezüglich der fehlenden Transaktionen auf.

Ermächtigungsrahmen gemäß Bundesfinanzgesetz

12.1 Die ÖBf AG kann im Namen und auf Rechnung des Bundes dessen Liegenschaften im Rahmen der dem Bundesminister für Finanzen im jährlichen Bundesfinanzgesetz eingeräumten Ermächtigung veräußern. Die finanzgesetzliche Ermächtigung zur Veräußerung von unbeweglichem Bundesvermögen betrug 2001 insgesamt höchstens 36,34 Mill. EUR und ab 2002 36,00 Mill. EUR jährlich.

Die Liegenschaftsverkäufe im Jahr 2001 betrugen insgesamt 41,66 Mill. EUR, wobei in diesem Betrag 21,80 Mill. EUR für den Verkauf einer sich in ehemals deutschem Eigentum befindenden Liegenschaft inkludiert waren. Dieser Verkauf erfolgte wie gesetzlich vorgesehen nach Befassung des Hauptausschusses des Nationalrates.

Im Jahr 2002 wurden Liegenschaften im Wert von 43,50 Mill. EUR veräußert. Bei einer Transaktion in der Höhe von 5,67 Mill. EUR erfolgte im Jahr 2002 die Einholung einer Einzelermächtigung.

Substanzerhaltung

Obwohl laut Angabe des BMF Einzelermächtigungen nicht in den Gesamtrahmen des jährlichen Bundesfinanzgesetzes einzurechnen waren, lagen 2002 die Werte zumindest 1,83 Mill. EUR über dem Gesamtrahmen (43,50 Mill. EUR Liegenschaftsverkäufe – 5,67 Mill. EUR Einzelermächtigung).

Die ÖBf AG meldete dem BMF in diesem Jahr Veräußerungen im Ausmaß von 33,40 Mill. EUR.

12.2 Der Umstand, dass besondere Einzelermächtigungen nicht in den Gesamtveräußerungsrahmen eines Finanzjahres eingerechnet werden, kann dazu führen, dass Veräußerungen erfolgen, die deutlich über dem ursprünglich vorgegebenen Rahmen liegen. Der RH bemängelte, dass der Ermächtigungsrahmen des Bundesfinanzgesetzes im Jahr 2002 überschritten wurde.

12.3 *Laut Stellungnahmen des BMF und der ÖBf AG sei bei der vom RH festgestellten Überschreitung der finanzgesetzlichen Ermächtigung ein Grundstücksverkauf aufgrund einer Einzelgenehmigung erfolgt und nicht auf den Ermächtigungsrahmen anzurechnen gewesen.*

12.4 Der RH erwiderte, dass der im Bundesfinanzgesetz 2002 vorgesehene Ermächtigungsrahmen (36,00 Mill. EUR) auch unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Einzelgenehmigung (5,67 Mill. EUR) aufgrund der von der ÖBf AG in ihren Aufzeichnungen dargestellten Grundstücksverkäufe (43,50 Mill. EUR) um 1,83 Mill. EUR überschritten wurde.

13.1 Die ÖBf AG legte dem BMF die gemäß dem Bundesforstgesetz 1996 quartalsmäßig zu erstellenden Berichte über die Veräußerung der Liegenschaft nur halbjährlich (erstes und zweites Quartal bzw. drittes und vierstes Quartal) vor. Eine Kontrolle der Liegenschaftstransaktionen über das dritte und vierte Quartal war aufgrund der Vorlage des Berichtes im Jänner des darauf folgenden Jahres nur ex post möglich. Das BMF hatte somit keine Möglichkeit, rechtzeitig eine notwendige Erweiterung des gesetzlichen Rahmens zu erwirken.

13.2 Der RH empfahl, Berichte gemäß dem Bundesforstgesetz 1996 quartalsweise vorzulegen sowie den Bericht über das dritte Quartal durch eine ex ante-Schätzung über Transaktionen im vierten Quartal zu ergänzen, um so vor Jahresende die eventuell notwendige Erweiterung des gesetzlichen Rahmens erreichen zu können.

Liegenschaftsverkehr

Allgemeines

14 Der Liegenschaftsverkehr der ÖBf AG umfasste verschiedene Arten von Transaktionen, die Einräumung von Baurechten und anderen Grunddienstbarkeiten sowie Löschungs- und Freilassungserklärungen. Insgesamt wickelte die ÖBf AG im Zeitraum 2001 bis 2006 4.150 Transaktionen ab.

Vier-Augen-Prinzip

15.1 Gemäß dem Organisationshandbuch der ÖBf AG bestand bei Durchführung von Liegenschaftstransaktionen die Verpflichtung, das Vier-Augen-Prinzip anzuwenden. Eine Einhaltung dieser Vorschrift war dem RH aufgrund nicht erfolgter Gegenzeichnungen bei den einzelnen Transaktionen nicht nachvollziehbar.

Laut Auskunft der ÖBf AG erfolgte die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips durch die Übermittlung der Unterlagen per E-Mail an einen zweiten Mitarbeiter.

15.2 Der RH regte an, zum Nachweis der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips auf die Gegenzeichnung der Beteiligten auf den Unterlagen zu achten.

15.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG werde die Anregung des RH derart umgesetzt, dass der Empfang der E-Mails bestätigt werden müsse. Außerdem werde das bestehende System im Jahr 2009 durch einen elektronischen Akt mit Prozessdokumentation abgelöst.*

Genehmigungs-erfordernisse

16.1 Nach den Bestimmungen des Bundesforstgesetzes 1996 und dem Organisationshandbuch der ÖBf AG waren alle die Bundesliegenschaften betreffenden Transaktionen im Vorstand und im Aufsichtsrat der ÖBf AG zu behandeln und zu genehmigen. Eine Analyse des RH von 52 Transaktionen ergab, dass in sieben Fällen der Aufsichtsrat nicht in vollem Umfang über die Geschäfte informiert wurde.

16.2 Der RH kritisierte, dass die erforderlichen Genehmigungen durch den Aufsichtsrat in sieben Fällen nicht vorlagen.

16.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG hätten einige der betroffenen Transaktionen keiner entsprechenden Genehmigung bedurft bzw. habe eine Genehmigung vorgelegen.*

Liegenschaftsverkehr

16.4 Der RH blieb bei seiner Kritik und wies insbesondere darauf hin, dass die Genehmigung einer Liegenschaftstransaktion zumindest im Einklang mit den intern geltenden Richtlinien zu erfolgen hätte.

17.1 Für Grundstücksverkäufe aus ehemals deutschem Eigentum (ohne Wertgrenze) sowie für sonstige Grundstücksverkäufe ab einem Kaufpreis von 3,63 Mill. EUR war zusätzlich eine Genehmigung des BMF einzuholen. Bei der Einräumung von Grunddienstbarkeiten war ebenfalls eine Befassung des BMF erforderlich. Bei einzelnen Grundstücksverkäufen über einem Kaufpreis von 4 Mill. EUR war die Befassung des Nationalrates notwendig. Anhand von Stichproben stellte der RH fest, dass in einem Fall beim Verkauf von ehemals deutschem Eigentum keine Befassung des BMF erfolgte und das BMF in zwei weiteren Fällen (Überschreitung der Wertgrenze) nicht vollständig informiert wurde.

17.2 Der RH kritisierte, dass auch in diesen Fällen die internen Bestimmungen und gesetzlichen Vorschriften nicht eingehalten wurden.

Liegenschaftsverwaltung

Bereich Immobilienverwaltung

18.1 Die ÖBf AG verwaltete zum Stichtag 31. Dezember 2006 insgesamt rd. 862.000 ha Grund mit rd. 3.500 Gebäuden.

Gemäß dem Unternehmenskonzept ÖBf-Horizont 2010 war es Ziel der ÖBf AG, potenziell ertragreich nutzbare Flächen einerseits nicht ungenutzt zu lassen und andererseits nicht zu verkaufen, wenn eine Nutzung mittelfristig ökologisch und wirtschaftlich möglich sein sollte. Die ÖBf AG stellte daher Liegenschaften für eine in der Regel entgeltliche Nutzung durch Dritte bereit. Eine Analyse der Vertragsabschlüsse ergab, dass sich die Anzahl der Verträge (2002: 18.396 und 2006: 22.573) im überprüften Zeitraum um rd. 22,7 % erhöhte.

18.2 Diese Entwicklung zeigte, dass der Unternehmensstrategie, nicht für den eigenen Bedarf erforderliche Liegenschaften im Besitz zu erhalten, jedoch so weit als möglich nutzbringend zu verwerten, erfolgreich Rechnung getragen wurde.

Personaleinsatz

19.1 Der Personalstand im Bereich Immobilienverwaltung reduzierte sich im überprüften Zeitraum um rd. 36 %. Dies war ausschließlich auf eine Verminderung des Mitarbeiterstandes im handwerklichen Bereich (um rd. 62,5 %) zurückzuführen, wie folgender Tabelle zu entnehmen ist.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anzahl ¹⁾						
Angestellte	34	35	36	36	33	37
Arbeiter	56	46	41	37	25	21
Summe	<u>90</u>	<u>81</u>	<u>77</u>	<u>73</u>	<u>58</u>	<u>58</u>

¹⁾ in Vollbeschäftigungäquivalenten (gerundet)

Quelle: Auswertung der ÖBf AG

Untersuchungen hinsichtlich der benötigten Personalstruktur bzw. Analysen des Personalbedarfes, die den Abbau begründeten, lagen nicht vor.

19.2 Die erreichte Reduzierung der Beschäftigten im Bereich Immobilienverwaltung sah der RH zwar als Erfolg, jedoch hätte für zusätzlich zu übernehmende Aufgaben – insbesondere eine Neuvermessung im Seebereich – eine Analyse der Aufgaben und des hierfür benötigten Personals erarbeitet werden sollen.

19.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG seien die Personalressourcen – ab Erkennen der Notwendigkeit des vermehrten Personaleinsatzes bei Vermessungsarbeiten – bei den zuständigen Forstbetrieben entsprechend angepasst worden.*

19.4 Da weiterhin keine Analyse vorlag, mit welchem Personal welches konkrete zeitliche Ziel erreicht werden sollte, sah der RH die angeführte Vorgangsweise als nicht zweckmäßig an.

Liegenschaftsverwaltung

Ziele der Immobilienbewirtschaftung

20.1 Ziele der Immobilienbewirtschaftung waren neben einer Erlössteigerung aus dem Immobiliengeschäft eine Steigerung des Anteiles am Gesamtumsatz, die Entwicklung von Immobilien für hochwertige Nutzung, die weitgehende Nutzung (Vermeidung von so genannten Leerständen) sowie die Strukturverbesserung des Immobilienbestandes.

Gebarungsentwicklung im Bereich Immobilienverwaltung

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Steigerung 2001 bis 2006
in Mill. EUR							
Gesamtumsatz	148,11	161,17	185,11	164,52	169,08	194,74	31,5
Erlöse Immobiliengeschäft	19,45	22,66	24,43	25,45	26,77	29,27	50,5
in %							
Anteil der Erlöse Immobiliengeschäft am Gesamtumsatz	13,13	14,06	13,20	15,47	15,83	15,03	-

Quellen: Jahresabschlüsse und Immobiliendatenbank ÖBf AG

20.2 Die Gebarungsentwicklung im überprüften Zeitraum zeigte, dass die ÖBf AG das Ziel, die Erlöse aus dem Immobiliengeschäft jährlich zu steigern, erreichen konnte.

Seenbewirtschaftung

Seenkonzepte

21.1 Im November 2001 erarbeitete die ÖBf AG für die im selben Jahr in ihre Verwaltung übertragenen Seegrundstücke Grundsätze der Seen- und Seeuferpolitik (Seeuferkonzept). Damit sollte die generelle Strategie für alle von der ÖBf AG verwalteten Seen festgelegt werden. Als Hauptziele nannte das Seeuferkonzept den Erhalt der natürlichen Seeufer, den freien Zugang zu den Seen sowie die Erzielung bestmöglicher wirtschaftlicher Ergebnisse.

Die Erreichung der Ziele des Seeuferkonzeptes sollte in regelmäßigen Abständen evaluiert werden, wobei eine erstmalige Evaluierung fünf Jahren nach der Erstellung (Jahresende 2006) vorgeschrieben wurde.

Der Evaluierungsbericht über das Seeuferkonzept lag bis September 2007 nicht vor.

21.2 Der RH beanstandete das Fehlen des Evaluierungsberichtes und empfahl, das Seeuferkonzept ehestens zu evaluieren.

21.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG habe die Evaluierung des Konzeptes nicht termingerecht bis Ende 2006 wegen der vordringlichen Lösung rechtlicher und wirtschaftlicher Fragen umgesetzt werden können.*

21.4 Der RH konnte der Argumentation der ÖBf AG nicht folgen, wonach eine Evaluierung des Konzeptes zur Lösung der rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen zurückgestellt werden musste. Vielmehr wäre die Feststellung und Analyse der zu Tage getretenen Probleme und die Erarbeitung von Lösungsansätzen Teil einer Evaluierung gewesen.

22.1 Für jeden einzelnen See war die Erstellung eines eigenen örtlichen Seenkonzeptes vorgesehen. Örtliche Seenkonzepte lagen Mitte 2007 nur für den Hallstätter See und den Längsee vor. Aufgrund eines erheblichen Nachbearbeitungsbedarfes (ungeklärte Vertragsverhältnisse, laufende Rechtsstreite) stellte die ÖBf AG die Ausarbeitung weiterer Detailkonzepte bis zu dessen Aufarbeitung zurück.

22.2 Der RH bemängelte, dass nach über fünf Jahren Nachbearbeitungszeit die Arbeit an den örtlichen Seenkonzepten nicht wieder aufgenommen und kein einziges weiteres Konzept erstellt wurde.

Er empfahl, die Erarbeitung der örtlichen Seenkonzepte wieder aufzunehmen und voranzutreiben.

22.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG habe das Fehlen von Einzelkonzepten keinerlei wirtschaftliche Auswirkungen.*

22.4 Der RH erwiderte, dass zumindest der Aufsichtsrat über die verfehlte Zielerreichung informiert hätte werden sollen.

Seenbewirtschaftung

Seenvermessungen

23.1 Die Seegrundstücke wiesen im Uferbereich erheblich Anlandungen auf. Der hohe Wert der Grundstücke und der Umfang der Anlandungen veranlasste die ÖBf AG, Vermessungen der betreffenden Grundstücke vorzunehmen. Das 2003 für die Kärntner Seen erstellte Vermessungskonzept sah vor, dass die Vermessungen innerhalb von fünf Jahren abgeschlossen werden sollten. Dieses Ziel konnte infolge von Personalmangel bei den zuständigen Forstbetrieben nicht eingehalten werden, so dass mit einer Fertigstellung frühestens 2010 zu rechnen ist.

23.2 Der RH bemängelte, dass die seinerzeitige Unternehmensleitung der ÖBf AG nicht zeitgerecht Gegenmaßnahmen bezüglich der Verzögerung bei den Vermessungsarbeiten setzte. Er erachtete die Entscheidung des neuen Vorstandes, das Immobilienpersonal eines bestimmten Forstbetriebes für diese Arbeiten aufzustocken, als zweckmäßig.

23.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG sei der Fortschritt maßgeblich von der Zusammenarbeit mit den regional zuständigen Vermessungsämtern abhängig. Außerdem komme es aufgrund zahlreicher rechtlicher Auseinandersetzungen mit den Eigentümern der angrenzenden Liegenschaften immer wieder zu Verzögerungen. Daher werde vorrangig eine Umsetzung des Tarifkonzeptes auf Basis der bestehenden Verträge forciert.*

23.4 Der RH entgegnete, dass die Verzögerung bei den Neuabschlüssen nicht ausschließlich wegen den zahlreichen rechtlichen Auseinandersetzungen mit den Eigentümern eintrat, sondern wegen der personellen Ausstattung bei den zuständigen Forstbetrieben.

Gebarungs-entwicklung

24.1 Durch ein neues Tarifkonzept konnten 2002 bis 2005 bei den neu hinzugekommenen Seen Ergebnisseigerungen (aus Pacht- und Nutzungsverträgen) von jährlich zwischen 12 % und 24 % und beim Seenaltbestand von 11 % und 10 % erzielt werden. Die sich im Jahr 2006 abzeichnende geringere Wachstumsrate von 8 % war vorrangig auf weniger Neuabschlüsse, bedingt durch Rückstände bei den Vermessungsarbeiten, zurückzuführen.

24.2 Der RH bemängelte, dass infolge der Rückstände bei den Vermessungen die Vertragsabschlüsse zurückgingen und damit nur geringere Erträge als möglich erzielt werden konnten. Er empfahl der ÖBf AG, die Seenvermessungen und die Abschlüsse der entsprechenden Pachtverträge voranzutreiben.

24.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG begründete sich ein Großteil der Verzögerungen mit rechtlichen Auseinandersetzungen mit den betroffenen Grundstückseigentümern.*

Beteiligungsstrategie und Beteiligungsmanagement

ÖBf Beteiligungs
GmbH

25.1 (1) Die ÖBf AG gründete Mitte 2000 die ÖBf Beteiligungs GmbH als 100 %iges Tochterunternehmen mit der Aufgabe, eine „Dachholding“-Funktion für alle Beteiligungen zu übernehmen. Die Geschäftsführung der ÖBf Beteiligungs GmbH nahmen jeweils die Vorstände der ÖBf AG wahr.

Zum Zeitpunkt der Gründung der ÖBf Beteiligungs GmbH bestand nur eine Beteiligung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH war die ÖBf AG über die ÖBf Beteiligungs GmbH an 14 weiteren Unternehmen beteiligt (ÖBf-Gruppe):

Beteiligungsstrategie und Beteiligungsmanagement



(2) Im Jahr 2002 begann die ÖBf AG mit der Entwicklung eines Beteiligungsmanagementkonzeptes, das Anfang 2003 fertiggestellt wurde. Darin definierte die ÖBf AG, dass zur Absicherung des wirtschaftlichen Erfolges ein Wachstum durch Beteiligungen an anderen Unternehmen geplant sei. Die Schwerpunkte sollten insbesondere in der Holzindustrie, der Nutzung des Wassers, im Tourismus, in der Produktion von erneuerbarer Energie und bei forstlichen Dienstleistungen gesetzt werden.

Eine Genehmigung bzw. eine Verbindlicherklärung dieses Konzeptes durch den Vorstand bzw. durch den Aufsichtsrat lag bis 2007 nicht vor. Nach Meinung der ÖBf AG konnte von einer Annahme des vorgelegten Konzeptes ausgegangen werden, weil in der Aufsichtsratssitzung im Dezember 2003 eine Bestellung von neuen Verantwortlichen in die ÖBf Beteiligungs GmbH erfolgte.

25.2 Das Beteiligungsmanagementkonzept stellte ein anspruchsvolles Papier dar, welches klare Ziele und Entscheidungsgrundlagen allgemeiner Art enthielt. Diese Überlegungen und Strategien hätten bereits zum Zeitpunkt der Gründung der ÖBf Beteiligungs GmbH und vor Eingehen von ersten Beteiligungen erstellt werden sollen. Der Argumentation der ÖBf AG hinsichtlich einer impliziten Genehmigung des Beteiligungsmanagementkonzeptes schloss sich der RH nicht an.

Der RH empfahl, für das Beteiligungsmanagementkonzept eine Genehmigung des Aufsichtsrates einzuholen.

Wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen

26.1 Der im Jahr 2005 von der ÖBf Beteiligungs GmbH ausgewiesene Bilanzverlust von 2,37 Mill. EUR erhöhte sich – vorrangig durch die Geschäftsgebarung der Foria Forstmanagement GmbH – auf 7,99 Mill. EUR im Jahr 2006.

Nur die Mayr Melnhof Holz Holding AG wies 2006 einen signifikanten Gewinn von rd. 5,64 Mill. EUR aus. Die anderen Unternehmen, wie

- die SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungsbetriebs GmbH mit – 0,14 Mill. EUR,
- die aqua plus Wasserversorgungs- und Abwasserversorgungs-GmbH mit – 0,74 Mill. EUR,

Beteiligungsstrategie und Beteiligungsmanagement

- die Wien Energie Bundesforste Biomasse Kraftwerk GmbH & Co KG mit – 1,22 Mill. EUR und
- die Foria Forstmanagement GmbH mit – 18,37 Mill. EUR wiesen teilweise erhebliche Jahresverluste aus.

26.2 Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die ÖBf Beteiligungs GmbH erst seit dem Jahr 2000 Beteiligungen eingegangen war, war zunächst mit „Anlaufverlusten“ zu rechnen. Der RH empfahl jedoch eine Analyse und Neubeurteilung jener eingegangenen Beteiligungen, die seit dem Jahr 2001 weder einen nachhaltigen Erfolg noch ein bemerkenswertes Wachstum auswiesen.

26.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG werde – nach einem positiven Beitrag der ÖBf Beteiligungs GmbH zum Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von 0,8 Mill. EUR im Geschäftsjahr 2006 – für das Jahr 2007 mit einem Gewinn von rd. 4,6 Mill. EUR gerechnet.*

Foria Forstmanagement GmbH

Aufgaben und Ergebnisentwicklung

27 2002 gründete die ÖBf Beteiligungs GmbH zusammen mit den Finanzen Staatsforsten – zu je 50 % – die Foria Forstmanagement GmbH (Foria) mit dem Geschäftszweck, Forstwirtschaft, insbesondere Forstmanagement, in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu betreiben. Ende 2006 betrug der Anschaffungswert des 50 %igen Anteils an der Foria gemäß Bilanz der ÖBf Beteiligungs GmbH 8,85 Mill. EUR.

Ziel der Tätigkeit in den mittel- und osteuropäischen Ländern war die Entwicklung eines neuen Standbeines in Zukunftsmärkten durch Holzhandel („Timbertrading“) und Forstbewirtschaftung für Dritte sowie die Betreuung wichtiger international tätiger Kunden auf diesen Märkten. Die ÖBf AG sah darin eine der wenigen Möglichkeiten zum Wachstum.

Die Foria gründete in den Jahren 2003 bis 2006 Tochtergesellschaften in Russland und Rumänien, wo sie den größten Geschäftsumfang erreichte, in der Ukraine, der Slowakei sowie der Tschechischen Republik mit einem Gesamtbuchwert (Ende 2006) von rd. 11 Mill. EUR. Zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahm die Foria Kredite bei einer österreichischen Bank in Höhe von 9,78 Mill. EUR auf. Letztlich entwickelten sich alle Teilgesellschaften negativ; die weitaus höchsten Verluste fielen in Russland an (2006 etwa 13 Mill. EUR).



Ergebnisentwicklung

	2004	2005	2006
	in Mill. EUR		
Gesamtumsatz der Teil- bzw. Tochtergesellschaften der Foria laut Budget	10,12	23,40	16,52
Ist-Gesamtumsatz der Teil- bzw. Tochtergesellschaften	7,60	18,05	keine Angabe
Summe der Ergebnisse der Teil- bzw. Tochtergesellschaften laut Budget	– 1,51	– 1,29	– 3,02
Summe der Ist-Ergebnisse der Teil- bzw. Tochtergesellschaften	– 2,49	– 5,43	– 23,47 ¹⁾
Jahresergebnis in der Gewinn- und Verlustrechnung der Foria	– 1,52	– 3,53	– 18,37

¹⁾ Schätzung bzw. vorläufiger Wert, ÖBf AG

Projekt Kostroma (Russland)

28.1 Gemäß einer inoffiziellen Arbeitsteilung zwischen den beiden Eigentümern der Foria sollte das Projekt im Gebiet Kostroma/Russland in erster Linie durch die finnischen Partner betreut werden. Die Foria stieß in Russland auf eine Vielzahl von Problemen, insbesondere die mangelnde Erschließung des Forstgebietes, notwendige Wechsel im lokalen Management und die unwirtschaftliche, qualitativ schlechte Zusammensetzung der gepachteten Wälder.

Die mangelnde Infrastruktur hatte Investitionen in Transportwege und –mittel zur Folge, die in der Errichtung eines eigenen Eisenbahn-Verladeterminals gipfelten. Gemäß Protokoll des Foria-Aufsichtsrates vom September 2004 sollten die Errichtungskosten 0,70 Mill. EUR betragen und der Terminal bis Ende November 2004 fertiggestellt sein. Da der Aufsichtsrat die Termine als sehr knapp gesetzt erachtete, beauftragte er das Management, den Aufsichtsrat über Kostenüberschreitungen zu informieren. Im Februar 2005 erfolgte eine einmalige Information des Aufsichtsrates betreffend eine Terminverschiebung und eine Erhöhung der Gesamtkosten auf 1 Mill. EUR.

Der Vorstand der ÖBf AG berichtete dem Aufsichtsrat der ÖBf AG im September 2005, dass mit einer „Teilfertigstellung Ende 2005 zu rechnen“ sei und die Errichtungskosten mit 4,5 Mill. EUR (inkl. ursprünglich nicht geplanter Bauten wie Werkstätten) angenommen würden.

Beteiligungsstrategie und Beteiligungsmanagement

Das Management der Foria wies Ende 2005 auf die Notwendigkeit „besserer“ Wälder hin und stellte im Juni 2006 fest, dass das Unternehmen mit den bestehenden Forstressourcen keine Zukunft hätte. In Verbindung mit dem unwirtschaftlichen Forstbestand und dem nunmehr fertiggestellten Terminal stellte der Foria-Geschäftsführer letztlich im August 2006 fest, dass sich die Anlagen am falschen Ort befanden. Ende 2006 verdoppelte die russische Regierung die Exportzölle für Rundholz und es verschlechterten sich auch andere wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

28.2 Jede Investitionsentscheidung ist grundsätzlich mit Unsicherheiten behaftet. Der RH kritisierte aber, dass die Erkenntnis über die einen wirtschaftlichen Erfolg ausschließende Forstzusammensetzung erst nach zwei Jahren und nach Durchführung bedeutender Investitionen, wie dem Verladeterminal, gewonnen wurde. Die Fehleinschätzung des Forstbestandes stellte einen schwerwiegenden Fehler in einem Kernkompetenzbereich sowohl der ÖBf AG als auch des finnischen Staatsforstbetriebes dar.

Die mehr als Versechsfachung der Investitionssumme für den Terminal innerhalb eines Jahres wies auf eine unzureichende Planung bzw. Mängel bei der lokalen Umsetzung hin.

28.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG sei die Liquidation der Foria Ende 2006 wegen massiver Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort (Änderung der politischen Situation; Steigerung der Exportzölle) erforderlich geworden.*

28.4 Der RH entgegnete, dass der Sichtweise der ÖBf AG die im Protokoll der Aufsichtsratssitzung der ÖBf AG dokumentierten Aussagen führender Mitarbeiter entgegenstanden, wonach die Fehler im Zusammenhang mit dem Projekt Kostruma selbst verursacht worden seien und nicht an der Situation in Russland gelegen hätten. Managementfehler wurden auch im Protokoll über das Board Meeting (Vorstandssitzung) der Foria aufgelistet.

Geschäftsführung

29.1 Jeder der beiden Eigentümer der Foria nominierte einen Geschäftsführer; die ÖBf-Gruppe einen bisherigen stellvertretenden Forstmeister (Forstakademiker) eines Forstbetriebes, der finnische Partner einen Mitarbeiter „mit entsprechender Berufserfahrung“. Aufgrund des eingetretenen Vertrauensverlustes in die bisherigen Geschäftsführer übernahm ab September 2005 der Leiter des Forstbetriebes Steiermark die alleinige Geschäftsführung. Die Tochtergesellschaften der Foria wurden von lokalen Managern und teilweise auch entsandten „Expatriats“ geleitet. In den meisten Tochtergesellschaften musste 2003 bis 2007 das Management zumindest ein Mal ausgetauscht werden.

Die Sitzungsunterlagen des Aufsichtsrates der Foria, dessen Vorsitz ein Vorstandsmitglied der ÖBf AG innehatte, waren zumeist von optimistischen Zahlen geprägt, die in der Folge zurückgenommen werden mussten. Wo Problemfelder aufgezeigt wurden, fehlten meist Vorschläge für Lösungsansätze.

Im September 2005 stellte die Innenrevision der ÖBf AG fest, dass das Rechnungs- und Berichtswesen sowie die IT-Systeme der Foria unzureichend und nicht aufeinander abgestimmt waren. Im Juni 2006 stellte der Geschäftsführer fest, dass in der Vergangenheit keine Entwicklung einer Kernstrategie stattgefunden hatte und die Entwicklung des Holzhandels ein Fehlschlag war.

Mit der Bestellung des neuen Geschäftsführers wurde zwar die Suche nach einem „Chief Financial Officer“ (CFO) eingeleitet, diese zog sich aber über einen längeren Zeitraum und blieb angesichts der sich rasch verschlechternden Unternehmensaussichten offen.

Im November 2006 erarbeitete die ÖBf AG ein Beteiligungskonzept, in dem detailliert notwendige Planungs- und Steuerungsmaßnahmen für das zukünftige Beteiligungsmanagement festgelegt wurden.

29.2 Der RH erachtete die Vorstellung, ein Netzwerk von neu zu errichtenden Unternehmen in Ländern wie Russland, Rumänien und Ukraine ohne straffe Führung durch Fachleute auf dem Gebiet des Beteiligungsmanagements und ohne eigene Spezialisten für internationales Finanz- und Rechnungswesen erfolgreich aufbauen zu können, für verfehlt. Die über die ÖBf Beteiligungs GmbH eingebundenen Führungskräfte aus dem Finanzbereich der ÖBf AG konnten diese Aufgabe „im Nebenjob“ nicht ausfüllen. Unter diesen Umständen war ein qualifizierter CFO auch kaum zu finden.

Beteiligungsstrategie und Beteiligungsmanagement

Angesichts der mangelnden Führungserfahrung der Geschäftsführer auf dem Gebiet internationaler Beteiligungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern wäre dem Aufsichtsrat eine erhöhte Verantwortung zur Absicherung der Funktionsfähigkeit der Steuerungs- und Kontrollsysteme sowie zur Festlegung einer klaren Strategie der Foria-Gruppe zugekommen. Der Aufsichtsrat nahm diese Verantwortung jedoch nicht wahr.

Er hätte die in den Aufsichtsrats-Unterlagen dokumentierten Unzulänglichkeiten früher zum Anlass nehmen sollen, die Funktionsfähigkeit des Finanz- und Planungswesens zu hinterfragen bzw. die Unterlagen durch Fachleute der ÖBf AG analysieren zu lassen. Dadurch hätten Unzulänglichkeiten früher als durch die Innere Revision im September 2005 aufgezeigt werden können.

Der RH beurteilte die im neuen Beteiligungskonzept festgelegten Planungs- und Steuerungsmaßnahmen positiv; er wies allerdings darauf hin, dass derartige Überlegungen der Schaffung einer internationalen Unternehmensgruppe hätten vorausgehen müssen.

Liquidation

30.1 Kurz nach dem Wechsel der Geschäftsführung der Foria diskutierte der Aufsichtsrat der Foria im Dezember 2005 die Alternative einer Beendigung des Betriebs. Die Schließungskosten wurden für Russland/Kostroma auf 6 Mill. EUR und für die gesamte Foria auf 10 bis 12 Mill. EUR geschätzt. Da aber eine Verbesserung der Situation sowie ein Steigen der zu erzielenden Preise erwartet wurden, fiel die Entscheidung zur Weiterführung der Foria. Ende 2006 bestanden die Alternativen, entweder wesentliches neues Kapital aufzubringen, die Foria in Konkurs gehen zu lassen oder durch eine stille Liquidation einen möglichst großen Teil des Vermögens bestmöglich zu verwerten. Die Eigentümer entschlossen sich zur Liquidation.

Das Liquidationskonzept sah vor, dass die Eigentümer der Foria alle Vermögenswerte abschreiben müssten und die erwarteten Liquidationserlöse von 4,4 Mill. EUR der finanzierenden Bank zuflössen, die damit bis zu etwa der Hälfte der Kredite abdecken könnte. Die bei der Foria entstandenen Verluste wurden weitestgehend im Ergebnis 2006 der ÖBf Beteiligungs GmbH berücksichtigt.

Die ÖBf Beteiligungs GmbH hatte gegenüber der Bank eine „weiche“ Patronatserklärung ohne Kapitalzusagen abgegeben. Anlässlich der diesbezüglichen Diskussion im Aufsichtsrat der ÖBf AG im März 2004 erklärte ein Vorstandsmitglied, dass bei beiden Gesellschaftern der Foria Einvernehmen hinsichtlich des Ausschlusses eines Konkurses bestünde. In der Aufsichtsrats-Sitzung der ÖBf AG im November 2006 erklärte dasselbe Vorstandsmitglied, dass, sollte die Bank das Liquidierungsszenario nicht mittragen, hinsichtlich beider Eigentümer der Konsens für eine Konkursanmeldung bestünde. Ein Vergleich mit der Bank käme nur dann zustande, wenn keine zusätzlichen Geldmittel von den Eigentümern bereitgestellt werden müssten.

Die Liquidation war für das Jahr 2007 vorgesehen. Grundsätzlich war davon auszugehen, dass die ÖBf-Gruppe die bisher in die Foria getätigten Investitionen verliert. In der Bilanz der ÖBf AG würde dies allerdings – auf Basis der Situation Mitte 2007 – keine Auswirkungen finden, weil der Wertverlust bei der ÖBf Beteiligungs GmbH in damaliger Höhe von etwa 8 Mill. EUR durch stille Reserven bei anderen Beteiligungen aufgewogen würde.

30.2 Der RH schloss sich der Ansicht der ÖBf AG an, dass die stille Liquidation unter den gegebenen Umständen die wirtschaftlichste Lösung darstellte.

30.3 *Laut Stellungnahme der ÖBf AG sei hinsichtlich der Liquidation der Foria mit der kreditgewährenden Bank eine einvernehmliche Regelung getroffen worden.*

Zusammenfassende Beurteilung zur Beteiligung an der Foria Forstmanagement GmbH

31 Die Besetzung der sich entwickelnden Märkte in den mittel- und osteuropäischen Ländern zur Durchführung von Eigengeschäften und zur Betreuung dort tätiger Kunden war als Strategie plausibel. Die Umsetzung der Strategie scheiterte im Wesentlichen an zwei Faktoren:

- Das Management der ÖBf-Gruppe unterschätzte stark die zur erfolgreichen Etablierung einer neu zu gründenden Unternehmensgruppe in den mittel- und osteuropäischen Staaten benötigten Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsysteme.

Beteiligungsstrategie und Beteiligungsmanagement

- Es erfolgte eine Fehlentscheidung im eigentlichen Kern-Kompetenzbereich der ÖBf-Gruppe (Forstwesen), nämlich eine Konzentration von Investitionen an einem letztlich als ungeeignet beurteilten Standort (Kostroma/Russland).

Nach in der Entscheidungsvorbereitung mehrfach geäußerter Meinung des Managements der ÖBf AG und unter Berücksichtigung der bei der Liquidation in Russland aufgetretenen Probleme bedeutete der gescheiterte Marktauftritt, dass zumindest in Russland auf absehbare Zeit kaum neuerliche Geschäftstätigkeit entfaltet werden kann.

Der anteilige Verlust in Höhe von etwa 9 Mill. EUR war für die ÖBf-Gruppe verkraftbar. Die ÖBf AG hat aus dem Scheitern dieser Beteiligung insofern Konsequenzen gezogen, als ein Beteiligungskonzept „angepasst“ wurde, das für die Zukunft die Bedeutung der Managementkompetenzen berücksichtigt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

Österreichische
Bundesforste AG

- (1) Die Erfassung der Liegenschaftsdaten wäre umgehend abzuschließen und der Datenbestand in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren. **(TZ 4)**
- (2) Die Liegenschaftstransaktionen sollten transparent, übersichtlich, nach Perioden abgegrenzt und für Dritte nachvollziehbar dokumentiert werden. **(TZ 11)** Auf die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips wäre zu achten. **(TZ 15)**
- (3) Die Berichte gemäß Bundesforstgesetz 1996 wären quartalsweise vorzulegen sowie der Bericht über das dritte Quartal durch eine ex ante-Schätzung über Transaktionen im vierten Quartal zu ergänzen, um so vor Jahresende die eventuell notwendige Erweiterung des gesetzlichen Rahmens erreichen zu können. **(TZ 13)**
- (4) Das generelle Seeuferkonzept wäre ehestens zu evaluieren und die Erarbeitung der örtlichen Seenkonzepte wäre wieder aufzunehmen. **(TZ 21, 22)**
- (5) Die Seenvermessungen und die Abschlüsse der entsprechenden Pachtverträge wären voranzutreiben. **(TZ 24)**



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMLFUW

Österreichische Bundesforste AG

(6) Für das Beteiligungsmanagementkonzept sollte beim Aufsichtsrat eine Genehmigung eingeholt werden. **(TZ 25)**

(7) Eine Analyse und Neubeurteilung jener eingegangenen Beteiligungen, die seit dem Jahr 2001 weder einen nachhaltigen Erfolg noch ein bemerkenswertes Wachstum auswiesen, sollte vorgenommen werden. **(TZ 26)**

BMF und BMLFUW

(8) Regelmäßige Kontrollen der Berichte über die Liegenschaftstransaktionen der ÖBf AG hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den am Liegenschaftskonto tatsächlich verbuchten Transaktionen wären durchzuführen. **(TZ 11)**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes sowie Schnittstellenmanagement zum Fonds Soziales Wien

Die Kompetenzverteilung in der österreichweiten Pflegevorsorge und die organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeiten führten beim Magistrat der Stadt Wien zu einer uneinheitlichen Administration des Pflegegeldes, zu Mängeln beim Schnittstellenmanagement sowie zu vermeidbaren Verwaltungsaufwendungen. Die Verfahren zur Gewährung von Landes- und Bundespflegegeld dauerten 2006 in 72 % der Fälle länger als drei Monate.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziele der Geburtsüberprüfung waren die Erhebung des erforderlichen Reformbedarfs im Bereich Pflegegeld sowie die Beurteilung am Beispiel Land Wien, inwiefern die Aufteilung des einheitlichen Systems der Pflegevorsorge nach Behördenzuständigkeit einen sparsamen, wirtschaftlichen und einheitlichen Vollzug der Pflegegeldgesetze gewährleistet. (TZ 1)

Allgemeiner Teil

Bis zum Jahr 2050 wird der Anteil der über 60-Jährigen in Österreich um rd. 79 % ansteigen. (TZ 3)

Das derzeitige Pflegestufenmodell berücksichtigt Kinder und Jugendliche sowie demente Personen nur unzureichend. (TZ 4, 5, 6) Die Einstufungsmethoden beim Pflegegeld sind uneinheitlich. (TZ 7) Der tatsächliche Pflegebedarf findet nur zum Teil in der zuerkannten Pflegestufe Deckung. (TZ 8)

Kurzfassung

Die Zersplitterung der Entscheidungsträger auf Bundes- und Landesebene führte zu einem uneinheitlichen Vollzug im Bereich Pflegegeld. Unterschiede waren z.B. bei der Einstufung von Kindern und Jugendlichen (TZ 4), bei der Erhebung dementieller Erkrankungen (TZ 6), bei Kompetenzübergängen (TZ 10), bei den Tarifen für die ärztliche Begutachtung (TZ 11), bei der Verrechnung der Amtshilfe in den Bundesländern (TZ 12), bei der Administration des Pflegegeldes (TZ 15), bei der Verfahrensdauer (TZ 16) sowie bei der Verrechnung des Pflegegeldes bei stationärer Versorgung (TZ 22) festzustellen. Die Zuständigkeit für die Personengruppe der pensionierten beamteten Landeslehrer wechselte sogar innerhalb derselben Organisationseinheit. (TZ 9)

Pflegegeld in Wien

26,8 % der Pflegegeldverfahren im Jahr 2006 dauerten länger als ein halbes Jahr. Allein die Durchführung der ärztlichen Begutachtungen benötigte rd. 68 % der Gesamtverfahrensdauer. (TZ 16, 17)

Die Administration des Pflegegeldes sowie die Verrechnung der Aufwendungen im eigenen Wirkungsbereich und in der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgten nur unzureichend abgegrenzt. (TZ 22, 29)

Das Schnittstellenmanagement bei Zuständigkeitswechsel und zum Fonds Soziales Wien war vor allem bei den ärztlichen Begutachtungen sowie beim Informationsaustausch verbesserungswürdig. (TZ 8, 10, 20, 21, 22)

Beim Magistrat der Stadt Wien waren zwei Magistratsabteilungen sowie die Wiener Stadtwerke mit Pflegegeldangelegenheiten betraut und die Verfahrensschritte trotz teilweise niedriger Fallzahlen auf insgesamt neun Organisationseinheiten aufgeteilt. (TZ 15, 23)

Die sondervertraglich angestellten Ärzte hatten neben ihren sonstigen Verpflichtungen meist nur einzelne Stunden Zeit, Pflegegeldbegutachtungen durchzuführen; ein Teil der Ärzte nahm außerhalb der Dienstzeit Begutachtungen auf Honorarbasis vor. (TZ 25, 26) Insgesamt standen nur 26 externe Vertrauensärzte zur Verfügung; ein Kontingent an durchzuführenden Begutachtungen war nicht vereinbart. (TZ 17, 24)



Kurzfassung

BMSK

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

Kinder und Jugendliche mussten mangels Hausbesuchs zur Begutachtung in die Außenstelle gebracht werden. (TZ 23) Einzelne Ärzte nahmen sich für die Untersuchung des Pflegebedürftigen nur zehn Minuten Zeit. Die Qualität der Begutachtungen war verbesserungswürdig. (TZ 27)

Beim Magistrat der Stadt Wien waren mit Ende Juni 2007 insgesamt 462 Pflegegeldrückforderungen mit einem Gesamtbetrag von 870.305 EUR offen. (TZ 28)

Nicht jeder Pflegegeldbezieher besaß eine Sozialversicherungsnummer oder eine e-card. Mangels einer gesetzlichen Verpflichtung waren die vom Magistrat der Stadt Wien administrierten Pflegegeldbezieher in der Bundespflegegeld-Datenbank nicht vollständig erfasst. Die Ruhendstellungen des Pflegegeldes erfolgten händisch und unvollständig. (TZ 13, 18, 19)

**Kenndaten zum Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des
Bundespflegegeldgesetzes sowie zum Schnittstellenmanagement zum Fonds Soziales Wien**

Rechtsgrundlagen	Wiener Pflegegeldgesetz (WPGG), LGBL. Nr. 42/1993 i.d.g.F. Gesetz über das Pensionsrecht der Beamten der Bundeshauptstadt Wien, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen, LGBL. Nr. 67/1995 i.d.g.F. Bundespflegegeldgesetz (BPGG), BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F. Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen samt Anlagen, BGBl. Nr. 866/1993		
Gebarung	2004	2005	2006
Pflegegeldbezieher		Anzahl	
Personen ohne Pensionsbezug ¹⁾	9.288	9.369	9.797
pensionierte Beamte des Magistrates der Stadt Wien ²⁾	1.625	1.614	1.746
pensionierte Beamte der Wiener Stadtwerke ²⁾	1.408	1.398	1.389
pensionierte beamtete Landeslehrer ³⁾	391	390	440
Leistungsbezieher nach dem Opferfürsorgegesetz ³⁾	57	53	49
Summe	12.769	12.824	13.421
		in Mill. EUR	
auszahltes Landespflegegeld	59,2	60,7	62,8
auszahltes Bundespflegegeld	2,2	2,3	2,5
Pflegegeldverfahren insgesamt⁴⁾	6.227	6.435	7.294
Personalbedarf für das Pflegegeld in der MA 15⁵⁾		Anzahl	
Verwaltungspersonal	-	-	21,2
angestellte Ärzte ⁶⁾	-	-	3,4
Personalausgaben für das Pflegegeld in der MA 15⁷⁾		in EUR	
Verwaltungspersonal	684.276	650.332	733.899
angestellte Ärzte	435.442	412.557	422.050
Fonds Soziales Wien	399,9	775,6	802,4
<i>davon Bereich Pflege (stationär und ambulant)</i>	- ⁸⁾	488,5	519,2

¹⁾ Pflegegeldbezieher nach dem WPGG

²⁾ Pflegegeldbezieher nach § 31 Pensionsordnung i.V.m. dem WPGG

³⁾ Pflegegeldbezieher nach dem BPGG

⁴⁾ Bei den Wiener Stadtwerken sowie den Leistungsbeziehern nach dem Opferfürsorgegesetz sind die Nachuntersuchungen nicht enthalten.

⁵⁾ Berücksichtigt wurden in der MA 15 die Referate V/3 Pflegegeld, Referat VI/4 Begutachtungen von Erwachsenen, Referat V/2 Sozialrecht, Referat V/1 Opferfürsorge und Referat IV/2 Begutachtungen von Kindern und Jugendlichen. Die Auswertung erfolgte in Vollzeitäquivalenten, die Daten für 2004 und 2005 waren nicht vollständig verfügbar.

⁶⁾ Berücksichtigt wurden in der MA 15 die Referate VI/4 (Erwachsenenbegutachtung) und Referat IV/2 (Begutachtungen von Kindern und Jugendlichen); beim Referat IV/2 ohne Leitung.

⁷⁾ Summe aus Bezügen und Dienstnehmeranteilen. Der im Rechnungsabschluss des Magistrates der Stadt Wien ausgewiesene Personal- und Sachaufwand für das Pflegegeld beinhaltet lediglich die MA 15, Referat V/3.

⁸⁾ Rumpfjahr, keine Ausgaben

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2007 den Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes (WPGG) und des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) beim Land Wien sowie die sich daraus ergebenden Schnittstellen zum Fonds Soziales Wien (FSW).

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Erhebung des erforderlichen Reformbedarfs im Bereich Pflegegeld sowie die Beurteilung, inwiefern die Aufteilung des einheitlichen Systems der Pflegevorsorge nach Behördenzuständigkeit (Pflegegeld als Annexleistung zur Grundleistung) einen sparsamen, wirtschaftlichen und einheitlichen Vollzug der Pflegegeldgesetze gewährleistet.

Beim Land Wien, das sowohl Landes- als auch Bundespflegegeld zu vollziehen hatte, wurde vor allem die Aufbau- und Ablauforganisation der verschiedenen Vollzugsstellen untersucht sowie die Effizienz und das Schnittstellenmanagement zum FSW genauer betrachtet. Von besonderem Interesse war dabei die Durchführung der Pflegegeldbegutachtungen im Magistrat der Stadt Wien.

Zu dem im Dezember 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMSK und der Wiener Stadtsenat betreffend den Magistrat der Stadt Wien, die Wiener Stadtwerke und den FSW im März 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2008.

Allgemeiner Teil

Allgemeines

2 Das Pflegegeld wurde im Jahr 1993 als einheitliche Geldleistung für alle pflegebedürftigen Personen eingeführt. Es dient dazu, einen Teil der pflegebedingten Mehraufwendungen ungeachtet der Art der zugrunde liegenden Krankheit oder Behinderung pauschal abzugelten.

Die Zuständigkeit der Behörden für die Ermittlung des Pflegebedarfs, Bescheidausstellung und Auszahlung des Pflegegeldes richtet sich nach jener für die Grundleistung und ist auf viele Entscheidungs- bzw. Pflegegeldträger aufgeteilt.

Personen mit Pensionsbezug und ihre Angehörigen beziehen Bundespflegegeld von einer Reihe von Entscheidungsträgern des Bundes als auch von den neun Bundesländern (mittelbare Bundesverwaltung). Im eigenen Wirkungsbereich gewähren die Bundesländer Landespflegegeld für Personen ohne Pensionsbezug und pensionierte Landesbeamte.

Eine Reihe von Feststellungen des RH über den Vollzug des Pflegegeldes im Land Wien und den Schnittstellen zum FSW ist von allgemeiner Bedeutung für ein einheitliches System der Pflegevorsorge. Sie sind daher – neben dem allgemeinen Reformbedarf der Pflegevorsorge – vorab in diesem Teil des Berichts dargestellt.

Prognose des Pflegebedarfs

3.1 Gemäß der Bevölkerungsvorausschätzung 2007 der Statistik Austria wird der Anteil der Bevölkerung Österreichs der über 60-Jährigen von 1,82 Millionen im Jahr 2006 um rd. 79 % auf 3,26 Millionen im Jahr 2050 ansteigen. Davon werden mehr als ein Drittel (33,8 % bzw. 1.100.889 Personen) zwischen 80 und über 100 Jahre alt sein.

Die Zunahme der Anzahl älterer Menschen lässt auch eine Erhöhung des erforderlichen Pflegebedarfs erwarten. Der im Jahr 2006 bestandene Aufwand für Bundespflegegeld in Höhe von 1,62 Mrd. EUR würde somit auf etwa 2,9 Mrd. EUR im Jahr 2050 ansteigen.¹⁾

¹⁾ Dabei handelt es sich um eine vorsichtige Prognose. Bei Berücksichtigung von Bundes- und Landespflegegeld ist im genannten Zeitraum mit einer Aufwandssteigerung aufgrund der demographischen Entwicklung (Vervierfachung der Anzahl der über 80-Jährigen) auf über 3,5 Mrd. EUR zu rechnen.

