



**Der
Rechnungshof**

Reihe BUND
2009/4

Bericht des Rechnungshofes

**Internes Kontrollsystem
im Bereich der
EU-Strukturfonds**

**Umsetzung des
Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland**

**Versicherungsanstalt für
Eisenbahnen und Bergbau:
Vollzug des Bundespflege-
geldgesetzes**

**ÖBB-Dienstleistungs-
Gesellschaft mbH: Vollzug des
Bundespflegegeldgesetzes**

**Austro Control
Österreichische Gesellschaft
für Zivilluftfahrt mit
beschränkter Haftung**



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 März 2009



Bericht des Rechnungshofes

**Internes Kontrollsystem im Bereich der
EU-Strukturfonds – Operationelles Programm
Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE**

**Umsetzung des Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland**

**Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

**ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**



Inhalt

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds – Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE	3
BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland	35
	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes	73
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes	97
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung	119
ANHANG	<u>Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen</u>	173

Abkürzungen



ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMSG	für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
BMSK	für Soziales und Konsumentenschutz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
km	Kilometer
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen

Abkürzungen

rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichtes geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

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

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

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



Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds – Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE

Für das Operationelle Programm, mit dem im Burgenland die Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in den Jahren 2007 bis 2013 verteilt werden, wurde ein effizientes Verwaltungs- und Kontrollsystem aufgebaut. Es entspricht in seiner Aufbauorganisation den EU-Anforderungen. Allerdings war die Übertragung von Aufgaben durch die Verwaltungsbehörde an zwischengeschaltete verantwortliche Förderungsstellen zum Teil noch nicht rechtsverbindlich sichergestellt; diese hatten jedoch mit der Umsetzung des Programms auf Projektebene bereits begonnen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Aufgrund eines Beschlusses der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, Slowakei und Tschechische Republik) sowie Österreichs und Sloweniens im Oktober 2006 wurde eine international koordinierte Prüfung im Bereich der EU-Strukturfonds vorgenommen.

Die Gebarungüberprüfung verfolgte das Ziel, Aussagen über die Ordnungsmäßigkeit der Einrichtung und die Funktionstüchtigkeit des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems bezogen auf das Operationelle Programm „Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE“ (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung)“ zu treffen. (TZ 1)

Strategischer Rahmenplan und Operationelles Programm