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

3.2 Der RH empfahl dem BMSK Vorkehrungen zu treffen, um die langfristige Finanzierbarkeit des Systems der Pflegevorsorge sicherzustellen. So wäre neben einer Überarbeitung der Anspruchsvoraussetzungen auch eine Neukonzeption des derzeit aus allgemeinen Budgetmitteln finanzierten Pflegegeldes in Form einer Versicherungsleistung denkbar.

3.3 Das BMSK teilte die Ansicht des RH, dass eine Weiterentwicklung des bisher bewährten Systems der Pflegevorsorge erforderlich sei. Es verwies auf das aktuelle Regierungsprogramm und die zwischenzeitig eingesetzte Arbeitsgruppe zur Neugestaltung der Pflegevorsorge. Zur Frage der Finanzierung und Organisation sei vor kurzem das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) mit einer entsprechenden Studie beauftragt worden.

Reformbedarf des Pflegestufenmodells

Einstufung von Kindern und Jugendlichen

4.1 (1) Bei der Ermittlung des Pflegebedarfs von Kindern und Jugendlichen (bis zum vollendeten 15. Lebensjahr) musste der Betreuungsaufwand für gleichaltrige, gesunde Kinder bei der Einstufung angerechnet werden.¹⁾ Ergaben sich dadurch weniger als 180 Stunden Pflegebedarf monatlich, erhielten auch schwerst mehrfachbehinderte Kinder nur eine niedrige Pflegestufe.²⁾

¹⁾ Verschiedene Betreuungs- und Hilfsmaßnahmen werden überhaupt nicht oder erst ab einem bestimmten Alter berücksichtigt. Ab 18 Monaten wurde die Mobilitätshilfe im engeren Sinn, ab drei Jahren die Verrichtung der Notdurft und ab fünf Jahren die tägliche Körperpflege sowie das An- und Auskleiden angerechnet. Der Aufwand für Hausarbeitstätigkeiten und die Zubereitung von Mahlzeiten war bei unter 15-Jährigen überhaupt nicht zu berücksichtigen.

²⁾ Für die Pflegestufen 5 bis 7 waren monatlich mehr als 180 Stunden Pflegebedarf erforderlich.

(2) Der vom damaligen BMSGK entwickelte Kinderbegutachtungsbo gen war nur für einen Teil der Entscheidungsträger auf Bundesebene rechtsverbindlich. Bei der Einstufung von Kindern und Jugendlichen kam es auf Bundes- und Landesebene zu uneinheitlichen Vollzugspraktiken.

Im Jahr 1999 gründeten die Bundesländer unter Mitwirkung des damaligen BMAGS eine Arbeitsgruppe, um einen neuen Begutachtungsbo gen und ein Konsensuspapier für eine einheitliche Kinderbegutachtung in Österreich auszuarbeiten. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung erzielten die Bundesländer keinen Konsens.

Reformbedarf des Pflegestufenmodells

Abgrenzung zur medizinischen Hauskrankenpflege

4.2 Der RH empfahl dem BMSK, eine österreichweit einheitliche gesetzliche Regelung zur Begutachtung von Kindern und Jugendlichen anzustreben.

4.3 Das BMSK wies darauf hin, dass von der mit diesem Thema befassten Arbeitsgruppe in absehbarer Zeit mit Ergebnissen zu rechnen sei.

5.1 Medizinische Hauskrankenpflege – diese umfasste qualifizierte Pflegeleistungen wie z.B. Injektionen, Sondenernährung und Wundversorgung – war eine Pflichtleistung der Krankenversicherung und durfte bei der Bemessung des Pflegegeldes nicht berücksichtigt werden.¹⁾ Gemäß einem Erkenntnis des VfGH waren die Krankenversicherungs träger nur dann zur Kostentragung für medizinische Hauskrankenpflege verpflichtet, wenn es sich um nicht ununterbrochen erforderliche, krankenhausersetzende Maßnahmen handelte und keine Intensivpflege mit intensivmedizinischer Ausstattung, wie z.B. ständige Beatmung mit „Rund-um-die-Uhr-Pflege“, erforderlich war.

¹⁾ Für die Nichtanrechnung beim Pflegegeld war nur entscheidend, dass die jeweiligen Verrichtungen der medizinischen Hauskrankenpflege zuzurechnen sind, nicht aber, ob der Betroffene tatsächlich eine solche in Anspruch nimmt.

Berücksichtigung der Demenz

5.2 Der RH empfahl dem BMSK, den finanziellen Aufwand für die häusliche Langzeitpflege chronisch kranker und/oder schwerbehinderter Kinder in ausreichendem Maße abzugelten. Damit würde der Bedeutung der häuslichen Pflege für die psychosoziale Entwicklung der Kinder sowie dem enormen zeitlichen und finanziellen Einsatz der Angehörigen Rechnung getragen.

5.3 Das BMSK verwies auf die zu erwartenden Ergebnisse der Arbeitsgruppe.

6.1 Geistige oder psychische Behinderungen (Demenz) waren bei der Einstufung mit zehn Stunden monatlich (zusätzliches Motivationsgespräch) zu berücksichtigen. Bei sonst gutem Gesundheitszustand erreichten demente Personen oftmals weniger als 180 Stunden Pflegebedarf monatlich. Der zeitlich aufwendige Betreuungsbedarf fand daher in der zuerkannten Pflegestufe keine Deckung.

Die Erhebung der geistigen oder psychischen Behinderungen im Rahmen der ärztlichen Begutachtung erfolgte weder standardisiert noch österreichweit einheitlich.



Uneinheitliche Einstufungsmethoden

6.2 Im Gegensatz zu körperlichen Einschränkungen waren die Besonderheiten geistiger und psychischer Behinderungen bei den Einstufungskriterien und bei der Vornahme der Pflegegeldbegutachtungen unzureichend berücksichtigt. Der RH empfahl dem BMSK, österreichweit eigene Begutachtungsstandards und Einstufungskriterien für geistige und psychische Behinderungen zu erarbeiten.

6.3 Das BMSK verwies auf einen diesbezüglichen Erlass vom Februar 2006.

6.4 Aufgrund der beschränkten Verbindlichkeit des Erlasses (er gilt nur für Entscheidungsträger im Zuständigkeitsbereich des BMSK) und der Vielzahl an Entscheidungs- und Pflegegeldträgern empfahl der RH eine darüber hinausgehende Standardisierung.

7.1 Der Pflegebedarf der körperlichen und/oder geistigen Beschwerden wird zum Zeitpunkt der ärztlichen Begutachtung (funktionsbezogene Einstufung) ermittelt. Werden dabei jedoch bestimmte Diagnosen festgestellt, sind dafür fixe Pflegestufen vorgesehen (diagnosebezogene Einstufung)¹⁾. Die sich je nach Methode ergebende höhere Pflegestufe wird sodann zuerkannt. Gerade bei jüngeren Personen mit diagnosebezogener Einstufung kann die zuerkannte Pflegestufe z.T. erheblich über dem tatsächlichen Pflegebedarf liegen.

¹⁾ So erhalten z.B. sehbehinderte Personen die Pflegestufe 3, blinde Personen die Pflegestufe 4, taubblinde Personen die Pflegestufe 5. Rollstuhlfahrern mit bestimmten Diagnosen wird die Pflegestufe 3 zugesprochen, sind sie zusätzlich stuhl- und/oder harninkontinent oder weisen sie eine Blasen-/Mastdarmlärmung auf, wird ihnen die Pflegestufe 4 und falls auch ein deutlicher Ausfall der Beweglichkeit der Arme auftritt, die Pflegestufe 5 zuerkannt. Von 347.643 per 31. Dezember 2007 in der Bundespflegegeld-Datenbank eingetragenen Pflegegeldbeziehern waren 94,4 % funktionsbezogen und 5,6 % diagnosebezogen eingestuft.

7.2 Der RH verwies auf die mögliche Entkoppelung von Pflegebedarf und Pflegestufe. Während funktionsbezogen nur der Pflegebedarf zum Zeitpunkt der Begutachtung maßgeblich ist, berücksichtigt die diagnosebezogene Einstufung nicht den verminderten Pflegebedarf aufgrund zwischenzeitiger Rehabilitationsmaßnahmen. Er empfahl dem BMSK, den Vorrang der Rehabilitation beim Pflegegeld in einheitlicher Weise zu berücksichtigen.

Reformbedarf des Pflegestufenmodells

7.3 Nach Ansicht des BMSK sei generell kein Vorrang der Rehabilitation in der Pflege gegeben. Diagnosebezogene Mindesteinstufungen sollten auch allfällige Schlechterstellungen bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Menschen bei der seinerzeitigen Einführung des Pflegegeldes vermeiden.

7.4 Der RH erwiderte, dass Maßnahmen der Rehabilitation zur Verminde-
rung des tatsächlich erforderlichen Pflegebedarfs beitragen und daher
der Pflege vorgehen sollten. Die diagnosebezogene (fixe) Zuordnung
einer Pflegestufe ist jedoch vom tatsächlichen Pflegebedarf zum Zeit-
punkt der Begutachtung unabhängig. Die Zuerkennung von Pflegegeld
sollte jedoch österreichweit nach einheitlichen Kriterien erfolgen.

Finanzielle Schlechterstellungen für Personen mit vorgängig höheren Leistungen werden durch die bereits seit Einführung des Pflegegeldes vorgesehenen Ausgleichszahlungen vermieden.

Unterschied Pflegebedarf und Pflegestufe

8.1 (1) Der FSW führte bei Heimaufnahme von Pflegebedürftigen eine Ermittlung des Pflegebedarfs nach den Vorgaben der Pflegegeldge-
setze mit eigenen externen Ärzten und/oder diplomierten Gesundheits-
und Krankenpflegepersonen durch („Pflegegeldvorbegutachtung“). Im Jahr 2006 wurden z.B. rd. 681 von Ärzten abgerechnete Vorbegutach-
tungen durchgeführt.

(2) Ein Vergleich des vom FSW festgestellten Pflegebedarfs mit der bestehenden Pflegestufe (vom 1. Februar bis 15. Juni 2007) ergab in 37,1 % der Fälle (502 von 1.354 Heimaufnahmen) Abweichungen: bei 13,1 % bis zu drei Pflegestufen über und bei 86,9 % der Fälle bis zu vier Pflegestufen unter der zuerkannten Pflegestufe.

Ergab die Pflegegeldvorbegutachtung einen höheren Pflegebedarf als es der zuerkannten Pflegestufe entsprach, leitete der FSW beim zuständigen Entscheidungsträger ein neues Verwaltungsverfahren mit einer neuerlichen ärztlichen Begutachtung ein. Lag der festgestellte Pflegebedarf unter der gewährten Pflegestufe, unterblieb in allen vom RH überprüften Fällen eine Verständigung des zuständigen Entscheidungsträgers.

8.2 Der RH empfahl dem FSW, Beurteilungen des Pflegebedarfs dem zuständigen Entscheidungsträger zu überlassen, um Doppelbegutachtungen und damit verbundenen Verwaltungsmehraufwand zu vermeiden. Die Entscheidungsträger müssten jedoch bei Bedarf kurzfristig Begutach-
tungen durchführen können.



Unterschied Pflegebedarf und Pflegestufe



Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

Weiters wies der RH darauf hin, dass mehr als 13 % der Fälle eine zu hohe Pflegestufe aufwiesen und damit das Pflegegeld für diese Pflegebedürftigen einen Einkommensbestandteil darstellen könnte, während ein erheblicher Anteil der Pflegebedürftigen kein ausreichendes Pflegegeld bei Heimaufnahme bezog. Die zuerkannten Pflegestufen trugen daher – als Ergebnis einer Momentaufnahme zum Begutachtungszeitpunkt – der Veränderlichkeit des Pflegebedarfs nur ungenügend Rechnung.

Er empfahl dem BMSK zu evaluieren, inwieweit die Beurteilungsmaßstäbe der Pflegegeldgesetze und der Einstufungsverordnungen dem zeitlichen Verzug bei der Erhöhung sowie Herabsetzung des Pflegegeldes ausreichend Rechnung tragen.

Dem FSW empfahl der RH, auch in jenen Fällen, in denen der festgestellte Pflegebedarf unter der zuerkannten Pflegestufe lag, eine entsprechende Anpassung beim zuständigen Entscheidungsträger zu veranlassen.

8.3 *Das BMSK wies in seiner Stellungnahme auf die in § 9 BPGG normierten Wirksamkeitsstichtage und die amtswegigen Nachuntersuchungen hin.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates seien die Evaluierung und allfällige Neugestaltung der Einstufungsverordnungen bereits Gegenstand von Arbeitskreisen beim BMSK unter Beteiligung aller Bundesländer.

Die Einschätzungen des FSW zur Pflege und Betreuung würden nicht der Feststellung von Pflegestufen im Rahmen der Zuerkennung von Pflegegeld dienen. Der FSW habe daher bereits begonnen, die Bezeichnungen zu ändern, um weitere Verwechslungen mit der Pflegegeldeinstufung zu vermeiden.

8.4 Der RH entgegnete dem BMSK, dass grundsätzlich nur der jeweilige begutachtende Arzt über den „Dauerzustand“ der körperlichen/geistigen Einschränkungen entscheidet und daher für die Vornahme von Nachuntersuchungen maßgeblich ist. Die Frequenz und Vornahme derartiger Untersuchungen wird von den Entscheidungsträgern unterschiedlich gehandhabt; ein einheitliches System „amtswegiger Nachuntersuchungen“ fehlt.

Dem Wiener Stadtsenat erwiderte der RH, dass die Erhebungskriterien des FSW zur Ermittlung des Pflegebedarfs mit denen der Entscheidungsträger vergleichbar sind. Die tatsächliche Bezeichnung der „Pflegegeldvorbegutachtung“ des FSW ist daher unerheblich.

**Kompetenzbereiche
von Bund und
Ländern**

9.1 Bund und Länder vereinbarten gemäß Art. 15a B-VG, im Rahmen ihrer Kompetenzbereiche ein umfassendes Pflegeleistungssystem an Geld- und Sachleistungen einzuführen. Die Bundesländer verpflichteten sich, für die Gewährung des Pflegegeldes Landesgesetze sowie Verordnungen mit gleichen Grundsätzen und Zielsetzungen wie der Bund zu schaffen.

Ende Juni 2007 bezogen rd. 330.000 Personen Pflegegeld nach dem BPGG. Dafür waren insgesamt 25 Entscheidungsträger im Bereich des Bundes und der Länder (mittelbare Bundesverwaltung) zuständig.¹⁾ Zusätzlich bezogen rd. 60.000 Personen ohne Pensionsbezug von den Bundesländern Pflegegeld nach den jeweiligen Landespflegegeldgesetzen, davon knapp ein Viertel in Wien.

¹⁾ Pensionsversicherungsanstalt, Sozialversicherungsanstalt der Bauern, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, Versicherungsanstalt öffentlich Bedienter, Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau, Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats

ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, Nachgeordnetes Personalamt der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen, Präsident des Nationalrates, Bundesregierung, Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Nachgeordnetes Personalamt der Telekom Austria Aktiengesellschaft, Personalamt der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft

Die Landeshauptleute von Wien, Niederösterreich, Steiermark, Salzburg, Tirol, Kärnten, Burgenland sowie Vorarlberg waren für die Personengruppe der pensionierten beamteten Landeslehrer und für Leistungen nach dem Opferfürsorgegesetz, der Landeshauptmann von Oberösterreich für Leistungen nach dem Opferfürsorgegesetz und der Landesschulrat für Oberösterreich für die pensionierten beamteten Landeslehrer zuständig.

Jedes Bundesland war im eigenen Wirkungsbereich auch für seine pensionierten Beamten gemäß den jeweiligen bezüge- und pensionsrechtlichen Bestimmungen²⁾ sowie im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung für die Personengruppen der pensionierten beamteten Landeslehrer und der Leistungsbezieher nach dem Opferfürsorgegesetz zuständig.

²⁾ Dies erfolgte auch bei ausgegliederten Aufgaben, z.B. Wiener Stadtwerke. Im Bundesland Wien ist die Gemeinde Wien Pflegegeldträgerin für die Gemeindebedienten im Ruhestand bzw. deren Hinterbliebene.

Eigene und mittelbare Zuständigkeiten erforderten z.B. zum Zeitpunkt des Pensionsantritts eines beamteten Landeslehrers mit Pflegegeldbezug einen Entziehungsbescheid für Landespflegegeld und einen Zuerkennungsbescheid für Bundespflegegeld durch ein und dieselbe Organisationseinheit (Land Wien).

9.2 Der RH verwies auf den im Vergleich zum Bund insgesamt geringen Anteil an Pflegegeldbeziehern der Bundesländer. Die vom RH bereits in den Berichten über den Vollzug des BPGG bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (Reihe Bund 2007/12) und beim ehemaligen Bundespensionsamt (seit 1. Jänner 2007 BVA-Pensionsservice; Reihe Bund 2008/7) festgestellte Zersplitterung der Entscheidungsträger auf Bundesebene setzte sich im Bereich der Bundesländer fort.

Der RH empfahl dem BMSK eine österreichweite Bündelung der Vollzugskompetenzen für Leistungsbezieher nach dem Opferfürsorgegesetz. Die Administration der Personengruppen im Bereich Opferfürsorge und auch der pensionierten beamteten Landeslehrer wäre zweckmässigerweise an Organe des Bundes zu übertragen. Damit könnten die Ausgaben- und Aufgabenverantwortlichkeit zusammengeführt sowie unnötiger Verwaltungsaufwand, z.B. durch Kompetenzwechsel innerhalb einer Verwaltungseinheit, vermieden werden.

9.3 Nach Ansicht des BMSK richte sich die Empfehlung des RH nicht an die Vollziehung, sondern an den Gesetz- bzw. Verfassungsgesetzgeber. Mit der genannten Problematik sei auch eine Arbeitsgruppe befasst. Das BMSK prüfe nunmehr, inwieweit eine Verminderung der derzeit 25 Entscheidungsträger – vor allem jene mit einer nur geringen Anzahl an Pflegegeldbeziehern – auf Bundesebene möglich sei.

9.4 Der RH wies auf die bereits im § 22 BPGG bestehende gesetzliche Ermächtigung des Bundesministers für Soziales und Konsumentenschutz hin, wonach Änderungen im Wege einer Verordnung möglich sind.

Im Bundesland Wien werden 46 % sämtlicher Pflegegeldbezieher im Bereich Opferfürsorge (49 Pflegegeldbezieher von insgesamt 107 österreichweit) administriert. Ein österreichweit zuständiger Entscheidungsträger mit Landesstellenorganisation¹⁾ könnte sowohl die Pflegegeldangelegenheiten der Landeslehrer als auch der Leistungsbezieher in der Opferfürsorge kostengünstiger und dennoch kundenfreundlich bearbeiten.

¹⁾ Bei pensionierten beamteten Landeslehrern führt – im Gegensatz zu Landespflegegeldbeziehern – ein Wohnsitzwechsel innerhalb Österreichs zu keinem Kompetenzübergang beim Pflegegeld.

Wechsel der Zuständigkeit

10.1 Aufgrund eines Erlasses des BMSK waren Entscheidungsträger des Bundes im Zuständigkeitsbereich des BMSK verhalten, nach Möglichkeit die bereits von einem Bundesland zuerkannte Pflegestufe zu übernehmen. Bei einem Kompetenzübergang von einem Bundesland zu einem anderen (z.B. aufgrund einer Übersiedlung) bestand für den Pflegebedürftigen das Risiko, trotz eines unveränderten Gesundheitszustands neu eingestuft zu werden und ein niedrigeres Pflegegeld zu erhalten.²⁾

²⁾ Dieses Risiko bestand z.B. in Wien nicht für pensionierte Beamte des Magistrates der Stadt Wien und Beamte der Wiener Stadtwerke.

Wurde der Wechsel der Zuständigkeit nicht zeitgerecht festgestellt, mussten die zu viel bezahlten Pflegegeldbeträge mit der zuständigen Behörde rückabgewickelt werden. Bei einer niedrigeren Einstufung der neu zuständigen Behörde erhielt die nicht mehr zuständige Behörde einen geringeren Ersatzbetrag.

Im Bereich des Bundeslandes Wien führten Kompetenzübergänge vereinzelt zu niedrigeren Ersatzbeträgen an die nicht mehr zuständige Behörde, doppeltem Pflegegeldbezug und Pflegegeldzahlungen von unzuständigen Behörden für die Dauer von bis zu 14 Jahren (seit 1993).

10.2 Der RH empfahl dem BMSK, Zuständigkeitswechsel beim Pflegegeld österreichweit einheitlich zu vollziehen, um nicht einzelne Gruppen von Pflegegeldbeziehern zu benachteiligen. Er verwies auf die entstehenden finanziellen Nachteile und den erhöhten Verwaltungsaufwand.



Wechsel der Zuständigkeit



Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

Im Hinblick darauf, dass Pflegebedürftige ihrer gesetzlichen Meldepflicht nicht immer nachkommen, empfahl der RH dem Magistrat der Stadt Wien, Entscheidungen über Zuerkennung von Pflegegeld, vor allem bei Zuständigkeitswechsel, auf Basis ausreichender Erhebungen zu treffen. Eine Bereinigung der Anzahl der Entscheidungsträger würde die Häufigkeit der Zuständigkeitswechsel und somit auch die Anzahl der möglichen Fehler minimieren.

10.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates sollten die vom RH angeführten Einzelfälle bezüglich des Kompetenzübergangs künftig durch regelmäßige Erhebungen sowie durch eine Verbesserung der Kommunikation des Magistrates der Stadt Wien mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger vermieden werden können.*

Verrechnung von Begutachtungshonoraren

Uneinheitliche
Begutachtungstarife

11.1 Für die Durchführung von ärztlichen Begutachtungen zur Feststellung des Pflegebedarfs bestanden zur Zeit der Geburgsüberprüfung drei unterschiedliche Tarife:

- Das Bundesland Wien zahlte seinen externen Vertrauensärzten 51,81 EUR für die Durchführung der Begutachtung und 0,72 EUR pro gefahrenen Kilometer.¹⁾ Diese Honorierung lag in Höhe des Empfehlungstarifs des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

¹⁾ Für einen vergeblichen Hausbesuch war bis Juni 2007 noch kein Entgelt vorgesehen.

- Der FSW zahlte pro Gutachten zur Erhebung des Pflegebedarfs bei Heimaufnahme 70 EUR und pro gefahrenen Kilometer 0,73 EUR.
- Das BMSK leistete für Begutachtungen der Pflegegeldwerber im Bereich Opferfürsorge 91 EUR an Allgemeinmediziner und 106 EUR an Fachärzte. Neben dem amtlichen Kilometergeld waren 14,71 EUR Hausbesuchszuschlag und eine Pauschale für Zeitversäumnis im innerstädtischen Bereich in Höhe von 20 EUR (außerstädtisch höher) vorgesehen.

Verrechnung von Begutachtungshonoraren

11.2 Nach Ansicht des RH ist die Leistungserbringung der Ärzte bei der Erhebung des Pflegebedarfs im Rahmen der Begutachtungen vergleichbar und rechtfertigt eine einheitliche Honorierung. Er empfahl dem BMSK und dem FSW die einheitliche Anwendung des Empfehlungstarifs des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMSK würden in der Regel eine Untersuchung und drei Gutachten (Pflegegeld, Pflegezulage bzw. Rentenleistung) erstellt. Üblicherweise würden pauschal 68 EUR für ein Aktengutachten nach dem BPGG abgerechnet.*

11.4 Der RH entgegnete dem BMSK, dass seine Honorarrichtlinien unterschiedliche Tarife für verschiedene Arten von Gutachten vorsehen. Die Erstellung von drei Gutachten zum selben Tarif ist im Bundesland Wien nicht zutreffend. Da die Begutachtung der Pflegezulage und/oder Opferrente eine kausale Beurteilung (verfolgungsbedingtes Leiden) erfordert, war dafür nach Mitteilung des Magistrates der Stadt Wien zumindest der Tarif von 140 EUR vorgesehen. Für Pflegegeldbegutachtungen wurden 91 EUR bzw. 106 EUR bezahlt. Der vom BMSK genannte Tarif von 68 EUR für ein Aktengutachten kam in keinem einzigen überprüften Fall zur Anwendung.

Amtshilfe

12.1 Befanden sich Pflegegeldwerber in einem anderen Bundesland bzw. hatten dort den Wohnsitz¹⁾, wurde die ärztliche Begutachtung im Rahmen des Amtshilfeverfahrens mit den jeweiligen Bezirkshauptmannschaften durchgeführt. Der Magistrat der Stadt Wien sah von einer Verrechnung dieser Leistungen ab, wenn er von anderen Bundesländern in Anspruch genommen wurde. In vielen Fällen stellten jedoch die Amtsärzte der Bezirkshauptmannschaften ihre Leistungen per Privathonorarnote in Rechnung, obwohl das Amtshilfeersuchen direkt an die jeweilige Bezirkshauptmannschaft gerichtet war.

¹⁾ Begutachtungen in anderen Bundesländern fielen bei den pensionierten beamteten Landeslehrern, den pensionierten beamteten Magistratsbediensteten und den pensionierten beamteten Bediensteten der Wiener Stadtwerke an; eine Änderung ihres Wohnsitzes änderte nicht die Behördenzuständigkeit.

12.2 Der RH kritisierte die je nach Bezirkshauptmannschaft und Bundesland uneinheitliche Vorgangsweise bei den Verrechnungsmodalitäten im Rahmen der Amtshilfe. Seiner Ansicht nach fallen die Kosten der Amtshilfe der ersuchten Gebietskörperschaft zur Last; über die Verrechnung kann nicht im Einzelfall vom Amtsarzt entschieden werden. Eine private Abrechnung scheidet nach Ansicht des RH jedenfalls aus.

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, in allen Bundesländern von einer Privatvergütung der ärztlichen Begutachtungen der Amtsärzte abzusehen und die Amtshilfe zwischen den Ländern einheitlich und unentgeltlich durchzuführen.

12.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte mit, die Anregungen des RH umsetzen zu wollen.*

Bundespflegegeld-Datenbank

13.1 Die Bundesländer waren – im Gegensatz zum Bund – gesetzlich nicht verpflichtet, ihre Pflegegelddaten in die Bundespflegegeld-Datenbank einzugeben. Das Bundesland Wien erfasste z.B. mehrere tausend Pflegegeldbezieher nicht. Die Eingaben erfolgten zudem teilweise verspätet, unvollständig oder falsch. Auch Pflegegeldbezieher ohne Sozialversicherungsnummer – in Wien 177 Personen (Stand Mai 2007) – konnten nicht in die Bundespflegegeld-Datenbank aufgenommen werden.

13.2 Der RH empfahl dem BMSK, eine Verpflichtung der Länder zur richtigen und vollständigen Eingabe in die Bundespflegegeld-Datenbank in die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG aufzunehmen, um österreichweit gesicherte Auswertungsmöglichkeiten über alle Entscheidungsträger bereitzustellen.

Der RH wies außerdem darauf hin, dass über diese Datenbank auch das Ruhens des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalten automatisiert unterstützt administriert wird. Er regte daher an, jeden Pflegegeldbezieher in Österreich mit einer Sozialversicherungsnummer bzw. einer e-card auszustatten, um die Administration des Ruhens des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalten zu erleichtern.

13.3 *Das BMSK verwies auf das Regierungsziel, die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG gemeinsam mit den Ländern zu überarbeiten. In einer Besprechung des BMSK mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und den Bundesländern seien Speicherungs- und Bereinigungsprobleme bei der Bundespflegegeld-Datenbank erörtert sowie ein neuerlicher Datenabgleich vereinbart worden.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates sei die Ausstattung von Sozialhilfebeziehern mit einer Sozialversicherungsnummer und einer e-card Thema einer Arbeitsgruppe beim BMSK.

Besonderer Teil: Pflegegeld in Wien

Pflegegeldbezieher

14.1 Der Magistrat der Stadt Wien bzw. das Amt der Wiener Landesregierung gewährte Ende 2006 an insgesamt 13.421 Personen Pflegegeld. Knapp 73 % davon (9.797 Personen) waren Pflegebedürftige ohne Pensionsbezug nach dem WPGG, 3.624 Personen bezogen Pflegegeld als Annexleistung zur Pension.

Pflege- stufen	Altersstufen in Jahren									
	0 bis 9	10 bis 19	20 bis 29	30 bis 39	40 bis 49	50 bis 59	60 bis 69	70 bis 79	ab 80	
Ausgleichs- zulage ¹⁾	1	–	1	4	17	33	70	69	109	
1	234	370	308	260	361	375	190	164	229	
2	325	456	368	296	301	272	209	259	388	
3	220	249	178	193	162	113	83	121	179	
4	107	181	139	157	118	90	89	120	218	
5	50	91	73	81	70	35	24	45	73	
6	19	126	129	137	71	20	12	18	33	
7	25	110	49	26	37	10	11	10	26	
	<u>981</u>	<u>1.583</u>	<u>1.245</u>	<u>1.154</u>	<u>1.137</u>	<u>948</u>	<u>688</u>	<u>806</u>	<u>1.255</u>	

¹⁾ gemäß § 32 WPGG

71,9 % aller Pflegegeldbezieher ohne Pensionsbezug waren zwischen 0 und 59 Jahre alt, rund ein Viertel (26,17 %) waren Kinder und Jugendliche zwischen 0 und 19 Jahren. Die Altersgruppe der 10– bis 19–Jährigen hielt den höchsten Anteil an den Altersgruppen und wies auch die höchste Anzahl an Pflegegeldbeziehern der Stufe 7 auf. Knapp ein Drittel aller Pflegegeldbezieher ohne Pensionsbezug erhielt auch Sozialhilfe.

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

14.2 Der RH vermerkte das im Gegensatz zum Bundesbereich weitaus niedrigere Durchschnittsalter der Pflegegeldbezieher.¹⁾ Die Begutachtung und Zuerkennung von Pflegegeld an Kinder und Jugendliche hatte vergleichsweise einen wesentlichen Anteil am Vollzug des Landespflegegeldes. Der hohe Anteil an Sozialhilfebeziehern verwies auf die soziale Bedeutung des Landespflegegeldes.

¹⁾ Vergleiche dazu z.B. die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft: Im Jahr 2006 waren mehr als 48 % der Pflegegeldbezieher zwischen 80 und 89 Jahren, rd. 86,5 % über 70 Jahre alt (Reihe Bund 2007/12).

Zuständigkeiten und Administration

15.1 (1) Die Zuständigkeiten für die vom Magistrat der Stadt Wien administrierten Personengruppen teilten sich je nach Rechtsgrundlage folgendermaßen auf (Stand 31. Dezember 2006):

Anzahl	Personengruppe	Rechtsgrundlage	Entscheidungs- bzw. Pflegegeldträger	Bescheidausfertigung durch
--------	----------------	-----------------	--------------------------------------	----------------------------

Vollzug im eigenen Wirkungsbereich

9.797	Personen ohne Pensionsbezug mit Wohnort bzw. Aufenthalt in Wien	§ 3 WPGG	Land Wien	MA 15, Referat V/3
1.746	pensionierte Beamte des Magistrates der Stadt Wien	§ 31 Pensionsordnung i.V.m. dem WPGG	Gemeinde Wien	MA 2, Referat 3.1
1.389	pensionierte Beamte der Wiener Stadtwerke	§ 31 Pensionsordnung i.V.m. dem WPGG	Gemeinde Wien	Magistratsdirektion Personalstelle Wiener Stadtwerke

Vollzug in der mittelbaren Bundesverwaltung

440	pensionierte beamtete Landeslehrer	§ 3 Abs. 1 Z 4 lit. c BPGG	Landeshauptmann von Wien	MA 15, Referat V/3
49	Leistungsbezieher nach dem Opferfürsorgegesetz	§ 3 Abs. 1 Z 5 lit. c und Z 6 lit. c BPGG	Landeshauptmann von Wien	MA 15, Referat V/1

Zuständigkeiten und Administration

Der Magistrat der Stadt Wien bzw. das Amt der Wiener Landesregierung vollzog demnach Verwaltungsverfahren zur Zuerkennung von Pflegegeld für fünf verschiedene Personengruppen mit drei Behörden in vier bescheidausstellenden Organisationseinheiten. Einzelne Verfahrensschritte wurden von zusätzlichen Organisationseinheiten wahrgenommen: In der MA 15 waren Pflegegeldangelegenheiten auf drei Dezernate sowie insgesamt fünf Referate aufgeteilt, in der MA 2 waren drei Organisationseinheiten und in der Magistratsdirektion Wiener Stadtwerke war eine Organisationseinheit damit betraut.

(2) Der Vollzug in mehreren Organisationseinheiten führte vor allem zu Unterschieden beim Informationsmaterial für die Pflegebedürftigen, beim Formularwesen, bei den Auswertungsmöglichkeiten der IT-Systeme, bei der rechtlichen Prüfung, bei den Bagatellgrenzen und bei den Eingaben in die Bundespflegegeld-Datenbank. Je nach Rechtsgrundlage erhielten die Pflegebedürftigen das Pflegegeld im Vorhinein oder im Nachhinein. Die Wiener Stadtwerke erkannten im Gegensatz zu allen anderen Stellen das höhere Pflegegeld bereits dann zu, wenn der obere Grenzwert für die nächstniedrigere Pflegestufe (z.B. 50 Stunden für Pflegestufe 1, 75 für Pflegestufe 2) exakt erreicht war.

15.2 Nach Ansicht des RH erschwerte die vorhandene Aufbauorganisation eine kostengünstige, zweckmäßige und einheitliche Aufgabenerfüllung. Aufgrund der teilweise geringen Fallzahlen empfahl der RH dem Magistrat der Stadt Wien eine Konzentration der Pflegegeldverfahren auf eine Stelle, die vom Antragseingang bis zur Bescheiderstellung und auch zur laufenden Betreuung, wie z.B. Änderungen der Pflegestufen, Ruhen des Pflegegeldes, zuständig sein sollte.

15.3 *Der Wiener Stadtsenat betonte, dass die Gewährung von Pflegegeld durch jene Stellen, die für die jeweilige Grundleistung zuständig seien, dem geltenden System entspreche. Die angeregte Bündelung der Pflegegeldverfahren werde jedoch einer tiefer greifenden Prüfung unter Berücksichtigung von Kundenorientierung, Synergien und Optimierung der Verwaltungsabläufe unterzogen.*

Weiters sagte er zu, die unterschiedliche Berücksichtigung der Grenzwerte für die höhere Pflegestufe bei den Wiener Stadtwerken für die Berechnung des Pflegebedarfs zu vereinheitlichen und das Formularwesen sowie das Informationsmaterial anzugeleichen. Die rechtliche Prüfung werde nunmehr am ärztlichen Gutachten dokumentiert.

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes**Dauer der Verwaltungsverfahren****Gesamtauswertung**

16.1 (1) Das interne IT-System des Magistrates der Stadt Wien bot keine Möglichkeit, die jeweilige Verfahrensdauer zu ermitteln. Der RH führte eine Auswertung anhand der Bundespflegegeld-Datenbank für alle Personengruppen ohne den Bereich Opferfürsorge und ohne Wiener Stadtwerke durch. Wegen verspäteter oder fehlerhafter Dateneingaben stellen die Ergebnisse nur Näherungswerte dar.

	2004	2005	2006
in Tagen			
Durchschnittliche Verfahrensdauer	163,0	147,5	152,2
Anzahl			
Dauer bis 90 Tage	2.016	1.491	1.840
Dauer 91 bis 180 Tage	2.026	2.209	2.972
Dauer über 180 Tage	1.539	1.175	1.764
Summe	5.581	4.875	6.576
in %			
Dauer bis 90 Tage	36,1	30,6	28,0
Dauer 91 bis 180 Tage	36,3	45,3	45,2
Dauer über 180 Tage	27,6	24,1	26,8
Summe	100,0	100,0	100,0

Im Jahr 2006 dauerte bei über einem Viertel der Anträge die Erledigung länger als ein halbes Jahr.

(2) Die Dauer der Pflegegeldverfahren war je nach vollziehender Stelle unterschiedlich lang. Die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer lag gemäß der jeweils zur Verfügung stehenden Auswertung in der MA 15 bei 152 Tagen (2006), in der MA 2 bei 100 Tagen (2006) und bei den Wiener Stadtwerken bei 84 Tagen (2004 bis 2006).

16.2 Der RH kritisierte die besonders lange Verfahrensdauer für die Zuerkennung des Pflegegeldes. Er wies vor allem auf die hohe Anzahl von Anträgen (26,8 % im Jahr 2006) hin, deren Erledigung länger als sechs Monate dauerte und daher Säumnisklagen rechtfertigen würden.

Dauer der Verwaltungsverfahren

Im Vergleich zum ehemaligen Bundespensionsamt mit 107,9 Tagen im Jahr 2006 war die durchschnittliche Verfahrensdauer der MA 15 im selben Jahr um rd. 41 % höher; gegenüber der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft war sie im Jahr 2005 rund doppelt so hoch.

Nach Ansicht des RH sollten Pflegegeldverfahren binnen drei Monaten abgeschlossen sein. Bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft war dies in 24,6 % (2005) und beim ehemaligen Bundespensionsamt in 57,7 % (2006) der Pflegegeldverfahren nicht der Fall, beim Magistrat der Stadt Wien (MA 15) hingegen in 72 % der Fälle.

Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, die Gründe für die Verzögerungen zu erheben, eine Erfassung und laufende Evaluierung der jeweiligen Verfahrensdauer vorzunehmen und Verbesserungspotenziale zu nutzen.

16.3 *Der Wiener Stadtsenat wies auf anstehende Verbesserungen der Auswertungsmöglichkeiten zur Verfahrensdauer hin. Seiner Ansicht nach sei die längere Verfahrensdauer in der besonderen sozialen Situation der Landespflegegeldwerber und in der mangelnden Verfügbarkeit an Begutachtungsärzten begründet. Eine laufende Evaluierung der Verfahrensdauer würde stattfinden.*

Dauer der medizinischen Verfahren

17.1 Der Magistrat der Stadt Wien benötigte rd. 68 % der Gesamtverfahrensdauer für die Durchführung der ärztlichen Begutachtungen. Die intern an das zuständige Referat für Erwachsenenbegutachtung übermittelten Begutachtungsaufträge blieben dort oftmals mehrere Monate unbearbeitet, bevor eine Zuteilung zu einem externen Vertrauensarzt erfolgte und die Dreiwochenfrist für die Leistungserbringung begann. Im Juni 2007 waren die nächsten freien Begutachtungstermine für Kinder und Jugendliche erst ab August/September 2007 verfügbar. Eine zeitliche Vorgabe für die Oberbegutachtung war nicht vorgesehen.

17.2 Nach Ansicht des RH waren die langen Wartezeiten auf ärztliche Begutachtungen den betroffenen Pflegebedürftigen nicht zumutbar. Eine ärztliche Begutachtung sollte binnen drei Wochen nach Antragseingang und eine Oberbegutachtung binnen einer Woche nach Eingang der ärztlichen Begutachtung zu bewerkstelligen sein.

Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, mit den externen Vertrauensärzten ausreichende Kontingente an Begutachtungen zu vereinbaren, um eine sofortige Beauftragung zu ermöglichen.

Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

17.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates werde die Oberbegutachtung nunmehr binnen einer Woche nach Einlangen des Gutachtens durchgeführt. Eine standardisierte Kontingentierung würde die Anwerbung externer Vertrauensärzte jedoch zusätzlich erschweren, stattdessen seien die entsprechenden Verfahrensabläufe, wie z.B. die Routen- und Einsatzplanung, verbessert worden.*

17.4 Der RH wies darauf hin, dass ohne Festlegung einer Anzahl von durchzuführenden Gutachten – diese könnten individuell vereinbart werden – eine zeitnahe Personaleinsatzplanung erheblich erschwert wird.

Administration der Ruhendstellungen des Pflegegeldes

Händische Erledigung

18.1 Gemäß dem WPGG ruht der Anspruch auf Pflegegeld während eines stationären Aufenthalts in einer Krankenanstalt oder in einer stationären Rehabilitationseinrichtung (Gesundheitsvorsorge) ab dem Tag, der auf die Aufnahme folgt.

Alle vollziehenden Stellen im Bundesland Wien gaben jeden Fall – Ruhens bzw. Aufhebung – einzeln und händisch in das IT-System ein. Damit verursachte die Administration des Ruhens einen beträchtlichen Anteil am gesamten Verwaltungsaufwand für das Pflegegeld.

18.2 Der RH erachtete die händische Durchführung des Ruhens als nicht mehr zeitgemäß. Er empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, die IT-Ausstattung zu adaptieren und das Ruhens des Pflegegeldes mit Hilfe der Bundespflegegeld-Datenbank zu administrieren. Dazu müssten auch die Krankenfürsorgeanstalt der Bediensteten der Stadt Wien (KFA Wien) und die Betriebskrankenkasse der Wiener Verkehrsbetriebe ihre Daten in die Bundespflegegeld-Datenbank eingeben.

18.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates werde er die Anregung des RH aufgreifen. Entsprechende Gespräche mit der KFA Wien und der zuständigen Betriebskrankenkasse seien bereits im Laufen.*

Nichtberücksichtigung von Kuraufenthalten

19.1 Die KFA Wien meldete Kuraufenthalte der Pflegegeldbezieher der Wiener Stadtwerke erst ab dem Jahr 2006. Allein zwischen 2004 und 2006 wäre in 42 Fällen das Pflegegeld während der Kuraufenthalte ruhend zu stellen gewesen, elf Fälle sind inzwischen verjährt.

19.2 Der RH empfahl den Wiener Stadtwerken unter Hinweis auf die gesetzlich vorgesehene Meldepflicht der Pflegegeldbezieher eine Rückforderung der zuviel ausbezahlten Beträge.

19.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würden jene Fälle, die von einer möglichen Rückzahlungspflicht betroffen sind, überprüft.*

Schnittstellenmanagement zum Fonds Soziales Wien

Bereitstellung von Informationen

20.1 Die zuständige Magistratsabteilung hatte zwar Informationsbroschüren des FSW aufliegen, eine koordinierte Information des Pflegebedürftigen bereits im Rahmen des Zuerkennungsverfahrens fand aber nicht statt.

Im Fall eines Antrags auf Heimaufnahme musste der FSW per E-Mail oder schriftlich bei der zuständigen Magistratsabteilung anfragen, ob und in welcher Höhe der Antragsteller Pflegegeld bezieht.

20.2 Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, über Möglichkeiten der ambulanten und stationären Pflege des FSW bereits bei der ärztlichen Begutachtung bzw. bei Bescheiderstellung über das Pflegegeld zu informieren.

20.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würde die zuständige Magistratsabteilung seit Sommer 2007 mit dem Bescheid über die Zuerkennung des Pflegegeldes Informationsbroschüren des FSW versenden. Informationsmöglichkeiten seien auch bei der abteilungsinternen Servicestelle und beim Sozialruf Wien des FSW gegeben.*

Zusammenarbeit des FSW mit dem Magistrat

21.1 Der Magistrat der Stadt Wien setzte die mit 1. Jänner 2005 erfolgte Erhöhung des Pflegegeldes um 2 % um einige Monate verspätet um. Der FSW musste daher seinen ihm in 2.100 Fällen zustehenden Erhöhungsanteil von der zuständigen Magistratsabteilung (MA 15) nachfordern.

Laut Mitteilung der zuständigen Magistratsabteilung seien bis Herbst 2005 alle den FSW betreffenden Pflegegeldteilungen – großteils händisch – korrigiert worden; hingegen würden laut FSW noch bei 272 Heimbewohnern Differenzen bestehen. In zehn Fällen war die beträchtliche Abgleichung zur Zeit der Geburungsüberprüfung noch offen.

21.2 Nach Ansicht des RH wären Erhöhungen des Pflegegeldes unverzüglich umzusetzen. Er empfahl dem Magistrat der Stadt Wien und dem FSW, das Schnittstellenmanagement zwischen der MA 15 und dem FSW durch Definition und Einrichtung entsprechender IT-Datenschnittstellen zu verbessern. Der Einsatz von Schnittstellenverantwortlichen für den Bereich der Verrechnung würde auch dazu beitragen, fehlerhafte Auszahlungen schneller bereinigen zu können.

21.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadt senates seien Vorkehrungen getroffen worden, dass bei gesetzlichen Pflegegelderhöhungen die Auszahlungen schneller erfolgen. Ein IT-Projekt, das auch eine Schnittstelle zum FSW vorsieht, sei bereits weit fortgeschritten.*

Verrechnung des Pflegegeldes bei stationärer Versorgung

22.1 (1) Pflegegeldbezieher des Bundes, die auf einem geförderten Heimplatz aufgenommen waren, erhielten vom zuerkannten Pflegegeld 10 % der Pflegestufe 3 als Taschengeld. Bis zu 80 % des Pflegegeldes gingen an den jeweiligen Sozialhilfeträger; der Differenzbetrag ruhte (§ 3 BPGG).

Waren Pflegegeldbezieher des Landes Wien auf einem geförderten Heimplatz aufgenommen, erhielten sie vom zuerkannten Pflegegeld ebenfalls 10 % der Pflegestufe 3 als Taschengeld; der gesamte Differenzbetrag (bis zur Höhe der Heimkosten) war aufgrund einer Legalisation an den jeweiligen Kostenträger zu überweisen (§ 11 WPGG).

Der FSW musste daher bei Heimaufnahme verrechnungstechnisch unterscheiden, ob es sich um Bundes- oder Landespflegegeld handelte. Die für den Vollzug des Anspruchsübergangs erforderliche Abgrenzung zwischen Bundes- und Landespflegegeld erfolgte seitens der zuständigen Magistratsabteilung großteils unpräzise.

(2) Der FSW beantragte in einigen Fällen bei den Entscheidungsträgern Anspruchsübergänge nach § 13 BPGG und bezog 80 % des Pflegegeldes, obwohl Nettopension und Pflegegeld des Pflegegeldbeziehers den Tarif des städtischen Pflegeheims deutlich überstiegen. Die vom Entscheidungsträger an den FSW zuviel ausbezahlten Beträge wurden monatlich im Nachhinein an den Pflegegeldbezieher retourniert.

22.2 Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, Aktenstücke in Verwaltungsverfahren des eigenen Wirkungsbereichs von denen der mittelbaren Bundesverwaltung optisch abzugrenzen und klar erkennbar zu machen, um die Fehlerwahrscheinlichkeit zu minimieren.

Schnittstellenmanagement zum Fonds Soziales Wien

Dem FSW empfahl er, bei Selbstzahlern grundsätzlich keine Pflegegeldteilungen vorzunehmen; weiters dürfte nur der entsprechende Anteil des Pflegegeldes bis zur Höhe der Heimkosten einbehalten werden. Der RH verwies auf die entstehenden Zinsennachteile für die Pflegebedürftigen.

22.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würden die Aktenstücke nunmehr optisch unterschieden; die Kommunikation mit dem FSW sei verbessert worden. Bei Selbstzahlern sei es zu Pflegegeldteilungen gekommen, weil die Kunden bzw. deren Sachwalter eine Kostenbeitragsverrechnung per Zahlschein bzw. per Abbuchung von einem Konto explizit abgelehnt hätten. Der bei einigen Fällen entstandene Irrtum sei zwischenzeitig bereinigt worden.*

Ärztliche Begutachtungen

Organisation **23.1** (1) Die Pflegegeldbegutachtungen des Magistrates der Stadt Wien waren in ein Referat für Erwachsenenbegutachtung sowie in ein Referat für Kinderbegutachtung, allerdings in zwei verschiedenen Dezernaten, aufgeteilt. Mit Ausnahme des Bereichs Opferfürsorge wurde die Begutachtung sämtlicher Personengruppen (5.647 Erwachsenen- sowie 1.064 Kinder- und Jugendlichenbegutachtungen im Jahr 2006) für den Wiener Raum durchgeführt. Auf Honorarbasis wurde – einschließlich Amtsärzte – im Jahr 2006 folgende Anzahl von Gutachten abgerechnet (ungeachtet des Datums der Durchführung):

	Gutachten Anzahl	Aufwand in EUR
MA 15, Referat VI/4 Erwachsene	5.799	345.494
MA 15, Referat IV/2 Kinder und Jugendliche	197	13.880
Amtsärzte anderer Bundesländer (MA 2, pensionierte Landesbeamte)	109	8.679
Amtsärzte anderer Bundesländer (MA 2, pensionierte beamtete Landeslehrer)	18	1.449
Amtsärzte anderer Bundesländer (Wiener Stadtwerke)	57	4.129
privat beauftragte Gutachten der Wiener Stadtwerke	7	1.974
Ärzte für den Bereich Opferfürsorge	11	1.556
Summe	6.198	377.161



Ärztliche Begutachtungen



Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

(2) Bis zum Jahr 2005 führte die zuständige Magistratsabteilung Pflegegeldbegutachtungen für Erwachsene sowie für Kinder und Jugendliche in einer eigenen Außenstelle im 20. Wiener Gemeindebezirk durch. Ab 1. April 2005 wurde der Untersuchungsbetrieb für Erwachsene eingestellt, für Kinder und Jugendliche blieb er weiter bestehen. Die Eltern mussten ihre oft schwerstbehinderten Kinder weiterhin in die Außenstelle transportieren. Im Jahr 2006 fanden dort ca. 900 Begutachtungen statt.

23.2 Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, Pflegegeldbegutachtungen für Erwachsene sowie für Kinder und Jugendliche in einer Organisationseinheit zusammenzulegen. Diese wäre zweckmäßigerweise in organisatorischer und räumlicher Nähe zur Verwaltungseinheit, die für die Abwicklung der Pflegegeldverfahren zuständig ist, anzusiedeln. Dies würde auch eine Straffung der Führungsstrukturen bewirken.

Die Vorladung schwerstbehinderter Kinder erachtete der RH als nicht zumutbar. Mangels Hausbesuchs ist es dem Arzt auch nicht möglich, das Umfeld und die Pflegesituation zu erheben. Er empfahl, sämtliche Begutachtungen im Rahmen von Hausbesuchen durchzuführen.

23.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates sei seit 1. Oktober 2007 eine Projektgruppe in der zuständigen Magistratsabteilung mit der Erstellung einer neuen Organisationsstruktur betraut. Die notwendigen Rahmenbedingungen für Pflegegeldbegutachtungen für Kinder und Jugendliche in Form von Hausbesuchen würden geprüft.*

Betrauung externer Vertrauensärzte

24.1 Für die Erwachsenenbegutachtungen standen dem zuständigen Referat im Jahr 2006 (insgesamt 5.799 abgerechnete Gutachten) 26 externe Vertrauensärzte zur Verfügung¹⁾. Davon übernahm ein einziger externer Vertrauensarzt 1.578 Gutachten bzw. 27,2 % aller Gutachten und erzielte daraus ein Honorar von 94.305 EUR.

¹⁾ Im Vergleich dazu verfügte z.B. das ehemalige Bundespensionsamt über 74 externe Ärzte für 4.384 Begutachtungen (Reihe Bund 2008/7).

Ärztliche Begutachtungen

24.2 Der RH bemängelte die unzureichende Anzahl an externen Vertrauensärzten und die unausgewogene Beauftragung mit Begutachtungen, die zu einer starken Abhängigkeit von einem einzigen Arzt führte. Er empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, die Bemühungen zur Gewinnung weiterer externer Vertrauensärzte zu verstärken und für eine gleichmäßige Betreuung der Ärzte zu sorgen.

Der Magistrat der Stadt Wien gab am Ende der Geburtsüberprüfung bekannt, dass sich bereits 30 zusätzliche Vertrauensärzte beworben hätten.

24.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würden die Bemühungen zur Gewinnung weiterer externer Vertrauensärzte fortgesetzt. Es seien inzwischen zehn zusätzliche Ärzte für die Begutachtung von Erwachsenen sowie zwei Ärzte für Kinder und Jugendliche akquiriert worden. Die Ausgewogenheit der Beauftragung mit Begutachtungen solle verbessert werden.*

Verfügbarkeit angestellter Ärzte

25.1 Die beim Magistrat der Stadt Wien angestellten Ärzte hatten mehr als 25 verschiedene ärztliche Begutachtungen durchzuführen bzw. Stellungnahmen abzugeben. In den Referaten für Erwachsenen- und Kinderbegutachtungen war der ärztliche Dienst neben den Pflegegeldbegutachtungen mit einer Reihe sonstiger Tätigkeiten (z.B. für Kommissionen, Impfungen, Elternberatung) betraut.

Die zeitliche Verfügbarkeit der Ärzte für die Durchführung von Pflegegeldbegutachtungen betrug zwischen vier und 20 Stunden wöchentlich. Dem Referat für Kinderbegutachtung standen insgesamt 53 Wochenstunden, auf vier Ärzte aufgeteilt, zur Verfügung.

Die Verträge der sondervertraglich (gemäß „Gruppensorervertragsnorm“) in Teilzeit beschäftigten Ärzte enthielten keine Gesamtarbeitszeitverpflichtung. Eine 30-stündige Wochenarbeitszeit wurde z.B. vertraglich auf einmal fünf Stunden, zweimal vier Stunden, dreimal drei Stunden und viermal zwei Stunden aufgeteilt.¹⁾ Gemäß dem jeweiligen Wochenplan stand der angestellte Arzt an einem Tag z.B. nur an zwei oder drei Stunden für Pflegegeldbegutachtungen zur Verfügung, im nächsten „Arbeitsblock“ wurden andere Tätigkeiten erledigt.

¹⁾ Der Stundensatz gemäß Gruppensorervertragsnorm war umso höher, je weniger Monatswochenstunden vereinbart waren. Je nach Einsatzplan der Ärzte ergaben sich auch laufend Änderungen der geleisteten Monatswochenstunden, die eine monatliche Stundenerfassung und Neuanpassung der Auszahlung sowie häufigere Änderungen der Sonderverträge erforderten.



Die Oberbegutachtungen nahmen beim Magistrat der Stadt Wien insgesamt 16 angestellte Ärzte vor.

25.2 Nach Ansicht des RH führte u.a. die nur stundenweise Verfügbarkeit der angestellten Ärzte, verbunden mit einer unzureichenden aufgabenbezogenen Straffung, zu der langen Verfahrensdauer bei den Pflegegeldbegutachtungen. Eine Arbeitsverpflichtung von nur wenigen Wochenstunden rechtfertigt auch keine gesonderte dienstrechtliche Anstellung.

Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, Teil- oder Vollzeitdienstverhältnisse ohne Stundenakkumulierung zu vereinbaren, um die zeitliche Verfügbarkeit der Ärzte für Pflegegeldbegutachtungen sicherzustellen.

25.3 *Der Wiener Stadtsenat wies darauf hin, dass Teil- oder Vollzeitdienstverhältnisse statt Dienstverhältnissen nach der Gruppensorervertragsnorm nicht zwingend eine Sicherstellung der zeitlichen Verfügbarkeit der Ärzte für Pflegegeldbegutachtungen bedeuten würde. Um eine bedarfsorientierte Einsatzflexibilität zu wahren, erfolge im Dienstvertrag selbst keine konkrete aufgabenbezogene Zuteilung der Dienstnehmer. Eine stärkere aufgabenbezogene Straffung sei im Gesundheitsdienst der Stadt Wien nur bedingt möglich. Alternative rechtliche Möglichkeiten der Beauftragung von Sachverständigen unter Berücksichtigung deren tatsächlicher Verfügbarkeit würden geprüft.*

25.4 Der RH erwiderte, dass z.B. eine nur zweistündige tägliche Verfügbarkeit für Pflegegeldbegutachtungen einer bedarfsorientierten Einsatzflexibilität entgegensteht. Er empfahl zu prüfen, ob alle (Erst)-Begutachtungen durch externe Vertrauensärzte auf Honorarbasis durchgeführt werden können. Für die Oberbegutachtung wäre der erforderliche Zeitbedarf zu erheben und eine stärkere aufgabenbezogene Straffung durchzuführen.

Dienst- und Werkverträge

26.1 Insgesamt fünf angestellte Ärzte führten auch außerhalb ihrer Dienstzeit Pflegegeldbegutachtungen durch. Diese wurden per Honorarnote in Rechnung gestellt und vom Magistrat der Stadt Wien ausbezahlt (im Jahr 2006 insgesamt 424 verrechnete Gutachten). Die Entscheidung, welche Pflegegeldbegutachtungen im Rahmen des Angestelltenverhältnisses in der Dienstzeit oder per Werkvertrag außerhalb der Dienstzeit durchgeführt wurden, fiel referatsintern.

Ärztliche Begutachtungen

Qualität der Begutachtungen

26.2 Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, aus arbeitsrechtlichen Gründen mit den Ärzten nicht gleichzeitig Dienst- und Werkverträge zu vereinbaren.

26.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates würden bei bestehenden Vertragsverhältnissen keine Honorare mehr verrechnet.*

27.1 (1) Gemäß § 55 Ärztegesetz dürfen ärztliche Zeugnisse nur nach gewissenhafter ärztlicher Untersuchung und nach genauer Erhebung der im Zeugnis zu bestätigenden Tatsachen nach bestem Wissen und Gewissen ausgestellt werden.

Einzelne externe Vertrauensärzte führten bis zu vier Hausbesuche und Untersuchungen von Pflegebedürftigen in einer Stunde durch. Unter Anrechnung der Wegzeiten verblieben somit rund zehn Minuten Zeit für den Kontakt mit dem zu Untersuchenden.

(2) Eine Auswertung der Pflegegeldbegutachtungen ergab Mängel bei der Vergabe der Zeitwerte, der Prüfung und Dokumentation der mentalen Funktionen, der Vollständigkeit der Erhebungen (z.B. Wohnungsausstattung, Sinnesfunktion Hören) sowie der Nachvollziehbarkeit aufgrund fehlender deutscher Bezeichnungen der Diagnosen. Oftmals war nicht nachvollziehbar, ob in die Pflegedokumentationen Einsicht genommen wurde. Die Gutachten der Amtsärzte aus den anderen Bundesländern wiesen in der Auswertung die meisten Mängel auf.

(3) Die Oberbegutachtungen der Erwachsenengutachten erfolgten mit einem Kürzel und waren für Außenstehende nicht erkennbar; vorhandene Korrekturen im Gutachten waren nicht begründet. Bei Unschlüssigkeiten heftete der oberbegutachtende Arzt seine Anmerkungen zur persönlichen Abholung und Ausbesserung auf die jeweilige Sammelmappe des Vertrauensarztes. Bei Gutachten von Amtsärzten aus anderen Bundesländern unterblieb die Oberbegutachtung gänzlich.

27.2 Nach Ansicht des RH war eine Zeitspanne von zehn Minuten zu kurz, um eine gewissenhafte ärztliche Untersuchung und Begutachtung der Pflegebedürftigen vornehmen zu können. Er empfahl dem Magistrat der Stadt Wien entsprechende Vorgaben an die Begutachtungsärzte.



Ärztliche Begutachtungen



Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes

Die Qualität der ärztlichen Begutachtungen war verbesserungswürdig. Sämtliche inhaltlichen Änderungen am Gutachten wären schriftlich festzuhalten und auch zu begründen, weil dies für eine nachfolgende rechtliche Prüfung unbedingt erforderlich ist. Oberbegutachtungen wären auch bei Gutachten von Amtsärzten der anderen Bundesländer vorzunehmen.

27.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates habe er die festgestellten Mängel zum Anlass genommen, die Qualitätssicherung in der Begutachtung weiter zu entwickeln.*

Die Dauer der ärztlichen Kontakte mit den Pflegegeldwerbern werde künftig genauer betrachtet. Bei offenen Fragestellungen werde die Behörde Kontakt mit den Ärzten aufnehmen, ein Qualitätszirkel mit den verfahrensführenden Stellen sei installiert worden.

Die zuständige Magistratsabteilung habe eine nachvollziehbare Dokumentation der Oberbegutachtung und der rechtlichen Prüfung eingeführt sowie die Ärzte angehalten, Pflegedokumentationen und Befunde verstärkt zu beachten. Die Gutachten aus den Bundesländern würden bereits teilweise oberbegutachtet.

Auszahlung und Verrechnung des Pflegegeldes

Rückforderung von Pflegegeldüber- genüssen

28.1 Beim Magistrat der Stadt Wien waren mit Stichtag 28. Juni 2007 insgesamt 462 Forderungen an Übergenüssen aus Pflegegeldverfahren mit einem Gesamtbetrag von 870.305 EUR offen. Diese entstanden z.B. aus Ersatzforderungen nach Kompetenzübergängen, aus Doppelbezügen an Pflegegeld durch Verletzung von Meldepflichten sowie aus längeren Spitalsaufenthalten vor dem Ableben der Pflegebedürftigen.

Ausständige Rückzahlungsraten wurden teilweise nicht eingemahnt, einzelne Forderungen waren bereits verjährt. Die Ratenhöhen für Rückzahlungen waren teilweise so niedrig angesetzt, dass Rückzahlungen bis zu 39 Jahre dauern würden. In manchen Fällen wurden auch keine Mahnungen bzw. Exekutionsverfahren bei Doppelbezügen von Pflegegeld durchgeführt. Eine Dokumentation der Entscheidungsgründe war nicht vorhanden.

Auszahlung und Verrechnung des Pflegegeldes

- 28.2** Der RH kritisierte die Höhe der offenen Forderungen aus Pflegegeldübergenüssen und bemängelte die bisher unentschlossene Vorgangsweise der zuständigen Magistratsabteilung. Er empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, unverzüglich die Fälle der offenen Forderungen an Pflegegeldübergenüssen aufzuarbeiten und die Höhe der Ratenzahlungen der jeweiligen Forderung anzupassen. Zusätzlich wäre eine lückenlose und nachvollziehbare Dokumentation der Mahnverfahren einzurichten.
- 28.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates seien viele Fälle bereits inhaltlich erledigt oder administrativ richtiggestellt; die Höhe der offenen Forderungen habe bereits deutlich reduziert werden können. Ein automatisiertes Mahnwesen würde nunmehr Nachvollziehbarkeit und Dokumentation von offenen Forderungen gewährleisten.*

Träger der Pflegegeldaufwendungen

- 29.1** (1) Im Jahr 2006 betrugen die Zahlungen an Landespflegegeld rd. 62,8 Mill. EUR, knapp 78 % (rd. 48,9 Mill. EUR) davon für Personen ohne Pensionsbezug nach dem WPGG. Die Zahlungen an Bundespflegegeld beliefen sich auf rd. 2,5 Mill. EUR, davon rd. 2,2 Mill. EUR für die Personengruppe der pensionierten beamteten Landeslehrer. Pflegegeld und Pensionen der Landeslehrer wies der Magistrat der Stadt Wien ohne weitere Unterscheidung nur in einer Position (Haushaltsstelle 2080) aus.
- (2) Die Ausgaben für Pflegegeldzahlungen teilte der Magistrat der Stadt Wien in voller Höhe je nach Rechtsgrundlage bzw. Zuständigkeit auf Bund, Wiener Stadtwerke oder Land Wien auf. Die Zuordnung der Ausgaben für ärztliche Begutachtungen erfolgte hingegen in unterschiedlicher Weise:

Während der Magistrat der Stadt Wien alle Honorarnoten im Bereich Opferfürsorge dem Bund anlastete, übernahm er die Kosten für die meisten Begutachtungen der pensionierten beamteten Landeslehrer selbst. Lediglich die in anderen Bundesländern durchgeführten Begutachtungen verrechnete er dem Bund ohne gesonderten Ausweis (in einer Position mit Pensionen und Pflegegeld). Auch verzichtete der Magistrat der Stadt Wien darauf, die für die Wiener Stadtwerke durchgeführten ärztlichen Begutachtungen weiterzuverrechnen.

Ein getrennter Ausweis der Aufwendungen für Landes- und Bundespflegegeld war in den Rechenwerken des Magistrates der Stadt Wien nicht vorgesehen.



29.2 Der RH empfahl dem Magistrat der Stadt Wien, den Grundsätzen der Budgetwahrheit und Budgetklarheit entsprechend, eine Trennung zwischen Pensionen und Pflegegeld der pensionierten beamteten Landeslehrer durchzuführen.

Gemäß der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG haben Bund und Länder den Aufwand für das Pflegegeld im Rahmen der ihnen jeweils verfassungsrechtlich zugeordneten Kompetenzbereiche zu tragen. In der mittelbaren Bundesverwaltung war nach einem Erkenntnis des VfGH der Amtssach- und Personalaufwand vom ersuchten Organ sowie der Zweckaufwand (vor allem Kosten der von externen Vertrauensärzten vorgenommenen ärztlichen Untersuchungen) vom ersuchenden Organ zu tragen.

Der RH bemängelte die nicht verursachungsgerechte und uneinheitliche Kostentragung bei den ärztlichen Begutachtungen. Er empfahl, bereits in der zuständigen Organisationseinheit und in der Buchhaltung verrechnungstechnische Abgrenzungen der ärztlichen Begutachtungen zwischen den Personengruppen (pensionierte Magistratsbeamte der Stadt Wien, pensionierte Beamte der Wiener Stadtwerke und pensionierte beamtete Landeslehrer) vorzunehmen, damit der Aufwand dem jeweiligen Kompetenzbereich in voller Höhe zugeordnet werden kann.

29.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates werde das Pflegegeld als Annexleistung zur Grundleistung Pension bei den Landeslehrern nicht gesondert ausgewiesen.*

29.4 Der RH erachtete den getrennten Ausweis von Pensionen, von Pflegegeld und auch von vereinzelt dem Bund verrechneten Begutachtungshonoraren für erforderlich.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMSK

- (1) Die langfristige Finanzierbarkeit des Systems der Pflegevorsorge wäre sicherzustellen. (TZ 3)
- (2) Eine österreichweit einheitliche gesetzliche Regelung zur Begutachtung von Kindern und Jugendlichen wäre anzustreben. (TZ 4)
- (3) Der finanzielle Aufwand für die häusliche Langzeitpflege chronisch kranker und/oder schwerbehinderter Kinder wäre in ausreichendem Maße abzugelten. (TZ 5)
- (4) Für demente Personen wären österreichweit gültige eigene Begutachtungsstandards und Einstufungskriterien zu erarbeiten. (TZ 6)
- (5) Der Vorrang der Rehabilitation wäre in einheitlicher Weise zu berücksichtigen, um nicht den tatsächlichen Pflegebedarf von der zuerkannten Pflegestufe abzukoppeln. (TZ 7)
- (6) Es wäre zu evaluieren, inwieweit die Beurteilungsmaßstäbe der Pflegegeldgesetze und der Einstufungsverordnungen dem zeitlichen Verzug bei der Erhöhung sowie Herabsetzung des Pflegegeldes ausreichend Rechnung tragen. (TZ 8)
- (7) Die Anzahl der Entscheidungsträger wäre zu vermindern, die Vollzugskompetenzen für die Leistungsbezieher nach dem Opferfürsorgegesetz wären österreichweit zu bündeln und die Administration der Personengruppen im Bereich Opferfürsorge sowie der pensionierten beamteten Landeslehrer wäre an Organe des Bundes zu übertragen. (TZ 9, 10)
- (8) Zuständigkeitswechsel sollten beim Pflegegeld österreichweit einheitlich vollzogen werden. (TZ 10)
- (9) In die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG sollte eine Verpflichtung der Länder zur richtigen und vollständigen Eingabe in die Bundespflegegeld-Datenbank aufgenommen werden. (TZ 13)



BMSK und FSW

(10) Zur Erleichterung der Aministration des Ruhens des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalten sollte jeder Pflegegeldbezieher mit einer Sozialversicherungsnummer bzw. einer e-card ausgestattet werden. **(TZ 13)**

Magistrat der Stadt
Wien

(11) Ärztliche Begutachtungen im Bereich Pflegegeld sollten einheitlich zum Empfehlungstarif des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger honoriert werden. **(TZ 11)**

(12) Entscheidungen über Zuerkennungen von Pflegegeld, vor allem bei Zuständigkeitswechsel, wären auf Basis ausreichender Erhebungen zu treffen. **(TZ 10)**

(13) Von einer Privatvergütung der ärztlichen Begutachtungen der Amtsärzte wäre in allen Bundesländern abzusehen; die Amtshilfe wäre zwischen den Ländern einheitlich und unentgeltlich durchzuführen. **(TZ 12)**

(14) Die verschiedenen für den Vollzug der Pflegegeldgesetze zuständigen Organisationseinheiten wären zusammenzulegen; dies würde auch einen einheitlichen Vollzug gewährleisten. **(TZ 15)**

(15) Die Dauer der Pflegegeldverfahren wäre zu erfassen und zu evaluieren sowie in der Folge zu verkürzen. **(TZ 16)**

(16) Ärztliche Begutachtungen wären binnen drei Wochen nach Antragseingang und Oberbegutachtungen binnen einer Woche nach Eingang der ärztlichen Begutachtung zu bewerkstelligen. **(TZ 17)**

(17) Mit den Begutachtungsärzten sollte eine ausreichende Anzahl an durchzuführenden Begutachtungen vereinbart werden (Kontingente), um eine sofortige Beauftragung zu ermöglichen. **(TZ 17)**

(18) Ruhendstellungen des Pflegegeldes sollten automationsunterstützt erfolgen. **(TZ 18)**

(19) Über Möglichkeiten der ambulanten und stationären Pflege des FSW sollte bereits bei der ärztlichen Begutachtung bzw. bei Bescheid erstellung über das Pflegegeld informiert werden. **(TZ 20)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (20) Aktenstücke betreffend Landes- und Bundespfegegeld wären voneinander optisch zu unterscheiden, um für den FSW eine verrechnungstechnisch unterschiedliche Behandlung zu erleichtern. **(TZ 22)**
- (21) Pflegegeldbegutachtungen für Erwachsene sowie für Kinder und Jugendliche wären in einer Organisationseinheit zusammenzulegen. **(TZ 23)**
- (22) Sämtliche ärztliche Begutachtungen, auch jene von Kindern und Jugendlichen, wären im Rahmen von Hausbesuchen durchzuführen. **(TZ 23)**
- (23) Die Anzahl der zur Verfügung stehenden externen Vertrauensärzte wäre zu erhöhen und die Begutachtungen gleichmäßiger auf die Ärzte aufzuteilen. **(TZ 24)**
- (24) Sofern Pflegegeldbegutachtungen weiterhin durch angestellte Ärzte durchgeführt werden sollen, wären Teil- oder Vollzeitdienstverhältnisse ohne sondervertragliche Stundenakkumulierung mit den angestellten Ärzten zu vereinbaren, um die zeitliche Verfügbarkeit der Ärzte für die Begutachtungstätigkeit sicherzustellen. **(TZ 25)**
- (25) Vor allem für die Durchführung der Oberbegutachtungen wäre eine stärkere aufgabenbezogene Straffung der Tätigkeiten der angestellten Ärzte vorzunehmen. **(TZ 25)**
- (26) Mit den angestellten Ärzten sollten nicht gleichzeitig Dienst- und Werkverträge vereinbart werden. **(TZ 26)**
- (27) Entsprechende zeitliche Vorgaben an die Ärzte sollten eine gewissenhafte ärztliche Untersuchung und Begutachtung der Pflegebedürftigen sicherstellen. **(TZ 27)**
- (28) Die Qualität der ärztlichen Begutachtungen sollte verbessert werden. **(TZ 27)**
- (29) Die offenen Forderungen an Pflegegeldübergüssen sollten unverzüglich aufgearbeitet werden. **(TZ 28)**
- (30) Pensionen und Pflegegeld für pensionierte beamtete Landeslehrer wären in getrennten Positionen auszuweisen. **(TZ 29)**

**Land Wien: Vollzug des Wiener Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes**

(31) Die Kosten der ärztlichen Begutachtungen wären verursachungsgerecht aufzuteilen und die erforderlichen verrechnungstechnischen Abgrenzungen durchzuführen. **(TZ 29)**

Wiener Stadtwerke

(32) Das Pflegegeld sollte nicht nur bei Krankenhausaufenthalten, sondern auch bei Kuraufenthalten ruhend gestellt werden, zuviel ausbezahlte Beträge wären rückzufordern. **(TZ 19)**

Magistrat der Stadt Wien und FSW

(33) Das Schnittstellenmanagement zwischen der MA 15 und dem FSW wäre durch Definition und Einrichtung entsprechender IT-Datenschnittstellen zu verbessern. **(TZ 21)**

Fonds Soziales Wien

(34) Beurteilungen des Pflegebedarfs sollten dem zuständigen Entscheidungsträger überlassen werden, um Doppelbegutachtungen und damit verbundenen Verwaltungsmehraufwand zu vermeiden. **(TZ 8)**

(35) Auch in jenen Fällen, in denen der festgestellte Pflegebedarf unter der zuerkannten Pflegestufe liegt, wäre eine entsprechende Anpassung beim zuständigen Entscheidungsträger zu veranlassen. **(TZ 8)**

(36) Bei Selbstzahlern der Heimkosten wären grundsätzlich keine Pflegegeldteilungen vorzunehmen. **(TZ 22)**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

Von 2004 bis 2005/2006 nahm die Anzahl der Besucher beim Volkstheater um 26.658 oder 11,5 % ab; die Kartenerlöse sanken um 0,53 Mill. EUR oder 18,5 %. Die beim Volkstheater in den Bezirken sowie bei den Nebenspielstätten erzielten Zuwächse bei den Besuchern und den Erlösen konnten die Rückgänge bei der großen Bühne im Haupthaus nicht ausgleichen. Die öffentlichen Förderungen je Besucher 2006 betrugen über 50 EUR.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Entwicklung der „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H. (Volkstheater) von Jänner 2004 bis August 2007 sowie die Abwicklung der durch Bund und Bundeshauptstadt Wien gewährten Förderungen. (TZ 1)

Eigentümer

Eigentümer des Volkstheaters war die „Volkstheater“ – Privatstiftung. Deren Vorsitzender des Vorstandes war gleichzeitig Leiter der für die Förderung des Volkstheaters zuständigen Kulturabteilung der Bundeshauptstadt Wien sowie Mitglied des Aufsichtsrates des Volkstheaters. Durch die gleichzeitige Ausübung dieser Funktionen konnten die teilweise gegenläufigen Interessen nicht mit der notwendigen vollen Unbefangenheit vertreten werden. (TZ 2, 3)

Kurzfassung

Wirtschaftliche Lage und Förderungen

Das Volkstheater konnte 2006, nach negativen Ergebnissen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) in den Jahren 2004 und 2005 von 0,32 Mill. EUR bzw. 0,96 Mill. EUR, wieder ein positives EGT von 0,07 Mill. EUR erzielen. Im Kalenderjahr 2004 betrug die Förderung je Besucher 49,20 EUR, stieg im Rumpfgeschäftsjahr 2005 auf 66,72 EUR und sank in der Spielzeit 2005/2006 auf 53,92 EUR. [\(TZ 8\)](#)

Die Erlöse aus dem Spiel- und dem Veranstaltungsbetrieb waren im Jahr 2004 um 7,6 % höher, danach aber zwischen 15,6 % und 21,4 % niedriger als vorgesehen. [\(TZ 15\)](#)

Das BKA ging seit 1997 davon ab, die Förderungen jährlich anzupassen, ab 2000 verringerte es diese um 10 %. Auch die Bundeshauptstadt Wien ließ seit 2001 die jährlichen Förderungen betragsmäßig gleich. Im Jahr 2007 erhöhten beide Förderungsgeber die Förderungen für den jährlichen Spielbetrieb des Volkstheaters um 0,61 Mill. EUR oder 5,9 % auf 10,92 Mill. EUR. [\(TZ 13\)](#)

Die vom Volkstheater vorgelegten Jahresabschlüsse wurden von der Bundeshauptstadt Wien und vom BKA zur Kenntnis genommen. Das BKA erteilte dazu auch die Entlastung. Diese erfolgte auch, als der Wirtschaftsprüfer zu den Jahresabschlüssen auf die negativen Betriebserfolge, auf das steigende Fehlkapital und in weiterer Folge auf die Vermutung eines Reorganisationsbedarfs im Sinne des Unternehmensreorganisationsgesetzes hinwies. [\(TZ 17\)](#)

Zwischen Bund und Bundeshauptstadt Wien erfolgte keine Abstimmung der kulturpolitischen Ziele, die mit der Gewährung der Förderungen erreicht werden sollten. [\(TZ 12\)](#)

Der Bund schloss jährliche, die Bundeshauptstadt Wien dreijährige Förderungsvereinbarungen ab. [\(TZ 12, 14\)](#)

Das Volkstheater reichte die Förderungsansuchen so spät ein, dass die Höhe der Förderungen erst nach Beginn der Spielzeit feststand. Für den Spielbetrieb wichtige Verträge mussten daher ohne Kenntnis der Förderungshöhe abgeschlossen werden. [\(TZ 14\)](#)



Vom Volkstheater wurde die von der Bundeshauptstadt Wien geforderte Eigendeckung von 18 % im Rumpfgeschäftsjahr 2005 nicht erreicht. Die vereinbarte Begrenzung der Gesamtfinanzierung durch die öffentliche Hand von 50 EUR pro Besucher wurde nur 2004 eingehalten. Im Rumpfgeschäftsjahr 2005 wurde sie um rd. 33,4 % und in der Spielzeit 2005/2006 um rd. 7,8 % überschritten. (TZ 16)

Die Adaptierung des Hundsturms als Spielstätte kostete rd. 188.000 EUR; für die Benutzung als Spielstätte in der Spielzeit 2005/2006 fielen weitere rd. 268.000 EUR an. (TZ 9)

Besucheranzahl und Erlöse aus dem Kartenverkauf

Von 2004 bis 2005/2006 nahm die Anzahl der Besucher beim Volkstheater um 26.658 oder 11,5 % ab. Die Kartenerlöse sanken in diesem Zeitraum um 0,53 Mill. EUR oder 18,5 %. Die beim Volkstheater in den Bezirken sowie bei den Nebenspielstätten erzielten Zuwächse bei den Besuchern und den Erlösen konnten die Rückgänge bei der großen Bühne im Haupthaus nicht ausgleichen. (TZ 9)

Das Volkstheater gewährte Ermäßigungen zwischen 10 % und 60 % bei den Karten. Der Prozentsatz der Freikarten stieg von 2004 bis 2005/2006 von 4,8 % auf 6,4 % an. (TZ 10)

Die Anzahl der Abonnenten für die große Bühne im Haupthaus sank von 2004 bis 2007 um 1.929 oder rd. 25,8 %, die für das Volkstheater in den Bezirken stieg hingegen im selben Zeitraum um 1.426 oder 27,7 % an. (TZ 11)

Werkstätten

Die Herstellung der Dekorationen durch Dritte wäre in der Spielzeit 2005/2006 um rd. 0,28 Mill. EUR oder rd. 26 % günstiger gewesen als jene durch die theatraeigenen Werkstätten. (TZ 31)

Ein Vergleich der Kosten für die Herstellung der Kostüme durch die Kostümwerkstätten des Volkstheaters mit jenen einer anderen Kostümwerkstätte in Wien war nicht möglich, weil beim Volkstheater für eine Nachkalkulation keine Aufzeichnungen über die Herstellung der Kostüme und auch keine Kostümentwürfe vorlagen. (TZ 32)

Kurzfassung

Budget

Das Volkstheater verfügte über keine schriftlichen Vorgaben für die Erstellung des Budgets. (TZ 20)

Die Budgets wurden zum Teil erst einige Monate nach Beginn des Budgetjahres vom Aufsichtsrat genehmigt. (TZ 21)

Die Budgets waren teilweise schwer nachvollziehbar, weil nur unzureichende rechnerische Grundlagen vorlagen. Im Budget für das Rumpfgeschäftsjahr 2005 waren bspw. die kollektivvertraglichen Lohn- und Gehaltserhöhungen von rd. 140.000 EUR nicht berücksichtigt. (TZ 22)

Organe

Es lagen keine Geschäftsordnungen für den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung vor. (TZ 5)

Die beiden bis 31. August 2005 tätig gewesenen Geschäftsführer des Volkstheaters erhielten neben der Vergütung laut Dienstvertrag noch eine Außenbezirkszulage von jeweils rd. 4.000 EUR jährlich. Die für die Auszahlung dieser Zulage notwendige Genehmigung des Aufsichtsrates fehlte. (TZ 28)

Der Aufsichtsrat gewährte den Geschäftsführern Prämien, ohne diese zu begründen. (TZ 29)

Die bezahlte Tätigkeit von drei Geschäftsführern in der Spielzeit 2007/2008 stellte für das Volkstheater – insbesondere im Hinblick auf die angespannte finanzielle Situation – eine schwere finanzielle Belastung dar. (TZ 30)

Internes Kontrollsystem

Beim Volkstheater bestand noch kein zusammenhängendes und schriftlich dokumentiertes Internes Kontrollsystem. (TZ 18)



Kostenrechnung

Das Volkstheater nutzte die Kostenrechnung erst seit 2006 als Steuerungsinstrument. **(TZ 19)**

Personalaufwendungen

Die Aufwendungen für das künstlerische Personal (Schauspieler und szenischer Dienst) sanken von 2004 bis 2006/2007 um rd. 1,31 Mill. EUR oder rd. 37,4 %. **(TZ 24)**

Für vom Volkstheater gezahlte Honorarnoten des ehemaligen Generalsekretärs in Höhe von 8.400 EUR wurde keine Leistung erbracht. **(TZ 25)**

Das Volkstheater zahlte sowohl an Mitarbeiter als auch an Gäste Gehälter bzw. Gagen von insgesamt rd. 0,24 Mill. EUR (2004), rd. 0,11 Mill. EUR (Rumpfgeschäftsjahr 2005) und rd. 0,12 Mill. EUR (2005/2006) bar aus. **(TZ 26)**

Kenndaten der „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

Rechtsgrundlagen	Gesellschaftsvertrag vom 26. November 1948			
Gesellschafter	„Volkstheater“ – Privatstiftung, Stiftungsurkunde vom 20. Juli 1999			
Organe	Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Generalversammlung			
Unternehmensgegenstand	im Wesentlichen die Veranstaltung von Theateraufführungen, Festspielen und sonstigen künstlerischen Aufführungen aller Art in eigenen oder gepachteten Theatern, insbesondere im Volkstheater			
Standort	Wien			
Gebarung	2004	1. Jänner bis 31. August 2005 ¹⁾	2005/2006	2006/2007
		in Mill. EUR		
Bilanzsumme	5,96	6,54	5,61	6,00
Gesamterlöse	14,90	9,45	14,65	14,97
<i>davon Umsatzerlöse</i>	3,18	1,59	3,18	2,97
<i>davon Förderungen der Bundeshauptstadt Wien</i>	6,86	4,55	6,52	6,97
<i>davon Förderungen des Bundes</i>	4,58	3,12	4,58	4,79
<i>davon sonstige Förderungen</i>	0,07	0,05	0,05	0,01
Aufwendungen	15,26	10,48	14,61	14,48
Betriebserfolg	– 0,36	– 1,03	0,04	0,49
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	– 0,32	– 0,96	0,07	0,53
		in %		
Eigendeckung ²⁾	20,8	15,2	21,8	20,5
		in EUR		
Förderung je Besucher	49,20	66,72	53,92	56,34
		Anzahl		
Mitarbeiter (im Jahresdurchschnitt)	280	272	267	258

¹⁾ bis 2004: Geschäftsjahr = Kalenderjahr; 2005 = Rumpfgeschäftsjahr; danach Wirtschaftsjahr = September bis August des Folgejahres

²⁾ Umsatzerlöse in Prozent der Aufwendungen

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte im Mai und Juni 2007 die Gebarung der „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H. (Volkstheater).

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Entwicklung des Volkstheaters von Jänner 2004 bis August 2007 sowie die Abwicklung der durch Bund und Bundeshauptstadt Wien gewährten Förderungen.

Das Geschäftsjahr war bis 2004 das Kalenderjahr. Nach einem Rumpfgeschäftsjahr von Jänner bis August 2005 wurde das Geschäftsjahr in ein Wirtschaftsjahr (Spielzeit) von September bis August des darauf folgenden Jahres geändert.

Zu dem im Jänner 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Volkstheater im Februar und März 2008 sowie das BMUKK und die Bundeshauptstadt Wien im März 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung gegenüber dem überprüften Unternehmen im April 2008.

Eigentümer

- 2** Eigentümer der „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H. war die „Volkstheater“ – Privatstiftung. Stifter waren der Verein „Deutsches Volkstheater in Wien“, der Restitutionsfonds der Freien Gewerkschaften und der Österreichische Gewerkschaftsbund.

Die Organe der Stiftung bestanden aus dem drei Mitglieder umfassenden Stiftungsvorstand, dem Stiftungsprüfer und dem Beirat. Bund und Bundeshauptstadt Wien bestellten je ein Mitglied, der Österreichische Gewerkschaftsbund zehn Mitglieder des Beirates. Dieser hatte insbesondere die Aufgabe, den Stiftungsvorstand bei der Verwaltung des Stiftungsvermögens und der Erfüllung des Stiftungszweckes zu beraten.

Stiftungszweck war die „Begünstigung der Allgemeinheit durch Pflege des Trauerspiels, des Schauspiels, des Volksstückes und des Lustspiels mittels Gewährleistung des Fortbestandes des Betriebes des Volkstheaters als eines seit über einem Jahrhundert bestehenden Institutes des österreichischen, insbesondere des Wiener Kulturlebens durch Übertragung des Eigentums des Theatergebäudes und der Gesellschaftsanteile des Betriebsunternehmens als Alleingesellschafter der Betriebsgesellschaft an die Stiftung.“

Eigentümer

- 3.1** Vorsitzender des Vorstandes der „Volkstheater“ – Privatstiftung war der für die Förderung des Volkstheaters zuständige Leiter der Kulturabteilung der Bundeshauptstadt Wien. Dieser war auch Mitglied des Aufsichtsrates des Volkstheaters. Durch die gleichzeitige Ausübung dieser Funktionen konnten die teilweise gegenläufigen Interessen nicht mit der notwendigen vollen Unbefangenheit vertreten werden.
- 3.2** Der RH erachtete diese in Personalunion ausgeübten Funktionen für unvereinbar. Er empfahl der Bundeshauptstadt Wien, den Leiter der Kulturabteilung von den Funktionen in den Organen des Volkstheaters abzuberufen.
- 3.3** *Die Bundeshauptstadt Wien führte dazu aus, dass beabsichtigt sei, den Leiter der Kulturabteilung sowohl von der Funktion als Vorsitzender des Vorstandes der „Volkstheater“ – Privatstiftung als auch als Mitglied des Aufsichtsrates des Volkstheaters abzulösen, sobald eine geeignete Nachfolge gefunden worden sei.*

Gesellschaftsvertrag

- 4** Das Volkstheater wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 26. November 1948 errichtet; das Stammkapital betrug 43.603,70 EUR.

Organe

- 5.1** Organe des Volkstheaters waren die Geschäftsführer, der Aufsichtsrat und die Generalversammlung.
- Laut Gesellschaftsvertrag hätte der Aufsichtsrat in einer Geschäftsordnung die Art der Einberufung, die Form der Beschlussfassung und die Ausübung der Obliegenheiten des Aufsichtsrates festzulegen gehabt. Eine diesbezügliche Geschäftsordnung lag nicht vor.
- Die Dienstverträge mit den beiden Geschäftsführern sahen vor, dass Grundlage für deren Tätigkeit u.a. eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung war, sofern eine solche von der Generalversammlung erlassen wurde. Bis zur Gebarungsüberprüfung lag keine diesbezügliche Geschäftsordnung vor.
- 5.2** Der RH empfahl, die Befugnisse des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung jeweils in einer Geschäftsordnung zu regeln.
- 5.3** *Das Volkstheater sagte zu, die Befugnisse des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung jeweils in einer Geschäftsordnung zu regeln.*

**Unternehmens-
gegenstand**

6 Unternehmensgegenstand des Volkstheaters war im Wesentlichen die Veranstaltung von Theateraufführungen, Festspielen oder sonstigen künstlerischen Aufführungen aller Art in eigenen oder gepachteten Theatern, insbesondere aber im Volkstheater Wien.

Spielstätten

7 Aufführungen und Veranstaltungen des Volkstheaters fanden ab der Spielzeit 2005/2006 im Wesentlichen auf der großen Bühne im Haupthaus, im Rahmen des Volkstheaters in den Bezirken an rd. 20 Spielstätten und an verschiedenen Nebenspielstätten im Haupthaus statt.

Bis einschließlich des Rumpfgeschäftsjahres 2005 waren außerhalb des Haupthauses das Besucherforum U3 und ab der Spielzeit 2005/2006 das Bellaria Kino angemietet.

Der Standort Hundsturm wurde 2005/2006 als Spielstätte genutzt. Davor wurde er ausschließlich, danach größtenteils als Probebühne verwendet.

**Wirtschaftliche
Entwicklung**

8 Die Gesamterlöse des Volkstheaters sanken von 2004 (14,90 Mill. EUR) bis 2005/2006 (14,65 Mill. EUR) um 0,25 Mill. EUR, die Aufwendungen im selben Zeitraum von 15,26 Mill. EUR auf 14,61 Mill. EUR, somit um 0,65 Mill. EUR.

Das Volkstheater konnte nach negativen Ergebnissen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) von 0,32 Mill. EUR bzw. 0,96 Mill. EUR in den Jahren 2004 und 2005 im Jahr 2006 wieder ein positives EGT von 0,07 Mill. EUR erzielen.

Die Eigendeckung (Umsatzerlöse in Prozent der Aufwendungen) stieg von 2004 auf 2005/2006 von 20,8 % auf 21,8 % an. Obwohl die Kartenerlöse 2005/2006 deutlich geringer waren als 2004, war die Eigendeckung 2005/2006 aufgrund der gestiegenen sonstigen Erlöse und der Mieterlöse höher.

Im Kalenderjahr 2004 betrug die Förderung je Besucher 49,20 EUR, stieg im Rumpfgeschäftsjahr 2005 auf 66,72 EUR und sank in der Spielzeit 2005/2006 auf 53,92 EUR.

**Besucheranzahl,
Erlöse aus dem
Kartenverkauf und
Auslastung**

9.1 Die Besucheranzahl, die Erlöse aus dem Kartenverkauf und die Auslastung entwickelten sich bei den einzelnen Spielstätten wie folgt:

Tabelle 1: Besucher

	2004	1. Jänner bis 31. August 2005	2005/2006	2006/2007
Anzahl				
Große Bühne im Haupthaus	198.708	93.850	154.578	157.930
Volkstheater in den Bezirken	31.641	19.398	37.817	39.404
Nebenspielstätten	2.154	1.703	9.636	10.849
Hundsturm	–	–	3.814	557
Besucher gesamt	232.503	114.951	205.845	208.740

Tabelle 2: Kartenerlöse

	2004	1. Jänner bis 31. August 2005	2005/2006	2006/2007
in Mill. EUR ¹⁾				
Große Bühne im Haupthaus	2,63	1,20	1,93	2,03
Volkstheater in den Bezirken	0,23	0,14	0,34	0,35
Nebenspielstätten	0,01	0,01	0,05	0,05
Hundsturm	–	–	0,02	–
Kartenerlöse²⁾ gesamt	2,87	1,35	2,34	2,43

Tabelle 3: Auslastung

	2004	1. Jänner bis 31. August 2005	2005/2006	2006/2007
in % ³⁾				
Große Bühne im Haupthaus	69,1	54,5	56,0	57,7
Volkstheater in den Bezirken	61,9	62,5	80,3	77,9
Nebenspielstätten	70,1	76,2	79,1	66,8
Hundsturm	–	–	47,2	72,2

¹⁾ ohne Umsatzsteuer

²⁾ ohne Verwaltungsgebühr für den Kartenumtausch

³⁾ erzielte Erlöse in % der möglichen Erlöse aus dem Kartenverkauf (Massettenwert)



Besucheranzahl, Erlöse aus dem Kartenverkauf und Auslastung



„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

(1) In der Spielzeit 2005/2006 sahen rd. 75,1 % aller Besucher des Volkstheaters Vorstellungen der großen Bühne im Haupthaus, rd. 18,4 % des Volkstheaters in den Bezirken, rd. 4,7 % der Nebenspielstätten und rd. 1,8 % des Hundsturms. Der Anteil an den gesamten Kartenerlösen betrug bei der großen Bühne im Haupthaus rd. 82,5 %, beim Volkstheater in den Bezirken rd. 14,5 %, bei den Nebenspielstätten rd. 2,1 % und beim Hundsturm 0,9 %.

(2) Bei der großen Bühne im Haupthaus gingen nach dem Jahr 2004 die Anzahl der Besucher, die Auslastung und die Erlöse deutlich zurück, stiegen aber in der Spielzeit 2006/2007 – vor allem aufgrund mehrerer vom Publikum gut besuchter Produktionen – wieder an.

(3) Beim Volkstheater in den Bezirken waren die Anzahl der Besucher, die Erlöse und die Auslastung ab der Spielzeit 2005/2006 deutlich höher als in den Jahren davor.

(4) Bei den Nebenspielstätten stiegen die Anzahl der Besucher und die Erlöse ab der Spielzeit 2005/2006 deutlich an.

(5) Der Hundsturm war ab 2005/2006 als Spielstätte vorgesehen. Für die Adaptierung als Spielstätte wurden rd. 188.000 EUR aufgewendet; für die Benutzung des Hundsturms als Spielstätte in der Spielzeit 2005/2006 fielen weitere rd. 268.000 EUR an.

Da sich bereits während der Spielzeit 2005/2006 zeigte, dass die Erlöse deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben, wurde die Anzahl der vorgesehenen Aufführungen noch in derselben Spielzeit reduziert. Ab 2006/2007 wurde der Hundsturm mit Ausnahme von so genannten Autorenwochenenden vor allem als Probebühne benutzt.

(6) Von 2004 bis 2005/2006 nahm die Anzahl der Besucher der großen Bühne im Haupthaus um 44.130 oder 22,2 % ab, beim Volkstheater in den Bezirken stieg sie hingegen um 6.176 oder 19,5 % und bei den Nebenspielstätten um 7.482 oder 347,4 %; insgesamt ging die Anzahl der Besucher um 26.658 oder um rd. 11,5 % zurück. Die Erlöse bei der großen Bühne im Haupthaus sanken in diesem Zeitraum um 0,7 Mill. EUR oder 26,6 %, nahmen beim Volkstheater in den Bezirken um 0,11 Mill. EUR oder 47,8 % und bei den Nebenspielstätten um 0,04 Mill. EUR oder 400 % zu; insgesamt sanken die Erlöse um 0,53 Mill. EUR oder 18,5 %.

Besucheranzahl, Erlöse aus dem Kartenverkauf und Auslastung

9.2 Der RH stellte fest, dass die beim Volkstheater in den Bezirken sowie bei den Nebenspielstätten erzielten Zuwächse bei den Besuchern und den Erlösen die Rückgänge bei der großen Bühne im Haupthaus nicht ausglichen.

Der mit hohen Aufwendungen als Spielstätte adaptierte Hundsturm wurde aufgrund des geringen Publikumsinteresses lediglich ein Jahr bespielt.

Der RH empfahl, die Anzahl der Besucher, die Auslastung sowie die Erlöse durch verstärkte Marketingmaßnahmen zu erhöhen. Dadurch sollte die wirtschaftliche Entwicklung der großen Bühne im Haupthaus positiv beeinflusst werden.

9.3 *Das Volkstheater gab bekannt, besonderes Augenmerk auf die Produktionen auf der großen Bühne im Haupthaus zu legen. Weiters sei eine Marketingabteilung eingerichtet worden.*

10.1 Die Anzahl aller Besucher des Volkstheaters nach der Art der abgegebenen Karten entwickelte sich in den angeführten Zeiträumen wie folgt:

Tabelle 4: Besucher nach der Art der abgegebenen Karten

	2004	1. Jänner bis 31. August 2005	2005/2006	2006/2007
			in %	
Vollpreiskarten	21,2	18,1	20,3	24,3
ermäßigte Karten	36,3	29,9	30,7	32,1
Freikarten	4,8	6,4	6,4	6,2
Abonnementkarten	37,7	45,6	42,6	37,4

Das Volkstheater gewährte an Unternehmungen, Seniorenvereinigungen, Gewerkschaften und Kartenvertriebsorganisationen Ermäßigungen zwischen 10 % und 60 %.

Der Anstieg des Prozentsatzes der Freikarten nach 2004 war auf die hohe Anzahl an Freikarten beim Volkstheater in den Bezirken im Rumpfgeschäftsjahr 2005, beim Hundsturm in der Spielzeit 2005/2006 sowie bei den Nebenspielstätten in den Spielzeiten 2005/2006 und 2006/2007 zurückzuführen.



Besucheranzahl, Erlöse aus dem Kartenverkauf und Auslastung



„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

10.2 Der RH empfahl, die Anzahl der Ermäßigungen bei den Karten zu reduzieren. Weiters sollten Freikarten nur an jene Personen abgegeben werden, deren Besuch im künstlerischen oder wirtschaftlichen Interesse des Volkstheaters liegt.

10.3 *Das Volkstheater sagte dies zu.*

11.1 Die Anzahl der Abonnenten für die große Bühne im Haupthaus und für das Volkstheater in den Bezirken veränderte sich – jeweils zum 30. Juni – wie folgt:

Tabelle 5: Abonnenten

	2004	2005	2006	2007
	Anzahl			
Große Bühne im Haupthaus	7.481	7.447	7.127	5.552
Volkstheater in den Bezirken	5.148	5.262	6.239	6.574

Die Anzahl der Abonnenten für die große Bühne im Haupthaus sank von 2004 bis 2007 von 7.481 auf 5.552 oder um rd. 25,8 %, die für das Volkstheater in den Bezirken stieg hingegen im selben Zeitraum von 5.148 auf 6.574 oder um rd. 27,7 % an.

11.2 Da die Anzahl der Abonnenten für die große Bühne im Haupthaus eine wesentliche Komponente für die Auslastung darstellte, empfahl der RH, Maßnahmen zu ergreifen, um die Anzahl dieser Abonnenten zu erhöhen.

11.3 *Das Volkstheater gab bekannt, Maßnahmen zur Wieder- bzw. Neugewinnung von Abonnenten ergreifen zu wollen.*

Förderungen durch Bund und Bundeshauptstadt Wien

Zielsetzungen

- 12.1** Der Bund und die Bundeshauptstadt Wien gewährten dem Volkstheater jährlich Förderungen für den Spielbetrieb; die Bundeshauptstadt Wien förderte überdies das Volkstheater in den Bezirken.

Bis Februar 2007 war das BKA für die Gewährung von Förderungen des Bundes zuständig, danach das BMUKK. Eine Abstimmung der Förderungsgeber über die kulturpolitischen Ziele, die mit der Gewährung der Förderungen erreicht werden sollten, fand nicht statt.

- 12.2** Da die beiden Förderungsgeber Bund und Bundeshauptstadt Wien durchschnittlich 80 % der jährlichen Aufwendungen des Volkstheaters trugen, empfahl der RH eine Abstimmung der kulturpolitischen Ziele.

- 12.3** *Das BMUKK gab bekannt, die Bemühungen um Abstimmung der kulturpolitischen Ziele mit der Stadt fortzusetzen, soweit es die Möglichkeiten eines Förderungsgebers zuließen.*

Die Bundeshauptstadt Wien teilte mit, es bestünden seit dem Jahr 2007 sowohl auf politischer Ebene als auch auf Verwaltungsebene regelmäßige Kontakte mit der Absicht, Finanzfragen zu klären und kulturpolitische Zielsetzungen abzustimmen.

Entwicklung der Förderungsbeträge

- 13** Das BKA ging seit 1997 davon ab, die Förderungen jährlich entsprechend den Bezugserhöhungen des öffentlichen Dienstes anzupassen. Ab 2000 verringerte es diese sogar um 10 %. Auch die Bundeshauptstadt Wien ließ seit 2001 die jährlichen Förderungen für den Spielbetrieb des Volkstheaters betragsmäßig gleich.

Die Bundeshauptstadt Wien gewährte 2004 und der Bund 2005 Förderungen von je 0,7 Mill. EUR, um die Direktion Schottenberg vorzubereiten. Im Jahr 2007 erhöhten beide Förderungsgeber die Förderungen für den jährlichen Spielbetrieb. Die Bundeshauptstadt Wien trug 2006 mit 0,45 Mill. EUR zur Entschuldung des Volkstheaters bei. Die Förderungen für das Volkstheater in den Bezirken blieben jährlich unverändert.



Das Volkstheater erhielt folgende Förderungen:

Tabelle 6: Förderungen

Jahr	Förderungen für den Spielbetrieb Bund (BKA, nunmehr BMUKK) ¹⁾	Bundeshauptstadt Wien in Mill. EUR	Spielzeit	Förderungen für das Volkstheater in den Bezirken
				Bundeshauptstadt Wien in Mill. EUR
2004	4,58	5,80 ²⁾	2003/2004	0,80
2005	4,65 ¹⁾	5,73	2004/2005	0,80
2006	4,58	6,18 ³⁾	2005/2006	0,80
2007	4,88	6,04	2006/2007	0,80
2008	4,58	6,04	2007/2008	0,80

¹⁾ bis Februar 2007 BKA, in der Folge BMUKK

²⁾ einschließlich 0,07 Mill. EUR für die Vorbereitung der Direktion Schottenberg

³⁾ einschließlich 0,45 Mill. EUR für die Entschuldung des Volkstheaters

Die Bundeshauptstadt Wien förderte außerdem in den Jahren 2005 und 2006 mit insgesamt rd. 1,02 Mill. EUR die Adaptierung einer bisherigen Probebühne (Hundsturm) zu einer Spielstätte sowie verschiedene Umbauarbeiten.

Zeitpunkt der
Förderungsansuchen

14.1 (1) Das Volkstheater beantragte die Förderungen an das BKA bzw. an das BMUKK und die Bundeshauptstadt Wien jährlich so spät, dass die Höhe der Förderungen erst nach Beginn der Spielzeit feststand. Um den Spielbetrieb sicherzustellen, mussten aber bereits vorher Verträge für dessen Aufrechterhaltung abgeschlossen werden.

(2) Im Mai 2003 ersuchte das Volkstheater die Bundeshauptstadt Wien, eine dreijährige Förderungsvereinbarung für den Spielbetrieb der Jahre 2004 bis 2006 zu gewähren. Die Bundeshauptstadt Wien akzeptierte dies und setzte eine jährliche Förderung von höchstens 5,73 Mill. EUR fest. Nach einer einjährigen Förderung für 2007 gewährte die Bundeshauptstadt Wien wieder eine dreijährige Förderung für die Spielzeiten 2007/2008 bis 2009/2010.

Förderungen durch Bund und Bundeshauptstadt Wien

14.2 Der RH empfahl dem Volkstheater, die Förderungsansuchen rechtzeitig einzureichen, so dass die Entscheidung über die Förderung vor Beginn einer Spielzeit getroffen werden kann und somit für die Planung zur Verfügung steht.

Der RH erachtete weiters den Abschluss mehrjähriger Förderungsvereinbarungen im Hinblick auf die für ein Theater wichtige Planungssicherheit als positiv. Er empfahl daher auch dem Bund, mehrjährige Förderungsvereinbarungen abzuschließen.

14.3 *Laut Stellungnahme des Volkstheaters seien immer Gespräche über eine Erhöhung der Förderungsbeträge geführt worden.*

Das BMUKK kündigte an, einen zweijährigen Musterförderungsvertrag erarbeiten zu wollen.

Nachweis der Verwendung der Fördermittel

15.1 Das Volkstheater hatte jeweils in den Förderungsansuchen an den Bund und die Bundeshauptstadt Wien die Anzahl der vorgesehenen Veranstaltungen, der Eigenproduktionen und die zu erzielenden Erlöse anzuführen.

15.2 Das Volkstheater erreichte sowohl im Haupthaus als auch beim Volkstheater in den Bezirken im Wesentlichen die Anzahl der vorgesehenen Veranstaltungen und Eigenproduktionen.

Abweichungen bei den Nebenspielstätten und beim Hundsturm wirkten sich finanziell nur geringfügig aus.

Die Erlöse aus dem Spiel- und dem Veranstaltungsbetrieb waren im Jahr 2004 mit 2,98 Mill. EUR um 7,6 % höher, im Rumpfgeschäftsjahr 2005 mit 1,41 Mill. EUR um 15,6 % und in der Spielzeit 2005/2006 mit 2,46 Mill. EUR um 21,4 % niedriger als vorgesehen.

16.1 Die Bundeshauptstadt Wien forderte darüber hinaus eine Eigendeckung (Umsatzerlöse in Prozent der Aufwendungen) von 18 % und eine Begrenzung der Gesamtfinanzierung durch die öffentliche Hand von 50 EUR pro Besucher.



Förderungen durch Bund und
Bundeshauptstadt Wien

BMUKK

„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

16.2 Das Volkstheater erreichte zwar im Jahr 2004 und in der Spielzeit 2005/2006 die Eigendeckung, im Rumpfgeschäftsjahr 2005 hingegen nicht. Die geforderte Begrenzung der Gesamtfinanzierung durch die öffentliche Hand wurde im Jahr 2004 mit 49,20 EUR erfüllt, im Rumpfgeschäftsjahr 2005 jedoch mit 66,72 EUR erheblich und in der Spielzeit 2005/2006 mit 53,92 EUR überschritten.

Der RH erachtete die konkreten Vorgaben der Bundeshauptstadt Wien als positiv. Er empfahl jedoch, Überschreitungen nicht ohne weitere Erläuterung zur Kenntnis zu nehmen. In Zukunft sollten zumindest die Ursachen für die Abweichungen festgehalten und entsprechende Auflagen für die nächste Förderungsperiode vorgegeben werden.

16.3 *Die Bundeshauptstadt Wien sagte dies zu.*

17 Sowohl das BKA als auch die Bundeshauptstadt Wien verpflichteten das Volkstheater, den mit einem Bestätigungsvermerk eines Wirtschaftstreuhänders versehenen Jahresabschluss als Nachweis über diewidmungsgemäße Verwendung der Fördermittel jährlich vorzulegen.

Die vom Volkstheater vorgelegten Jahresabschlüsse wurden von der Bundeshauptstadt Wien und vom BKA zur Kenntnis genommen. Das BKA erteilte dazu auch die Entlastung. Diese erfolgte auch, als der Wirtschaftsprüfer zu den Jahresabschlüssen auf die negativen Betriebserfolge, auf das steigende Fehlkapital und in weiterer Folge auf die Vermutung eines Reorganisationsbedarfs im Sinne des Unternehmensreorganisationsgesetzes hinwies.

Internes Kontroll- system

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

Beim Volkstheater bestand noch kein zusammenhängendes und schriftlich dokumentiertes IKS.

18.2 Der RH empfahl, ehestens ein zusammenhängendes IKS einzurichten und schriftlich zu dokumentieren.

18.3 *Die Geschäftsführer des Volkstheaters sagten dies zu.*

Kostenrechnung

19.1 Im Jahr 1995 erwarb das Volkstheater die Software-Lizenz für ein IT-Programm zur Durchführung der Kostenrechnung. Die Anschaffungskosten betrugen rd. 12.000 EUR. Im Jahr 1996 schloss das Volkstheater einen Wartungsvertrag für dieses IT-Programm ab. Das Volkstheater nutzte das Kostenrechnungsprogramm erst seit 2006. Als Steuerungsinstrument wurde es nicht eingesetzt.

19.2 Der RH empfahl, die Kostenrechnung als Steuerungsinstrument einzusetzen.

19.3 *Das Volkstheater sagte dies zu.*

Budget

20.1 Das Volkstheater verfügte über keine schriftlichen Vorgaben für die Erstellung des Budgets (zeitlicher Ablauf, Budgetgrundsätze, Genehmigung durch den Aufsichtsrat).

20.2 Der RH empfahl, die Budgeterstellung schriftlich zu regeln.

20.3 *Das Volkstheater sagte dies zu.*

21.1 Die von der Geschäftsführung erstellten Budgets für das Kalenderjahr 2004, das Rumpfgeschäftsjahr 2005 und die Spielzeit 2005/2006 wurden erst einige Monate nach Beginn eines jeden Budgetjahres vom Aufsichtsrat genehmigt. Erst für die Spielzeiten 2006/2007 und 2007/2008 wurden die diesbezüglichen Budgets zwei Tage vor Beginn der jeweiligen Spielzeit vom Aufsichtsrat genehmigt.

21.2 Der RH empfahl, das Budget rechtzeitig vor Beginn der jeweiligen Spielzeit zu erstellen und genehmigen zu lassen, so dass dieses als Grundlage für die Planung und Durchführung einer Spielzeit zur Verfügung steht.

21.3 *Das Volkstheater sagte dies zu.*

22.1 Die Budgets waren teilweise schwer nachvollziehbar, weil nur unzureichende rechnerische Grundlagen vorlagen. Im Budget für das Rumpfgeschäftsjahr 2005 waren bspw. die kollektivvertraglichen Lohn- und Gehaltserhöhungen von rd. 140.000 EUR nicht berücksichtigt.

22.2 Der RH empfahl, realistischer zu budgetieren sowie die rechnerischen Grundlagen der einzelnen Budgetpositionen so aufzubereiten und zu dokumentieren, dass sie leicht nachvollziehbar sind.

22.3 *Das Volkstheater sagte dies zu.*

Personal

Personal- aufwendungen

23 Die Personalaufwendungen betrugen im Geschäftsjahr 2004 rd. 12,13 Mill. EUR, im Rumpfgeschäftsjahr 2005 rd. 8,04 Mill. EUR und in der Spielzeit 2005/2006 rd. 11,04 Mill. EUR; das waren zwischen 79,5 % und 75,6 % der Gesamtaufwendungen. Sie sanken somit von 2004 bis 2005/2006 um 1,09 Mill. EUR oder rd. 9,0 %.

Das Ausscheiden zweier Geschäftsführer und die Nichtverlängerung von Schauspielerverträgen zogen Aufwendungen für Abfertigungen in Höhe von rd. 0,32 Mill. EUR (2004), rd. 0,33 Mill. EUR (Rumpfgeschäftsjahr 2005) und rd. 0,28 Mill. EUR (2005/2006) nach sich.

Künstlerisches Personal

24.1 Für das künstlerische Personal fielen folgende Aufwendungen an:

Tabelle 7: Aufwendungen für das künstlerische Personal

	2004	1. Jänner bis 31. August 2005	2005/2006	2006/2007	Veränderung von 2004 auf 2006/2007
			in Mill. EUR		in Mill. EUR in %
Ensemble	1,17	0,85	1,46	1,22	0,05 4,3
Gäste	1,92	1,05	0,57	0,62	- 1,30 - 67,7
Szenischer Dienst	0,41	0,30	0,39	0,35	- 0,06 - 14,6
Summe	3,50	2,20	2,42	2,19	- 1,31 - 37,4

Der ab 1. September 2005 tätige künstlerische Direktor (Geschäftsführer) engagierte weniger Gäste und erhöhte die Anzahl der Ensemblemitglieder. Die Anzahl der Ensemblemitglieder stieg von 19 (2004) auf 28 (2005/2006), die Anzahl der Gäste ging im selben Zeitraum von 102 auf 27 zurück.

Personal

Die Aufwendungen für das künstlerische Personal (Schauspieler und szenischer Dienst) sanken in diesem Zeitraum um rd. 1,08 Mill. EUR oder rd. 30,9 %.

24.2 Der RH anerkannte die Einsparungen im künstlerischen Bereich.

Honorarnoten

25.1 Aufgrund von Honorarnoten, die in den Jahren 2004 und 2005 vom ehemaligen Generalsekretär gelegt wurden, zahlte das Volkstheater insgesamt über 8.400 EUR aus. Für die in Rechnung gestellten Beträge wurde nach Auskunft der Geschäftsführer keine Leistung erbracht.

25.2 Der RH empfahl, künftig Honorarnoten nur nach tatsächlich erbrachter Leistung zu zahlen.

25.3 *Das Volkstheater sagte dies zu.*

Gehälter bzw. Gagen an Mitarbeiter und Gäste

26.1 Das Volkstheater zahlte sowohl an Mitarbeiter als auch an Gäste Gehälter bzw. Gagen von insgesamt rd. 0,24 Mill. EUR (2004), rd. 0,11 Mill. EUR (Rumpfgeschäftsjahr 2005) und rd. 0,12 Mill. EUR (2005/2006) bar aus.

26.2 Der RH empfahl, künftig Barauszahlungen von Gehältern und Gagen auf ein Minimum zu reduzieren und bereits in den jeweiligen Verträgen mit Mitarbeitern bzw. Gästen die Überweisung von Gehältern bzw. Gagen auf Bankkonten zu vereinbaren.

Geschäftsführer

27.1 Das Volkstheater schloss mit den beiden bis 31. August 2005 tätig gewesenen Geschäftsführern sowohl einen Dienst- als auch einen Pensionsvertrag ab. Beim Ausscheiden aus dem Volkstheater erhielten die beiden Geschäftsführer eine gesetzliche Abfertigung von rd. 0,19 Mill. EUR und aufgrund der Anrechnung von Vordienstzeiten eine freiwillige Abfertigung von rd. 0,12 Mill. EUR. Dies entsprach rd. 1,6 % bzw. rd. 1,0 % der gesamten Personalaufwendungen des Volkstheaters für das Jahr 2004.

Ab September 2006 erhielten die beiden Geschäftsführer eine Zusatzpension von jährlich rd. 0,11 Mill. EUR (rd. 1,0 % der gesamten Personalaufwendungen des Volkstheaters für die Spielzeit 2005/2006).



Personal

BMUKK**„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.**

Der RH hatte anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 1995 die Pensionszusagen an die Geschäftsführer als äußerst großzügig beurteilt und empfohlen, vor allem in die Dienstverträge mit künftigen Geschäftsführern keine Pensionszusagen mehr aufzunehmen. Die Bundeshauptstadt Wien hatte damals mitgeteilt, dass sie ihren Einfluss diesbezüglich geltend machen werde.

Gemäß dieser Zusage enthielten die Dienstverträge der seit 1. September 2005 tätigen Geschäftsführer weder Pensionszusagen noch Anrechnungen der Vordienstzeiten.

27.2 Der RH stellte fest, dass seine Empfehlung umgesetzt wurde.

28 Die beiden bis 31. August 2005 tätig gewesenen Geschäftsführer des Volkstheaters erhielten neben der Vergütung laut Dienstvertrag noch eine Außenbezirkszulage von jeweils rd. 4.000 EUR jährlich. Die für die Auszahlung dieser Zulage notwendige Genehmigung des Aufsichtsrates fehlte.

29.1 Die Dienstverträge mit den Geschäftsführern sahen vor, dass für den Fall besonderer Leistungen ein Bilanzgeld von höchstens drei Monatsgehältern gewährt werden könne. Das Vorliegen besonderer Leistungen und die tatsächliche Höhe des Bilanzgeldes würden jeweils im Einzelfall durch die Gesellschaft beurteilt und entschieden.

Auf Empfehlung des Aufsichtsrates beschlossen die Gesellschafter in der Generalversammlung, den beiden Geschäftsführern für das Geschäftsjahr 2004 eine Prämie von je drei Monatsgehältern zu gewähren. Die diesbezüglichen Protokolle enthielten keine Begründung, wofür die Prämien gewährt wurden.

29.2 Der RH konnte daher nicht nachvollziehen, worin die besonderen Leistungen der Geschäftsführer bestanden. Er empfahl den Gesellschaftern des Volkstheaters, mit den Geschäftsführern im Vorhinein detaillierte Ziele und Leistungsvorgaben für die Gewährung des Bilanzgeldes zu vereinbaren.

29.3 *Das Volkstheater sagte dies zu.*

Personal

30.1 Das Volkstheater räumte dem ab 1. September 2005 tätigen künstlerischen Direktor (Geschäftsführer) ab 1. Jänner 2004 eine Vorbereitungszeit ein und ersetzte ihm lediglich die angefallenen Spesen.

Im August 2005 schloss es mit der kaufmännischen Direktorin (Geschäftsführerin) einen Vertrag für den Zeitraum von 1. September 2005 bis 31. August 2008 ab.

Im Juni 2005 designierte das Volkstheater für den Zeitraum von 1. September 2008 bis 30. Juni 2013 als kaufmännischen Direktor (Geschäftsführer) einen für die Förderung des Volkstheaters zuständigen Beamten der Kulturabteilung der Bundeshauptstadt Wien und räumte ihm einen Vorbereitungszeitraum ab 1. September 2007 ein. Da dieser Beamte von der Bundeshauptstadt Wien ab 1. September 2007 karenziert wurde, hätte das Volkstheater der Bundeshauptstadt Wien für den Vorbereitungszeitraum die Bezüge dieses Beamten einschließlich der Dienstgeberbeiträge in Höhe von rd. 223.000 EUR zu ersetzen gehabt, wobei die Bundeshauptstadt Wien auf die Überweisung von rd. 48.000 EUR verzichtet hätte.

30.2 Die bezahlte Tätigkeit von drei Geschäftsführern in der Spielzeit 2007/2008 stellte für das Volkstheater – insbesondere im Hinblick auf die angespannte finanzielle Situation – eine schwere finanzielle Belastung dar.

Der RH empfahl daher der Bundeshauptstadt Wien, die Doppelgleisigkeiten bei der kaufmännischen Direktion des Volkstheaters zu beenden.

Der Amtsführende Stadtrat für Kultur und Wissenschaft der Bundeshauptstadt Wien sagte dies noch während der Überprüfung durch den RH zu.

30.3 *Die Bundeshauptstadt Wien gab bekannt, dass die kaufmännische Direktorin (Geschäftsführerin) ihre Funktion bereits Ende November 2007 zurückgelegt habe und ab 1. Dezember 2007 nur mehr ein kaufmännischer Direktor (Geschäftsführer) tätig sei. Dies erbringe Einsparungen von 0,12 Mill. EUR.*

Werkstätten

Dekorationswerkstätten

31.1 Das Volkstheater betrieb in Unterwaltersdorf eigene Dekorationswerkstätten, die dem technischen Leiter unterstanden und in denen 23 Arbeitnehmer beschäftigt waren.

Obwohl die Anzahl der Produktionen des Volkstheaters von zehn (2004) auf acht (2005/2006) zurückging, blieb die Anzahl der Beschäftigten gleich. Nach Mitteilung der Geschäftsführer wären ab 2005/2006 die Dekorationen aufwendiger gestaltet worden.

Um die Wirtschaftlichkeit der Dekorationswerkstätten zu überprüfen, ersuchte der RH andere Dekorationswerkstätten in Wien um Auskunft, wie hoch die Kosten für die Herstellung der acht Produktionen des Volkstheaters für die Spielzeit 2005/2006 bei diesen Dekorationswerkstätten gewesen wären:

Tabelle 8: Kennzahlen von Dekorationswerkstätten

	Dekorationswerkstätten des Volkstheaters (in Unterwaltersdorf)	Dekorationswerkstätten in Wien	Unterschied in %
	in Stunden		
Arbeitszeit	23.895	15.469	– 35,3
Personalkosten	0,95	0,57	– 40,0
Materialkosten	0,13	0,23	+ 76,9
Summe	1,08	0,80	– 25,9

Bei der Herstellung der Dekorationen in den Werkstätten in Wien wären rd 35,3 % weniger Arbeitsstunden angefallen; die Personalkosten wären um rd. 40 % geringer gewesen, die Materialkosten hingegen um rd. 76,9 % höher. Insgesamt wäre die Herstellung durch die Werkstätten in Wien um rd. 0,28 Mill. EUR oder rd. 25,9 % günstiger gewesen als die Herstellung durch die Werkstätten des Volkstheaters.

Die Dekorationswerkstätten in Wien kalkulierten aufgrund der vorhandenen Unterlagen allerdings im Nachhinein. Die während des Produktionsprozesses in den Dekorationswerkstätten in Unterwaltersdorf vorgenommenen Veränderungen des Bühnenbildes konnten daher nicht mehr nachvollzogen werden.

Werkstätten

31.2 Im Hinblick auf die angespannte finanzielle Situation des Volkstheaters und die in der Spielzeit 2005/2006 für die Herstellung der Dekorationen möglich gewesenen Einsparungen von rd. 0,28 Mill. EUR oder rd. 25,9 % empfahl der RH, zu evaluieren, ob die Dekorationen durch Dritte kostengünstiger hergestellt werden könnten und ob die eigenen Werkstätten in diesem Umfang betriebsnotwendig wären.

31.3 *Laut Stellungnahme des Volkstheaters müssten bei Aufgabe der Dekorationswerkstätten in Unterwaltersdorf Flächen für die Lagerung der Dekorationen in der Nähe des Volkstheaters angemietet werden. Dies würde bedeutende Mehrkosten nach sich ziehen.*

31.4 Der RH empfahl, Alternativen zur Herstellung der Dekorationen anhand nachvollziehbarer rechnerischer Grundlagen zu prüfen.

Kostümwerkstätten

32.1 Das Volkstheater verfügte auch über eigene Kostümwerkstätten in angemieteten Räumlichkeiten. In diesen waren 17 Arbeitnehmer einschließlich der Werkstättenleiterin beschäftigt. Von den Arbeitnehmern der Kostümwerkstätten wurde auch der Kostümfundus verwaltet. Die Kostüme waren nicht inventarisiert.

Auch für die Kostümwerkstätten vertraten die Geschäftsführer die Ansicht, dass trotz der ab 2005/2006 gesunkenen Anzahl der Produktionen eine Verringerung der Anzahl der Arbeitnehmer wegen der nunmehr aufwendiger gestalteten Kostüme nicht möglich gewesen wäre.

Ein Vergleich der Kosten für die Herstellung der Kostüme durch die Kostümwerkstätten des Volkstheaters mit jenen einer anderen Kostümwerkstätte in Wien war nicht möglich, weil beim Volkstheater für eine Nachkalkulation weder Aufzeichnungen über die Herstellung der Kostüme noch Kostumentwürfe vorlagen.

Die Kostümbildner waren vertraglich ausdrücklich verpflichtet, die Kostumentwürfe zu einem bestimmten Zeitpunkt vor der Premiere abzuliefern. Dies erfolgte nicht, weil es nach Mitteilung der Geschäftsführer beim Sprechtheater durchaus üblich sei, die Kostüme durch „work in progress“ zu erarbeiten.

32.2 Auch hinsichtlich der Herstellung der Kostüme für die Produktionen des Volkstheaters empfahl der RH, zu evaluieren, ob die Kostüme durch Dritte kostengünstiger hergestellt werden könnten und ob die eigenen Werkstätten in diesem Umfang betriebsnotwendig wären.

32.3 Das Volkstheater erwiderte, dass durch den großen Kostümfundus die Kosten für die Neuherstellung von Kostümen gesenkt werden konnten.

32.4 Der RH anerkannte die Kosteneinsparungen durch die Verwendung des Kostümfundus, empfahl jedoch, auch für die Herstellung der Kostüme Alternativen anhand nachvollziehbarer rechnerischer Unterlagen zu prüfen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK und Bundes-
hauptstadt Wien

(1) Zwischen dem Bund und der Bundeshauptstadt Wien wären die kulturpolitischen Ziele, die mit der Gewährung einer Förderung erreicht werden sollten, abzustimmen. **(TZ 12)**

BMUKK

(2) Mit der „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H. sollten mehrjährige Förderungsvereinbarungen abgeschlossen werden. **(TZ 14)**

Bundeshauptstadt
Wien

(3) Überschreitungen der konkreten Vorgaben bei der Gewährung von Förderungen sollten nicht ohne weitere Erläuterung zur Kenntnis genommen werden. Es sollten künftig die Ursachen für die Abweichungen festgehalten und entsprechende Auflagen für die nächste Förderungsperiode vorgegeben werden. **(TZ 16)**

(4) Der Leiter der Kulturabteilung der Bundeshauptstadt Wien sollte von den Funktionen in den Organen der „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H. abberufen werden. **(TZ 3)**

(5) Die Doppelgleisigkeiten bei der kaufmännischen Direktion der „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H. wären zu beenden. **(TZ 30)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

„Volkstheater“
Gesellschaft m.b.H.

- (6) Die Förderungsansuchen sollten rechtzeitig eingereicht werden, so dass die Entscheidung über die Förderung vor Beginn einer Spielzeit getroffen werden kann und somit für die Planung zur Verfügung steht. (TZ 14)
- (7) Die Anzahl der Besucher, die Auslastung und die Erlöse sollten durch verstärkte Marketingmaßnahmen erhöht werden. Dadurch sollte die wirtschaftliche Entwicklung der großen Bühne im Haupthaus positiv beeinflusst werden. (TZ 9)
- (8) Die Anzahl der Ermäßigungen bei den Karten sollte reduziert werden. (TZ 10)
- (9) Freikarten sollten nur an jene Personen abgegeben werden, deren Besuch im künstlerischen oder wirtschaftlichen Interesse des Volkstheaters liegt. (TZ 10)
- (10) Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die Anzahl der Abonnenten für die große Bühne im Haupthaus zu erhöhen. (TZ 11)
- (11) Es sollten Überlegungen angestellt werden, ob die Dekorationen und Kostüme durch Dritte kostengünstiger hergestellt werden könnten und ob die eigenen Werkstätten in diesem Umfang betriebsnotwendig wären. (TZ 31, 32)
- (12) Die Budgeterstellung wäre schriftlich zu regeln. (TZ 20)
- (13) Das Budget wäre rechtzeitig vor Beginn der jeweiligen Spielzeit zu erstellen und genehmigen zu lassen, so dass dieses als Grundlage für die Planung und Durchführung einer Spielzeit zur Verfügung steht. (TZ 21)
- (14) Die Budgets wären realistischer zu erstellen sowie die rechnerischen Grundlagen der einzelnen Budgetpositionen so aufzubereiten und zu dokumentieren, dass sie leicht nachvollziehbar sind. (TZ 22)
- (15) Die Befugnisse des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung sollten jeweils in einer Geschäftsordnung geregelt werden. (TZ 5)
- (16) Mit den Geschäftsführern wären im Vorhinein detaillierte Ziele und Leistungsvorgaben für die Gewährung des Bilanzgeldes zu vereinbaren. (TZ 29)



(17) Ein zusammenhängendes Internes Kontrollsyste m wäre ehestens einzurichten und schriftlich zu dokumentieren. **(TZ 18)**

(18) Die Kostenrechnung wäre als Steuerungsinstrument einzusetzen. **(TZ 19)**

(19) Honorarnoten sollten nur nach tatsächlich erbrachter Leistung gezahlt werden. **(TZ 25)**

(20) Barauszahlungen von Gehältern und Gagen sollten künftig auf ein Minimum reduziert werden. **(TZ 26)**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Wiener Hafen, GmbH & Co KG

Beim Projekt Hafentoranlage Freudenau der Wiener Hafen, GmbH & Co KG entstanden durch die Bereitstellung sowie Bindung von Fördermitteln der Republik Österreich (BMVIT) und der Bundeshauptstadt Wien rd. zwei Jahre vor dem tatsächlichen Bedarf durch die Wiener Hafen, GmbH & Co KG vermeidbare Zinsaufwendungen von rd. 183.000 EUR.

Kurzfassung

Ziel der Geburungsüberprüfung war die Beurteilung der Planung, Abwicklung, Abrechnung und Finanzierung des Projekts Hafentoranlage Freudenau der Wiener Hafen, GmbH & Co KG (WHG) sowie die Überprüfung der strategischen Vorgaben. (TZ 1)

Die WHG erhielt für dieses Projekt Förderungen der Republik Österreich und der Bundeshauptstadt Wien von insgesamt rd. 14,50 Mill. EUR. Durch die Bereitstellung und Bindung der Mittel rd. zwei Jahre vor dem tatsächlichen Bedarf durch die WHG entstanden den Förderungsgebern vermeidbare Zinsaufwendungen von insgesamt rd. 183.000 EUR (Bundeshauptstadt Wien 75.000 EUR, Republik Österreich 108.000 EUR). (TZ 3)

Der Hochwasserschutz für die Bundeshauptstadt Wien gegenüber Hochwasserereignissen der Donau wurde bereits in den 60er Jahren entwickelt, wobei der Wiener Hafen nicht hochwassersicher war. Die Entscheidung der Bundeshauptstadt Wien aus 2003, den Hafen Freudenau aufgrund seiner positiven wirtschaftlichen Entwicklung und der teils enormen Schadenshöhe, die mit Donauhochwässern und einer damit allfällig zusammenhängenden Überflutung der Hafenflächen verbunden war, in ihr Hochwasserschutzsystem zu integrieren, stimmte mit den strategischen Zielsetzungen des Wiener Hafens überein. (TZ 2)

Kenndaten zur Wiener Hafen, GmbH & Co KG

Eigentümer (zum 31. Dezember 2007)	Anteile am Stammkapital (63.158.003,36 EUR):		
		in EUR	in %
Kommanditisten	Wien Holding GmbH	60.000.000,00	94,9998
	Wirtschaftskammer Wien	3.157.900,17	5,0000
	Wiener Stadtentwicklungsgesellschaft m.b.H.	103,19	0,0002
Komplementär	Wiener Hafen Management GmbH		
Unternehmensgegenstand	<ul style="list-style-type: none"> – Erwerb von unbeweglichen und beweglichen Wirtschaftsgütern aller Art, insbesondere in den Häfen Albern, Freudenau und Ölafen Lobau sowie der Erwerb von dem Verkehr auf Wasserwegen und dem Güterumschlag dienenden Anlagen – Ausbau des Hafens durch Anschaffung und Herstellung weiterer Anlagen – Betrieb des Wiener Hafens und aller sonstigen Anlagen – Anmietung, Pachtung und Verwaltung fremden Vermögens, das dem Wiener Hafen, dem Güterumschlag oder dem Verkehr auf Wasserwegen dient – Ausübung des Speditionsgewerbes – Immobilienverwaltung – Handel mit Waren aller Art – alle sonstigen betrieblichen Tätigkeiten, die mit dem Schiffsverkehr auf Wasserwegen und der Benutzung des Wiener Hafens sowie der Förderung des Güterumschlags direkt oder indirekt zusammenhängen 		
Gebarung	2002	2003	2004
			in 1.000 EUR
Betriebsleistung	7.250	7.913	7.622
Jahresüberschuss	614	2.894	1.657
Bilanzsumme	84.313	86.102	92.230
operativer Cashflow	– 2.628	695	4.488
Mitarbeiter in Vollzeitkräften (ohne Karenzierungen) ¹⁾	2	2	2
			Anzahl
			2
			2

¹⁾ Alle anderen auch mit Aufgaben der Wiener Hafen, GmbH & Co KG befassten Mitarbeiter wurden von der Wiener Hafen und Lager Ausbau- und Vermögensverwaltung, GmbH & Co KG beschäftigt.

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2007 die Gebarung der Wiener Hafen, GmbH & Co KG (WHG) hinsichtlich der von ihr in den Jahren 2002 bis Mitte 2007 getätigten Investitionen. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Planung, Abwicklung, Abrechnung und Finanzierung des Projekts Hafentoranlage Freudenau der WHG sowie die Überprüfung der strategischen Vorgaben.

Zu dem im November 2007 dem überprüften Unternehmen, dem Wiener Stadtsenat sowie auszugsweise dem BMVIT übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die WHG im Dezember 2007 sowie der Wiener Stadtsenat und das BMVIT jeweils im Jänner 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen gegenüber dem überprüften Unternehmen und dem Wiener Stadtsenat im Februar 2008; gegenüber dem BMVIT war eine Gegenäußerung entbehrlich.

Die im Bericht angeführten Beträge wurden kaufmännisch gerundet und beinhalten keine Umsatzsteuer.

Hafentoranlage Freudenau

Hochwasserschutz für den Hafen Freudenau

2.1 Der Hochwasserschutz für die Bundeshauptstadt Wien gegenüber Hochwasserereignissen der Donau wurde bereits in den 60er Jahren entwickelt, wobei der Wiener Hafen nicht hochwassersicher war. Seitdem wurde insbesondere der Hafen Freudenau zu einem trimodalen Umschlagszentrum¹⁾ für Wien ausgebaut und eine Vielzahl von Betrieben angesiedelt. Gegenüber den 60er Jahren lag somit eine völlig neue Situation vor.

¹⁾ Güterumschlag, der über eine optimale Verknüpfung mehrerer Verkehrsträger (Wasser, Schiene, Straße) erfolgt; dabei wird eine Optimierung von Transportzeit und -kosten sowie der notwendigen Anzahl der Umladevorgänge angestrebt

Zuletzt entstanden beim Donauhochwasser im August 2002 für die WHG und die im Hafengelände Freudenau angemieteten Unternehmen Schäden in Höhe von insgesamt rd. 3 Mill. EUR. Berechnungen der WHG zeigten, dass bei Erreichen des im Jahr 1969 festgelegten Projekthochwassers (PHW₁₉₆₉)²⁾ auf eine Dauer von zwei Wochen Hochwasserschäden von insgesamt rd. 240 Mill. EUR entstehen könnten.

²⁾ im Jahr 1969 mit einer maximalen Wassermenge von 14.000 m³/s (entspricht einem Wasserspiegel von rd. 1,30 m über dem Hochwasserereignis von 2002) festgelegtes Projekthochwasser der Donau, das den Projekten zum Hochwasserschutz der Gemeinde Wien (beispielsweise Errichtung der Donauinsel samt Entlastungsgerinne Neue Donau) zugrunde wurde

Hafentoranlage Freudenau

Die WHG ließ im Jahr 2002 nach dem Donauhochwasser eine Studie erstellen, um technische und kaufmännische Grundlagen für die Bundeshauptstadt Wien als Entscheidungsgrundlage für die Errichtung eines Hochwasserschutzes (Hafentor in der Hafeneinfahrt Freudenau) zu schaffen. Im Februar 2003 beauftragte die WHG ein Planungsbüro mit der Ausarbeitung einer Variantenuntersuchung zum Projekt Hafentoranlage Freudenau¹⁾. Mit der Vergabe der Vorplanungsdienstleistung durch die WHG im Jänner 2004 gelangte das Projekt in die Umsetzungsphase.

¹⁾ Hafentoranlage Freudenau: Bauwerk, bestehend insbesondere aus den Bauteilen Hafentor, Pumpwerk sowie der Adaptierung bestehender Dämme und Dichtungsmaßnahmen

2.2 Der RH stellte fest, dass die Entscheidung der Bundeshauptstadt Wien aus 2003, den Hafen Freudenau aufgrund seiner positiven wirtschaftlichen Entwicklung seit den 60er Jahren und der teils enormen Schadenshöhe, die mit Donauhochwässern sowie einer damit allfällig zusammenhängenden Überflutung der Hafenflächen verbunden war, in ihr Hochwasserschutzsystem zu integrieren, mit den strategischen Zielsetzungen des Wiener Hafens übereinstimmte.

Abwicklung der Förderung

3.1 Die geschätzte Investitionssumme für den geplanten Hochwasserschutz im Hafen Freudenau belief sich auf rd. 14,50 Mill. EUR. Im Juli 2005 stellte die WHG Förderanträge an das BMVIT und das Land Wien²⁾.

²⁾ Der Förderungsgeber war grundsätzlich das Land Wien, die Abwicklung der Förderung erfolgte durch den Magistrat der Bundeshauptstadt Wien.

Das BMVIT sagte der WHG mit Fördervertrag vom 25. Juli 2005 eine Förderung in Form eines nicht rückzahlbaren Beitrags für die bauliche Herstellung eines Hochwasserschutzes im Ausmaß von 50 % der Kosten, höchstens jedoch 7,25 Mill. EUR zu. Der Wiener Gemeinderat beschloss am 14. Dezember 2005 eine Förderung in der Höhe von ebenfalls 50 % der Kosten bzw. bis maximal 7,25 Mill. EUR.

In nahezu gleich lautenden Förderverträgen mit dem BMVIT und dem Land Wien war zur Auszahlung der Förderung festgehalten, dass diese nicht früher erfolgt, als die Fördermittel zur Leistung fälliger Zahlungen benötigt werden. Der Fördervertrag mit dem Land Wien enthielt weiters die Auflage, dass Zahlungen nur nach dem prognostizierten Baufortschritt erfolgen, die Verpflichtung der WHG zur jährlichen Erbringung einer Finanzierungsvorschau und eine Zinsklausel, wonach Zinserträge auf dem Förderkonto dem Land Wien zukamen. Der Fördervertrag mit dem BMVIT enthielt keine Zinsklausel für Vorauszahlungen.



Das BMVIT beglich am 30. Dezember 2005 auf Basis eines Ersuchens der WHG eine erste Fördertranche in Höhe von 2 Mill. EUR. Die Bundeshauptstadt Wien überwies am 27. Oktober 2006 nach einem Ersuchen der WHG einen ersten Teilbetrag in der Höhe von rd. 4,77 Mill. EUR. Ende Oktober 2006 standen der WHG somit insgesamt Förderungen im Umfang von rd. 6,77 Mill. EUR zur Verfügung. Bis Ende September 2007 forderte die WHG keine weiteren Fördertranchen vom BMVIT bzw. von der Bundeshauptstadt Wien an.

Aufgrund von Verzögerungen beim im Oktober 2005 eröffneten Ausschreibungsverfahren für das Hafentor erfolgte die Vergabe der Leistungen im Ausmaß von rd. 19,50 Mill. EUR (Hafentor und Dammertüchtigung) erst am 27. September 2007. Da noch keine Bauausführungen stattfanden, lagen gegenüber der Finanzierungsvorschau weitaus geringere Finanzierungserfordernisse für 2005 (erstmalige Zahlungsverpflichtungen im Ausmaß von rd. 165.000 EUR), 2006 (kumulierte Zahlungsverpflichtungen für 2005 und 2006 von 490.000 EUR) sowie 2007 (kumulierte Zahlungsverpflichtungen für 2005 bis 2007 von 554.000 EUR) vor. Somit bestand ein längerfristiger Finanzierungsüberhang von zuletzt rd. 6,22 Mill. EUR.

3.2 Der RH bemängelte die Anforderung von Fördermitteln durch die WHG vor der Vergabeentscheidung. Ende 2005 standen der eingeforderten Bundesförderung in der Höhe von 2 Mill. EUR fällige Zahlungsverpflichtungen von erst 165.000 EUR gegenüber. Dies widersprach dem Fördervertrag, wonach eine Auszahlung nicht früher zu erfolgen hatte, als die Fördermittel zur Leistung fälliger Zahlungen benötigt wurden. Der RH errechnete für das BMVIT einen vermeidbaren Zinsaufwand in Höhe von rd. 108.000 EUR, der aus der fehlenden Zinsklausel für Vorauszahlungen resultiert.

Zum Zeitpunkt der Anforderung der Fördermittel von der Bundeshauptstadt Wien durch die WHG im Jahr 2006 bestand kein unmittelbares Finanzierungserfordernis, weil die bisher angefallenen Kosten in der Ende 2005 ausbezahlten Bundesförderung Deckung fanden. Obgleich die Zinsen für das Guthaben am Förderkonto gemäß dem Fördervertrag der Bundeshauptstadt Wien zugerechnet wurden, errechnete der RH für die Bundeshauptstadt Wien einen vermeidbaren Zinsaufwand von rd. 75.000 EUR, der sich aus der Differenz der Guthabenzinsen und der (Re)Finanzierungskosten ergibt.

Hafentoranlage Freudenau

Der RH empfahl der WHG, die Höhe der tatsächlich vorliegenden Finanzierungserfordernisse in kürzeren, regelmäßigen Abständen zu überprüfen sowie die Fördermittel zeitnah und zweckmäßig abzurufen. Die Anforderung eines großen jährlichen Einmalbetrags, insbesondere ohne Vorliegen von unmittelbar bevorstehenden Zahlungsverpflichtungen, wäre künftig zu vermeiden.

Der Bundeshauptstadt Wien und dem BMVIT empfahl der RH, grundsätzlich vor der Auszahlung (auch von Teilbeträgen) von Forderungen das vertragsgemäße Vorliegen der fälligen Zahlungsverpflichtungen des Förderungsnehmers zu überprüfen. Weiters empfahl er dem BMVIT, eine Änderung des Fördervertrags durch die Aufnahme einer Zinsklausel für Vorauszahlungen von Förderungen anzustreben.

3.3 *Die WHG und der Wiener Stadtsenat teilten mit, dass sämtliche dem Wiener Hafen zur Verfügung gestellten Fördermittel, sofern sie nicht sofort aufgewendet worden waren, bestmöglich veranlagt worden seien und der dabei entstandene Zinsgewinn dem Fördergeber angerechnet worden sei.*

Die WHG ergänzte, dass die Höhe der angeführten Finanzierungskosten nicht nachvollziehbar sei.

Laut Stellungnahme des BMVIT sei in den Förderverträgen nunmehr eine Zinsklausel aufgenommen worden, derzufolge der Förderungsnehmer die Fördermittel, die nicht unmittelbar nach ihrer Überweisung für fällige Zahlungen im Rahmen des Förderungszwecks verwendet werden können, bestmöglich zu veranlagen habe und die abreifenden Zinsen auf die Förderung anzurechnen wären.

Für den aktuellen Förderfall Hafentor Freudenau sei die Zusage der Förderungserhöhung um den Passus, dass die Zinsen, die sich aus der Überweisung von 2 Mill. EUR im Jänner 2006 und der Belassung auf dem Konto der WHG ergeben, als bereits ausbezahlt Bundesbeitrag anzusehen und in der Abrechnung der Förderung darzustellen ist, ergänzt worden.



Hafentoranlage Freudenau

Wiener Hafen, GmbH & Co KG

3.4 Der RH entgegnete der WHG und dem Wiener StadtSenat, dass er eine Anrechnung der Zinsgewinne gegenüber den Fördergebern nur bei der Förderung des Hochwasserschutzes durch das Land Wien festgestellt hat. Diesen Umstand berücksichtigte der RH durch die Anwendung eines entsprechend niedrigeren Kalkulationszinssatzes von 2,375 %. Für die Förderung durch das BMVIT wurde zur Berechnung der Finanzierungskosten eine Durchschnittsverzinsung mit einem Kalkulationszinssatz von 4,5 % auf die unverbrauchten Fördermittel angewandt.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

4 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMVIT und Bundes-
hauptstadt Wien

(1) Grundsätzlich wäre vor der Auszahlung (auch von Teilbeträgen) von Förderungen das vertragsgemäße Vorliegen der fälligen Zahlungsverpflichtungen des Förderungsnehmers zu überprüfen. **(TZ 3)**

BMVIT

(2) Eine Änderung des Fördervertrags für die Hafentoranlage Freudenau wäre durch die Aufnahme einer Zinsklausel für Vorauszahlungen von Förderungen anzustreben. **(TZ 3)**

Wiener Hafen,
GmbH & Co KG

(3) Die Höhe der tatsächlich vorliegenden Finanzierungserfordernisse sollte in kürzeren, regelmäßigen Abständen überprüft werden. Weiters wären die Fördermittel zeitnah und zweckmäßig abzurufen. Die Anforderung eines großen jährlichen Einmalbetrags, insbesondere ohne Vorliegen von unmittelbar bevorstehenden Zahlungsverpflichtungen, wäre künftig zu vermeiden. **(TZ 3)**

Hochwasserschutz an der March

Erst nach dem Hochwasser an der March im April 2006 stellte sich die geringe Qualität des rd. 57 km langen Dammes heraus. Die geschätzten Kosten für die noch ausstehende Sanierung von rd. 102 Mill. EUR werden sich voraussichtlich auf rd. 120 Mill. EUR bis 125 Mill. EUR erhöhen. Die vom BMVIT angewandten Steuerungs- und Kontrollinstrumente hinsichtlich der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. betreffend das March-Projekt erwiesen sich als wenig geeignet.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Prüfungsziel war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau) sowie des BMVIT hinsichtlich des Hochwasserschutzes an der March. (TZ 1)

Projektentwicklung

Die Dämme entlang der March mit einer Gesamtlänge von rd. 57 km wurden im Wesentlichen im Zeitraum von 1936 bis 1964 hergestellt. Nach einem außergewöhnlichen Hochwasserereignis im Jahr 1997 mit großen Schäden auf slowakischer Seite wurden von österreichischer Seite vorrangig in den Abschnitten Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen Sanierungsmaßnahmen geplant. Diese Projekte wurden im Februar 2004 zur Genehmigung gemäß Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 eingereicht (UVP–Projekt). (TZ 2)

Ein Hochwasserereignis an der March im April 2006 führte durch Dammbrüche zu umfangreichen Überschwemmungen mit Schäden von rd. 72 Mill. EUR. Zu diesem Zeitpunkt war das UVP–Verfahren noch nicht abgeschlossen. Ein danach erstellter Drei–Phasen–Plan beinhaltete die Umsetzung des UVP–Projektes. (TZ 2)

Kurzfassung

Erst durch Untersuchungen nach dem Hochwasser 2006 stellte sich der schlechte Zustand des Hochwasserschutzbauwerks heraus, weshalb der gesamte Damm mit Ausnahme zweier Abschnitte saniert werden musste. Die Sanierung soll in 5 Sanierungsabschnitten im Jahr 2012 abgeschlossen sein. (TZ 10, 21, 26)

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Das Land Niederösterreich betrachtete die Errichtung und Instandhaltung von Hochwasserschutzanlagen als Aufgabe des Bundes im Rahmen der Bundes-Wasserstraßenverwaltung mit der via donau als Verpflichtete im Sinne des Wasserrechtsgesetzes. Zur Klärung der dazu bestehenden unterschiedlichen Auffassungen richtete das Land Niederösterreich eine Anfrage an die Oberste Wasserrechtsbehörde beim BMLFUW. Diese stellte im März 2007 die Verpflichtung des Trägers der wasserrechtlichen Bewilligung, somit der beiden Hochwasserschutzverbände, fest. (TZ 6)

Der im Wasserstraßengesetz enthaltenen Verpflichtung zur Erlassung einer Verordnung mit näheren Bestimmungen über die Aufgaben der Bundes-Wasserstraßenverwaltung und ihre Erfüllung, wodurch die unterschiedlichen Auslegungen hätten vermieden werden können, war noch nicht nachgekommen worden. (TZ 6)

Strategische Planung, Steuerung und Kontrolle der via donau durch das BMVIT

Dem BMVIT oblag die strategische Planung, Steuerung und Kontrolle hinsichtlich aller der via donau übertragenen Aufgaben der Bundes-Wasserstraßenverwaltung. Für die via donau waren 1,32 Mitarbeiter (in Vollbeschäftigungssäquivalenten) zuständig. Die Steuerungs- und Kontrollinstrumente für die Abwicklung eines Vorhabens dieser Größenordnung auch nahezu zweieinhalb Jahre nach Gründung der via donau waren wenig geeignet. Das Berichtswesen der via donau als wesentliches Element für die Steuerung und Kontrolle war mangelschafft. (TZ 8, 9)

Kosten und Finanzierung der Phase 2

In den nach dem Hochwasser 2006 mit 14,28 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer) ermittelten Kosten für die Projektphase 2 fehlte ein Ansatz für Personal- und Gemeinkosten. Dieser Projektphase zuzuordnende Kosten für Teile des Dammverteidigungsweges waren in der Kostenschätzung der Projektphase 3 enthalten. (TZ 11) Für die Genehmigung der Finanzmittel ging das BMVIT vom Bruttobetrag aus, obwohl Nettobeträge verrechnet wurden. (TZ 12)

Die Angaben der Geschäftsführung der via donau gegenüber dem Aufsichtsrat und dem BMVIT hinsichtlich der geschätzten Gesamtkosten waren unterschiedlich. (TZ 13)

Die Mittelanforderungen waren nicht an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt gebunden. (TZ 14)

Kosten und Finanzierung der Phase 3

Die Grobkostenschätzung in Höhe von rd. 102 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer) umfasste lediglich die Dammsanierung, nicht jedoch die erwogenen nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen. (TZ 15) Die Kostenschätzung war mangelhaft. (TZ 16 bis 20)

Die geschätzten Gesamtkosten werden sich voraussichtlich auf rd. 120 Mill. EUR bis 125 Mill. EUR statt der veranschlagten rd. 102 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer) belaufen. Unter Berücksichtigung nachhaltiger Hochwasserschutzmaßnahmen wäre sogar von einem Anstieg auf rd. 180 Mill. EUR bis 185 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer) auszugehen. (TZ 21)

Die Finanzierung erfolgte durch das BMVIT über eine Kapitalzufuhr von Katastrophenfondsmitteln für vorbeugende Maßnahmen. Das BMF genehmigte im Dezember 2006 Vorbelastungen von Katastrophenfondsmitteln für 2007 bis 2013 in Höhe von 102 Mill. EUR. Die steuerlichen und budgetären Folgewirkungen der künftigen Organisation der Errichtungs- und Instandhaltungsmaßnahmen waren noch nicht endgültig geklärt. (TZ 22)

Der Mittelverwendungsnachweis der via donau für 2006 zeigte bei den Katastrophenfondsmitteln eine Überzahlung von rd. 7,61 Mill. EUR. Das BMVIT begründete dies unter anderem mit nicht plangemäß abgewickelten Hochwasserschutzmaßnahmen an der Donau und mit dem Überhang bei der Phase 2. (TZ 24)

Kurzfassung

Hochwasserschutz

Im Zuge des Genehmigungsverfahrens des UVP-Projektes traten Unklarheiten hinsichtlich des Bestandes der wasserrechtlichen Bewilligungen für den Damm zutage. Gemäß dem Wasserrechtsgebot 1959 waren die bestehenden und aufgrund wasserrechtlicher Bestimmungen neu verliehenen Wasserrechte im Wasserbuch ersichtlich zu machen. Diese Verpflichtung bestand nicht für Rechte für Schutz- und Regulierungswasserbauten. (TZ 25)

Die Bundes-Wasserstraßenverwaltung verfügte über keine Technischen Richtlinien für den Hochwasserschutz. (TZ 28)

Die dem Stand der Technik entsprechende Schaffung von Retentionsräumen konnte in den laufenden Projekten vor allem infolge von Einwänden der Bevölkerung noch nicht umgesetzt werden. Neue Initiativen auf trilateraler Basis waren jedoch im Gang. (TZ 30)

Zur Herstellung breiterer Hochwasserschutzdämme wurden für den zusätzlichen Flächenbedarf Verträge zur Grundeinlösung unterfertigt. Die Grundeinlösen waren jedoch noch nicht erfolgt; auf den betroffenen Grundstücken wurde bereits gebaut. (TZ 31)

Kenndaten zum Projekt Hochwasserschutz an der March

March

Fließstrecke in Österreich	rd. 69 km
Dammlänge in Österreich	rd. 57 km
Schadenssumme	
Hochwasser 2006	rd. 72 Mill. EUR

Rechtsgrundlagen

Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004
 Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959
 Wasserbautenförderungsgesetz 1985, BGBl. Nr. 148/1985
 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. Nr. 697/1993
 Schifffahrtsgesetz, BGBl. I Nr. 62/1997

Organisation

BMVIT

Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen
 Abteilung FC IV – Finanzen und Controlling
 Abteilung Präs. 7 – Beteiligungsmanagement

via donau – Österreichische
Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H.

Errichtung gemäß Wasserstraßengesetz ab 1. Jänner 2005
 Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion
 Eigentümer: 100 % Republik Österreich (Bund)
 Organe: 2 Geschäftsführer, 9 Aufsichtsratsmitglieder¹⁾,
 Generalversammlung
 Aufgaben gemäß Wasserstraßengesetz u.a.
 Hochwasserschutz an der March oberhalb von Fluss-km 6,0

Hochwasserschutzverbände

Wasserverband für den Marchhochwasserschutzbau
 Marchegg-Zwerndorf
 Wasserverband für den March-Thaya-Hochwasserschutzbau
 Angern-Bernhardsthal

Amt der Niederösterreichischen
Landesregierung

Abteilungen der Gruppe Wasser
 Abteilung RU4 – Umweltrecht

Kosten

in Mill. EUR mit Umsatzsteuer

Phase 1	Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dammbruchstellen	3,65 ¹⁾
Phase 2	Sanierung und Neuerrichtung von Dämmen in den Abschnitten Angern-Mannersdorf-Stillfried und Waidendorf-Dürnkrut-Jedenspeigen (rd. 10,7 km; UVP-Projekt)	14,29 ²⁾
Phase 3	Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke	102,00 ²⁾

¹⁾ Stand März 2007²⁾ gemäß Kostenschätzungen

Grundsätzlich sind alle Angaben mit Umsatzsteuer. In Ausnahmefällen werden jedoch auch Beträge ohne Umsatzsteuer angegeben.

Chronologie

seit 1994	Planungen bezüglich der Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen
von 1999 bis Anfang 2005	Ausgaben in Höhe von rd. 1,1 Mill. EUR für Gutachten, Planungen und Baumaßnahmen für die Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen
Juni 2002	Einreichung der Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried zur wasserrechtlichen Bewilligung beim BMLFUW als Oberste Wasserrechtsbehörde; Weiterleitung des Antrags an die Niederösterreichische Landesregierung
August 2002	Feststellung der Verpflichtung zur Durchführung einer vereinfachten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für dieses Vorhaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
September 2002	Fertigstellung der Detailprojekte Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen, die wegen der räumlichen und zeitlichen Nähe zum Projekt Angern–Mannersdorf–Stillfried im UVP–Verfahren mitbehandelt wurden
Februar 2004	Einreichung der ersten Fassung des UVP–Projekts zur Genehmigung gemäß dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000
September 2004	Einlangen der Stellungnahmen der Sachverständigen
August 2005	Einreichung der aufgrund der Stellungnahmen der Sachverständigen ergänzten zweiten Fassung des UVP–Projektes
Dezember 2005	Einlangen der zweiten Fassung der Stellungnahmen der Sachverständigen
April 2006	Schäden von rd. 72 Mill. EUR durch Dammbrüche und umfangreiche Überschwemmungen infolge eines Hochwasserereignisses an der March
	Festlegung eines Drei–Phasen–Planes: Sofortmaßnahmen (Phase 1), Umsetzung der Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen (UVP–Projekt, Phase 2), Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke (Phase 3)
Juni 2006	UVP–Verhandlung
	UVP–Genehmigungsbescheid
März 2007	Phase 1 nahezu abgeschlossen, Phase 2 in Umsetzung
Ende 2007	Fertigstellung der Phase 2
2012	geplante Fertigstellung der Gesamtsanierung (Phase 3)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte in der Zeit von Februar bis April 2007 die Gebarung des BMVIT und der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau) hinsichtlich der Hochwasserschutzprojekte an der March. Prüfungsthemen waren die Zuständigkeiten für die Errichtung und Erhaltung der Hochwasserschutzbauten sowie die künftige Organisation dieser Aufgaben, die Steuerung der via donau durch das BMVIT, die Kosten und Finanzierung der Projektphasen 2 und 3 sowie die Planung der Projektphase 3.

Parallel dazu überprüfte der RH Teilgebiete der Gebarung des Landes Niederösterreich hinsichtlich dieser Hochwasserschutzprojekte. Dazu erging ein gesondertes Prüfungsergebnis.

Zu dem im August 2007 übermittelten Prüfungsergebnis gab die via donau im September 2007 eine Stellungnahme ab. Das BMVIT nahm hiezu im Dezember 2007, das Land Niederösterreich im November 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2008.

Projektentwicklung

2 Die March bildet ab ihrem Zusammenfluss mit der Thaya nahe Hohenau bis zur Mündung in die Donau bei der Hainburger Pforte auf einer Länge von rd. 69 km den Grenzfluss zur Slowakischen Republik. Hochwässer an der March treten in der Regel im Frühjahr – verursacht durch die Schneeschmelze – auf.

Nach vereinzelten früheren Baumaßnahmen wurde die Regulierung der March aufgrund eines generellen Projektes 1935 in den Jahren von 1936 bis 1964 durchgeführt. Die wesentlichen Maßnahmen waren der Bau von insgesamt 17 Durchstichen sowie die Anlage von Hochwasserschutzdämmen. Deren Gesamtlänge beträgt auf österreichischer Seite entlang der March 57 km.

Nach einem außergewöhnlichen Hochwasserereignis im Jahr 1997 mit großen Schäden auf slowakischer Seite wurden von österreichischer Seite vorrangig in den Abschnitten Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen Sanierungsmaßnahmen geplant. Diese Projekte wurden im Februar 2004 zur Genehmigung gemäß Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 eingereicht (UVP-Projekt).

Projektentwicklung

Ein 100-jähriges Hochwasser¹⁾ an der March im April 2006 führte durch Dammbrüche zu umfangreichen Überschwemmungen mit Schäden von rd. 72 Mill. EUR²⁾. Zu diesem Zeitpunkt war das UVP-Verfahren noch nicht abgeschlossen.

¹⁾ Darunter wird jenes Hochwasserereignis verstanden, das im Durchschnitt alle 100 Jahre erreicht oder überschritten wird. Aus dieser Angabe ist der Zeitpunkt, wann dieses Ereignis eintritt, nicht bestimmbar.

²⁾ Schäden an Privateigentum: 27,9 Mill. EUR, Schäden an Gemeindeeigentum: 3,7 Mill. EUR, Schäden an ÖBB-Anlagen: 40,0 Mill. EUR

Nach diesem Hochwasserereignis 2006 wurde ein Drei-Phasen-Plan festgelegt:

Phase 1: Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dammbruchstellen

Phase 2: Umsetzung der Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen (UVP-Projekt)

Phase 3: Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke

Dieser Drei-Phasen-Plan hatte bis zum Jahr 2012 die umfassende Sanierung der gesamten Dammstrecke sowie die Anpassung der Dammhöhen auf ein mit der Slowakischen Republik vereinbartes Niveau zum Ziel.

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Bundes-Wasserstraßenverwaltung

3 Aufgrund des Bundesgesetzes über die Beendigung der Tätigkeit der Donauregulierungskommission, die Aufteilung des Donauregulierungsfonds und die künftige Durchführung der Donauregulierungsarbeiten, BGBl. Nr. 371/1927, erließ der Bundesminister für Bauten und Technik im Juni 1985 die Wasserstraßenverordnung, BGBl. Nr. 274/1985. Zur Besorgung von Aufgaben der Wasserstraßenverwaltung durch den Bund als Träger von Privatrechten wurde die Wasserstraßendirektion errichtet.

Mit dem ab 1. Jänner 2005 geltenden Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004, erfolgte die Neuregelung der Aufgaben und Organisation der Bundes-Wasserstraßenverwaltung auf Wasserstraßen sowie auf der March oberhalb von Fluss-km 6,0 und auf der Thaya von der Mündung in die March bis Bernhardsthal. Wasserstraßen im Sinne des § 15 Schifffahrtsgesetz, BGBl. I Nr. 62/1997, waren unter anderem die Donau sowie die March bis Fluss-km 6,0.

Der Aufgabenbereich der Bundes-Wasserstraßenverwaltung umfasste gemäß § 2 Abs. 1 Wasserstraßengesetz unter anderem

- die Regulierung, die Instandhaltung und den Ausbau der Gewässer (Z 1),
- den Hochwasserschutz einschließlich Vorbereitung und Durchführung von vorbeugenden und abwehrenden Maßnahmen zur unschädlichen Abfuhr von Hochwasser und Verhütung von Schäden durch Hochwasser, ausgenommen die Errichtung von Hochwasserrückhalteanlagen an der Donau (Z 2), sowie
- die Erfüllung der sich aus bilateralen und internationalen Verträgen ergebenden Verpflichtungen der Republik Österreich, insbesondere zur Regulierung und Instandhaltung der Wasserstraßen (Z 9).

Zur Erfüllung der wasserstraßenspezifischen Aufgaben des Bundes, insbesondere der Bundes-Wasserstraßenverwaltung, wurde als Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion gemäß § 4 Abs. 1 Wasserstraßengesetz die „via donau – Österreichische Wasserstraßen–Gesellschaft m.b.H.“ mit Wirksamkeit ab 1. Jänner 2005 errichtet.

Der Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen im BMVIT (Abteilung W 3) oblagen unter anderem

- die Angelegenheiten des Wasserbaus von Bundeswasserstraßen sowie von March und Thaya,
- die Förderung von Hochwasserschutzmaßnahmen, die Angelegenheiten der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz (siehe dazu auch TZ 5) und der Grenzgewässer,
- das Projektcontrolling der via donau hinsichtlich der durch das BMVIT beauftragten Bau- und Erhaltungsmaßnahmen sowie
- die Mitwirkung bei den internationalen Grenzgewässer- und Grenzkommissionen.

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Wasserverbände

- 4** Seit 1959 waren der Wasserverband für den Marchhochwasserschutzbau Marchegg-Zwerndorf¹⁾ und der Wasserverband für den March-Thaya Hochwasserschutzbau Angern-Bernhardsthal²⁾ tätig. Sie waren Träger der Bewilligungen für den Bau der Schutzdammanlagen und verantwortlich für die Herstellung der Dammanlagen sowie deren Erhaltung und Verwaltung.

¹⁾ Mitglieder: Marchegg, Weiden an der March, Bundesland Niederösterreich

²⁾ Mitglieder: Angern an der March, Bernhardsthal, Drösing, Dürnkrut, Hohenau, Jedenspeigen, Ringelsdorf-Niederabsdorf, Rabensburg

Donauhochwasserschutz-Konkurrenz

- 5** Die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz war eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes und wurde mit BGBl. Nr. 372/1927 zum Zweck der Erhaltung von Hochwasserschutzanlagen an der Donau gegründet. Sie bestand aus den drei Kurien Bund, Land Niederösterreich und Land Wien. Geschäftsführende Stelle war die Wasserstraßendirektion und ab 1. Jänner 2005 die via donau.

Der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz oblag unter anderem die Erhaltung der Schutz- und Dammstrukturen entlang der Donau von der Einmündung der Isper bis zur Staatsgrenze bei Theben; auch die Schutzbauten an der March wurden von der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz mitbetreut.

Verpflichtung zur Instandhaltung

- 6.1** (1) Im November 2006 fragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beim BMLFUW als Oberste Wasserrechtsbehörde an, welcher Rechtsträger aus wasserrechtlicher Sicht zur Herstellung und Instandhaltung von Hochwasserschutzanlagen verpflichtet sei, um im Hochwasserfall allenfalls erforderliche wasserpolizeiliche Aufträge im Sinne des § 138 Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959) erteilen zu können.

Das Land ging davon aus, dass der Hochwasserschutz Aufgabe des Bundes im Rahmen der Bundes-Wasserstraßenverwaltung mit der via donau als Verpflichtete sei. Im Sinne des § 50 Abs. 1 WRG 1959 hatten die Wasserberechtigten ihre Anlagen in dem der Bewilligung entsprechenden Zustand zu erhalten, sofern keine rechtsgültige Verpflichtung anderer bestand.

Eine analoge Ansicht vertrat das Land zum Thema Herstellung von Hochwasserschutzanlagen. Gemäß § 42 Abs. 1 WRG 1959 blieb die Herstellung von Schutz- und Regulierungswasserbauten den Liegenschaftseigentümern überlassen, insofern nicht Verpflichtungen anderer bestanden.

In der Folge gab das BMVIT im Dezember 2006 Rechtsgutachten in Auftrag, die zu gegensätzlichen Ergebnissen gelangten.

(2) In seiner Anfragebeantwortung vom März 2007 stellte das BMLFUW fest, dass die Bestimmungen des Wasserstraßengesetzes nicht geeignet seien, einen auf dem WRG 1959 gegründeten Titel im Sinne einer Verpflichtung nach § 50 Abs. 1 WRG 1959 darzustellen. Eine Verpflichtung der via donau gemäß dem WRG 1959 zur Instandhaltung von Schutzbauten an der March sei daher nicht gegeben.

(3) Damit war klargestellt, dass die Träger der wasserrechtlichen Bewilligungen (Konsensträger), somit die beiden bereits erwähnten Hochwasserschutzverbände (siehe dazu auch TZ 4), zur Instandhaltung der Hochwasserschutzanlagen verpflichtet waren. Zur Errichtung solcher Anlagen waren die Liegenschaftseigentümer berufen – im konkreten Fall somit wieder die beiden Wasserverbände bzw. deren Mitgliedsgemeinden. Die Finanzierung oblag gemäß Wasserbautenförderungsgesetz 1985, BGBl. Nr. 148/1985, in allen Fällen dem Bund.

6.2 Der RH anerkannte die Klärung der Rechtslage. Seiner Auffassung nach hätten die unterschiedlichen Auslegungen vermieden werden können, wäre der in § 2 Abs. 3 Wasserstraßengesetz enthaltenen Verpflichtung zur Erlassung einer Verordnung mit näheren Bestimmungen über die Aufgaben der Bundes-Wasserstraßenverwaltung und ihrer Erfüllung bereits nachgekommen worden. Der RH regte an, diese Verordnung zu erlassen.

6.3 *Das BMVIT teilte dazu mit, dass der Entscheidungsfindungsprozess innerhalb des Ministeriums noch nicht abgeschlossen sei.*

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Organisation der Instandhaltung

7.1 (1) Die Instandhaltung der Dämme oblag – wie bereits erwähnt – den beiden Wasserverbänden. In Bezug auf die Tätigkeit der Wasserverbände hielt die via donau folgende Schwachstellen fest:

- das Fehlen einer Mitwirkungspflicht im Rahmen des Hochwasser-Managements;
- den Mangel an geschultem Personal für die „Dammverteidigung“ und
- das Fehlen regelmäßiger Einsatzübungen.

(2) Nach Vorgesprächen zwischen dem BMVIT, der via donau sowie dem Land Niederösterreich und noch vor der Entscheidung der Obersten Wasserrechtsbehörde beauftragten beide Wasserverbände Anfang März 2007 die via donau mit der Einleitung der Planungs- und Bauarbeiten für die Phase 3, um die Durchführung der nötigen Hochwasserschutzmaßnahmen nicht zu blockieren.

(3) Nach Klarstellung der Verpflichtung zur Instandhaltung der Hochwasserschutzanlagen durch die Oberste Wasserrechtsbehörde entschieden sich der Bund und das Land Niederösterreich im April/Mai 2007 dafür, die beiden bestehenden Wasserverbände unter Beibehaltung der Konsensträgerschaft zu vereinen. Die via donau sollte mit der Errichtung, der Erhaltung und dem Betrieb der Hochwasserschutzanlagen sowie mit den erforderlichen Grundeinlösen beauftragt werden.

7.2 Der RH bewertete diese Lösung positiv, weil damit klare organisatorische Regelungen geschaffen wurden und im Hochwasserfall für ein einheitliches Qualitätsmanagement gesorgt werden konnte. Durch die Beibehaltung eines Wasserverbandes als Konsensträger und durch die geplante Übernahme des bisherigen Wasserverbandspersonals durch die via donau wird auch der örtliche Bezug der Gemeinden zu den Hochwasserschutzanlagen aufrechterhalten.

Strategische Planung, Steuerung und Kontrolle durch das BMVIT

Aufgabendurchführung

8.1 Wie bereits erwähnt, wurde die via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2005 als Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion errichtet. Sie entstand durch Verschmelzung der Österreichischen DONAU-Betriebs-Aktiengesellschaft, der Österreichischen DONAU-Technik-GmbH und der via donau-Entwicklungsgesellschaft mbH für Technik und Donauschiffahrt.

Organisatorisch war die Gesellschaft in die beiden Geschäftsfelder Wasserstraßenmanagement sowie Finanzen und Schifffahrt gegliedert.

Dem BMVIT oblag gemäß § 2 Abs. 2 Wasserstraßengesetz die strategische Planung, Steuerung und Kontrolle hinsichtlich aller der via donau übertragenen Aufgaben. Steuerungsinstrumente waren die Mittelverwendungsnachweise, das Bauprogramm und der Wirtschaftsplan der Gesellschaft. Der Projekt- und Kostenkontrolle sollten so genannte Projektfortschrittsberichte dienen. Im März 2007 war die Phase 1 nahezu abgeschlossen, die Phase 2 befand sich in Umsetzung. Zu dieser Zeit lag jedoch noch keiner der vorgesehenen Berichte vor.

Im Jänner 2006 hatte eine externe Unternehmensanalyse das mangelhafte Berichtswesen der via donau aufgezeigt und insbesondere Kritik an den betrieblichen Steuerungsmechanismen geübt. Daraufhin setzte die Gesellschaft im April 2006 eine Arbeitsgruppe für die Entwicklung eines zielgruppenspezifischen Reportingsystems ein.

Da – wie bereits erwähnt – im März 2007 noch keiner der geforderten Projektfortschrittsberichte vorlag, forderte das BMVIT von der via donau die Einrichtung eines quartalsmäßigen Projektcontrollings.

8.2 (1) Die mit der via donau erfolgte Ausgliederung entsprach der Konstruktion zahlreicher anderer Bundesbeteiligungen. Die aus anderen derartigen Ausgliederungen gewonnenen Erfahrungen wurden aber kaum genutzt. Der RH erachtete die Steuerungs- und Kontrollinstrumente – wie z.B. den Wirtschaftsplan mit seinen globalen Darstellungen – für die Abwicklung von Vorhaben, wie jenes an der March, für wenig geeignet.

Kritisch bewertete der RH das Fehlen der Projektfortschrittsberichte für Soll-Ist-Vergleiche. Zur Abwicklung eines Projektes dieser Größenordnung erachtete er ein geeignetes Berichtswesen als wesentliches Element für die Steuerung und Kontrolle.

Strategische Planung, Steuerung und Kontrolle durch das BMVIT

(2) Der RH beurteilte den ihm im Juni 2007 vom BMVIT übermittelten ersten Projektfortschrittsbericht zwar positiv, empfahl aber, vertiefende Grundlagen für ein Kostencontrolling und für Abweichungsanalysen zu schaffen.

(3) Weiters fehlten notwendige projektbezogene Ressourcenvorgaben für die via donau. Angesichts der in den nächsten Jahren umzusetzenden Projekte an der March und der Donau östlich von Wien im Ausmaß von rd. 384 Mill. EUR¹⁾ erachtete er die Definition von Kennzahlen und Erfolgskriterien für zweckmäßig. Letztlich war es ein definiertes Ziel der Errichtung der via donau, den Bund mittelfristig finanziell zu entlasten, um zusätzliche Aufgaben übernehmen zu können.

¹⁾ flussbauliches Gesamtprojekt Donau östlich von Wien: rd. 268 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer); Hochwasserschutz an der March Phasen 2 und 3: rd. 116 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer)

(4) Zur Beurteilung der nachhaltigen Budgetentlastung empfahl der RH, nach der Umsetzung der Phase 2 die Zahlungsströme²⁾ zwischen dem BMVIT und der via donau bzw. den Auftragnehmern zu untersuchen. Die via donau als die zur Zeit einzige Ausgliederung im Bereich Hochwasserschutz sollte mit der Abwicklung von Hochwasserschutzprojekten durch die Bundeswasserbauverwaltung³⁾ vergleichend evaluiert werden.

²⁾ Transaktions- sowie Planungs- und Baukosten, wie z.B. Kosten der Vertragsverhandlungen, Kontrollkosten der Planungs- und Baukosten, Gemeinkosten

³⁾ Die Betreuung aller Gewässer, ausgenommen Wildbäche und Wasserstraßen, obliegt der Bundeswasserbauverwaltung. Diese Aufgabe wird gemeinsam von den Ämtern der Landesregierungen und dem BMLFUW wahrgenommen.

8.3 (1) Laut Stellungnahme des BMVIT seien Kennzahlen im Vorfeld nicht seriös festzulegen, weil erst nach Vergabe eines Planungsprojektes Bodensondierungen durchgeführt und erst danach die erforderlichen Maßnahmen und deren Kosten eruiert werden könnten.

(2) Laut Mitteilung der via donau seien die allgemeinen Anforderungen an das Berichtswesen im November 2006 mit dem BMVIT schriftlich vereinbart worden. Allerdings seien die March-Projektfortschrittsberichte noch nicht Teil dieser Vereinbarung gewesen. Nach einer ersten Anforderung eines solchen Berichtes durch das BMVIT Anfang 2007 und nach Abstimmung über deren Form bzw. Inhalt würden ab dem 1. Quartal 2007 diese Projektfortschrittsberichte einen fixen Bestandteil des Quartalsreportings an den Eigentümer bilden.

8.4 Der RH erachtete die Vorgabe von Ressourcen und Kennzahlen grundsätzlich für notwendig, um den Erfolg der Umsetzung eines Projektes messen zu können.

Die professionelle Abwicklung operativer Tätigkeiten als generelles Ziel von Ausgliederungen setzt ein entsprechendes Berichtswesen voraus. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Abhängigkeit der via donau vom Eigentümer Bund (BMVIT). Bei der via donau, die durch Verschmelzung von drei Kapitalgesellschaften entstanden ist, hätten ausreichende Erfahrungen für ein Quartalsreporting vorliegen müssen. Der lange Zeitraum für die Einrichtung von Quartalsberichten war daher nicht nachvollziehbar.

Personalstand

9.1 Der Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen des BMVIT gehörten mit Stand Ende 2006 sechs Mitarbeiter an. Davon waren 1,32 Mitarbeiter (in Vollbeschäftigteäquivalenten) für die Planung, Steuerung und Kontrolle der via donau zuständig. Dem Bereich Wasserstraßenmanagement der via donau – sie war unter anderem für die Abwicklung des Hochwasserschutzprojektes March zuständig – standen 135,9 Mitarbeiter (in Vollbeschäftigteäquivalenten) zur Verfügung.

9.2 Mit diesem Personalstand erachtete der RH ein wirksames Controlling durch das BMVIT kaum gewährleistet. Er empfahl daher, den Personalbedarf der Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen zu evaluieren. Zudem regte er an, eine begleitende Kontrolle für die Phase 3 einzurichten.

9.3 *Laut Mitteilung des BMVIT ließ die Abteilung W 3 durch die Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH mittlerweile einen Entwurf eines Prüf- und Kontrollkonzeptes erstellen, der seit Juni 2007 vorliegt.*

Kosten und Finanzierung der Phase 2

Kostenentwicklung

10.1 Die Phase 2 umfasste die beiden Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–Jedenspeigen (UVP-Projekt). Von 1999 bis zur Übernahme des UVP-Projektes durch die *via donau* Anfang 2005 fielen dabei für Gutachten, Planungen und Baumaßnahmen Ausgaben in Höhe von rd. 1,06 Mill. EUR an.

Die Kosten der Planungs- und Baumaßnahmen für die Sanierung und Verstärkung der Dämme betragen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung rd. 14,28 Mill. EUR.

Nicht enthalten waren die nach dem Hochwasserereignis 2006 beauftragten geotechnischen Gutachten, die zum Ergebnis kamen, dass der gesamte rd. 57 km lange Marchdamm nicht dem Stand der Technik entsprach (mangelnde Standsicherheit, keine ausreichende Dichtheit der Dämme). Diese Leistungen wurden mit rd. 139.300 EUR (ohne Umsatzsteuer) über die Phase 1 abgerechnet.

10.2 Erst nach dem Hochwasser 2006 wurde die geringe Dammqualität festgestellt, obwohl die Planungen bereits seit 1994 liefen. Geotechnische Grundlagenerhebungen sollten künftig zu Planungsbeginn durchgeführt werden.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT könne eine geotechnische Grundlagenerhebung erst dann erfolgen, wenn durch Planung und Behördenauflagen die Trasse definiert sei bzw. ein Projekt vorliege.*

*Laut Mitteilung der *via donau* sei nach dem Hochwasserereignis 2006 umgehend ein Expertenteam mit den entsprechenden Dammuntersuchungen beauftragt worden. Ergänzende Detailerkundungen würden vor bzw. im Rahmen der Sanierungsplanung (Phase 3) vorgenommen.*

10.4 Der RH erwiderte dem BMVIT, dass geologische und geotechnische Untersuchungen für den gesamten Marchdamm bereits unmittelbar nach dem Hochwasserereignis im April 2006 erfolgten, obwohl zu dieser Zeit mit Ausnahme der zwei Projekte der Phase 2 keine weiteren Planungen vorlagen. Die Feststellung der tatsächlichen, letztlich geringen Qualität des Marchdammes erfolgte viel zu spät.

Kostenfaktoren

11.1 Die Kostenschätzung der Phase 2 enthielt im Gegensatz zur Grobkostenschätzung der Phase 3 weder Personal- noch Gemeinkosten, obwohl die via donau bei Projekten, die durch Katastrophenfondsmittel¹⁾ finanziert wurden, einen Gemeinkostenzuschlag von 7 % auf die direkt dem Projekt zugeordneten Projektkosten (Personaleinzelkosten, Sachkosten und Fremdleistungen) verrechnete.

¹⁾ Die Mittel des Katastrophenfonds sind gemäß Katastrophenfondsgesetz 1996 zur Beseitigung eingetretener Hochwasser- und Lawinenschäden und zur Vorbeugung gegen künftige Hochwasser- und Lawinenschäden sowie zur Finanzierung von passiven Hochwasserschutzmaßnahmen im Sinne des Wasserbautenförderungsgesetzes zu verwenden.

Im Rahmen des UVP-Projektes (siehe dazu auch TZ 2) war die Errichtung eines durchgehenden Dammverteidigungsweges (rd. 10,7 km) nicht vorgesehen. Die Kostenschätzung der Phase 2 enthielt die Kosten von 1,2 Mill. EUR (ohne Umsatzsteuer) für einen Weg in der Länge von rd. 3 km.

Die noch fehlenden Kosten (2,4 Mill. EUR ohne Umsatzsteuer) für die Herstellung eines durchgehenden Weges nahm die via donau in die Grobkostenschätzung der Phase 3 auf. Im Februar 2007 reichte sie das Projekt des durchgehenden Dammverteidigungsweges bei der UVP-Behörde ein. Die geschätzten Grundeinlöse- und Baukosten für das Einreichprojekt ohne Berücksichtigung etwaiger Kosten für Behördenauflagen bezifferte die via donau mit 2,69 Mill. EUR ohne Umsatzsteuer (Stand April 2007).

11.2 Der RH beanstandete das Fehlen bereits bekannter Kostenpositionen in der Kostenschätzung und die der Phase 3 unrichtig zugeordneten Kosten.

11.3 *Die via donau kündigte an, künftig bei Projektkostenschätzungen die entsprechenden Personalkosten einschließlich Gemeinkosten zu berücksichtigen.*

Die Festlegung eines durchgehenden Dammverteidigungsweges für die Phase 2 sei nach Auftragerteilung an das Bauunternehmen in Abstimmung mit den zuständigen Fachabteilungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung erfolgt. Gemeinsam habe man festgestellt, dass ein Dammverteidigungsweg dem Stand der Technik entspreche und daher ausgeführt werden müsse.

Kosten und Finanzierung der Phase 2

Um das damals bereits laufende Bewilligungsverfahren für die Phase 2 (UVP-Projekt) und die folgenden Sanierungsarbeiten nicht zu verzögern, seien die Unterlagen für einen durchgehenden Dammverteidigungsweg zur behördlichen Bewilligung nachgereicht worden. Die dafür erforderlichen Mittel seien der Einfachheit halber über die Phase 3 einer Genehmigung durch das BMVIT zugeführt worden.

Umsatzsteuer

- 12.1 Für die Genehmigung der Finanzmittel (Phase 2 brutto: 14,28 Mill. EUR, netto 11,90 Mill. EUR) ging das BMVIT vom Bruttopreis aus, obwohl Nettobeträge verrechnet wurden.
- 12.2 Der RH erachtete die Kostenschätzung der Phase 2 mit Ausweis der Umsatzsteuer als irreführend. Bei Beibehaltung der derzeitigen Vorgangsweise sollte für die Planung und Budgetierung der gemäß § 18 Wasserstraßengesetz finanzierten Projekte von Nettobeträgen ausgegangen werden.
- 12.3 Laut *Stellungnahme der via donau hätten Unsicherheiten hinsichtlich der umsatzsteuerlichen Beurteilung daraus resultiert, dass für die via donau keine gesetzliche Verpflichtung zur Erfüllung der gegenständlichen Aufgaben bestanden habe und dass sowohl die Beauftragungsverhältnisse als auch die Form der Finanzierung unklar gewesen seien.*
- 12.4 Der RH wies auf die bereits Ende 2005 erfolgte Abklärung mit den zuständigen Finanzbehörden betreffend die umsatzsteuerliche Vorgangsweise für diese finanziellen Abgeltungen hin. Diese Abklärung habe auch die für die Abwicklung der Phase 2 gewählte Vorgangsweise – Abgeltung der Projektkosten durch eine Kapitalzufuhr an die via donau – betroffen.

Finanzierung

- 13.1 (1) Die Kosten der Planungs- und Baumaßnahmen der Phase 2 deckte das BMVIT durch eine Kapitalzufuhr an die via donau aus Mitteln des Katastrophenfonds für vorbeugende Maßnahmen. Die für das Jahr 2006 budgetierten Katastrophenfondsmittel für den Hochwasserschutz an der March reichten zur Finanzierung der Phasen 1 und 2 nicht aus. Das BMF stimmte daher im September 2006 dem Ansuchen des BMVIT um Budgetaufstockung durch überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 16,49 Mill. EUR¹⁾ zu. Das BMVIT bestätigte in einem Schreiben an die via donau die Sicherstellung der Finanzierung in dieser Höhe, ohne die Zusammensetzung näher zu erläutern.

¹⁾ Diese sollten die Kosten der Phase 1 (2,20 Mill. EUR) und der Phase 2 (14,29 Mill. EUR) abdecken; laut Kostenschätzungen stellten die Kosten der Phase 1 Nettobeträge, die Kosten der Phase 2 jedoch Bruttopreise dar.

(2) Die in einer außerordentlichen Aufsichtsratssitzung im September 2006 behandelten Projektstatusberichte vom Juni und August 2006 führten ohne nähere Detaillierung geschätzte Gesamtkosten für die Phase 1 von 3 Mill. EUR und für die Phase 2 von 18 Mill. EUR an. Bezuglich der Höhe und Zusammensetzung der zugesicherten Finanzmittel von 16,49 Mill. EUR handelte es sich laut Auskunft des zuständigen Geschäftsführers um alte Kostenschätzungen.

13.2 Der RH beurteilte die unterschiedlichen Angaben in Bezug auf die Höhe der geschätzten Gesamtkosten gegenüber dem BMVIT und dem Aufsichtsrat kritisch.

Der RH empfahl daher,

- für Projekte dieser Größenordnung den zuständigen Gremien vollständige und dem Stand der Projektentwicklung angepasste Kostenschätzungen vorzulegen,
- vor Genehmigung von Vorhaben deren umsatzsteuerliche Behandlung klarzustellen und
- den Informationsaustausch zwischen dem BMVIT und der via donau durch mehr Transparenz und Erhöhung der Qualität der vorgelegten Projektunterlagen zu verbessern.

13.3 *Laut Mitteilung des BMVIT sei es üblich, die Mittel brutto für netto zu überweisen. Die Mittel von 16,49 Mill. EUR seien nach dem Hochwasser 2006 für Sofortmaßnahmen übertragen worden.*

Laut Stellungnahme der via donau sei ihr die Bedeutung rechtzeitiger Klärungen bewusst, zumal davon auch wesentliche Weichenstellungen für die Organisation des Rechnungswesens ausgingen. Sie habe daher laufend auf rasche Entscheidungen gedrängt.

13.4 Der RH wiederholte, dass von Nettobeträgen auszugehen gewesen wäre. Laut dem Antrag des BMVIT auf überplanmäßige Ausgaben sollte der Betrag von 16,49 Mill. EUR sowohl der Abgeltung der Hochwasserschäden (Phase 1) als auch der Durchführung der Maßnahmen der Phase 2 dienen.

Kosten und Finanzierung der Phase 2

Mittelzuteilung

14.1 Die Kosten der Phase 2 betrugen im Jahr 2006 4,19 Mill. EUR (ohne Umsatzsteuer). Das BMVIT überwies dafür insgesamt 5,40 Mill. EUR. Die via donau beantragte die Zuteilung dieser Katastrophenfondsmittel im Rahmen der Monatsvoranschläge des BMVIT lediglich mit einem pauschalen Hinweis auf das UVP-Projekt.

14.2 Nach Ansicht des RH sollten – unter Hinweis auf ein Schreiben des BMF an das BMVIT betreffend den Budgetvollzug 2006 – bei Projekten dieser Größenordnung die Mittelanforderungen an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt gebunden sein.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde diese Empfehlung bereits weitestgehend umgesetzt.*

Laut Mitteilung der via donau käme diese Forderung des RH einer Verpflichtung zur Vorfinanzierung von Kosten gleich. Da die via donau keine Ermächtigung zur Aufnahme von Fremdkapital habe, würden die Mittelanforderungen derzeit auf Basis von Plandaten erstellt.

14.4 Der RH verwies auf die Stellungnahme des BMVIT, wonach dieser Empfehlung bereits nachgekommen werde.

Kosten und Finanzierung der Phase 3

Umfang der geschätzten Gesamtkosten

15.1 Die auf Erfahrungswerten beruhende Grobkostenschätzung der via donau für die Phase 3 betrug rd. 102 Mill. EUR. Die Kosten setzten sich wie folgt zusammen:

	in Mill. EUR
Baukosten	62,21
Grundankauf	1,00
Kurzfristige Verbesserungsmaßnahmen	0,93
Personal der Gesellschaft	7,44
Ergänzende Untersuchungen	0,40
Planung und Bauaufsicht	8,00
Basiskosten	79,98
Rundung, Sonstiges und Unvorhergesehenes	5,02
Summe (ohne Umsatzsteuer)	85,00
Umsatzsteuer	17,00
Summe (mit Umsatzsteuer)	102,00

In seinem Antrag um Genehmigung der Kostenschätzung im November 2006 teilte das BMVIT dem BMF mit, sowohl verpflichtende Instandhaltungs- als auch nachhaltige Hochwasserschutzmaßnahmen, wie Retentionsraumerweiterungen und Überströmstrecken, berücksichtigt zu haben. Im Dezember 2006 erklärte das BMF dazu sein Einvernehmen.

Hinsichtlich der nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen erklärte das BMVIT gegenüber dem RH, es habe ausschließlich Kosten für Vorbereitungsarbeiten berücksichtigt. Eine umfassende Kostenschätzung sei erst nach Abschluss aller Untersuchungen und der Abstimmungen mit der Slowakischen Republik sowie nach der Festlegung der erforderlichen Grundstücke möglich.

15.2 Der RH stellte fest, dass in der Grobkostenschätzung keine nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen enthalten waren. Daher muss noch mit erheblichen Kostensteigerungen gerechnet werden. Er empfahl, nach einer Neuberechnung des Mittelbedarfs – unter Bedachtnahme auf einen nachhaltigen Hochwasserschutz der via donau – und nach Abschätzung von Kosten und Nutzen die weiteren strategischen Planungsziele vorzugeben.

15.3 *Laut Stellungnahme der via donau sei die Mitberücksichtigung von Kosten für eine allfällige Retentionsraumerweiterung gar nicht möglich gewesen, weil eine diesbezügliche Variantenuntersuchung noch in Planung gewesen sei.*

Das BMVIT ergänzte, dass es für die Herstellung eines nachhaltigen Hochwasserschutzes dieses Grenzgewässers bilateraler Verhandlungen bedürfe. Eine Grobkostenschätzung für mögliche Varianten wäre unseriös gewesen.

15.4 Der RH sah seine Feststellung durch die Stellungnahmen bestätigt. Hingegen musste das BMF aufgrund der Antragstellung davon ausgehen, dass der Betrag von rd. 102 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer) verpflichtende Instandhaltungs- und nachhaltige Hochwasserschutzmaßnahmen berücksichtigte. Das BMVIT sollte das BMF auf diesen Umstand hinweisen.

Kosten und Finanzierung der Phase 3

Sonstiges und Unvorhergesehenes

- 16.1** Die in der Kostenschätzung enthaltene Position „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ betrug rd. 6,3 % der Basiskosten (rd. 5,02 Mill. EUR von 79,98 Mill. EUR ohne Umsatzsteuer). Laut BMVIT enthielt diese Position auch eine Reserve für vorbereitende Arbeiten (z.B. Wehrbauten) zur Nutzung von Retentionsräumen¹⁾.

¹⁾ natürliche oder künstliche Rückhaltebereiche für Hochwässer

- 16.2** Der RH erachtete diesen Ansatz als zu niedrig. Obwohl noch keine einzige Bauleistung ausgeschrieben war, war er nur unwesentlich höher als der Ansatz der Phase 2 mit rd. 5,6 %, in der bereits ein Großteil der Bauleistungen vergeben war. Mit diesem Ansatz war auch nur ein Teil der Projektrisiken abgedeckt, keinesfalls aber weitere kostenintensive Zusatzmaßnahmen (z.B. Wehrbauten). Rund 60 % der vorgesehenen Bauleistungen befanden sich überdies erst im Stadium der Projektentwicklung.

Nach den Berechnungen des RH wäre diese Position um rd. 11 Mill. EUR ohne Umsatzsteuer höher zu veranschlagen gewesen. Unter Berücksichtigung der Komplexität des Vorhabens sollte künftig in diesem Projektstadium ein Anteil von insgesamt mindestens 20 % bis 25 % der Basiskosten (Planungs- und Baukosten, Eigenleistungen usw.) angesetzt werden. Die Erfahrungen anderer Bundesgesellschaften wären intensiver zu nutzen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der via donau habe sie dieser Kritik des RH bereits Rechnung getragen und im Juni 2007 eine Erhöhung der Mittel um 20 % beantragt.*

Vorausvalorisierung

- 17.1** Die Kostenschätzung beruhte auf der Preisbasis von Oktober 2006. Die via donau berücksichtigte die künftige Preisentwicklung (Finanzierung bis 2013) bei den Personalkosten, nicht jedoch bei allen anderen Positionen.

- 17.2** Der RH beanstandete den unvollständigen Ansatz dieser Position. Nach Berechnungen des RH betrugen diese Kosten bei einer jährlichen Steigerung von rd. 2,5 % bis 2013 rd. 7,35 Mill. EUR (ohne Umsatzsteuer) bzw. 8,82 Mill. EUR (mit Umsatzsteuer). Künftig wäre von Planungsbeginn an eine Vorausvalorisierung zu berücksichtigen.

- 17.3** *Die via donau sagte dies zu.*

Personalkosten

18.1 Für die interne Abwicklung der Phase 3 (Koordination und Überwachung der Planungsarbeiten, Abwicklung des Vergabeverfahrens und Betreuung der Baudurchführung) schätzte die via donau Gesamtkosten von 7,44 Mill. EUR (ohne Umsatzsteuer). Diese Summe enthielt Personaleinzelkosten in Höhe von 6,51 Mill. EUR ohne Umsatzsteuer, was rd. 8 % der geschätzten Nettop gesamtkosten der Phase 3 (85,00 Mill. EUR) entsprach.

Um nach der Personalaufstockung des Jahres 2005 eine weitere Erhöhung der Personalkosten zu bremsen, bewilligte das BMVIT die Katastrophenfondsmittel für das Jahr 2006 unter der Auflage, die Projekte ohne Neuaufnahmen durchzuführen. Nach dem Hochwasserereignis war jedoch die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter erforderlich, um die Sofortmaßnahmen der Phase 1 und die geplanten Bauvorhaben der Phase 2 und 3 zu bewältigen.

18.2 Der RH hielt nach Fertigstellung der Baumaßnahmen der Phase 2 eine Evaluierung der bei diesem Vorhaben tatsächlich eingesetzten Personalressourcen für erforderlich. Die daraus gewonnenen Erfahrungen sollten in eine Anpassung des geschätzten Personalbedarfes für die Phase 3 und eine entsprechende Steuerung der personellen Ressourcen einfließen.

18.3 *Die via donau sagte dies zu.*

Gemeinkosten

19.1 (1) Zusätzlich zu dem der Phase 3 direkt zugeordneten Personalbedarf wies die Kostenschätzung einen Gemeinkostenzuschlag von 15 % (931.000 EUR) auf die valorisierten Personaleinzelkosten aus. Bei durch Katastrophenfondsmittel finanzierten Projekten verrechnete die via donau – wie bereits erwähnt – einen Gemeinkostenzuschlag von 7 % auf die direkten Projektkosten. Eine Beibehaltung dieser Methodik hätte geschätzte Gemeinkosten von 5,88 Mill. EUR statt der angesetzten 931.000 EUR bedeutet.

(2) Mit dem im Jahr 2006 gestarteten Projekt „Optimierung des Kostenrechnungs- und Controllingsystems“ beabsichtigte die via donau unter anderem die Entwicklung eines einheitlichen Systems zur Gemeinkostenverteilung ab dem Jahr 2008. Als Basis sollen die Personaleinzelkosten der Projekte herangezogen werden. Eine Analyse der Gemeinkosten auf Einsparungspotenziale wurde nicht vorgenommen. Das BMVIT gab im Rahmen der Einvernehmensherstellung zum Budget 2007 zur Methodik der Verrechnung der Gemeinkosten keine Stellungnahme ab.

Kosten und Finanzierung der Phase 3

19.2 Der RH beanstandete die bisherige uneinheitliche Vorgangsweise und empfahl, die künftige Methode der Gemeinkostenumlage mit dem BMVIT abzustimmen. Das BMVIT sollte hiezu die Vorgangsweise bei anderen ausgegliederten Rechtsträgern zum Vergleich heranziehen. Weiters wären Kosteneinsparungspotenziale verstärkt zu analysieren und entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Dies entspräche auch den Intentionen des Wasserstraßengesetzes, Synergien im Verwaltungs- und Planungsbereich zu realisieren.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT habe die via donau betreffend Gemeinkosten dem BMVIT bereits einen Vorschlag unterbreitet.*

Laut Mitteilung der via donau habe sie die Evaluierung der Methodik der Gemeinkostenumlage und die Abstimmung der Änderungsvorschläge mit dem Eigentümer bereits eingeleitet.

Finanzierungsquellen

20.1 Die Finanzierung von Hochwasserschutzprojekten durch Katastrophenfondsmittel stand im Zusammenhang mit den Zuschüssen des Bundes zum ordentlichen Betrieb gemäß § 18 Wasserstraßengesetz. Ohne nähere Detailierung der Zuordnung der Finanzmittel sah Abs. 1 eine Abgeltung der jährlichen Ausgaben für die Durchführung und Aufrechterhaltung von im öffentlichen Interesse gelegenen Betriebszwecken – z.B. Planungs- und Überwachungsaufgaben, Hydrographie¹⁾ – in Höhe eines Jahrespauschalbetrages von 5,5 Mill. EUR vor.

¹⁾ Eine der Hauptaufgaben der Hydrographie ist es, die meteorologischen Ursachen von Extremereignissen und deren Auswirkung auf den Wasserkreislauf – insbesondere jene auf das Abflussgeschehen – zu beschreiben.

Gemäß Abs. 3 konnten der via donau Abgeltungen für die operative Abwicklung der laufenden Wasserstraßenerhaltung sowie von projektbezogenen Aufgaben zur Verfügung gestellt werden²⁾. Laut Wirtschaftsprüfungsbericht betrug der Personalaufwand im Jahr 2006 für das gesamte Unternehmen 11,40 Mill. EUR.

²⁾ Laut Ministerratsvortrag zum Entwurf des Wasserstraßengesetzes enthält der Jahrespauschalbetrag insbesondere die Abgeltung für die laufenden Aufwendungen für Personal und Sachkosten, speziell für die Bereiche der Geschäftsführung, der allgemeinen Verwaltung, Planung und Projektierung, der zentralen Dienste sowie der Aufsicht usw. Die Abgeltungen des Abs. 3 betreffen hingegen die notwendige Erhaltung der Wasserstraße und der Uferbauten sowie die Abgeltung für schifffahrtsbezogene Projekte.

20.2 Es wäre zu klären, in welchem Umfang Personal- und Gemeinkosten bereits durch die Zuschüsse des Bundes zum ordentlichen Betrieb gemäß Wasserstraßengesetz gedeckt sind. In diesem Zusammenhang erachtete der RH den Ansatz von Personaleinzelkosten für die Phase 3 in Höhe von 8 % der Netto gesamtkosten überhöht. Auch die bisherige Verrechnung eines Gemeinkostenzuschlages von 7 % auf die direkten Projektkosten für durch Katastrophenfondsmittel finanzierte Projekte (siehe dazu auch TZ 11) bewertete er als hoch.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Zuteilungsregeln der Zuschüsse nach dem Wasserstraßengesetz und der Finanzmittel aus dem Katastrophenfonds gegenüber der via donau zu präzisieren.

20.3 *Die via donau teilte hinsichtlich der Präzisierung der Zuteilungsregeln die Ansicht des RH, sprach sich allerdings dagegen aus, bestimmte Teile der Personal- und Gemeinkosten bereits durch Zuschüsse zum ordentlichen Betrieb gemäß Wasserstraßengesetz als gedeckt zu betrachten. Dies würde die Struktur der zugrunde zu legenden Kosten- und Abrechnungssystematik wesentlich verkomplizieren. Vielmehr sollten die gesamten Tätigkeiten der via donau ausschließlich projektbezogen dargestellt und sämtliche Projekte mit den dort anfallenden Personal- und Gemeinkosten belastet werden.*

20.4 Der RH erwiderte, dass die Überlegung, bestimmte Teile der Personal- und Gemeinkosten seien bereits durch die Zuschüsse des Bundes zum ordentlichen Betrieb gemäß Wasserstraßengesetz gedeckt, nicht der Beurteilung des RH, sondern den Ausführungen des Ministerratsvortrages zum Entwurf des Wasserstraßengesetzes entstammen.

Zu erwartende
Gesamtkosten

21.1 Wie bereits erwähnt, betrug die Grobkostenschätzung der Phase 3 rd. 102 Mill. EUR (siehe dazu auch TZ 15). Folgende Prioritätenreihung der Sanierungsmaßnahmen war vorgesehen:

Priorität	Realisierungszeitraum	Abschnitt	Baulosgrößen (in km)
1	2007 – 2009	Baumgarten–Marchegg	8,2
2	2007 – 2009	Zwerndorf (samt Weidenbach)–Baumgarten	9,6
3	2009 – 2010	Hohenau	4,6
4	2009 – 2011	Zwerndorf–Angern; Grub–Waidendorf; Drösing–Sierndorf	19,4
5	2011 – 2012	Ringelsdorf (4,5 km); Rabensburg–Bernhardsthal (Thaya, 11,7 km)	16,2

Kosten und Finanzierung der Phase 3

Die Prioritäten 1 und 2 befanden sich zur Zeit der Gebaungsüberprüfung in der Ausschreibungsplanung, die Prioritäten 3 bis 5 in der Phase der Projektentwicklung.

Nach Schätzung des RH würden sich die Gesamtkosten der Phase 3 – unter Berücksichtigung höherer Ansätze für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ (siehe dazu auch TZ 16), für die Vorausvalorisierung (siehe dazu auch TZ 17) sowie höherer Gemeinkosten (siehe dazu auch TZ 19) – bei korrektem Ansatz voraussichtlich auf rd. 120 Mill. EUR bis 125 Mill. EUR – statt der veranschlagten rd. 102 Mill. EUR – belaufen.

Weiters bezifferte das BMVIT in einer ersten Kostenschätzung nachhaltige Hochwasserschutzmaßnahmen (Retention) für die Phase 3 mit rd. 60 Mill. EUR. Unter Berücksichtigung der Retentionsmaßnahmen wäre von einer Steigerung auf rd. 180 Mill. EUR bis 185 Mill. EUR auszugehen. Zudem könnten noch zusätzliche Kosten aufgrund einer allfälligen Umwelt- oder Naturverträglichkeitsprüfung entstehen.

21.2 (1) Der RH erachtete die Grobkostenschätzung von 102 Mill. EUR als mangelhaft und empfahl daher eine Neuberechnung.

(2) Für die weitere Umsetzung der Phase 3 wäre zwecks Erhöhung der Kosteneffizienz eine Optimierung der Baulosgrößen durch eine gemeinsame Ausschreibung der Prioritäten 3 bis 5 sowie der nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen anzustreben. Weiters sollte das BMVIT der via donau Vorgaben für eine Verringerung der Planungs- und Bauzeiten der Prioritäten 3 bis 5 sowie für eine Optimierung des Projektes über den Lebenszyklus – etwa durch Einbeziehung nicht nur der Baukosten, sondern auch beispielsweise der Betriebs- und Erhaltungskosten in die Projektplanung – setzen.

21.3 *Laut Mitteilung der via donau richte sich die Baulosgröße im Wesentlichen nach der durch das Expertenteam festgelegten Prioritätenreihung. Eine Optimierung der Baulosgröße nach reiner Kosteneffizienz sei nicht sinnvoll, weil dadurch andere Kriterien vernachlässigt würden, die wesentlicher seien und dem Schutz der Bevölkerung dienten.*

Eine Verringerung der Planungs- und Bauzeiten erscheine nicht realistisch und aufgrund der hohen qualitativen Anforderungen wenig sinnvoll. Dennoch werde die via donau beständig nach einer Optimierung der Abläufe trachten.

Die Forderung nach einer Optimierung des Projektes über den Lebenszyklus sei insofern problematisch, als es sich hiebei um die Sanierung eines bestehenden Hochwasserschutzdammes handle. Die Frage nach den Erhaltungs- und Betriebskosten stelle sich bei neuen Projekten, nicht aber bei den Projekten der Phase 3 mit ihren spezifischen Rahmenbedingungen.

21.4 (1) Der RH wies auf die Prioritätenreihung des 5-Stufenplans hin. Dabei sei z.B. die Umsetzung der Prioritäten 3 bis 5 zwischen 2009 und 2012 geplant. Einsparungspotenziale sah der RH darin, diese 3 Stufen nicht getrennt, sondern gemeinsam auszuschreiben. Zusätzlich wäre es zweckmäßig, die in Überlegung stehenden nachhaltigen Schutzmaßnahmen in diese Ausschreibung aufzunehmen.

(2) Zur Verringerung der Planungs- und Bauzeiten merkte der RH an, dass für die Prioritäten 3 bis 5 erst ein grober Zeitplan vorliege. Dieser wäre in den kommenden Detailplanungen zu überprüfen, um zeitliche Einsparungspotenziale zu ermitteln.

(3) Die Ansicht der via donau, die Frage nach den Erhaltungs- und Betriebskosten stelle sich im gegenständlichen Projekt nicht, war für den RH nicht nachvollziehbar. Eine so hohe Investition erfordere auf jeden Fall die Berücksichtigung von Folgekosten.

Von einer ausschließlichen Sanierung könne nach Ansicht des RH deshalb nicht gesprochen werden, weil der Damm aufgrund der höhenmäßigen Anpassung nicht nur generell verbreitert werden soll. Vielmehr werde auch – in den Bereichen Marchegg und Drösing-Sierndorf – eine Dammverlegung und die Errichtung eines durchgehenden Dammverteidigungsweges erwogen. Unabhängig davon wären die Lebenszykluskosten im Zusammenhang mit den in Überlegung stehenden nachhaltigen Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen.

Kosten und Finanzierung der Phase 3

Finanzierung

22.1 (1) Im Dezember 2006 erklärte das BMF sein Einvernehmen zur Phase 3 und genehmigte Vorbelastungen von Katastrophenfondsmitteln für vorbeugende Maßnahmen für die Budgetjahre 2007 bis 2013 im Gesamtbetrag von 102 Mill. EUR (siehe dazu auch TZ 15). Dieser Betrag verteilte sich auf die einzelnen Jahre wie folgt:

	in Mill. EUR
2007	11,03
2008	17,75
2009	21,01
2010	18,99
2011	17,97
2012	11,31
2013	3,94
Summe	102,00

Noch vor Klärung der Zuständigkeit für die Instandhaltung und Errichtung von Hochwasserschutzmaßnahmen im März 2007 und der Eingang zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich über die zukünftige Organisation dieser Maßnahmen hatten die beiden Hochwasserschutzverbände – vorbehaltlich der erwähnten Klärung – die via donau mit der Durchführung der Planungs- und Baumaßnahmen der Prioritäten 1 und 2 der Phase 3 beauftragt.

(2) Über Anfrage des RH ergab eine von der via donau im Juni 2007 eingeholte rechtliche Beurteilung, dass die Wasserverbände nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt wären. Die den Wasserverbänden als Auftraggeber in Rechnung gestellte Umsatzsteuer werde somit die Investitionskosten erhöhen. Eine abschließende Klärung, inwieweit sich die Änderung des Auftraggebers auf die bisherige Vorgangsweise – Abgeltung der Projektkosten durch eine Kapitalzufuhr an die via donau – auswirken werde, sowie die Festlegung der verrechnungstechnischen Abwicklung erfolgten noch nicht.

22.2 Der RH empfahl, im Rahmen der Änderung des Auftraggebers die steuerlichen und damit auch budgetären Folgewirkungen zu bedenken.

Planungskosten in den Phasen 2 und 3

23.1 Aus Zeitgründen führte die via donau für die Ausschreibungsplanung sowie die örtliche Bauaufsicht beider Abschnitte der Phase 2 ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung gemäß § 30 Abs. 2 Z 3 Bundesvergabegesetz 2006 durch. Die Leistungen vergab die Gesellschaft im Oktober 2006 um rd. 390.700 EUR (ohne Umsatzsteuer). Ein Aufsichtsratsbeschluss lag nicht vor.

Im Gegensatz zur Phase 2 (10,7 km) waren in der Phase 3 (Prioritäten 1 und 2: 17,8 km) neben der Ausschreibungsplanung und der örtlichen Bauaufsicht auch die Vorerhebungen bis zur Einreichplanung zu beauftragen. An dieser Ausschreibung beteiligte sich unter anderem der Auftragnehmer der Phase 2. In dem nicht offenen zweistufigen Verfahren lud ihn die via donau als Sechstgereihten nach der ersten Verfahrensstufe nicht mehr zur Angebotsabgabe ein. Die via donau vergab diese Leistungen im März 2007 zu einem Preis von rd. 571.700 EUR (ohne Umsatzsteuer).

23.2 Der RH kritisierte das Fehlen des Aufsichtsratsbeschlusses und die relativ hohen Kosten der Phase 2. Nach seinen Berechnungen beliefen sich die Ausschreibungsplanung und die örtliche Bauaufsicht in der Phase 3 (Prioritäten 1 und 2) beim erst- und zweitgereihten Bieter auf durchschnittlich rd. 386.900 EUR (ohne Umsatzsteuer) für 17,8 km. Dies ergab einen Kilometerpreis von rd. 21.750 EUR. In der Phase 2 betrug dieser rd. 33.950 EUR, jeweils ohne Umsatzsteuer. Bei Umlegung des Ausschreibungsergebnisses der Phase 3 auf die Phase 2 ergäbe sich daraus für letztere ein Kostenunterschied von rd. 131.000 EUR (ohne Umsatzsteuer). Dies entsprach rund einem Drittel der Auftragssumme.

23.3 *Die via donau entgegnete, dass ein Vergleich von Kilometerpreisen ohne nähere Berücksichtigung der auch vom RH anerkannten Unterschiedskriterien nicht zulässig bzw. sinnvoll sei, weil sich daraus kein getreuer Vergleich ziehen lasse. Die Tatsache, dass der Auftragnehmer der Phase 2 im folgenden Verfahren für die Phase 3 aus Kostengründen nicht näher berücksichtigt wurde, impliziere nicht kausal, dass die Leistungen der Phase 2 zu überhöhten Preisen vergeben worden seien. Die via donau werde aber – so wie in der Vergangenheit – weiterhin bei Verhandlungsverfahren ein optimales Preis-Leistungsverhältnis anstreben.*

Kosten und Finanzierung der Phase 3

23.4 Der RH entgegnete, dass in der ersten Stufe des Vergabeverfahrens die bestgeeigneten fünf Bewerber hinsichtlich „Planungserfahrung mit Hochwasserschutz und Erfahrung mit örtlicher Bauaufsicht“ ausgewählt werden sollten. Da die via donau dabei den Auftragnehmer der Phase 2 an die sechste Stelle reihte, durfte dieser in der zweiten Verfahrensstufe kein Preisangebot mehr abgeben. Dass dieses Planungsbüro „aus Kostengründen nicht näher berücksichtigt wurde“, entsprach daher nicht der Faktenlage.

Kontrolle der Mittelverwendung

24.1 Der Mittelverwendungsnachweis der via donau für das Jahr 2006, in dem erstmals eine Zuordnung der Mittel zu den einzelnen Sanierungsphasen erfolgte, wies für die gesamte Verwendung der Katastrophenfondsmittel Auszahlungen von 19,15 Mill. EUR sowie verwendete Mittel von 11,54 Mill. EUR aus. Die Überzahlung von 7,61 Mill. EUR resultierte laut BMVIT aus nicht plangemäß abgewickelten Hochwasserschutzmaßnahmen an der Donau, aus einem Überhang bei der Phase 2 und aus der im Laufe des Jahres 2006 vorgenommenen Neuordnung des Berichtswesens. Die Überzahlung konnte laut BMVIT durch eine restriktive Handhabung der Vorauszahlungen für das erste Halbjahr 2007 ausgeglichen werden.

24.2 Der RH kritisierte eine Überzahlung in dieser Größenordnung und wiederholte seine Empfehlung, projektbezogenen Mittelanforderungen nur nach Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt nachzukommen. Weiters empfahl er dem BMVIT, eine weitere Qualitätsverbesserung der Mittelverwendungsnachweise, z.B. durch Aufnahme von Soll-Ist-Vergleichen in das Berichtswesen, und eine zeitnahe Berichterstattung für das abgelaufene Budgetjahr einzufordern.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde es gemeinsam mit der via donau der Anregung des RH hinsichtlich der Soll-Ist-Vergleiche nachkommen.*

Die via donau wies darauf hin, dass die ersten Zahlungen von Zuschüssen zum March-Projekt, im Konkreten zu Phase 2, erst im 4. Quartal 2006 stattgefunden hätten. Derzeit arbeite sie an einer EDV-technischen Verbesserung der Planungsprozesse und Reportingmöglichkeiten.

24.4 Dazu vermerkte der RH, dass Zahlungen des BMVIT an die via donau für die Phase 1 (für Sofortmaßnahmen) bereits im April 2006 erfolgten.

Hochwasserschutz

Wasserrechtliche Bewilligungen

25.1 Im Zuge des Genehmigungsverfahrens des UVP-Projektes traten Unklarheiten hinsichtlich des Bestandes der wasserrechtlichen Bewilligungen für den Damm auf. Die Wasserstraßendirektion bzw. ab 1. Jänner 2005 die via donau vergaben daraufhin insgesamt drei Aufträge zur Erstellung von Berichten über den Rechtsbestand und die Chronologie des Hochwasserschutzdammes. Unterlagen über den Rechtsbestand wurden schließlich nach Erlassung des UVP-Bescheides bei der Regionalstelle Weinviertel des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vorgefunden.

Gemäß § 124 Abs. 1 WRG 1959 waren die bestehenden und aufgrund wasserrechtlicher Bestimmungen neu verliehenen Wasserrechte im Wasserbuch ersichtlich zu machen. Diese Verpflichtung bestand nicht in Bezug auf Rechte für Schutz- und Regulierungswasserbauten. Gemäß § 124 Abs. 5 WRG 1959 konnte der Landeshauptmann durch Verordnung die Ersichtlichmachung weiterer aufgrund wasserrechtlicher Bestimmungen verliehener Rechte anordnen.

25.2 Der RH regte an, auf eine Ergänzung der gemäß WRG 1959 verpflichtenden Ersichtlichmachung von Rechten im Wasserbuch um neu verliehene Rechte für Schutz- und Regulierungswasserbauten hinzuwirken. Alternativ dazu könnte der Landeshauptmann eine Verordnung zur Anordnung der Ersichtlichmachung erlassen.

25.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es mit dem Wasserdatenverbund NÖ über eine Datenbank verfüge, in der unter anderem auch Hochwasserschutzanlagen bzw. Schutz- und Regulierungsbauten erfasst werden. Über eine Internetapplikation sei auch ein öffentlicher Zugang zu diesen Daten gewährleistet. Die Aufnahme neu verliehener Rechte für Schutz- und Regulierungsbauwerke in die Evidenz des Wasserbuches sollte, sofern es die Oberste Wasserrechtsbehörde für erforderlich erachtet, durch eine Änderung des WRG 1959 bundeseinheitlich erfolgen.*

Prioritätenreihung der Dammsanierung

26.1 Die nach der Fertigstellung der Phasen 1 und 2 geplante Generalsanierung des Marchdammes erforderte eine gründliche Planung auf der Grundlage umfassender Zustandserhebungen. Damit sollte trotz des großen Zeitdruckes das Risikopotenzial hinsichtlich weiterer Hochwässer abgeschätzt werden können und eine seriöse Grundlage für die Prioritätenreihung geschaffen werden.

Hochwasserschutz

Die Dammsanierung sollte spätestens bis zum Jahr 2012 abgeschlossen sein. Erst der Nachweis der Dringlichkeit der Dammsanierung in den einzelnen Abschnitten bot der via donau die Möglichkeit, den vom Hochwasser bedrohten Gemeinden die zeitliche Abfolge der Sanierungsmaßnahmen plausibel zu machen.

Voraussetzung für die Inangriffnahme der Sanierungsarbeiten war die Erfassung des tatsächlichen Zustandes des rd. 57 km langen Hochwasserschutzbauwerks. Im Verlauf der Untersuchungen stellte sich heraus, dass der Zustand fast aller Abschnitte des Hochwasserschutzbauwerks als sehr mangelhaft zu bezeichnen war (siehe auch TZ 10). Die Beurteilung der Prioritätenreihenfolge nach einem Bewertungskatalog ergab schließlich 5 Sanierungsabschnitte (siehe auch TZ 21).

26.2 Der RH beurteilte diese Vorgangsweise als zielführend und sachgerecht, weil die sofortige Sanierung des gesamten Hochwasserschutzbauwerks nicht durchführbar war.

Warn- und Informationssysteme

27.1 Nach dem Hochwasser im April 2006 fand im Dezember 2006 ein trilaterales Treffen der Bevollmächtigten der drei Staaten Tschechien, Slowakei und Österreich statt. Dabei wurde die Zusammenarbeit zur Schaffung eines gemeinsamen Maßnahmensystems zum Schutz grenznaher Gebiete vor den Folgen außergewöhnlicher Hochwasserereignisse erörtert.

In der Tschechischen Republik existierte bereits ein Durchflussprognosmodell für das Einzugsgebiet der Thaya oberhalb von Nové Mlýny und in der Slowakischen Republik für die March. Der Vertreter Österreichs schlug anlässlich eines Hydrologentreffens im Februar 2007 vor, eine Machbarkeitsstudie für ein Hochwasserprognosmodell an der Thaya flussabwärts von Nové Mlýny zu erstellen; die Kosten würde Österreich übernehmen.

27.2 Nach den Erfahrungen aus dem Hochwasserereignis im Frühjahr 2006 erachtete der RH Prognosmodelle für eine zielgerichtete Gefahrenabwehr für unerlässlich. Er bewertete daher die Bestrebungen der österreichischen Vertreter, in den verschiedenen Gremien durch bi- bzw. trilaterale Zusammenarbeit aussagefähige Prognosmodelle zu erstellen, positiv.

27.3 Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich hänge die zeitliche Realisierung wesentlich von den potenziellen Projektpartnern Tschechien und Slowakei ab, weil rd. 90 % des Einzugsgebietes der March außerhalb Österreichs liege. Ein Alleingang Österreichs wäre technisch unzulänglich bzw. wirtschaftlich nicht vertretbar.

Richtlinien für den Hochwasserschutz

28.1 Die Bundes-Wasserstraßenverwaltung (BMVIT) verfügte über keine Technischen Richtlinien für den Hochwasserschutz. Im Vergleich dazu lagen für den Zuständigkeitsbereich der Bundeswasserbauverwaltung (BMLFUW) entsprechende Richtlinien – Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung – aktuell in der Fassung 2006 vor.

Das BMVIT kündigte die Erstellung einer harmonisierten Richtlinie für die Bundeswasserbauverwaltung, die Wildbach- und Lawinenverbauung, die Bundes-Wasserstraßenverwaltung sowie für die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz an. Bis dahin war vorgesehen, die Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung für verbindlich zu erklären.

28.2 Der RH bemängelte das Fehlen von Richtlinien für den Hochwasserschutz im Zuständigkeitsbereich der Bundes-Wasserstraßenverwaltung. Er empfahl, die geplante Erstellung einer entsprechenden Richtlinie zügig umzusetzen.

Risiko- und Restrisikountersuchungen

29.1 Infolge der Hochwassereignisse der letzten Jahre und der durch Dammüberströmungen verursachten Dammbrüche gewannen Risiko- und Restrisikobetrachtungen zunehmend an Aktualität. In den aktuellen Planungen zur Phase 3 sollen Risiko- und Restrisikobetrachtungen berücksichtigt werden. Als Planungsgrundlage war ein auf Laserscannerdaten beruhendes digitales Geländemodell der Österreichisch-Slowakischen March-Grenzstrecke vorgesehen.

29.2 Der RH bewertete die geplante Durchführung von Risiko- und Restrisikountersuchungen auf Basis eines digitalen Geländemodells als aktuelles Instrument im Sinne einer nachhaltigen Wasserwirtschaft positiv.

Hochwasserschutz

Retentionräume

30.1 (1) Gemäß der Fassung 1994 der Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung sollte der Hochwasserschutz vorrangig durch passive Maßnahmen¹⁾ oder durch Hochwasserrückhaltemaßnahmen sichergestellt werden. Für Siedlungen sowie bedeutende Wirtschafts- und Verkehrsanlagen war im Allgemeinen die Gewährleistung eines Schutzes bis zu Hochwasserereignissen mit 100-jährlicher Häufigkeit anzustreben. Land- und forstwirtschaftliche Flächen waren nicht gesondert zu schützen. Die Fassung 2006 der Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung legte erneut den Vorrang des passiven Hochwasserschutzes fest, Retentionsmaßnahmen waren vor linearen Maßnahmen (z.B. Dämme) durchzuführen.

¹⁾ z.B. durch Einlösung häufig überfluteter Grundstücke und Objekte oder durch Anpassung der Bewirtschaftung gewässernaher Zonen an die Möglichkeit exzessiver Abflüsse

(2) Vorprojekte für den Hochwasserschutzdamm im Bereich Mannersdorf aus den Jahren 1995 und 1997 sahen als Maßnahmen die Erhöhung des Dammes bei einer rein wasserseitigen Verbreiterung des Dammes bzw. eine landeinwärtsige, in Richtung des Ortes Mannersdorf versetzte Dammführung vor. Auch das generelle flussbaulich gewässerökologische Gesamtkonzept für March und Thaya schlug für den Bereich Mannersdorf eine Verlegung des Hochwasserschutzdammes mit dem Ziel der Vergrößerung des Retentionsraumes vor.

Trotz wesentlicher Vorteile bezüglich des Hochwasserabflusses wurde diese Variante von der Bevölkerung abgelehnt. Das UVP-Projekt verfolgte daher weiter die erwähnte gewässernahen Dammvariante.

(3) Nachdem die geplante Umsetzung von Retentionsmaßnahmen bislang scheiterte, sollen im Rahmen eines vom BMVIT und dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung finanzierten Projektes²⁾ potenzielle Retentionsräume untersucht werden. Ersten Berechnungen zufolge könnte eine Polderlösung³⁾ eine Absenkung des Hochwasserscheitels von maximal 22 cm bewirken.

²⁾ „Hochwasserschutz March – Untersuchung von Möglichkeiten und Entwicklung von Konzepten zur Hochwasserbewirtschaftung“

³⁾ Polder sind Retentionsgebiete, die zum Hochwasserschutz an Flüssen genutzt werden und sowohl ungesteuert als auch gesteuert (z.B. Schleuse) geflutet werden können.

(4) Beim ersten trilateralen Bevollmächtigtentreffen der Österreichisch-Slowakischen und der Österreichisch-Tschechischen Grenzgewässerkommission im Dezember 2006 kamen die drei Seiten überein, bei der Abflussberechnung und der Ausweisung von Überflutungsflächen im Dreiländereck zusammenzuarbeiten.

30.2 Der RH beurteilte diese Untersuchungen und insbesondere die trilaterale Zusammenarbeit positiv. Er nahm die ersten Ergebnisse zum Anlass, auf die Bedeutung von Retentionsflächen hinzuweisen. Diese entsprachen dem Stand der Technik und können im Katastrophenfall maßgeblich zur Gefahrenabwehr beitragen.

Bei der Sanierung des Hochwasserschutzbauwerks entlang der March sollten derartige Retentionsflächen unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen im Einvernehmen mit der Slowakischen Republik geschaffen werden.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT hätten sich nach dem Hochwasser 2006 Bund, Land und Anrainer darauf geeinigt, der Bevölkerung größtmöglichen Schutz angedeihen zu lassen. Dies beinhaltete auch Risiko- und Restrisikountersuchungen sowie Überlegungen zum Thema Retentionsräume.*

Die via donau teilte die Auffassung des RH. Eine Kosten-Nutzen-Analyse zu solchen Räumen bzw. Flächen erscheine aber vor allem für gering besiedelte Gebiete schwierig und komplex. Zusätzlich seien positive Effekte im Bereich der Ökologie und daher auch im Lichte der EU-Wasserrahmenrichtlinie nur schwer bzw. derzeit gar nicht monetär quantifizierbar.

Es erscheine daher erforderlich, zusätzliche Handlungsanleitungen für die Berücksichtigung von Mehrfachnutzen, etwa in Form einer Richtlinie, neben den derzeit bestehenden Vorgaben zu formulieren.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe die gemeinsam mit dem BMVIT in Auftrag gegebene Studie über Retentionsräume an der March gezeigt, dass durch die Errichtung gesteuerter Retentionsräume schutzwasserwirtschaftlich maßgebliche Effekte erzielt werden könnten. Ein in trilateraler Kooperation entstandenes Hochwasserprogrammmodell sei aber Voraussetzung für eine optimale Bewirtschaftung. Eine diesbezügliche Machbarkeitsstudie stehe kurz vor dem Abschluss. Um auch auf slowakischer Seite Retentionsräume nutzen zu können, würden bereits Gespräche mit den zuständigen Stellen der Slowakischen Republik geführt.

Hochwasserschutz

30.4 Der RH verkannte nicht die Problematik bei der Erstellung von Kosten–Nutzen–Analysen in gering besiedelten Gebieten. Er erinnerte in diesem Zusammenhang an seine Empfehlung zur Erstellung einer entsprechenden Richtlinie für den Hochwasserschutz. Er verwies weiters auf die Richtlinie 2007/60/EG vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken.

Danach sollte bei Hochwasserrisikomanagementplänen der Schwerpunkt auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge liegen. Um den Flüssen mehr Raum zu geben, sollten in den Plänen – soweit möglich – der Erhalt und/oder die Wiederherstellung von Überschwemmungsgebieten sowie Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung nachteiliger Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten berücksichtigt werden.

Grundeinlösen

31.1 Zur Realisierung des UVP–Projektes waren Grundeinlösen wegen der Verbreiterung des Hochwasserschutzbauwerks erforderlich. Entsprechende Verträge zur Grundeinlösung wurden von den Grundeigentümern ab dem Jahr 2002 großteils unterfertigt. Zur Zeit der Überprüfung durch den RH waren noch keine Grundeinlösen erfolgt; auf den betroffenen Grundstücken wurde bereits gebaut.

Die via donau führte dies darauf zurück, dass die Verträge teilweise formal, aber auch inhaltlich mangelhaft und nicht verbücherbar seien¹⁾ und die Konsensträgerschaft für die Grundstücke noch nicht geklärt sei.

¹⁾ Beispielsweise waren der Unterzeichner und der Grundstückseigentümer nicht ident, auf einigen Grundstücken waren Veräußerungsverbote bzw. Belastungen eingetragen.

31.2 Der RH bemängelte die schleppende Durchführung der Grundeinlösen. Da die Konsensträgerschaft mittlerweile geklärt wurde, empfahl er eine Beschleunigung der Vertragsabschlüsse, weil die Verzögerungen die Verfügbarkeit von Grundflächen für künftige Retentionsräume nicht begünstigen werden.

31.3 *Das BMVIT stellte dazu fest, dass die Verträge mit den betroffenen Grundeigentümern schon bei Baubeginn vorgelegen seien, weil sonst die Einleitung der Bauarbeiten nicht möglich gewesen wäre. Die Auszahlung der Entschädigung erfolge großteils erst nach Abschluss der Bauarbeiten, wenn der tatsächliche Grundbedarf feststehe.*

Die schleppende Durchführung der Grundeinlösen sei darauf zurückzuführen, dass die erforderliche Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit der betroffenen Gemeinden mangelhaft gewesen und deshalb die Zustimmung einzelner Grundeigentümer lange Zeit zurückgehalten worden sei.

Laut Stellungnahme der via donau sei sie im März 2007 von den beiden Hochwasserschutzverbänden mit der Durchführung der Grundstücksankäufe beauftragt worden. Zwischenzeitlich habe sie mit den rd. 80 betroffenen Grundeigentümern – bis auf drei – Grundablösen im Ausmaß von 32.589 m² vorgenommen. Die Baulose 1 und 2 seien damit ausbezahlt.

Die Dammverteidigungswege seien noch nicht abgelöst, weil noch keine Baubewilligung vorliege. Die Auszahlung der Einlösen erfolge unmittelbar nach Einlangen der entsprechenden Baubewilligung.

31.4 Der RH verwies auf die zur Äußerung des BMVIT widersprüchliche Stellungnahme der via donau, wonach die Grundeinlösen unmittelbar nach Einlangen der entsprechenden Baubewilligung erfolgen würden.

Sonstige Feststellung

32 Die Ausschreibung der Planerleistungen für den Dammabschnitt Marchegg–Baumgarten–Zwerndorf (Damm-km 0,0 bis 17,8) erfolgte im November 2006. Mangels rechtzeitigen Beschlusses des Aufsichtsrates verzögerte sich das Vergabeverfahren bis März 2007 (mit frühestmöglichem Baubeginn am 31. August 2007).

Wegen des schlechten Zustandes des Hochwasserschutzbauwerks hätte die via donau diesen Beschluss möglichst rasch fassen sollen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

- (1) Der Personalbedarf der Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen im BMVIT zwecks einer effizienten Planung, Steuerung und Kontrolle der via donau wäre zu evaluieren. **(TZ 9)**
- (2) Der Verpflichtung gemäß § 2 Abs. 3 Wasserstraßengesetz, eine Verordnung mit näheren Bestimmungen über die Aufgaben der Bundes-Wasserstraßenverwaltung und ihre Erfüllung zu erlassen, wäre nachzukommen. **(TZ 6)**
- (3) Nach Umsetzung der Phase 2 des Projektes March wären die Zahlungsströme zwischen dem BMVIT und der via donau zu untersuchen. Die via donau als die derzeit einzige Ausgliederung im Bereich Hochwasserschutz sollte mit der Abwicklung von Hochwasserschutzprojekten durch die Bundeswasserbauverwaltung vergleichend evaluiert werden. **(TZ 8)**
- (4) Der Mittelbedarf für die noch nicht berücksichtigten nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen wäre so rasch wie möglich zu berechnen. Unter Abschätzung der Kosten und des Nutzens sowie unter Bedachtnahme auf einen nachhaltigen Hochwasserschutz wären der via donau die weiteren strategischen Planungsziele vorzugeben. **(TZ 15)**
- (5) Das BMVIT sollte der via donau Vorgaben für eine Verringerung der Planungs- und Bauzeiten der Prioritäten 3 bis 5 sowie für eine Optimierung des Projektes über den Lebenszyklus – etwa durch Einbeziehung nicht nur der Baukosten, sondern auch beispielsweise der Betriebs- und Erhaltungskosten in die Projektplanung – setzen. **(TZ 21)**
- (6) Für die Beurteilung der für Hochwasserschutzprojekte benötigten Finanzmittel aus dem Katastrophenfonds wäre eine Klärung erforderlich, in welchem Umfang Personal- und Gemeinkosten bereits durch die Zuschüsse des Bundes zum ordentlichen Betrieb gemäß Wasserstraßengesetz gedeckt sind. Die Zuteilungsregeln für die Zuschüsse nach dem Wasserstraßengesetz und für die Finanzmittel aus dem Katastrophenfonds wären gegenüber der via donau zu präzisieren. **(TZ 20)**

(7) Im Rahmen der Änderung des Auftraggebers bei der Beauftragung der Planungs- und Baumaßnahmen der Phase 3 sollten auch die steuerlichen und budgetären Folgewirkungen bedacht werden. [\(TZ 22\)](#)

(8) Das BMVIT sollte eine weitergehende Qualitätsverbesserung der Mittelverwendungs nachweise, z.B. durch Aufnahme von Soll-Ist-Vergleichen in das Berichtswesen, und eine zeitnahe Berichterstattung für das abgelaufene Budgetjahr bei der via donau einfordern. [\(TZ 24\)](#)

(9) Die geplante Erstellung einer Richtlinie für den Hochwasserschutz wäre zügig umzusetzen. [\(TZ 28\)](#)

(10) Bei der Sanierung des Hochwasserschutzbauwerks entlang der March sollten Retentionsflächen unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen im Einvernehmen mit der Slowakischen Republik geschaffen werden. [\(TZ 30\)](#)

(11) Für die Planung und Budgetierung der gemäß § 18 Wasserstraßen gesetz finanzierten Projekte wäre von Nettobeträgen auszugehen. [\(TZ 12\)](#)

BMVIT und via donau

(12) Bei den Projektfortschrittsberichten wären vertiefende Grundlagen für ein Kostencontrolling und für Abweichungsanalysen zu schaffen. Hinsichtlich künftiger Vorhaben wären Kennzahlen und Erfolgskriterien zu definieren. [\(TZ 8\)](#)

(13) Für die Genehmigung der Projekte sollten dem Aufsichtsrat und dem BMVIT vollständige und dem Stand der Projektentwicklung angepasste Kostenschätzungen vorliegen. Weiters wäre die umsatzsteuerliche Behandlung der Vorhaben vor Genehmigung klarzustellen. Der Informationsaustausch zwischen der via donau und dem BMVIT wäre durch mehr Transparenz und Erhöhung der Qualität der vorgelegten Projektunterlagen zu verbessern. [\(TZ 13\)](#)

(14) Die Mittelanforderungen sollten an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt gebunden werden. [\(TZ 14\)](#)

(15) Geotechnische Grundlagenerhebungen sollten künftig zu Planungsbeginn durchgeführt werden. [\(TZ 10\)](#)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (16) Für die in der Kostenschätzung enthaltene Position „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ wäre in frühen Planungsphasen ein Anteil von mindestens 20 % bis 25 % der Basiskosten anzusetzen. Die Erfahrungen anderer Bundesgesellschaften wären intensiver zu nutzen. **(TZ 16)**
- (17) Bei Kostenschätzungen sollte eine Vorausvalorisierung künftig von Planungsbeginn an berücksichtigt werden. **(TZ 17)**
- (18) Im Hinblick auf den zu geringen Ansatz für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“, auf die unvollständige Vorausvalorisierung, der noch ungeklärten Vorgangsweise hinsichtlich der Gemeinkosten sowie die bislang unberücksichtigt gebliebenen nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen wäre die Grobkostenschätzung der Phase 3 neu zu berechnen. **(TZ 21)**
- (19) Nach Fertigstellung der Baumaßnahmen der Phase 2 wäre eine Evaluierung der für dieses Vorhaben tatsächlich eingesetzten Personalressourcen vorzunehmen. Die Erfahrungen aus dieser Evaluierung sollten in eine Anpassung des geschätzten Personalbedarfes für die Phase 3 und eine dementsprechende Steuerung der personalen Ressourcen einfließen. **(TZ 18)**
- (20) Die künftige Methode der Gemeinkostenumlage wäre mit dem BMVIT abzustimmen. Kosteneinsparungspotenziale wären verstärkt zu analysieren und entsprechende Maßnahmen einzuleiten. **(TZ 19)**
- (21) Die Vertragsabschlüsse hinsichtlich der Grundeinlösen wären zu beschleunigen, weil die Verzögerungen die Verfügbarkeit von Grundflächen für künftige Retentionsräume nicht begünstigen werden. **(TZ 31)**

via donau

- (22) Für die weitere Umsetzung der Phase 3 wäre zwecks Erhöhung der Kosteneffizienz eine Optimierung der Baulosgrößen durch eine gemeinsame Ausschreibung der Prioritäten 3 bis 5 sowie der nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen anzustreben. **(TZ 21)**



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Land Niederösterreich

BMVIT

Hochwasserschutz an der March

(23) Auf eine Ergänzung der gemäß Wasserrechtsgesetz 1959 verpflichtenden Ersichtlichmachung von Rechten im Wasserbuch um neu verliehene Rechte für Schutz- und Regulierungswasserbauten sollte hingewirkt werden. **(TZ 25)**

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.

Mit der Revitalisierung des Ensembles von Schloss Hof gelang der Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H. eine Erweiterung des touristischen Angebotes. Das Ziel, ab 2006 ohne Betriebszuschüsse auszukommen, wurde nicht erreicht; auch mittelfristig ist eine Selbstfinanzierung nicht zu erwarten. Die der Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H. vom BMWA tatsächlich zugeführten Mittel hatten bereits 2005 den im Marchfeldschlösser-Gesetz für das Initialprojekt angeführten Betrag von 26 Mill. EUR um 1,55 Mill. EUR überschritten. Bis 2011 werden sich die Gesamtkosten für das Projekt voraussichtlich auf rd. 72 Mill. EUR belaufen.

Kurzfassung

Ziel der Überprüfung der Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H. (MRB) war die Beurteilung der Ausgliederung der Verwaltung der Marchfeldschlösser Schloss Hof und Schloss Niederweiden aus der Bundesverwaltung sowie der Umsetzung des Ausgliederungsgesetzes. (TZ 1)

Die Zahlungen des BMWA für die Revitalisierung der beiden Marchfeldschlösser beliefen sich Ende 2007 bereits auf insgesamt 46,79 Mill. EUR. Der Finanzierungsbedarf von 2008 bis 2011 wurde von der MRB mit 24,91 Mill. EUR angegeben. Bis 2011 werden sich die Gesamtkosten für das Projekt voraussichtlich auf rd. 72 Mill. EUR belaufen. Das Marchfeldschlösser-Gesetz ging zunächst von einem Finanzierungsbedarf von 26 Mill. EUR für das Initialprojekt aus. (TZ 6)

Obwohl für die Jahre 2005 und 2006 im Bundesvoranschlag jeweils 9 Mill. EUR für Zahlungen an die MRB budgetiert waren, leistete das BMWA tatsächlich im Jahr 2005 10,33 Mill. EUR und im Jahr 2006 10,78 Mill. EUR. Dadurch stellte das BMWA der MRB zusätzliche Mittel für ihre expansive Investitionspolitik zur Verfügung. (TZ 7)

Kurzfassung

Während die ursprüngliche Planung von der Selbstfinanzierung des Betriebes der beiden Schlösser ab dem Jahr 2006 ausging, vertrat die MRB mittlerweile die Auffassung, dass eine Selbstfinanzierung des Betriebes nicht möglich sein wird. (TZ 11)

Um auf Basis der Kostenstruktur des Jahres 2006 ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erreichen zu können, wären jährlich 424.168 Besucher erforderlich gewesen. Von 2003 bis 2007 besuchten insgesamt 405.000 zahlende Gäste die Schlösser Hof und Niederweiden. (TZ 12, 26)

Die für die Nutzung der beiden Marchfeldschlösser erarbeiteten Konzepte boten keine klare langfristige Grundlage für das zukünftige Handeln. Die ursprünglich vorgesehene Positionierung des Schlosses Niederweiden wurde zugunsten der stärkeren Betonung des Schlosses Hof aufgegeben. (TZ 3)

Nach der anerkennenswerten Revitalisierung der Anlage durch die Baumaßnahmen der ersten Bauphase wäre eine Überprüfung der Besucherakzeptanz zweckmäßig gewesen. Für geplante Investitionen stellte die MRB bislang keine Kosten–Nutzen–Überlegungen an. (TZ 8, 9)

In der Verwaltung und beim Betrieb der MRB bestanden nachhaltige Einsparungsmöglichkeiten (rd 0,58 Mill. EUR pro Jahr). (TZ 11)

In den Planungen wurden die durch Investitionen bedingten Erhöhungen der Betriebsaufwendungen nur teilweise berücksichtigt. Angesichts der erheblichen Überschreitungen der geplanten Betriebsabgänge in der Vergangenheit bezweifelte der RH die Zuverlässigkeit der bis 2011 erstellten Planungsrechnung. (TZ 11, 13)

Ein standardisiertes Reportingsystem zur Beobachtung von Steuerungsparametern und Leistungskennzahlen war zum Zeitpunkt der Überprüfung (Mitte 2007) noch nicht eingerichtet. (TZ 15)

Das interne Kontrollsyste m – vor allem hinsichtlich Risikoidentifikation und –beurteilung – und die Ausgestaltung der Internen Revision waren verbesserungswürdig. (TZ 16)

Der frühere Projektleiter der MRB erhielt für seine lediglich zweieinhalbjährige Tätigkeit bei der MRB eine Abfertigung und Urlaubsentschädigung in Höhe von insgesamt 39.644 EUR. Die Vertragsgestaltung des Geschäftsführers wichen in einigen Punkten (Wertsicherung, Konkurrenzklause) von der Vertragsschablonenverordnung ab. Für 2006 erreichte der Geschäftsführer die aufgabenorientierten Ziele nicht zur Gänze, dennoch erhielt er die gesamte dafür vorgesehene Prämie. (TZ 21, 22, 23)

Die MRB gewährte Gehälter, die über die geltende Gehaltstabelle hinausgingen; die Überzahlungen für das Jahr 2007 betrugen 0,18 Mill. EUR. Personalkonzepte und -entwicklungspläne fehlten. (TZ 17, 20)

Das Besucheraufkommen entsprach nur rd. 6 % der Einwohner im Einzugsbereich der Marchfeldschlösser. Es fehlten Marketingkonzepte mit quantitativen Zielvorgaben und Werbebudgets für die einzelnen Zielmärkte. Das Informationsleitsystem am Gelände von Schloss Hof, die Beschriftung in den Ausstellungen und die Informationsbroschüre waren verbesserungswürdig. (TZ 24, 25, 26, 27)

Obwohl nach Durchführung eines Vergabeverfahrens (Werbeetat) ein Bestbieter ermittelt wurde, schloss die MRB keinen schriftlichen Vertrag mit diesem. Die MRB beauftragte Beraterleistungen, obwohl ein Teil der Tätigkeiten auch vom Stammpersonal zu erbringen gewesen wäre. (TZ 28)

Kenndaten zur Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.

Rechtsgrundlage Bundesgesetz zur Errichtung einer Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H. (Marchfeldschlösser-Gesetz), BGBl. I Nr. 83/2002 i.d.g.F.

Eigentümer 100 % Republik Österreich

Unternehmensgegenstand Restaurierung, Erhaltung, Öffnung und Belebung der bundeseigenen Marchfeldschlösser Schloss Hof und Schloss Niederweiden

	2002 ¹⁾	2003	2004	2005	2006	2007
in Mill. EUR						
Umsatzerlöse	–	0,15	0,10	1,35	1,76	2,69
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	– 0,33	– 1,86	– 2,31	– 5,29	– 5,22	– 5,15
erhaltene Bundesmittel	1,50	6,72	9,10	10,43	10,78	7,00
erhaltene Landesmittel	–	0,03	1,23	3,28	1,36	2,32
Anzahl						
Besucher	–	19.908	18.718	102.795	131.836	157.682
Mitarbeiter ²⁾	7,3	26,2	38,1	77,2	82,4	85,1

¹⁾ Die Gesellschaft wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 5. Juli 2002 eingerichtet.

²⁾ in Vollbeschäftigungäquivalenten

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Juni und Juli 2007 die Gebarung der Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H. (MRB). Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Ausgliederung der Verwaltung der Marchfeldschlösser Schloss Hof und Schloss Niederweiden aus der Bundesverwaltung sowie der Umsetzung des Ausgliederungsgesetzes.

Zu dem im November 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die MRB im Dezember 2007 und das BMWA im Jänner 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2008.

Ausgliederung

Ausgangslage und Ausgliederungsprozess

2 Die Marchfeldschlösser Schloss Hof und Schloss Niederweiden standen im Eigentum der Republik Österreich und wurden bis zur Ausgliederung von der Burghauptmannschaft Österreich verwaltet. Im Mai 2002 trat das Bundesgesetz zur Errichtung einer Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H. (Marchfeldschlösser-Gesetz), BGBl. I Nr. 83/2002, in Kraft. Auf Grundlage der darin enthaltenen Ermächtigung gründeten die Schloss Schönbrunn Kultur- und Betriebsgesellschaft m.b.H. und die Schönbrunner Tiergarten-Gesellschaft m.b.H. die MRB mit Gesellschaftsvertrag vom Juli 2002 als gemeinsame Tochtergesellschaft.

Die Republik Österreich räumte der MRB ein Fruchtgenussrecht an den Liegenschaften Schloss Hof und Schloss Niederweiden ein. Im Juni 2003 übernahm die Schönbrunner Tiergarten-Gesellschaft m.b.H. den Anteil der Schloss Schönbrunn Kultur- und Betriebsgesellschaft m.b.H. an der MRB. Per 1. Jänner 2007 erwarb die Republik Österreich sämtliche Anteile von der Schönbrunner Tiergarten-Gesellschaft m.b.H.

Kulturpolitischer Auftrag

3.1 Das Marchfeldschlösser-Gesetz enthielt den kulturpolitischen Auftrag zur Restaurierung, Erhaltung, Öffnung und Belebung der bundeseigenen Schlösser Schloss Hof und Schloss Niederweiden.

Die für Schloss Hof ursprünglich vorgesehene Gesamtkonzeption umfasste den Ausbau der Gartenanlagen, die Einrichtung von Wildtiergehegen und des Gutshofes sowie eine lückenlose Bespielung (Festivalisierung) innerhalb und außerhalb des Schlosses. Tatsächlich unterblieb die Festivalisierung; das Tierkonzept wurde publikumswirksam umgestaltet.

Die ursprünglich vorgesehene Positionierung des Schlosses Niederweiden als „Eintrittsschloss“ wurde zugunsten der stärkeren Betonung des Schlosses Hof aufgegeben. Im Jahr 2006 zählte das Schloss Niederweiden nur 3.181 zahlende Besucher (während insgesamt 131.836 Besucher gezählt wurden) und wurde nur 17-mal gebucht (z.B. für Hochzeiten).

Nicht nur die im Rahmen der Entstehung des Marchfeldschlösser-Gesetzes, sondern auch die später beauftragten und von der MRB selbst erstellten Konzepte enthielten zahlreiche Projekte bzw. Nutzungsmöglichkeiten.

Ausgliederung

3.2 Der RH sah die bisherige Tätigkeit der MRB hinsichtlich des Schlosses Hof grundsätzlich als im Sinne des im Gesetz enthaltenen kulturpolitischen Auftrages und als Erweiterung des touristischen Angebotes. Hinsichtlich des Schlosses Niederweiden gelang es der MRB jedoch nicht, dieses in das touristische Angebot einzubinden und erfolgreich zu vermarkten. Der RH vertrat die Ansicht, weitere Optionen einer wirtschaftlichen Verwertungsmöglichkeit in Erwägung zu ziehen.

Die in den Konzepten enthaltenen Nutzungsmöglichkeiten waren nicht geeignet, der MRB eine klare langfristige Grundlage für das zukünftige Handeln zu bieten. Insbesondere für die im Schloss Hof geführten Verkaufsstellen, den Tierbereich und den Gastronomiebereich fehlten klare Konzepte. Der RH empfahl, künftig der Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen mehr Augenmerk zu widmen, damit diese klare, langfristige Grundlagen für das zukünftige Handeln bieten.

3.3 *Laut Stellungnahme der MRB solle das Schloss Niederweiden nach der erfolgreichen Positionierung von Schloss Hof ab 2009 in ein gemeinsames touristisches Konzept eingegliedert werden. Entsprechend dem Gesetzesauftrag solle Schloss Niederweiden nunmehr stärker in den Gesamtbetrieb von Schloss Hof eingebunden werden.*

3.4 Der RH erwiderte, dass im Schloss Niederweiden keine Ausbauinvestitionen vorgenommen werden sollten, solange ein wirtschaftlicher Betrieb von Schloss Hof nicht gesichert ist. Diesbezüglich wies er auch auf die Fehleinschätzungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Projekts Schloss Hof hin (siehe TZ 11).

4.1 Der kulturpolitische Auftrag des Marchfeldschlösser-Gesetzes sah für beide Marchfeldschlösser die Kooperation mit benachbarten Schlössern und die Entwicklung einer historischen Schlösserstraße vor. Im Herbst 2005 wurden die Revitalisierungskosten für 16 österreichische und sechs ausländische historische Stätten mit insgesamt 683 Mill. EUR ermittelt.

4.2 Der RH wies auf den hohen Investitionsbedarf zur Entwicklung einer internationalen Schlösserstraße hin.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMWA erschien die Beibehaltung des Gesetzesauftrages – nachhaltiger Aufbau des touristischen Angebotes in der Gesamtregion – für sinnvoll. Der Beitrag der MRB läge im Aufbau von Marketingkooperationen.*

Finanzierung

Gesetzliche Grundlage

5 Das Marchfeldschlösser-Gesetz ermächtigte den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, für den kulturpolitischen Auftrag Zahlungen bis zu einem Höchstbetrag von 26 Mill. EUR zu leisten. Diese Mittel sollten der dem Gesetzesantrag zugrunde liegenden Planungsrechnung zufolge für Bauinvestitionen (22 Mill. EUR) und zur Finanzierung der operativen Tätigkeiten in den ersten drei Jahren verwendet werden. Zusätzlich konnte der Bundesminister weitere Aufwendungen vergüten, wenn dies trotz wirtschaftlicher, sparsamer und zweckmäßiger Gebarung der Gesellschaft und wirtschaftlicher Führung der Geschäfte erforderlich ist.

Finanzierungsbeiträge und zukünftiger Finanzierungsbedarf

6.1 Die folgende Tabelle zeigt die Finanzmittel, die die MRB in den Jahren 2002 bis 2007 erhielt (Finanzierungsbeiträge) bzw. selbst erwirtschaftete:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Summe
in Mill. EUR							
Finanzierungsbeiträge:							
BMWA	1,50	6,72	9,00	10,33	10,78	7,00	45,33 ¹⁾
BMBWK	–	–	0,10	0,10	–	–	0,20
Land Niederösterreich	–	0,03	1,23	3,28	1,36	2,32	8,22
Summe der Finanzierungsbeiträge	1,50	6,75	10,33	13,71	12,14	9,32	53,75

erwirtschaftete Finanzmittel:

Sponsoring und Sachbezüge von Dritten	–	0,01	0,02	0,14	0,16	n.b.	0,33
Umsatzerlöse und sonstige betriebliche Erträge	0,01	0,34	0,23	2,06	2,74	3,63	9,01
Summe erwirtschafteter Finanzmittel	0,01	0,35	0,25	2,20	2,90	3,63	9,34
Finanzmittel gesamt	1,51	7,10	10,58	15,91	15,04	12,95	63,09

¹⁾ ohne Einbeziehung der direkt vom BMWA getätigten Ausgaben in Höhe von 1,46 Mill. EUR

In den Jahren 2002 bis 2005 erhielt die MRB vom BMWA Finanzierungsbeiträge von insgesamt 27,55 Mill. EUR. Bis Ende 2007 leistete das BMWA einen Gesamtbetrag von 46,79 Mill. EUR (unter Einbeziehung der direkt vom BMWA getätigten Ausgaben für Ankäufe und Studien in Höhe von 1,46 Mill. EUR).

Finanzierung

In der Wirtschaftsprognose 2007 bis 2011 war ein Finanzierungsbedarf von 24,91 Mill. EUR für die Jahre 2008 bis 2011 vorgesehen. Insgesamt sollen von 2002 bis 2011 rd. 72 Mill. EUR gegenüber den im Marchfeldschlösser-Gesetz für das Initialprojekt genannten 26 Mill. EUR geleistet sein bzw. werden.

- 6.2** Die im Marchfeldschlösser-Gesetz vorgesehene Möglichkeit, der MRB weitere Mittel zuzuführen, sollte dazu dienen, einen – trotz wirtschaftlicher, sparsamer und zweckmäßiger Gebarung der Gesellschaft – erforderlichen zusätzlichen Mittelbedarf für das Initialprojekt zu bedecken. Die der MRB vom BMWA tatsächlich zugeführten Mittel hatten jedoch bereits 2005 den im Marchfeldschlösser-Gesetz angeführten Betrag von 26 Mill. EUR um 1,55 Mill. EUR überschritten.

Der RH empfahl daher dem BMWA, eine klare gesetzliche Grundlage für die zukünftigen Zuschussleistungen anzuregen, nachdem die geplanten Maßnahmen weit über das im Marchfeldschlösser-Gesetz vorgesehene Initialprojekt hinausgehen und sich auch die Wirtschaftlichkeit des Projekts nachhaltig geändert hat (siehe TZ 11).

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMWA habe das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Marchfeldschlösser-Gesetzes vorgelegene Konzept nicht umgesetzt werden können und der gesetzlich angeführte finanzielle Rahmen auf anderen Investitionszielen beruht. Dabei sei sich der Gesetzgeber der Unabwägbarkeiten des Projekts durchaus bewusst gewesen, was auch in der Art der Bereitstellung der finanziellen Mittel und seiner Bereitschaft, zusätzlich Mittel bereitzustellen, zum Ausdruck komme. Das Marchfeldschlösser-Gesetz allein entfalte noch keine Wirkung für die konkrete Bereitstellung von finanziellen Mitteln; in dessen Mittelpunkt stehe die Definition des kulturpolitischen Auftrages.*

Für die Bereitstellung der finanziellen Mittel bedürfe es der entsprechenden Veranschlagung im jeweiligen Bundesfinanzgesetz. Dadurch sei die laufende Information und der jährliche Ermessensspielraum des Gesetzgebers gewährleistet, weshalb der Zweck einer zusätzlichen gesetzlichen Grundlage nicht ersichtlich sei.

- 6.4** Der RH erwiderte, dass sowohl der Informationsbedarf über die geänderten Nutzungsvorstellungen und Konzepte als auch der Umstand, dass eine Selbstfinanzierung der Betriebskosten nicht absehbar ist, die Anpassung der gesetzlichen Finanzierungsgrundlage rechtfertigen.

7.1 Für die Jahre 2005 und 2006 waren im Bundesvoranschlag jeweils 9 Mill. EUR für Zahlungen an die MRB budgetiert; tatsächlich leistete das BMWA im Jahr 2005 10,33 Mill. EUR und im Jahr 2006 10,78 Mill. EUR.

7.2 Der RH sah die über den Bundesvoranschlägen liegenden Zahlungen der Jahre 2005 und 2006 als das Bemühen des BMWA, der MRB zusätzliche Mittel für ihre expansive Investitionspolitik zur Verfügung zu stellen. Im Interesse der Budgetdisziplin wäre das der MRB zur Verfügung gestellte Budget einzuhalten.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMWA habe erst nach dem ersten vollen Betriebsjahr Planungssicherheit bestanden. Das BMWA werde zukünftig strikte Budgetdisziplin einfordern.*

7.4 Der RH sah die über den Budgetvoranschlägen liegenden Zahlungen nicht nur in der anfänglichen Planungsgenauigkeit, sondern auch in der expansiven Investitionstätigkeit der MRB begründet.

8.1 Aus dem Unternehmensbudget für die Jahre 2004 bis 2010 war zu ersehen, dass im Jahr 2005 mit dem Abschluss der Bauphase I (z.B. Infrastruktur, Außensanierung des Schlosses, Einrichtung Maria-The- resien-Appartement, drei Gartenterrassen, Gutshofareal samt Streichelzoo) zu rechnen war. Da die MRB bestrebt war, die Investitionen möglichst rasch voranzutreiben, wurde die Bauphase II (z.B. weitere Gartenterrassen, Brunnen, Orangerie, Personalwohnungen) dem Aufsichtsrat bereits im Dezember 2004 vorgelegt und von diesem noch im Jahr vor der Eröffnung des Publikumsbetriebes beschlossen. Eine Evaluierung der Besucherakzeptanz nach der Bauphase I unterblieb, vielmehr wurde das Projekt unmittelbar mit der Bauphase II fortgesetzt.

8.2 Nach Ansicht des RH war der Durchführung der Bauphase I eine anerkennenswerte Revitalisierung der Anlage gelungen. Da der Gesetzgeber die Bauphase I als Initialprojekt erachtete, wäre danach eine Überprüfung der Besucherakzeptanz und der Erfüllung der Zielvorstellungen der ersten Bauphase zweckmäßig gewesen.

Der RH kritisierte den Beginn der zweiten Bauphase im Jahr vor der Aufnahme des Publikumsbetriebes als übereilt, weil zu dieser Zeit noch keine ausreichenden Unterlagen für die Beurteilung des Projekterfolges zur Verfügung standen.

Finanzierung

8.3 *Laut Stellungnahmen der MRB und des BMWA seien die im Rahmen der Bauphase I fertiggestellten Baumaßnahmen für eine nachhaltige touristische Positionierung noch nicht ausreichend gewesen. Rückmeldungen und Buchungen der internationalen Reiseveranstalter hätten diese Ansicht bestätigt.*

8.4 Ein Nachweis über die behauptete unzureichende Besucherakzeptanz konnte dem RH gegenüber nicht erbracht werden. Wenngleich die MRB anführte, dass eine nur abschnittsweise durchgeführte Revitalisierung nicht zum gewünschten Erfolg führen würde, hätten aus einer Evaluierung der Bauphase I jedenfalls wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden können.

Wirtschaftliche Entwicklung

Anlagevermögen

9.1 Der sukzessive Anstieg des Anlagevermögens von 0,88 Mill. EUR (2002) auf 28,39 Mill. EUR (2007) spiegelte die rege Bautätigkeit der MRB wider. Die MRB führte die geplanten Investitionen rasch durch, zog später geplante Investitionen vor, stellte allerdings bislang keine Kosten–Nutzen–Überlegungen für die geplanten Investitionen an.

9.2 Der RH empfahl, für weitere Investitionen Kosten–Nutzen–Überlegungen anzustellen. Seiner Ansicht nach wären vorrangig solche Investitionen zu tätigen, die für die Sicherheit der Besucher erforderlich sind, eine absehbare Erhöhung des Besucheraufkommens nach sich ziehen oder eine Rationalisierung des Betriebsablaufes erwarten lassen. Andere Investitionen sollten dann vorgenommen werden, wenn ihre Finanzierung durch Sponsorengelder gesichert ist.

9.3 *Laut Stellungnahme der MRB sei im Unternehmenskonzept 2010 eine Einschätzung der Publikumswirksamkeit enthalten. Die Abschätzung einzelner Investitionen sei naturgemäß mit großen Unabwägbarkeiten verbunden. Die Kosten–Nutzen–Relation sei in Verbindung mit dem Revitalisierungsauftrag zu sehen.*

9.4 Der RH erwiderte, dass die Kosten–Nutzen–Relation umso mehr zu beachten war, als der Gesetzgeber von der Selbstfinanzierung des von ihm initiierten Projekts ausging.

Gewinn- und
Verlustrechnung

10 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnung seit dem Jahr 2002:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR					
Umsatzerlöse	–	0,15	0,10	1,35	1,76	2,69
aktivierte Eigenleistungen und sonstige betriebliche Erträge	0,01	0,28	0,39	0,87	1,17	1,11
betriebliche Aufwendungen	– 0,34	– 2,30	– 2,85	– 7,52	– 8,15	– 9,00
Finanzergebnis	–	0,01	0,05	0,01	–	0,05
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	– 0,33	– 1,86	– 2,31	– 5,29	– 5,22	– 5,15
Auflösung von nicht gebundenen Kapitalrücklagen	0,33	1,86	2,31	5,29	5,22	5,15
BILANZERGEBNIS	–	–	–	–	–	–

Betriebsabgang

11.1 Nach der Planungsrechnung für die Jahre 2002 bis 2006 sollten die Betriebsaufwendungen ab 2006 aus eigenen Erlösen finanziert werden können. Die folgenden Wirtschaftsprägnosen stellten die Selbstfinanzierung des Betriebes zwar weiterhin in Aussicht, verschoben den Zeitpunkt jedoch weiter in die Zukunft. In der Wirtschaftsprägnose 2007 bis 2011 (vom Oktober 2006) erfolgte eine neue Einschätzung über die Selbstfinanzierung des Betriebes. Dazu führte die MRB erstmals aus, dass eine Selbstfinanzierung des Betriebes nicht möglich sein werde.

Anhand der Planungsrechnungen für die Betriebsjahre 2005 und 2006 ließ sich ein Betriebsabgang von – 1,95 bzw. – 2,83 Mill. EUR ermitteln. Diesen Planwerten standen tatsächliche Abgänge von – 3,33 (2005) bzw. – 3,37 Mill. EUR (2006) gegenüber. Auch für die weiteren fünf Jahre ergaben sich demnach Betriebsabgänge. Die Planüberschreitungen lagen in Fehleinschätzungen der Folgekosten aus Investitionen und auch in Überschreitungen des geplanten Personalstandes begründet.

11.2 Der RH analysierte jene Bereiche (z.B. Verkaufsstellen, Gastronomie, Gartenanlagen), die auch von der MRB stets für die negativen Planabweichungen verantwortlich gemacht wurden, auf Einsparungsmöglichkeiten. Dabei konnte er im Verwaltungs- und Betriebsbereich nachhaltige Einsparungspotenziale von insgesamt rd. 0,58 Mill. EUR jährlich und ein einmaliges Einnahmepotenzial von rd. 0,11 Mill. EUR identifizieren.

Wirtschaftliche Entwicklung

Angesichts der erheblichen Überschreitungen der geplanten Betriebsabgänge in der Vergangenheit bezweifelte der RH die Zuverlässigkeit der bis 2011 erstellten Planungsrechnung. Die auch in Zukunft zu erwartenden Betriebsabgänge erfordern nach Ansicht des RH eine Redimensionierung des Angebotes sowie das Ausschöpfen von betrieblichen Rationalisierungspotenzialen.

11.3 *Laut Stellungnahme der MRB sei aufgrund fehlender Vergleichs- und Erfahrungswerte und der exponierten Lage der Marchfeldschlösser der Betriebsabgang schwer abschätzbar gewesen. Sie werde sich weiter bemühen, den Betriebsabgang zu reduzieren. Eine Redimensionierung des Angebotes würde hingegen zu einem Einbruch bei den Besucherzahlen führen, weil die Attraktivität von Schloss Hof neben seiner einmaligen Bau- und Gartensubstanz in der Dimension und der internationalen Präsentierbarkeit gelegen sei.*

Auch das BMWA führte aus, dass ein Einfrieren der Investitionen zu einem Nachlassen des Besucherinteresses führen würde und damit die Sinnhaftigkeit des Initialprojekts in Frage gestellt würde.

11.4 Aufgrund der weiterhin zu erwartenden Betriebsabgänge und der nicht gesicherten Bereitstellung der dafür erforderlichen Mittel ist eine Redimensionierung der Anlagen und die Ausschöpfung von betrieblichen Rationalisierungspotenzialen unumgänglich. Der gesetzliche Auftrag der Revitalisierung des Standortes steht dabei ebenso wenig zur Diskussion wie das Erfordernis, den Standort für Besucher attraktiv zu gestalten und zu erhalten. Allerdings vermögen diese Argumente die auch für den Kulturbereich geltenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit für den Einsatz öffentlicher Mittel nicht außer Kraft zu setzen.

Break-Even-Berechnung

12.1 Im Jahr 2003 wurden 250.000 Besucher pro Jahr als notwendige Besucheranzahl genannt, um kostendeckend wirtschaften zu können. Die MRB peilte in ihrer mittelfristigen Planung ein stetig wachsendes Besuchervolumen an und prognostizierte für das Jahr 2011 ein Besucheraufkommen von 200.000 Gästen. Tatsächlich besuchten im Jahr 2005 96.435, im Jahr 2006 124.734 und im Jahr 2007 145.208 zahlende Gäste die Schlösser.

12.2 Der RH erstellte auf Basis der Kostenstruktur des Jahres 2006 eine Modellrechnung und gelangte dabei zum Schluss, dass in diesem Jahr zur Erreichung eines ausgeglichenen Betriebsergebnisses 424.168 Besucher erforderlich gewesen wären. Tatsächlich wurden 2006 nur 131.836 Besucher erzielt. Angesichts des absehbaren Umstandes, dass die MRB auch in Zukunft auf den Zuschuss öffentlicher Mittel angewiesen sein wird, erachtete der RH eine Anpassung der Revitalisierungspläne an die mittelfristig zur Verfügung stehenden Mittel als unumgänglich.

Grundlagen der Unternehmensführung

Berichterstattung
und Planung

13.1 Gemäß Gesellschaftsvertrag erstellte die MRB jährlich einen Jahresvoranschlag für das folgende Geschäftsjahr und eine Wirtschaftsprägnose für die nächsten fünf Jahre. Darüber berichtete die MRB dem Aufsichtsrat regelmäßig. Ab 2003 wurden die nach den Richtlinien für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling erforderlichen Quartalsberichte erstellt. Die Rechnungsabschlüsse prüfte ein Abschlussprüfer, der jeweils einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilte.

Somit erstellte die MRB die im Gesellschaftsvertrag vorgesehenen Berichte und Rechenwerke.

Die Überprüfung der Wirtschaftsprägnose 2007 bis 2011 ergab, dass insbesondere die durch die geplanten Investitionen im Gartenbereich entstandenen Personalaufstockungen und gestiegenen Betriebsaufwendungen nicht budgetiert waren und daher Planüberschreitungen absehbar waren.

13.2 Der RH kritisierte die Qualität der Planungen und die mangelhafte Berücksichtigung der durch die Investitionen verursachten Folgekosten. Er empfahl, die Planungsqualität zu verbessern und die durch Investitionen verursachten zusätzlichen Betriebsaufwendungen zu berücksichtigen.

13.3 *Laut Stellungnahme der MRB habe sie zu Beginn des Projekts auf keinerlei Strukturen und örtliche Erfahrungswerte zurückgreifen können. Das Unternehmen habe im Jahr 2002 lediglich aus einem Konvolut aus Verträgen und grob definierten Vorkonzepten bestanden.*

13.4 Das Fehlen von Strukturen und Erfahrungswerten vermochte Planungsunschärfen zu Beginn des Projekts zu begründen. In der Folge gilt es daher, Planungsfehler aus der Nichtbeachtung von Folgekosten und allenfalls zu optimistisch beurteilten Maßnahmen zu vermeiden.

Grundlagen der Unternehmensführung

Kostenrechnung

14.1 Mit 1. Jänner 2005 führte die MRB eine Kostenstellenrechnung ein. Dabei war die Kostenstellenstruktur so angelegt, dass ohne weitere Berechnungen ein Gesamtüberblick über Betriebskosten, Personalkosten und Abschreibungen je Organisationseinheit nicht möglich war. Die Berichterstellung über die eingerichteten Profit-Center erfolgte manuell.

14.2 Der RH empfahl die Weiterentwicklung der Kostenrechnung, um sie zur Steuerung des Unternehmens wirkungsvoll einsetzen zu können.

14.3 *Laut Stellungnahme der MRB sei das Reporting- und Kennzahlensystem des Beteiligungscontrollings ausreichend.*

14.4 Der RH entgegnete, dass ein Reporting- und Kennzahlensystem des Beteiligungscontrollings nicht das Controlling zur internen Unternehmenssteuerung ersetzen kann.

Unternehmenssteuerung

15.1 Die Unternehmenssteuerung erfolgte primär unter dem Gesichtspunkt der Liquidität und über die Beobachtung von Aufwands- und Ertragspositionen sowie anhand von Kostenstellenberichten und IT-Auswertungen aus verschiedenen Geschäftsbereichen. Ein standardisiertes Reportingsystem zur Beobachtung von Steuerungsparametern und Leistungskennzahlen war noch nicht eingerichtet. Notwendige Auswertungen wurden anlassbezogen erstellt.

15.2 Der RH erachtete die vorhandenen Steuerungsinstrumente als nicht ausreichend. Er empfahl daher, ein effektives Steuerungssystem aufzubauen, um anhand von Soll-Ist-Vergleichen gezielte Steuerungsmaßnahmen für das Gesamtunternehmen und für die Teilbereiche setzen zu können.

15.3 *Laut Stellungnahme der MRB habe die Liquiditätsbeobachtung oberste Priorität und seien das vorhandene Kennzahlensystem der Quartalsberichte und die Auswertungen der kurzfristigen Erfolgsrechnung ausreichend.*

15.4 Der RH entgegnete, dass die Quartalsberichte auf die Sicht des Eigentümers und die internen Berichte und Kostenstellenauswertungen auf den kurzfristigen Steuerungsbedarf abstellen; die Überwachung von mittel- und langfristigen Unternehmens- und Bereichszielen erfordert hingegen ein darauf abgestimmtes Instrumentarium. Die Budget- und Ausgabenüberschreitungen in der Vergangenheit bestätigten dies.

Internes Kontroll-
system und Interne
Revision

- 16.1** Als Maßnahmen im Rahmen des internen Kontrollsystems definierte die MRB die Zuweisung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die Festlegung des Instanzenweges sowie Arbeitsplatzbeschreibungen, das Terminbuch für wiederkehrende Abläufe, das Organigramm und die Geschäftsordnung für den Geschäftsführer. Eine Risikoidentifikation bzw. -beurteilung erfolgte hingegen nicht. Prüfungen des internen Kontrollsystems durch den Wirtschaftsprüfer enthielten keine Beanstandungen. Die Aufgaben der Internen Revision nahm die Leiterin des Bereiches Rechnungswesen und Controlling wahr; ein Prüfungsplan wurde nicht erstellt.
- 16.2** Der RH empfahl, zur Sicherstellung der sparsamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Erfüllung der Unternehmensaufgaben ein umfassendes und entsprechend dokumentiertes internes Kontrollsysteem samt einer Risikoidentifikation, -bewertung und Risikomanagementstrategie einzurichten. Die Einrichtung der Internen Revision beim Rechnungswesen erachtete der RH als unzweckmäßig und empfahl, umgehend Prüfungspläne zu erstellen.
- 16.3** *Laut Stellungnahme der MRB werde sie unter Bedachtnahme auf die vorhandenen Ressourcen ein internes Kontrollsysteem einrichten; wegen der beschränkten Personalressourcen sei die Einrichtung einer eigenen Personalstelle Interne Revision hingegen nicht möglich.*
- 16.4** Der RH entgegnete, dass eine Interne Revision zweckmäßigerweise möglichst führungsnahe und von der Ablauforganisation unabhängig eingerichtet werden sollte. Dies schließt auch die Möglichkeit der Beauftragung Dritter (z.B. die Innenrevision des BMWA) ein. Im Übrigen stehen dem dafür erforderlichen Ressourceneinsatz die (präventive) Vermeidung von Schadensfällen und das Verhindern von Unwirtschaftlichkeiten gegenüber.

Personal

Grundlagen und Konzepte

17.1 Die Personalverwaltung der MRB umfasste die Planung, Anstellung und den Einsatz der Mitarbeiter. Eine Personalentwicklung im Sinne von Aus- und Fortbildung oder Förderung der Mitarbeiter im Rahmen der Organisationsentwicklung stand noch im Hintergrund.

17.2 Der RH bemängelte das Fehlen von Grundlagen und Konzepten zur Personalentwicklung und betonte den Stellenwert des Personals in einem Dienstleistungsbetrieb. Er empfahl, ein personelles Grundlagenkonzept sowie Personalentwicklungspläne mit einem Schulungs- und Ausbildungskonzept zu erstellen.

17.3 *Laut Stellungnahme der MRB werde sie der Empfehlung des RH nachkommen.*

Dienstverträge

18.1 Im Juni 2003 stimmte das BMWA dem Unternehmenskonzept der MRB vom März 2003 mit Gesellschafterbeschluss unter der Bedingung zu, dass im Rahmen der Personalpolitik und beim Abschluss von Dienstverträgen insbesondere auf die spezifischen Erfordernisse eines Saisonbetriebes zu achten sei. Dennoch schloss die MRB mit fast allen Dienstnehmern unbefristete Dienstverträge ab.

18.2 Der RH stellte fest, dass der Abschluss von unbefristeten Anstellungsverträgen mit Saisonarbeitern nicht der Intention des BMWA entsprach.

18.3 *Laut Stellungnahme der MRB leitete sich aus dem Gesellschafterbeschluss keine grundsätzliche Befristung von Dienstverträgen für Saisonmitarbeiter ab. Im Übrigen sei es bislang möglich gewesen, sämtliche unbefristet abgeschlossenen Saisonbeschäftigte verhältnis termingerecht aufzulösen.*

Das BMWA gab dazu keine Stellungnahme ab.



Personal

Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.

Mitarbeiterstand

19.1 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der Mitarbeiter:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Anzahl in Vollbeschäftigteäquivalenten						
Mitarbeiter	7,3	26,2	38,1	77,2	82,4	85,1

Bis April 2007 überschritt die tatsächliche Mitarbeiterzahl stets die Planwerte. In der Wirtschaftsprägnose 2007 bis 2011 ging die MRB ab 2008 trotz geplanten Erweiterungsinvestitionen von sinkenden Mitarbeiterzahlen aus.

19.2 Der RH erachtete den geplanten rückläufigen Personaleinsatz im Hinblick auf die beabsichtigten Erweiterungen – beispielsweise im Gartenbereich (Spalierobst) – als unrealistisch.

19.3 *Die MRB begründete in ihrer Stellungnahme die Fehlplanungen der Vergangenheit mit dem Fehlen von Erfahrungswerten. Der ab 2008 geplante rückläufige Personalbedarf ergäbe sich aus den notwendigen und geplanten Rationalisierungsmaßnahmen im Personalbereich (verbesserte Automatisierung, Zusammenlegung von Arbeitsbereichen, Fremdvergaben).*

19.4 Der RH erachtete Einsparungsmaßnahmen in anderen Bereichen (wie etwa beim Tierbestand, im Shop und in der Gastronomie) als vorrangig; darüber hinaus werden jedoch auch im Personalbereich Rationalisierungsmaßnahmen als notwendig angesehen.

Mitarbeiterent-
lohnung

20.1 Einige – vor allem ganzjährig beschäftigte – Mitarbeiter erhielten höhere Gehälter, als in der vom Aufsichtsrat genehmigten Gehaltstabellen für die jeweilige Einstufung vorgesehen waren. Die Überzahlungen begründete die MRB mit den hohen Anforderungen an die Mitarbeiter des Stammpersonals und der Prämierung besonderer Leistungen. Auf Basis der im Mai 2007 geltenden Gehälter ermittelte der RH die Überzahlungen für das Jahr 2007 mit 0,18 Mill. EUR oder 6 % des Personalaufwandes des Vorjahrs.

20.2 Der RH kritisierte die Überzahlungen über die genehmigte Gehaltstabellen.

Personal

20.3 *Laut Stellungnahme der MRB sei die Gehaltstabelle erst zum Abschluss gekommen, als die Mehrheit des Stammpersonals bereits in der MRB beschäftigt war. Die Geschäftsführung habe in der Gehaltstabelle ein Instrumentarium zur Schaffung einer klaren Gehaltsstruktur für die Saisonmitarbeiter gesehen.*

20.4 Da sich die Gehaltstabelle an jener des Tiergarten Schönbrunn orientiert hatte und dies der Geschäftsführung zum Zeitpunkt des Abschlusses der Dienstverträge bekannt gewesen sein musste, hätten die in der Gehaltstabelle angegebenen Bezüge berücksichtigt werden können.

Bestellung der Geschäftsführung

21.1 Aufgrund einer Ermächtigung im Marchfeldschlösser-Gesetz bestellte der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit den Geschäftsführer der Schönbrunner Tiergarten-Gesellschaft m.b.H. und einen Geschäftsführer der Schloss Schönbrunn Kultur- und Betriebsgesellschaft m.b.H. zu interimistischen Geschäftsführern der MRB. Mit 1. Jänner 2005 wurde der damalige Prokurist und Projektleiter der MRB unter Anwendung des Stellenbesetzungsgegesetzes und der Verordnung der Bundesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgegesetz (Vertragsschablonenverordnung) zum Geschäftsführer der MRB bestellt.

Hinsichtlich seiner arbeitsrechtlichen Ansprüche wurde der im Juli 2002 angestellte Projektleiter so behandelt, als wäre er seit 1. August 1994 Arbeitnehmer der MRB gewesen. Anlässlich seiner Bestellung zum Geschäftsführer vereinbarte der Projektleiter mit der MRB, das Arbeitsverhältnis als Projektleiter einvernehmlich zu beenden sowie die Auszahlung einer Abfertigung und Urlaubsentschädigung.

21.2 Die für die Abfertigung und die Urlaubsentschädigung angefallenen Kosten in Höhe von 39.644 EUR entsprachen in Anbetracht der lediglich zweieinhalbjährigen Tätigkeit des Projektleiters bei der MRB nicht dem Grundsatz der Sparsamkeit.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMWA sei die Überleitung der Abfertigungsansprüche seiner vorherigen Tätigkeit Voraussetzung dafür gewesen, den Bewerber als Projektleiter zu gewinnen.*

21.4 Der RH blieb bei seiner Beurteilung, weil der Mitarbeiter so behandelt wurde, als ob er seit 1994 bei der MRB tätig gewesen wäre.



Personal

Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.

Anstellungsvertrag
des Geschäftsführers

22.1 Der Anstellungsvertrag des zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung bestellten Geschäftsführers sah eine Wertsicherung des Jahresbezuges vor. Weiters ergab sich aus dem Vertrag, dass die Konkurrenzklausel bei Kündigung durch die Gesellschaft unwirksam ist.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass in der Vertragsschablonenverordnung weder eine Wertsicherung des Geschäftsführerbezuges, noch eine Einschränkung der Wirksamkeit der Konkurrenzklausel vorgesehen ist.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMWA enthalte die Vertragschablonenverordnung kein Verbot über den Abschluss einer Wertsicherung und sei die Konkurrenzklausel von zwei namhaften Arbeitsrechtsexperten als branchenüblich und als vertragschablonenkonform beurteilt worden.*

22.4 Der RH entgegnete, dass nach der Vertragsschablonenverordnung neben den dort angeführten Vertragselementen im Anstellungsvertrag nur Regelungen getroffen werden dürfen, die aufgrund der Besonderheit des betreffenden Unternehmens und in dessen ausschließlichem Interesse erforderlich sind. Die vom BMWA angeführte Branchenüblichkeit der Konkurrenzklausel nahm der RH zur Kenntnis.

23.1 Das Stellenbesetzungsgegesetz sah vor, dass sich leistungs- und erfolgsorientierte Komponenten des Bezuges an der wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmung zu orientieren haben. Der Anstellungsvertrag des zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestellten Geschäftsführers sah zusätzlich zum laufenden Bezug die Gewährung einer Prämie von höchstens 15 % des Jahresentgelts vor. Die Zuerkennung war von der Erreichung betriebswirtschaftlicher und aufgabenorientierter Ziele abhängig. Hinsichtlich der aufgabenorientierten Ziele hielten die Aufsichtsratsmitglieder fest, dass diese im Jahr 2006 zwar nicht zur Gänze erfüllt wurden, dennoch aber die dafür vorgesehene Prämie ausbezahlt wird.

23.2 Im Hinblick auf das Stellenbesetzungsgegesetz und um die wirtschaftliche Lage der MRB zu berücksichtigen, sollten für die Prämienewährung mehr als bisher betriebswirtschaftliche Kriterien festgelegt werden. Bei teilweiser Nichterfüllung der vereinbarten Ziele wäre die Prämie nur anteilmäßig auszuzahlen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMWA seien leistungs- und aufgabenorientierte Ziele gleich wichtig; dies sei auch durch das Stellenbesetzungsgegesetz gedeckt. Eine Kürzung der Prämie wäre unterblieben, weil sich die Erfüllung des Zieles aus nachvollziehbaren Gründen, die nicht dem Geschäftsführer anzulasten waren, verzögert habe.*

23.4 Der RH wies darauf hin, dass sich nach dem Stellenbesetzungsgegesetz die leistungs- und erfolgsorientierten Komponenten des Gesamtjahresbezuges an der wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmung, insbesondere im Hinblick auf die Gewinn-, Umsatz- und Exportentwicklung sowie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zu orientieren haben.

Marketing

Angebot

24.1 Das Schloss Hof bietet als kaiserliches Festschloss die Vielfalt des Barocks an, bestehend aus einem revitalisierten Schloss, der Gartenlandschaft und dem Gutshof. Dem Besucher werden in der größten Schlossanlage Österreichs auf dem Land neben einer Ausstellung im Schlossgebäude speziell im Gutshof Erlebnisbereiche angeboten. Während der Saison finden zusätzlich Sonderveranstaltungen, wie etwa die Gartentage oder Tierfeste, statt.

Die MRB stellte in einem Katalog speziell für Gruppenreisen das Angebot vor und bot ab 2006 zusätzlich zu Standardführungen auch Sonderführungen an. Eine Auswertung der Besucherzahlen für Gruppenreisen im Jahr 2006 ergab, dass 96 % der Besucher Standardführungen wählten.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass die Lage von Schloss Hof abseits der Touristenströme die erfolgreiche Vermarktung des Angebotes erschwert. Die Kombination aus Schloss- und Gartenanlage mit dem Gutshof bietet die Möglichkeit, sich von anderen klassischen Barockstätten im Umland und in Wien abzuheben. Der RH empfahl, diese Besonderheit in der Vermarktung besonders hervorzuheben, Zusatzangebote verstärkt zu bewerben und das Angebot der Führungen zu adaptieren.

24.3 *Laut Stellungnahme der MRB sei eine Ausrichtung der Marketingaktivitäten im Sinne der Empfehlung bereits erfolgt. Im Jahr 2007 seien die früher wenig gebuchten Gartenführungen nunmehr vermehrt in Anspruch genommen worden.*

Marketingstrategie

25.1 Der Geschäftsführer berichtete dem Aufsichtsrat regelmäßig über Werbemaßnahmen. Gästebefragungen über ihren Herkunftsland und ihre Zufriedenheit wurden sporadisch für kurze Zeit und mündlich durchgeführt. Marketingkonzepte mit quantitativen Zielvorgaben sowie Werbebudgets für die Zielmärkte lagen nicht vor.

25.2 Der RH empfahl daher, Ziele in Form des angepeilten Besucheraufkommens zu setzen, Werbebudgets und Mediapläne je Zielmarkt festzulegen und in regelmäßigen Abständen die Erreichung zu überprüfen. Zur Beurteilung der Werbemaßnahmen regte er die Erfassung des Besucherherkunftslandes beim Ticketverkauf an.

25.3 *Die MRB wies in ihrer Stellungnahme auf die internen strategischen Marketing- und Werbegrundsätze hin. Die einzelnen Zielvorgaben ergänben sich aus den detaillierten Budgetansätzen und aus den Aufstellungen der Aktivitäten im Rahmen von „Imperial Austria“.*

25.4 Der RH entgegnete, dass aus den von der MRB vorgelegten Budgets quantitative Zielvorgaben (z.B. Anzahl der Besucher) und nach Zielmärkten gegliederte Werbebudgets je Zielmarkt nicht zu entnehmen waren. Die Aktivitäten im Rahmen von „Imperial Austria“ waren nicht Anlass der Kritik.

Zielmärkte und Zielgruppen

26.1 Im Einzugsbereich der Marchfeldschlösser leben mehr als sechs Millionen Einwohner. Neben Werbeaktivitäten in diesem Einzugsbereich setzte die MRB im Verbund mit der Marketingkooperation „Imperial Austria“ auch Werbemaßnahmen in den USA, in Russland und in Korea. Von 2003 bis 2007 besuchten insgesamt 405.000 zahlende Gäste die Schlösser Hof und Niederweiden. Im Jahr 2002 waren für den Zeitraum 2004 bis 2006 420.000 Besucher geplant.

Die MRB führte in den Jahren 2005 und 2006 zwei Gäste-Zufriedenheitsuntersuchungen durch, wobei sich herausstellte, dass rund 40 % der Besucher Pensionisten waren; mehr als 70 % der Besucher kamen mit der Familie oder mit Freunden.

26.2 Der RH stellte fest, dass das Besucheraufkommen nur rd. 6 % der Einwohner im Einzugsbereich entsprach. Er empfahl der MRB, ihre Marketingaktivitäten auf den Großraum Wien und die Nachbarstaaten zu konzentrieren, um das vorhandene Besucherpotenzial verstärkt auszuschöpfen und Angebot und Eintrittspreise regelmäßig anhand der Zielgruppenorientierung zu evaluieren.

26.3 *Laut Stellungnahme der MRB entspräche die künftige Marketingstrategie der MRB der Empfehlung des RH.*

Marketing

Informationsleitsystem

27.1 Die MRB legte ihrem Informationsleitsystem für die Besucher das aus dem angelsächsischen Raum stammende Prinzip des „Aktiven Entdeckens“ zugrunde. Sie beschränkte sich auf wenige Orientierungstafeln auf dem Gelände und einen Lageplan, der den Besuchern beim Kauf der Eintrittskarte ausgehändigt wird.

Für Ausstellung und Garten wurden täglich Führungen angeboten. Die Besucher der Ausstellung konnten Details zu den Exponaten und historische Besonderheiten zu den Räumlichkeiten auch individuell anhand einer verliehenen Informationsbroschüre, die in deutscher und englischer Sprache auflag, erfahren.

27.2 Der RH stellte fest, dass das Informationsleitsystem auf dem Gelände vor allem für die Zielgruppen Senioren und Familien lückenhaft war. Er empfahl, das Leitsystem durch zusätzliche und mehrsprachige Hinweisschilder zu ergänzen. In der Ausstellung vermisste der RH Übersichtspläne, eine Nummerierung der Räume sowie ausreichende Beschriftungen zu den Exponaten. Der RH empfahl, das Leitsystem und die Informationsbroschüre zu überarbeiten sowie die wichtigsten Ausstellungsobjekte mehrsprachig zu beschriften bzw. zu erläutern.

27.3 *Laut Stellungnahme der MRB wäre eine Änderung des Informationsleitsystems mit hohen Kosten verbunden. Im Interesse der Vermittlung eines möglichst authentischen Ambientes seien daher bewusst nur wenige Hinweistafeln angebracht worden. Der Informationsgehalt des Lageplanes werde bei der nächsten Neuauflage verbessert. Auf eine Beschriftung der Ausstellungsstücke sei bewusst verzichtet worden, weil diese sonst in fünf Sprachen erfolgen müsse.*

27.4 Der RH erachtete aufgrund seiner bei der Gebarungsüberprüfung gemachten Erfahrungen ein übersichtliches Leitsystem gerade wegen der bestehenden Vielfalt von Erlebnis- und Schauplätzen als hilfreich und zweckdienlich. Bei der Beschriftung der Ausstellungsstücke wäre die Verwendung der deutschen und der englischen Sprache – wie auch in anderen vergleichbaren Einrichtungen – ausreichend.



Marketing

Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.

Werbeetat

- 28.1** Ein Berater wickelte im vierten Quartal 2003 für die MRB ein Vergabeverfahren über die jährlichen Werbebudgets ab. Im Jänner 2004 teilte der Berater mit, dass der Zuschlag einer Unternehmung in Wien erteilt werden sollte. Ein schriftlicher Vertrag über das ausgeschriebene Leistungspaket wurde nicht abgeschlossen. Tatsächlich beauftragte der Geschäftsführer der MRB im Februar 2005 diese Unternehmung mit einer monatlichen Pauschalbetreuung und anlassbezogen mit weiteren Leistungen. In einer Aufsichtsratssitzung im Dezember 2006 wurde dazu festgehalten, dass der Werbeetat im Jahr 2007 neu ausgeschrieben werden soll; auch die Marketingkosten sollten durch vermehrte Eigenleistungen reduziert werden.
- 28.2** Der RH bemängelte, dass nach Ermittlung des Bestbieters kein schriftlicher Vertrag über das ausgeschriebene Volumen abgeschlossen wurde. Zur Pauschalbeauftragung ist grundsätzlich einer detaillierten Leistungsabrechnung gegenüber einer Pauschalabrechnung der Vorzug zu geben. Ein Teil der beauftragten Tätigkeiten wäre auch vom Stammpersonal zu erbringen gewesen. Der RH empfahl, Berater nur in begründeten Ausnahmefällen heranzuziehen.
- 28.3** *Die MRB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Werbeetat mittlerweile neu ausgeschrieben und vergeben worden sei.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWA

- (1) Für die zukünftigen Zuschussleistungen sollte eine klare gesetzliche Grundlage initiiert werden. **(TZ 6)**
- (2) Das der MRB zur Verfügung gestellte Budget wäre einzuhalten. **(TZ 7)**
- (3) Für die Prämiengewährung des Geschäftsführers sollten u.a. betriebswirtschaftliche Kriterien festgelegt werden. **(TZ 23)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Marchfeldschlösser
Revitalisierungs- und
Betriebsgesellschaft
m.b.H.

- (4) Die für die Nutzung des Areals erarbeiteten Konzepte sollten klare langfristige Grundlagen für das zukünftige Handeln bieten. **(TZ 3)**
- (5) Aufgrund der auch in Zukunft zu erwartenden Betriebsabgänge ist eine Redimensionierung des Angebotes sowie das Ausschöpfen von betrieblichen Rationalisierungspotenzialen erforderlich **(TZ 11)**; die Revitalisierungspläne wären an die mittelfristig zur Verfügung stehenden Mittel anzupassen. **(TZ 12)**
- (6) Die Qualität von Planungen wäre zu verbessern und die durch Investitionen verursachten zusätzlichen Betriebsaufwendungen wären zu berücksichtigen. **(TZ 13)**
- (7) Die Kostenrechnung wäre weiterzuentwickeln und ein effektives Steuerungssystem wäre aufzubauen, um anhand von Soll-Ist-Vergleichen gezielte Steuerungsmaßnahmen für das Gesamtunternehmen und für die Teilbereiche setzen zu können. **(TZ 14, 15)**
- (8) Zur Sicherstellung der sparsamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Erfüllung der Unternehmensaufgaben wäre ein umfassendes und entsprechend dokumentiertes internes Kontrollsyste einzurichten. Die Innenrevision sollte nicht dem Rechnungswesen zugeordnet sein; ferner wären Prüfungspläne zu erstellen. **(TZ 16)**
- (9) Für die Marketingaktivitäten wären Ziele über das angepeilte Besucheraufkommen zu setzen, Werbebudgets und Mediapläne je Zielmarkt festzulegen und in regelmäßigen Abständen die Zielerreichung zu überprüfen. Zur Beurteilung der Werbemaßnahmen wäre beim Ticketverkauf das Besucherherkunftsland zu erfassen. **(TZ 25)**
- (10) Marketingmaßnahmen wären auf den Großraum Wien und die Nachbarstaaten zu konzentrieren, um das vorhandene Besucherpotenzial verstärkt auszuschöpfen und Angebot und Eintrittspreise regelmäßig anhand der Zielgruppenorientierung zu evaluieren. **(TZ 26)**
- (11) Das Informationsleitsystem für die Besucher wäre zu überarbeiten und durch zusätzliche und mehrsprachige Hinweisschilder zu ergänzen; ferner wären die Informationsbroschüre zu überarbeiten und die wichtigsten Ausstellungsstücke mehrsprachig zu beschriften bzw. zu erläutern. **(TZ 27)**



(12) Vor Investitionen wären Kosten-Nutzen-Überlegungen anzu-stellen. Vorrangig wären solche Investitionen zu tätigen, die für die Sicherheit der Besucher erforderlich sind, eine absehbare Erhö-hung des Besucheraufkommens nach sich ziehen oder eine Ratio-nalisierung des Betriebsablaufes erwarten lassen. Andere Investi-tionen wären dann vorzunehmen, wenn ihre Finanzierung durch Sponsorengelder gesichert ist. [\(TZ 9\)](#)

(13) Die Kombination aus Schloss- und Gartenanlage mit dem Gutshof wäre als Besonderheit in der Vermarktung hervorzuheben, Zusatzangebote wären verstärkt zu bewerben und das Angebot von Führungen wäre zu adaptieren. [\(TZ 24\)](#)

(14) Berater wären nur in begründeten Ausnahmefällen zu beauf-tragen. [\(TZ 28\)](#)

(15) Ein personelles Grundlagenkonzept sowie Personalentwick-lungspläne mit einem Schulungs- und Ausbildungskonzept wären zu erstellen. [\(TZ 17\)](#)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Institute of Science and Technology – Austria

Österreich gründete als erster Staat in der EU eine Exzellenzuniversität als Spitzenforschungseinrichtung. Ob die sehr ambitioniert gesetzten Ziele erreicht werden können, wird maßgeblich von der Auswahl zukunftsträchtiger Forschungsthemen und der Rekrutierung geeigneter Wissenschaftler abhängen. Die Standortentscheidung erfolgte – entgegen den ursprünglichen Bewertungsergebnissen – insbesondere nach finanziellen Kriterien.

Für die ersten zehn Betriebsjahre war die Finanzierung des künftigen Betriebes des Institute of Science and Technology – Austria im Ausmaß von 135,85 Mill. EUR nicht gesichert.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel war, die Planungen und Maßnahmen des Bundes und des Landes Niederösterreich zur Gründung des Institute of Science and Technology – Austria (I.S.T. Austria) zu beurteilen. (TZ 1)

Standortauswahl

Das damalige BMBWK (nunmehr: BMWF) richtete im Jahr 2005 eine 22köpfige Expertengruppe zur Vorbereitung der Errichtung der Exzellenzuniversität „Institute of Advanced Science and Technology“ ein. (TZ 5)

Um den Standort für die Exzellenzuniversität bewarben sich bis Ende 2005 die Länder Wien, Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark mit teils mehreren möglichen Standorten. (TZ 6)

Kurzfassung

Zur Vorbereitung der Standortentscheidung bildete das BMBWK im September 2005 ein so genanntes Kernteam, das aus dem Vorsitzenden der vormaligen Expertengruppe sowie aus einem Vertreter des BMF und drei Vertretern der Wissenschaft bestand. Dieses definierte vorerst die drei Kriteriengruppen „Generelles Standortprofil“, „Wissenschaftsbezogenes Standortprofil“ und „Immobilienangebot“. Im Laufe des Bewertungsvorganges der Standorte erweiterte das Kernteam die Beurteilung der Standorte um die Kriteriengruppe „Finanzierungsangebot“. (TZ 7)

Im Jänner 2006 lag eine erste Bewertung von sechs in die engere Wahl gekommenen Standorten vor. Im Zuge einer detaillierteren Bewertung nahm das Kernteam eine Reduzierung auf drei mögliche Standorte (ehemaliges Flugfeld Aspern, St. Marx und Maria Gugging) vor. (TZ 9)

Während des Bewertungsverfahrens wurden die höchstmöglich zu erreichenden Punktewerte reduziert und deren Gewichtung verändert. Nur das Finanzierungsangebot mit den geringsten zu erreichenden Punkten blieb unverändert. (TZ 9)

Die Gründe für die Änderung der Bewertung waren nicht nachvollziehbar; die angestrebte Transparenz der Entscheidungsfindung war somit nicht gegeben. (TZ 9)

Ende Jänner 2006 entschied sich unter dem Vorsitz der damaligen Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur das Kernteam mit Vertretern der Industriellenvereinigung mehrheitlich für den Standort Maria Gugging. Sie begründeten dies mit dem gegenüber der Stadt Wien um 40 Mill. EUR höheren Finanzierungsangebot des Landes Niederösterreich. (TZ 10)

Der Vorsitzende und ein Mitglied der Expertengruppe waren jedoch nachträglich nicht mit der Standortauswahl einverstanden und vertraten die Ansicht, dass die beste Bewertung des Finanzierungsangebotes beim Standort Maria Gugging die geringste Bewertung in den Kriteriengruppen „Wissenschaftsbezogenes Standortprofil“ und „Immobilienangebot“ nicht ausgleichen konnte. (TZ 10)

Finanzierung

Die geplanten Gesamtkosten des I.S.T. Austria sollten laut einer Studie im Auftrag der Stadt Wien aus dem Jahr 2004 für die ersten zehn Jahre 465,28 Mill. EUR betragen. Davon entfielen 360,85 Mill. EUR auf den laufenden Betrieb. (TZ 19) Die Schätzung der Baukosten orientierte sich zum Teil an den nicht vergleichbaren Errichtungskosten der Donau-Universität Krems. (TZ 20)

Für die Errichtung und den Betrieb des I.S.T. Austria beschloss der Nationalrat im März 2006 ein Bundesgesetz und nachfolgend eine Art. 15a B-VG-Vereinbarung. (TZ 11) Für die Abwicklung der Finanzierung des I.S.T. Austria fehlten aber bis Oktober 2007 entsprechende Rechtsgrundlagen. Dadurch entstanden Verzögerungen bei der Überweisung der Finanzmittel durch das BMWF. (TZ 23) Bis Mitte 2007 leisteten der Bund 1,86 Mill. EUR und das Land Niederösterreich 2,00 Mill. EUR im Rahmen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung an das I.S.T. Austria. (TZ 23, 24)

Insgesamt soll das I.S.T. Austria in den ersten zehn Jahren seines Betriebes Geld- und Sachleistungen im Wert von 436,50 Mill. EUR aus öffentlichen Mitteln erhalten. Davon waren 225,00 Mill. EUR für den laufenden Betrieb vorgesehen. (TZ 21) Eine Gegenüberstellung dieser mit den laut Studie der Stadt Wien geplanten Ausgaben für den Betrieb von 360,85 Mill. EUR ergab eine Finanzierungslücke für den Betrieb des I.S.T. Austria von insgesamt rd. 135,85 Mill. EUR. (TZ 22)

Weiters sah das I.S.T. Austria-Gesetz nähere Vorschriften über die Mindestinhalte oder die Gliederung der Jahresvoranschläge und der Rechnungsabschlüsse nicht vor. Aus der vorliegenden Darstellung des Jahresvoranschlages 2007 des I.S.T. Austria gingen die voraussichtlichen Gebarungsvorgänge nicht hervor. (TZ 25)

Die Budgetierung für das I.S.T. Austria war im Bundeshaushalt nicht dargestellt. (TZ 26)

Kurzfassung

Erfolgsaussichten des Projektes I.S.T. Austria

Da die Suche nach den Wissenschaftern erst ab dem Frühsommer 2007 anlief, war die geplante Aufnahme des Forschungsbetriebes mit Herbst 2008 nicht gesichert. (TZ 15) In der Endausbaustufe des I.S.T. Austria sollen nach rund zehn Jahren bis zu 30 Forschergruppen mit insgesamt 300 bis 500 Forschern beschäftigt sein. (TZ 19)

Eine Projektbegleitung auf Bundesebene, die den Aufbau des I.S.T. Austria nachhaltig unterstützt hätte, war weder im I.S.T. Austria-Gesetz noch in der Art. 15a B-VG-Vereinbarung vorgesehen. (TZ 13)

Liegenschaft

Das Land Niederösterreich verkaufte seine Liegenschaft in Maria Gugging an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. (NÖ LIG), der auch die Errichtung, Sanierung und Instandhaltung des I.S.T. Austria übertragen wurde. Mit der konkreten Abwicklung der einzelnen Bauvorhaben beauftragte die NÖ LIG jedoch wiederum das Land Niederösterreich, weil die Gesellschaft selbst über kein eigenes Personal verfügte und operativ keine Geschäftstätigkeit abwickeln konnte. Dieser Rechtskonstruktion lagen in erster Linie steuerliche Erwägungen zugrunde. (TZ 17)

Der Kaufpreis der Liegenschaft betrug 31,88 Mill. EUR, wovon 10,30 Mill. EUR auf den Grundwert entfielen. Die Bewertung des Grundstückes erfolgte auf der Basis eines einzigen Sachverständigengutachtens unter der Annahme einer weiteren Nutzung der vorhandenen Gebäude durch die NÖ LIG. Tatsächlich war aber aufgrund der geplanten Nutzung des Areals für Forschungszwecke bereits zum Zeitpunkt des Kaufes ein Abbruchbedarf an Gebäuden im Wert von 12,00 Mill. EUR zu erwarten. (TZ 18)

Kenndaten zur Gründung des Institute of Science and Technology – Austria (I.S.T. Austria)

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über das Institute of Science and Technology – Austria, BGBI. I Nr. 69/2006 (I.S.T. Austria-Gesetz) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich über die Errichtung und den Betrieb des Institute of Science and Technology, BGBI. I Nr. 107/2006	
Errichtung und Rechtsstellung	Das I.S.T. Austria ist als postgraduale Wissenschafts- und Forschungseinrichtung errichtet. Es ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen des I.S.T. Austria-Gesetzes selbst.	
Gründer	Republik Österreich, vertreten durch das BMBWK, nunmehr durch das BMWF Land Niederösterreich, vertreten durch den Landeshauptmann	
Finanzierung	in Mill. EUR (für die ersten zehn Jahre)	
	Bund für den laufenden Betrieb für Drittmitteleinführung höchstens	195,00 95,00
	Summe Bundesmittel	290,00
	Land Niederösterreich für den laufenden Betrieb für die Errichtung von Gebäuden und Infrastruktur für die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs für die Liegenschaft	30,00 80,00 1,50 35,00
	Summe Landesmittel	146,50
	Gesamtsumme öffentlicher Mittel	436,50
Zahlungen bis Mitte 2007	Bund für laufenden Betrieb Land Niederösterreich für bauliche Adaptierungen, Ausstattung Bereitstellung des Grundstückes im Schätzwert von	1,86 2,00 31,89
Chronologie	<p>März 2003 ein führender Wissenschaftler trat erstmals mit der Idee einer „University of Excellence“ an die Öffentlichkeit</p> <p>Dezember 2004 Studie zur Machbarkeit einer Graduiertenforschungseinrichtung im Auftrag der Stadt Wien erstellt</p> <p>Jänner bis Juni 2005 eine Expertengruppe erarbeitete eine Expertise zur Vorbereitung der Errichtung einer Exzellenzuniversität „An Institute of Advanced Science and Technology“</p> <p>Jänner 2006 das Kernteam zur Standortauswahl des I.S.T. Austria gab einen Dreivorschlag mit St. Marx, Aspern und Maria Gugging ab</p> <p>Ende Jänner 2006 unter Vorsitz der Bundesministerin des BMBWK entschieden sich Kernteam und Vertreter der IV für den Standort Maria Gugging</p> <p>März und April 2006 Bundesgesetz über das Institute of Science and Technology – Austria mit dem Standort Maria Gugging im Nationalrat, Art. 15a B-VG-Vereinbarung mit dem Land Niederösterreich</p> <p>Juni 2006 Veröffentlichung des Berichtes eines internationalen Komitees für weitere Schritte zur Gründung des I.S.T. Austria</p> <p>Juni 2006 NÖ beauftragte eine Bauplanungs- und Bauträgergesellschaft mit der örtlichen Projektsteuerung und Projektleitung</p> <p>Dezember 2006 konstituierende Sitzung des Kuratoriums der I.S.T. Austria</p> <p>März bzw. Mai 2007 Aufnahme der ersten beiden Mitarbeiter durch das I.S.T. Austria zum Aufbau der Administration und Beginn der Suche nach Wissenschaftlern sowie nach einem Präsidenten</p> <p>Herbst 2008 geplante Aufnahme des Forschungsbetriebes</p> <p>Herbst 2011 geplante Aufnahme des Vollbetriebes</p>	

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte von März bis Mai 2007 die Planungen und Maßnahmen des Bundes und des Landes Niederösterreich zur Gründung des Institute of Science and Technology – Austria (I.S.T. Austria).

Zu dem im August 2007 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMWF im Dezember 2007 und das Land Niederösterreich im November 2007 Stellungnahmen ab. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Ausgangslage**Wissenschafts-
initiative**

- 2** Die Idee der Errichtung einer „University of Excellence“ für Österreich wurde erstmals im März 2003 von einem führenden Wissenschaftler öffentlich vorgestellt und in der Folge von der Stadt Wien aufgegriffen. Diese beauftragte Anfang 2004 eine Machbarkeitsstudie mit dem Ziel, Wien mit einer solchen Forschungseinrichtung an die Spitze des Europäischen Forschungsraumes zu führen. Eine Exzellenzuniversität mit Campus und hoher Attraktivität für hervorragende Forscher aus aller Welt sollte geschaffen werden.

**Europäische
Zielsetzungen**

- 3** Der Europäische Rat legte im März 2000 anlässlich seiner Tagung in Lissabon als strategisches Ziel im Forschungs- und Innovationsbereich fest, „die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Er beschloss die Schaffung eines europäischen Raumes für Forschung und Innovation. Als geeignete Maßnahme sah der Rat vor, Spitzenforschung in allen Mitgliedstaaten zu forcieren, um die Verbreitung von Spitzenleistungen zu fördern. Der Europäische Rat präzisierte die Zielsetzung von Lissabon in der Folge weiter. Auf seiner Tagung in Barcelona im März 2002 unterstrich er die Forderung nach Exzellenz in der Forschung.

Österreich folgte dieser Zielsetzung und gründete als erster Staat in der EU eine Exzellenzuniversität als Spitzenforschungseinrichtung.

Inhaltliche Vorbereitung des Projektes I.S.T. Austria**Machbarkeitsstudie**

- 4** Die von der Stadt Wien beauftragte „Studie zur Machbarkeit einer Graduierten-Forschungseinrichtung in Wien“ (**Studie**) lag im Dezember 2004 vor und bildete in der Folge die wesentliche Planungsgrundlage für die Errichtung des I.S.T. Austria.

Die in dieser Studie enthaltenen Vorschläge zur Struktur der Exzellenzuniversität bestimmten die Größenordnung der geplanten Forschungskapazität und ihre Positionierung als Einrichtung der Grundlagenforschung im Bereich der Naturwissenschaften und technischen Wissenschaften. Weiters enthielt sie Vorschläge zur Rekrutierung von Wissenschaftern, zur Rechtsform, zu den Leistungs- und Organisationsstrukturen, zur Finanzierung und zur Errichtung als Campus aus Forschungs- und Wohnanlagen sowie zum Entwicklungspotenzial von Ausgründungen selbständiger Forschungsgesellschaften (**Spin-Offs**).

Die Studie war schließlich auch die Basis für den Kriterienkatalog zur Standortentscheidung.

Expertengruppe

- 5** Das damalige BMBWK (nunmehr: BMWF) richtete im Jänner 2005 eine Expertengruppe unter dem Vorsitz der damaligen Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur und des für Universitäten und Fachhochschulen zuständigen Sektionsleiters ein. Diese Arbeitsgruppe umfasste 22 Experten aus der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Forschungsförderung, der Stadt Wien und dem Land Niederösterreich sowie dem BMBWK.

Bis Anfang Juni 2005 erarbeitete die Expertengruppe eine Expertise zur Vorbereitung der Errichtung einer Exzellenzuniversität „An Institute of Advanced Science and Technology“. Die Expertengruppe setzte anschließend alle Bundesländer über die Standortanforderungen für die Exzellenzuniversität in Kenntnis.

Standortauswahl

Standortvorschläge

6 Im November 2005 forderte die damalige Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur die Bundesländer zu Bewerbungen auf. Die Stadt Wien hatte bereits anlässlich der Studie fünf Immobilien als mögliche Standorte vorgeschlagen, das Land Niederösterreich den Standort Maria Gugging. Aus den übrigen Ländern bewarben sich Oberösterreich mit sechs Standorten und die Steiermark mit einem Standort.

Kernteam; Kriteriengruppen

7 Zur Vorbereitung der Standortentscheidung bildete das BMBWK im September 2005 ein so genanntes Kernteam, das aus dem Vorsitzenden der vormaligen Expertengruppe sowie aus einem Vertreter des BMF und drei Vertretern der Wissenschaft bestand. Das Kernteam definierte vorerst die drei Kriteriengruppen „Generelles Standortprofil“, „Wissenschaftsbezogenes Standortprofil“ und „Immobilienangebot“, nach denen die eingereichten Standorte bewertet hätten werden sollen. Im Laufe des Bewertungsvorganges der Standorte erweiterte das Kernteam die Beurteilung der Standorte um die Kriteriengruppe „Finanzierungsangebot“.

Beauftragung von Unternehmensberatern

8 Mit der Aufgabe, die vorliegenden Kriteriengruppen in einen detailliert messbaren Kriterienkatalog mit einem nachvollziehbaren Bewertungs- und Gewichtungsraster überzuleiten, beauftragte das BMBWK auch drei Unternehmensberater. Dies führte zu einem Kriterienkatalog mit einem gewichteten Punktesystem, gegliedert nach den Kriteriengruppen.

Bewertungsverfahren; Änderungen im Kriterienkatalog

9.1 Anfang Dezember 2005 ersuchte das BMBWK die beteiligten Länder um nähere Informationen zu den Standorten. Danach standen acht Standorte in vier Ländern zur Auswahl. Das Kernteam und die drei Unternehmensberater schränkten in einer Vorauswahl die Anzahl der möglichen Standorte auf sechs ein.

Im Jänner 2006 lag eine erste Bewertung des Kernteam von sechs in die engere Wahl gekommenen Standorte vor. Im Zuge einer detaillierteren Bewertung nahm das Kernteam eine Reduzierung auf drei mögliche Standorte – ehemaliges Flugfeld Aspern, St. Marx in Wien und Maria Gugging – vor.

Während des Bewertungsverfahrens reduzierten der Vorsitzende des Kernteams sowie ein bereits in der vorhergehenden Expertengruppe tätiger Unternehmensberater die höchstmöglichen zu erreichenden Punktwerte in den Kriteriengruppen „Generelles Standortprofil“, „Wissenschaftsbezogenes Standortprofil“ und „Immobilienangebot“. Gleichzeitig wurde auch deren Gewichtung verändert. Nur die Kriteriengruppe „Finanzierungsangebot“ blieb mit dem geringsten zu erreichenden Punktwert unverändert.

Während in den ersten Bewertungen vor Veränderung der Gesamtpunkteanzahl bzw. der Gewichtungen der Standort St. Marx in den drei Kriteriengruppen „Wissenschaftsbezogenes Profil“, „Generelles Standortprofil“ und „Immobilienangebot“ die jeweils höchsten Werte erzielt hatte, erreichte er nach den Änderungen der möglichen Punktwerte nur noch beim „Wissenschaftsbezogenen Profil“ die beste Platzierung. Der Standort Maria Gugging verbesserte sich hingegen neben der ursprünglichen Bestplatzierung beim „Finanzierungsangebot“ auch beim „Generellen Standortprofil“ auf den ersten Platz.

Das Kernteam reihte seinen Ende Jänner 2006 der damaligen Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur vorgelegten Dreisvorschlag jedoch nicht nach den erzielten Punkten in der Gesamtwertung, sondern nach den Platzierungen in den jeweiligen Kriteriengruppen, wonach Maria Gugging aufgrund zweier Erstplatzierungen an erster Stelle stand.

9.2 Der RH konnte die Gründe für die Abänderung der zu erzielenden Punkte je Kriteriengruppe nicht nachvollziehen. Sie bewirkte, dass die Transparenz der Entscheidungsfindung nicht gegeben war. Der RH empfahl, künftig die festgelegten Bewertungen im Nachhinein nicht mehr zu ändern, um transparente und nachvollziehbare Entscheidungen treffen zu können.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMWF könne es die Kritik des RH, dass durch die Änderung der Bewertung die Objektivität der Standortbewertung gelitten habe, nachvollziehen. Letztendlich habe jedoch das um 40 Mill. EUR höhere finanzielle Angebot des Landes Niederösterreich und dessen Engagement bei der Realisierung des Projektes den Ausschlag für die Standortentscheidung zugunsten Maria Guggings durch das Bundesministerium gegeben.*

Standortauswahl

Standortentscheidung

10.1 Ende Jänner 2006 fand im BMBWK ein Beratungsgespräch bezüglich des Standortes für die Errichtung des I.S.T. Austria statt. Unter Leitung der damaligen Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur entschied sich das Kernteam mit Vertretern der Industriellenvereinigung mehrheitlich für den Standort Maria Gugging. Sie begründeten diese Entscheidung mit dem gegenüber der Stadt Wien um 40 Mill. EUR höheren Angebot des Landes Niederösterreich. Am 16. Februar 2006 erfolgte der Zuschlag zugunsten Maria Guggings im Ministerrat.

Eines der fünf Mitglieder des Kernteam zeigte sich zunächst mit der Standortauswahl einverstanden, widerrief dieses Einverständnis jedoch drei Tage später. Seiner Ansicht nach konnte die beste Bewertung beim „Finanzierungsangebot“ beim Standort Maria Gugging die geringste Bewertung in den Kriteriengruppen „Wissenschaftsbezogenes Standortprofil“ und „Immobilienangebot“ nicht ausgleichen. Der Vorsitzende des Kernteam schloss sich kurz darauf dieser Ansicht an.

10.2 Der RH wies darauf hin, dass für die Standortwahl ein aufwendiges Bewertungsverfahren durchgeführt wurde, letztendlich aber für die Standortentscheidung insbesondere finanzielle Überlegungen den Ausschlag gaben.

Gesetzliche Grundlagen und Regierungsprogramm

I.S.T. Austria-Gesetz

11 Der Nationalrat beschloss im März 2006 das Bundesgesetz über das Institute of Science and Technology – Austria (I.S.T. Austria-Gesetz) und genehmigte nachfolgend die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich über die Errichtung und den Betrieb des I.S.T. Austria (Art. 15a B-VG-Vereinbarung). Dadurch wurden die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für das I.S.T. Austria geschaffen.

Das I.S.T. Austria wurde als postgraduale Wissenschaftseinrichtung mit weitgehender Autonomie errichtet und hatte die Ziele, in Österreich Grundlagenforschung auf höchstem internationalen Niveau zu etablieren und einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Attraktivität des Wissenschafts- und Forschungsstandortes Österreich zu leisten. Das I.S.T. Austria sollte als Teil der umfassenden Exzellenzstrategie in Vernetzung mit Exzellenzzentren anderer wissenschaftlicher Einrichtungen einen wesentlichen Anstoß für das gesamte Wissenschaftssystem in Österreich bringen.



Durch die Orientierung auch an wirtschaftlichen Verwertungsperspektiven der Forschungsergebnisse sollte das I.S.T. Austria einen Impuls zur Strukturverbesserung, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Schaffung hoch qualifizierter Arbeitsplätze geben.

Dem gesetzlichen Auftrag folgend soll das I.S.T. Austria neue Forschungsfelder erschließen und eine hochwertige Postgraduiertenausbildung bieten. Seine Forschung soll auf Grundlage höchster internationaler Standards, unter weltweiter Rekrutierung von höchstqualifiziertem Forschungspersonal und internationaler Ausrichtung von Forschung und Lehre erfolgen. Weiters soll das I.S.T. Austria am Aufbau von Spin-Offs und an der intensiven Kooperation mit in- und ausländischen universitären und außeruniversitären Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen teilnehmen.

Der Bund und das Land Niederösterreich sind gemeinsam Erhalter des I.S.T. Austria. Die Finanzierung soll durch den Bund, das Land Niederösterreich, durch sonstige Dritte (z.B. Unternehmen, nationale und europäische Förderungseinrichtungen) sowie durch eigene Einnahmen des I.S.T. Austria erfolgen.

Regierungsprogramm

- 12** Im Regierungsprogramm 2007 bis 2010 sind für den Bereich Forschung, Innovation und Technologie mehrere Ziele vorgesehen. So soll die Attraktivität des Forschungsstandortes Österreich gesteigert und eine Exzellenzstrategie für den Forschungs- und Innovationsstandort Österreich erarbeitet werden. Institutionen und Standorte mit besonderem Qualitätsanspruch und strukturellen Wirkungen auf das gesamte Forschungssystem sollten demnach auf- und ausgebaut werden. Ausdrücklich erwähnt wird in diesem Zusammenhang das I.S.T. Austria.

Maßnahmen zur Projektumsetzung

Projektverantwortung und –begleitung

13.1 Das I.S.T. Austria-Gesetz regelte neben den Zielsetzungen die Organe des I.S.T. Austria – Präsident, wissenschaftlicher Rat, Kuratorium und Verwaltungsdirektor – sowie deren Rechte und Pflichten. Der Aufbau des Forschungsbetriebes und die Schaffung einer geeigneten Organisation oblagen den Organen. Eine Projektbegleitung durch das BMWF fehlte weitgehend; sie war weder im I.S.T. Austria-Gesetz noch in der Art. 15a B-VG-Vereinbarung vorgesehen. Es bestand lediglich eine Aufsichtspflicht durch das BMWF.

13.2 Die fehlende Unterstützung des BMWF erhöhte die Gefahr eines Fehlschlages beim Aufbau des Forschungsbetriebes des I.S.T. Austria, weil das I.S.T. Austria selbst nicht auf bewährte Organisationsstrukturen zur Bewältigung der damit verbundenen Anforderungen zurückgreifen konnte. Der RH empfahl daher, eine Organisationseinheit des BMWF mit der Projektbegleitung und -koordination zur Aufnahme des Forschungsbetriebes des I.S.T. Austria zu betrauen.

13.3 *Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seiner Ansicht zufolge in kritischen Zeitpunkten des Projektes eine kontinuierliche Betreuung auf der Ebene der Sektionsleitung stattgefunden habe. Die Empfehlung des RH habe das BMWF aufgegriffen und eine Abteilung des BMWF mit der Zuständigkeit für allgemeine Angelegenheiten des I.S.T. Austria betraut.*

Erfolgsaussichten

14.1 Im März 2006 wurde auf Betreiben der Industriellenvereinigung in Absprache mit dem BMBWK ein so genanntes Internationales Komitee zur Gründung des I.S.T. Austria gebildet, das aus drei führenden internationalen Wissenschaftlern mit Erfahrung in der Leitung großer wissenschaftlicher Forschungsbetriebe bestand. Den Vorsitz führte ein ehemaliger Direktor des Weizmann Institute of Science, Israel.

Aufgabe des internationalen Komitees war es insbesondere – innerhalb des vom I.S.T. Austria-Gesetz abgesteckten rechtlichen Rahmens –, Vorschläge zum Aufbau der Organisation des I.S.T. Austria und für die Anwerbung der ersten Wissenschaftler sowie des künftigen Präsidenten zu liefern. Im Juni 2006 lag ein Bericht des internationalen Komitees mit grundsätzlichen Empfehlungen vor, die in der Folge den Rahmen für den weiteren Aufbau des I.S.T. Austria bildeten.

Das internationale Komitee hob in seinen grundsätzlichen Empfehlungen hervor, dass das I.S.T. Austria seine Forschungsgebiete nach Maßgabe der Verfügbarkeit von Spitzenwissenschaftlern wählen und sich nur in Bereichen engagieren sollte, in denen es weltweit eine führende Rolle einnehmen können wird. Weiters erachtete das internationale Komitee eine rasche Bestellung der Kuratoriumsmitglieder des I.S.T. Austria für notwendig. Zuständig waren dafür der Bund, das Land Niederösterreich, die Vorsitzenden des Rates für Forschung und Technologieentwicklung und des Wissenschaftsrates sowie der Präsident des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Als wesentlich sahen sie weiters die Rekrutierung höchst qualifizierter Wissenschaftler und die Bestellung des ersten Präsidenten an, der die wissenschaftliche Ausrichtung des I.S.T. Austria maßgeblich prägen soll.

14.2 Der RH schloss sich den Feststellungen des internationalen Komitees insoweit an, als die Anstellung von höchst qualifizierten Wissenschaftlern und die Bestellung des Präsidenten des I.S.T. Austria und damit die Festlegung der künftigen Forschungsgebiete die mit Abstand wichtigsten Erfolgsfaktoren für das Gelingen des Projektes I.S.T. Austria sein werden.

Projektumsetzung und Zeitpläne des Bundes

15.1 Das BMBWK ging von einer Aufnahme des Verwaltungsbetriebes des I.S.T. Austria bereits im Herbst 2006 sowie des Forschungsbetriebes im Herbst 2007 aus. Aufgrund der Anforderung, nur höchst qualifizierte Wissenschaftler zu beschäftigen, und des daraus resultierenden längeren Zeitraums für deren Anwerbung rechneten das BMBWK und das Land Niederösterreich mit der Aufnahme des Forschungsbetriebes erst im Herbst 2008.

Die Konstituierung des ersten Kuratoriums des I.S.T. Austria erfolgte nach dessen Bestellung im Juni 2006 am 1. Dezember 2006. Erst im März und Mai 2007 nahm das I.S.T. Austria die ersten zwei Mitarbeiter auf, die den Aufbauprozess des I.S.T. Austria administrativ unterstützen sollten. Die Suche nach geeigneten Wissenschaftlern bzw. nach einem Präsidenten begann das Kuratorium erst ab dem Frühsommer 2007 bzw. rund ein Jahr nach seiner Bestellung.

15.2 Der RH wies darauf hin, dass somit die angepeilte Betriebsaufnahme des I.S.T. Austria auch mit Herbst 2008 nicht gesichert ist.

Maßnahmen zur Projektumsetzung

15.3 *Laut Stellungnahme des BMWF seien mit einer gewissen Zeitverzögerung alle wichtigen Meilensteine des Projektes, wie z.B. der Ausbau des Standortes, die Konstituierung der Gremien und die Ausschreibung der Position des Präsidenten, umgesetzt worden. Aufgrund der geringen Erfahrung mit Projekten wie I.S.T. Austria sei der Planungs- und Aufbauprozess als gemeinsamer Lernprozess zu sehen, in dem eigene Einschätzungen laufend an die Realität angepasst werden müssten.*

Projektumsetzung des Landes Nieder- österreich

16.1 Mit der Art. 15a B–VG–Vereinbarung mit dem Bund im April 2006 übernahm das Land Niederösterreich die Verpflichtung, für die Baukosten aufzukommen sowie die Aufgabe der Standortentwicklung und der Errichtung der Forschungseinrichtungen bzw. –gebäude.

Als ersten Schritt verkaufte das Land Niederösterreich im April 2006 das als Krankenanstalt genutzte Areal im Ausmaß von rd. 18 Hektar an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. (NÖ LIG).

Im Juni 2006 beauftragte das Land Niederösterreich nach einer Ausschreibung eine niederösterreichische Bauplanungs- und Bauträgergesellschaft als Bestbieter mit der Projektsteuerung und Projektleitung. Diese hatte bereits umfangreiche Erfahrungen aus der Errichtung einer anderen Bildungseinrichtung. Für weitere technische und umweltrelevante Beratungen sowie für die begleitende Kontrolle beauftragte das Land weitere Architekten und Zivilingenieure.

Als zentrales Steuerungsinstrument zur Koordination der Standortentwicklung und Bautätigkeit fungierte ab Mitte September 2006 ein Steering Committee, das im Wesentlichen aus Vertretern des Landes, der beauftragten Bauplanungs- und Bauträgergesellschaft, Ziviltechnikern bzw. Architekten bestand. Dieses stützte sich auf die Vorschläge des Vorsitzenden des internationalen Komitees, den bereits genannten ehemaligen Direktor des Weizmann Institutes of Science.

Um eine direkte Einbindung des I.S.T. Austria in das bauliche Geschehen zu erreichen, führte das Steering Committee kurz nach Konstituierung des Kuratoriums des I.S.T. Austria am 1. Dezember 2006 so genannte Construction-Meetings ein. An diesen nahmen neben Vertretern des Landes, der Industriellenvereinigung und Ziviltechnikern bzw. Architekten zwei Mitglieder des Kuratoriums des I.S.T. Austria, darunter der ehemalige Direktor des Weizmann Institutes, teil.

Die Bautätigkeit beschränkte sich vorerst grundsätzlich auf die Renovierung vorhandener und für die Anforderungen des I.S.T. Austria geeigneter Bausubstanz. Neubauten sollten, solange die Forschungsbiete des I.S.T. Austria nicht feststanden, nur soweit in Angriff genommen werden, als diese unabhängig vom späteren Forschungszweig des I.S.T. Austria benötigt wurden. Die Revitalisierung eines Gebäudes für Verwaltungszwecke wurde abgeschlossen und die Planung eines Vortragssaals sowie die Ausarbeitung eines Masterplanes für die Bebauung des Campus in Angriff genommen.

Das Land rechnete mit Aufnahme des Forschungsbetriebes im Herbst 2008 und im Herbst 2011 mit der Fertigstellung bzw. Aufnahme des Vollbetriebes des I.S.T. Austria.

16.2 Die Übernahme der Projektkoordination zur Errichtung des Campus durch das Land Niederösterreich erwies sich als vorteilhaft, weil es über die nötige Erfahrung in der Entwicklung von Standorten sowie Abwicklung größerer Bauprojekte verfügte. Der RH beurteilte auch positiv, dass sich das Land Niederösterreich – solange die Forschungszweige des I.S.T. Austria nicht feststanden – vorerst auf die Revitalisierung vorhandener Bausubstanz bzw. Errichtung allgemein verwendbarer Gebäude beschränkte.

Beauftragung der
NÖ Landes-
immobiliengesell-
schaft m.b.H.

17.1 Nach dem Verkauf der Liegenschaft in Maria Gugging an die NÖ LIG übertrug ihr die Landesregierung Ende April 2006 die Errichtung, Sanierung und Instandhaltung des I.S.T. Austria. Dadurch sollte die NÖ LIG beispielsweise die bei den Bauprojekten anfallende Umsatzsteuer von rd. 13,3 Mill. EUR (auf der Basis von 80,0 Mill. EUR Bruttoauftragswert) als Vorsteuer in Anspruch nehmen können. Ferner nutzte das Land die gemäß Art. 34 Budgetbegleitgesetz 2001 (BGBI. 142/2000, i.d.F. BGBI. 84/2002) für die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben vorgesehenen Bestimmungen, welche im Wesentlichen bei derartigen Vorgängen eine Befreiung von einer allfälligen Umsatz- und Grunderwerbsteuer und von den dabei sonst anfallenden Gebühren vorsah.

Mit der konkreten Abwicklung der einzelnen Bauvorhaben beauftragte die NÖ LIG wiederum das Land Niederösterreich, weil die Gesellschaft selbst über kein eigenes Personal verfügte und als so genannte Mantelgesellschaft operativ keine Geschäftstätigkeit abwickeln konnte. Nach außen wurde die Gesellschaft ebenfalls durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung, vertreten, obwohl die Abrechnungen auf Namen und Rechnung der NÖ LIG erfolgten.

Maßnahmen zur Projektumsetzung

17.2 Nach Ansicht des RH erfolgte diese Rechtskonstruktion in erster Linie aus steuerlichen Erwägungen. Der RH konnte in der Einbindung der NÖ LIG in den Aufbau des I.S.T. Austria keine Steigerung der Effizienz der Abwicklung erkennen, weil weiterhin die Organe des Landes tätig blieben und keine Übertragung von Aufgaben stattfand.

17.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Einbindung der NÖ LIG nicht allein aus steuerlichen Erwägungen, sondern auch deshalb erfolgt sei, weil die NÖ LIG über einschlägige rechtliche und kaufmännische Kompetenz bei der Abwicklung von Großbauvorhaben verfügt habe.*

Bewertung und Übertragung der Liegenschaft

18.1 Der Kaufpreis der Liegenschaft in Maria Gugging betrug 31,88 Mill. EUR, wovon 10,30 Mill. EUR auf den Grundwert entfielen. Den Verkaufserlös vereinnahmte das Land Niederösterreich sofort budgetwirksam. Die Bewertung des Grundstückes erfolgte auf der Basis eines einzigen Sachverständigengutachtens unter Anwendung eines gemischten Substanz- und Ertragswertverfahrens sowie unter der Annahme einer weiteren Nutzung der vorhandenen Gebäude durch die NÖ LIG. Tatsächlich war aber aufgrund der geplanten Nutzung des Areals für Forschungszwecke bereits zum Zeitpunkt des Kaufes ein Abbruchbedarf an Gebäuden im Wert von 12,00 Mill. EUR zu erwarten.

Ferner verpflichtete sich das Land Niederösterreich in der Art. 15a B-VG-Vereinbarung für den Fall des Weiterbestehens des I.S.T. Austria, nach 25 Jahren die Liegenschaft in dessen Besitz zu übertragen.

18.2 Der RH empfahl, in Hinkunft die spezifische bzw. eingeschränkte Nutzbarkeit der Gebäude bei der Wertermittlung zu berücksichtigen und bei großen Projekten mehrere Bewertungsgutachten einzuholen.

Weiters gab er zu bedenken, dass dem Land Niederösterreich eine allfällige Übertragung des Grundstückes in den Besitz des I.S.T. Austria aufgrund der Eigentumsverhältnisse an der Liegenschaft nicht ohne Weiteres möglich sein wird und empfahl, die rechtlichen Voraussetzungen für die Besitzübertragung zu schaffen.

18.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung werde sie die Empfehlungen des RH in Hinkunft berücksichtigen. Das Land Niederösterreich werde auch die Voraussetzungen zur Übertragung des Besitzes von der NÖ LIG auf I.S.T. Austria rechtzeitig schaffen.*

Finanzierung

Planungsannahmen – Gesamtkosten

19.1 Die Finanzplanungen für die Errichtung und den Betrieb des I.S.T. Austria beruhten auf den Ergebnissen der von der Stadt Wien zur Errichtung einer Exzellenzuniversität beauftragten Studie. Die Kostenabschätzungen dieser Studie waren auf eine Minimalvariante des Forschungsbetriebes ausgerichtet.

Die geplanten Gesamtkosten sollten laut Studie für die ersten zehn Jahre 465,28 Mill. EUR betragen. Davon entfielen 360,85 Mill. EUR auf den laufenden Betrieb, die restlichen 104,43 Mill. EUR waren für Investitionen (82,27 Mill. EUR) und Abschreibungen (22,16 Mill. EUR) gedacht. In die Art. 15a B-VG–Vereinbarung wurden diese Annahmen nur zum Teil übernommen. Die Finanzierung der geplanten Kosten war in der Studie nicht im Detail erläutert. Bei einem kontinuierlichen Ausbau des Forschungsbetriebes in personeller und ausstattungsmäßiger Hinsicht sollten nach rund zehn Jahren bis zu 30 Forschergruppen mit insgesamt 300 bis 500 Forschern sowie 30 administrativen Kräften im Bereich des Overheads beschäftigt werden.

19.2 Der RH wies auf die Bandbreite der Schätzung der personellen Ausstattung des Forschungsbetriebes hin, wodurch eine genauere Ermittlung des finanziellen Bedarfes für den Forschungsbetrieb erst im Zuge der Rekrutierung dieser Wissenschaftler und aus den sich daraus ergebenden Forschungsfeldern möglich sein wird.

19.3 *Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Ansicht des RH teile. Präzise Aussagen über den finanziellen Mittelbedarf des I.S.T. Austria seien erst nach Aufnahme des Forschungsbetriebes möglich, weil ein erhebliches Mitspracherecht der Forscher bei der Errichtung des I.S.T. Austria vorgesehen sei. Das BMWF sei sich seiner Verantwortung hinsichtlich der finanziellen Planung bewusst gewesen und habe seit Ende 2006 den Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung mit dem I.S.T. Austria vorangetrieben.*

Finanzierung

Planungsannahmen – Investitionskosten

20.1 Die im Auftrag der Stadt Wien erstellte Studie diente mit ihren Schätzungen in Höhe von 82,27 Mill. EUR¹⁾ für die Investitionskosten auch den Projektverantwortlichen des Landes Niederösterreich als Grundlage für deren weitere Planungen. Weiters orientierte sich das Land Niederösterreich bei der Schätzung der Investitionskosten an der zuvor errichteten Donau-Universität Krems, die Ende 2005 fertig gestellt wurde und nach Ansicht der Projektverantwortlichen vergleichbare Laborschlüsselzahlen aufwies.

¹⁾ In der Art. 15a B-VG-Vereinbarung wurden 80 Mill. EUR festgelegt.

20.2 Der RH erachtete den Vergleich der Investitionskosten mit der Donau-Universität Krems, welche überwiegend praxisorientierte Studien anbot, als wenig geeignet, weil sich dieser Betrieb wesentlich von dem einer Grundlagenforschungseinrichtung unterscheidet. Er empfahl, nach der Festlegung der Forschungszweige des I.S.T. Austria eine neuerliche Investitionskostenschätzung vorzunehmen.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass sich die Ende 2005 ermittelten Baukosten bis zum Zeitpunkt der tatsächlichen Bauphasen des I.S.T. Austria aufgrund von Kostensteigerungen im Bau- und Baunebenengewerbe erhöhen werden.

20.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Kostenschätzung für das Bauvorhaben I.S.T. Austria regelmäßig und prozessbegleitend evaluiert werde. Dazu sei bereits eine eigene bautechnische und kaufmännische Kontrolle durch ein Zivilingenieurbüro eingerichtet worden.*

Aufteilung der
Gesamtfinanzierung
auf Bund und Land
Niederösterreich

21 Das I.S.T. Austria soll in den ersten zehn Jahren seines Betriebes gemäß Art. 15a B-VG-Vereinbarung mit folgenden Mitteln finanziert werden:

	in Mill. EUR (für die ersten zehn Jahre)
Bund für den laufenden Betrieb	195,00
für Drittmittelaufstockung höchstens	95,00
Summe Bundesmittel	290,00
Land Niederösterreich für den laufenden Betrieb	30,00
für die Errichtung von Gebäuden und Infrastruktur	80,00
für die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs	1,50
für die Liegenschaft	35,00
Summe Landesmittel	146,50
Gesamtsumme öffentliche Mittel	436,50

Der Bund hat gemäß der Art. 15a B-VG-Vereinbarung für die Erfüllung der Aufgaben des I.S.T. Austria in den ersten zehn Jahren seines Betriebes einen jährlichen Globalbetrag zur Verfügung zu stellen: für die ersten fünf Betriebsjahre jeweils 15,00 Mill. EUR, vom sechsten bis zum neunten Betriebsjahr jeweils 20,00 Mill. EUR und im zehnten Betriebsjahr 40,00 Mill. EUR; in Summe 195,00 Mill. EUR.

Zusätzlich normiert die Art. 15a B-VG-Vereinbarung, dass der Bund die durch das I.S.T. Austria eingeworbenen Drittmittel maximal in Höhe des jährlich eingeworbenen Betrages aufstockt. Die Summe dieser Aufstockungsbeträge ist für zehn Jahre mit 95,00 Mill. EUR begrenzt.

Die Verpflichtungen des Landes Niederösterreich regelt die Art. 15a B-VG-Vereinbarung dahingehend, dass das Land Investitionen in Gebäude sowie in die Infrastruktur mit einem Gesamtbetrag von 80,00 Mill. EUR zu leisten hat. Für die Nutzung und den Betrieb der vom Land Niederösterreich bereitgestellten Liegenschaft waren durch das Land Niederösterreich ausreichende Mittel in nicht näher erläuteter Höhe bereitzustellen.

Weiters übernimmt das Land Niederösterreich den Aufwand für die Gebäude und Infrastruktur sowie für das Facility Management in Höhe von 3,00 Mill. EUR jährlich für die Dauer von zehn Jahren. Für die Schaffung einer direkten öffentlichen Verkehrslinie zur Anbindung an das Zentrum der Stadt Wien war ein Betrag von 1,50 Mill. EUR, zu bezahlen vom Land Niederösterreich, vorgesehen.

Finanzierung

Insgesamt waren daher Bundes- und Landesmittel in Höhe von 436,50 Mill. EUR einschließlich der vom Land Niederösterreich bereitgestellten Liegenschaft im Wert von 35,00 Mill. EUR für die Dauer von zehn Jahren vorgesehen. Davon entfielen 225,00 Mill. EUR (195,00 Mill. EUR vom Bund und 30,00 Mill. EUR vom Land Niederösterreich) auf den laufenden Betrieb.

Finanzierungsrisiko für den Betrieb des I.S.T. Austria

22.1 Der RH stellte die gemäß Art. 15a B-VG-Vereinbarung durch Bund und Land Niederösterreich fix zugesicherten Mittel für den Betrieb des I.S.T. Austria den dafür geplanten Kosten laut Studie der Stadt Wien gegenüber:

Gegenüberstellung Einnahmen/Ausgaben für den Betrieb des I.S.T. Austria

Einnahmen gemäß Art. 15a B-VG-Vereinbarung für den Betrieb (ohne Drittmittel) ¹⁾	in Mill. EUR (für die ersten zehn Jahre)
Bundesmittel	195,00
Landesmittel	30,00
Summe Einnahmen	225,00

Ausgaben für den Betrieb (laut Studie)

Forschungsbezogene Ausgaben	322,73
Ausgaben für Overhead (ohne Abschreibungen)²⁾	38,12
Summe Ausgaben	360,85
Finanzierungslücke für den Betrieb	135,85

¹⁾ Drittmittel nicht in Einnahmenschätzung inkludiert, da deren Einwerbung noch nicht vorhersehbar ist.

²⁾ Abschreibungen nicht inkludiert, da diese nicht ausgabenwirksam sind.

Aus der Gegenüberstellung der gesetzlich vorgesehenen Einnahmen und der in der Studie geplanten Ausgaben ergab sich für das I.S.T. Austria eine Finanzierungslücke für den Betrieb von insgesamt rd. 135,85 Mill. EUR in den ersten zehn Jahren.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass die Finanzierung des Betriebes für die ersten zehn Betriebsjahre im Ausmaß von 135,85 Mill. EUR nicht gesichert war. Diese Finanzierungslücke wird durch die Einwerbung von Drittmitteln zu schließen sein. Dies stellte in der Budgetierung einen hohen Unsicherheitsfaktor dar. Er empfahl daher dem BMWF, bei der Vorlage der Jahresvoranschläge des I.S.T. Austria die Planungen betreffend Drittmitteleinwerbungen verstärkt auf Plausibilität und Realisierbarkeit zu überprüfen, um die Finanzierungslücke zu schließen.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMWF werde der Erfolg der wirtschaftlichen Aktivitäten des I.S.T. Austria erst nach einiger Zeit abschätzbar sein und es seien sehr ambitionierte Ziele betreffend die Drittmitteleinwerbung vorgesehen; es bestehe aber der Anreiz der Verdoppelung der eingeworbenen Drittmittel durch den Bund bis zu einer Höhe von höchstens 95,00 Mill. EUR. In diesem Punkt liege die Verantwortung ausschließlich beim I.S.T. Austria.*

Darüber hinaus habe das BMWF die Empfehlung des RH aufgegriffen und eine Verpflichtung zur Weitergabe von Planungsdaten für die Drittmitteleinwerbung des I.S.T. Austria an das BMWF vorgesehen.

Finanzierungsvereinbarung mit dem Bund und finanzielle Leistungen des Bundes

23 Das I.S.T. Austria erstellte für das Jahr 2007 ein Budget in Höhe von 1,91 Mill. EUR. Weder das I.S.T. Austria-Gesetz noch die Art. 15a B-VG-Vereinbarung enthielten jedoch nähere Bestimmungen hinsichtlich der Fälligkeit bzw. der Zahlungsvoraussetzungen der an das I.S.T. Austria zu leistenden Beträge. Eine derartige Vereinbarung, welche die Finanzierung des I.S.T. Austria im Detail regelt, wurde auf Anregung des RH erst im Oktober 2007 zwischen dem BMWF und dem I.S.T. Austria abgeschlossen. Der verspätete Abschluss führte zu Verzögerungen bei der Überweisung der Finanzmittel durch das BMWF und im Frühjahr 2007 zu einem Liquiditätsproblem beim I.S.T. Austria.

Die erste Rate des Jahresbudgets 2007 betrug 0,60 Mill. EUR; sie wurde im April 2007 durch das BMWF beglichen. Die zweite Rate in Höhe von 1,20 Mill. EUR überwies das BMWF im Mai 2007.

Weitere Kosten für Honorare und Beratungen im Zusammenhang mit der I.S.T. Austria-Gründung waren im Jahr 2006 in Höhe von rd. 63.000 EUR angefallen und wurden durch das BMBWK beglichen.

Finanzierung

Finanzielle Leistungen des Landes Niederösterreich

- 24** Das Land Niederösterreich stellte neben dem Grundstück im Wert von rd. 31,89 Mill. EUR bis Ende Juni 2007 aufgrund der Art. 15a B-VG-Vereinbarung weitere Finanzmittel für bauliche Adaptierungen und Ausstattung am Standort Maria Gugging in Höhe von rd. 2,00 Mill. EUR bereit.

Rechnungslegung

- 25.1** Nach den Bestimmungen des I.S.T. Austria-Gesetzes hat das I.S.T. Austria den Jahresvoranschlag, die Gebarung und Rechnungslegung nach den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Transparenz zu erstellen. Nähere Vorschriften über die Mindestinhalte oder die Gliederung der Jahresvoranschläge und der Rechnungsabschlüsse sah das I.S.T. Austria-Gesetz nicht vor.

- 25.2** Aus der vorliegenden Darstellung des Jahresvoranschlages 2007 gingen die voraussichtlichen Gebarungsvorgänge nicht hervor. Der RH empfahl dem BMWF, in Zusammenarbeit mit dem I.S.T. Austria den Jahresvoranschlag und den Rechnungsabschluss nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu gliedern und mit der vom RH angeregten Finanzierungsvereinbarung (TZ 23) inhaltlich abzustimmen.

- 25.3** *Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlungen des RH umgesetzt und in eine Vereinbarung mit dem I.S.T. Austria aufgenommen habe. Der Rechnungsabschluss des I.S.T. Austria werde nunmehr nach den Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuches erstellt; der jährliche Leistungsbericht werde sich an Berichten international vergleichbarer Institute orientieren.*

Haushaltsrechtliche Abwicklung auf Landes- und Bundes-ebene

- 26.1** Das Land Niederösterreich budgetierte die gemäß Art. 15a B-VG-Vereinbarung zu leistenden Zahlungen unter dem Ansatz 28903 (Institute of Science and Technology – Austria). Für das Jahr 2007 betrug dieser Voranschlag rd. 2,53 Mill. EUR; für 2008 ging das Land Niederösterreich von einem geschätzten Betrag in Höhe von rd. 3,00 Mill. EUR aus. Eine vergleichbare Vorgangsweise, welche die Zahlungsverpflichtung im Bundeshaushalt dargestellt hätte, fehlte.

- 26.2** Der RH wies darauf hin, dass die Zahlungsverpflichtungen für das I.S.T. Austria zwar im Landeshaushalt, aber nicht im Bundeshaushalt ausgewiesen waren. Er empfahl, die Zahlungsverpflichtungen auch im Bundeshaushalt darzustellen.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMWF sei nunmehr sichergestellt, dass für das I.S.T. Austria ein eigener Voranschlagsansatz vorgesehen werde.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMWF

(1) Bei Bewertungsverfahren sollten festgelegte Bewertungen im Nachhinein nicht mehr geändert werden, um transparente und nachvollziehbare Entscheidungen treffen zu können. (TZ 9)

(2) Bei Vorlage der Jahresvoranschläge des I.S.T. Austria sollten die Planungen betreffend Drittmitteleinwerbungen verstärkt auf Plausibilität und Realisierbarkeit überprüft werden, um die Finanzierungslücke von 135,85 Mill. EUR zu schließen. (TZ 22)

(3) Die Zahlungsverpflichtungen für das I.S.T. Austria sollten auch im Bundeshaushalt dargestellt werden. (TZ 26)

(4) Eine Organisationseinheit des BMWF sollte mit der Projektbegleitung und -koordination zur Aufnahme des Forschungsbetriebes des I.S.T. Austria betraut werden. (TZ 13)

(5) In Zusammenarbeit mit dem I.S.T. Austria sollten dessen Jahresvoranschlag und Rechnungsabschluss nach betriebswirtschaftlichen Kriterien gegliedert werden. (TZ 25)

Land Niederösterreich

(6) In Hinkunft sollte die spezifische bzw. eingeschränkte Nutzbarkeit von Gebäuden bei der Wertermittlung berücksichtigt werden. Bei großen Projekten sollten mehrere Bewertungsgutachten eingeholt werden. Weiters sollten die rechtlichen Voraussetzungen für die Besitzübertragung geschaffen werden. (TZ 18)

(7) Nach Festlegung der Forschungszweige des I.S.T. Austria sollte eine neuerliche Investitionskostenschätzung vorgenommen werden. (TZ 20)



ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger

**(Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder)**

der überprüften Unternehmungen

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

**BMLFUW****ANHANG
Entscheidungsträger****Österreichische Bundesforste AG****Aufsichtsrat**

Vorsitzender	Dipl.-Ing. Stefan SCHENKER (seit 1. Jänner 1997)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Mag. Robert PELOUSEK (von 1. Jänner 1997 bis 6. Mai 2003)
	Dr. Christian KUHN (seit 1. Jänner 1997)
	Dipl.-Ing. Herbert KASSER (seit 6. Mai 2003)

Vorstand

Sprecher	Dr. Thomas UHER (von 15. April 1997 bis 14. April 2007)
	Dipl.-Ing. Dr. Georg ERLACHER (seit 1. März 2001)
Mitglied	Mag. Georg SCHÖPPL (seit 15. April 2007)

„Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.

Aufsichtsrat

Mag. Sabine LETZ
(seit 30. August 2006)

Stellvertreter des Dkfm. Dr. Peter KREMSLEHNER
Vorsitzenden (von 4. April 2002 bis 20. April 2006)

Mag. Franz-Josef LACKINGER
(seit 30. August 2006)

Geschäftsführer

Emmy WERNER
(von 11. Jänner 1988 bis 31. August 2005)

Dr. Rainer MORITZ
(von 10. November 1983 bis 31. August 2005)

Mag. Marianne ZIESEL
(von 1. September 2005 bis 30. November 2007)

Michael SCHOTTENBERG

Mag. Thomas STÖPHL
(seit 1. Dezember 2007)

**BMVIT****ANHANG
Entscheidungsträger****Wiener Hafen, GmbH & Co KG****Aufsichtsrat¹⁾**

Vorsitzender Mag. Robert SPACEK
(vom 30. Mai 2001 bis 15. Juli 2003)

Stellvertreter des Gerhard KAMMERER
Vorsitzenden (vom 30. Mai 2001 bis 15. Juli 2003)

Geschäftsführung Mag. Walter EDINGER
(seit 1. Jänner 2000)

Friedrich PACEJKA
(seit 1. Jänner 2000)

¹⁾ seit der Änderung der Gesellschaftsstruktur Wiener Hafen wird der Aufsichtsrat von jenem der Wiener Hafen Management GmbH wahrgenommen (Konstituierung am 7. Oktober 2003; Vorsitzender: Mag. Robert Spacek, 1. Stellvertreter: Gerhard Kammerer)



ANHANG Entscheidungsträger

via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H.

Aufsichtsrat

Vorsitzender Walter PRINZ
(von 28. Jänner 2005 bis 18. Mai 2006)

Dr. Wilfried SERLES
(von 18. Mai 2006 bis 7. Oktober 2007)

Günther HAVRANEK
(seit 7. Oktober 2007)

Stellvertreter des Mag. Dr. Martin GRAF
Vorsitzenden (von 28. Jänner 2005 bis 18. Mai 2006)

Dr. Veronika KESSLER
(von 18. Mai 2006 bis 7. Oktober 2007)

Ferry ELSHOLZ
(seit 7. Oktober 2007)

Geschäftsführung Dipl.-Ing. Helmut PABLÉ
(seit 14. Jänner 2005)

Mag. Manfred SEITZ
(seit 14. Jänner 2005)



Wien, im Jänner 2009

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

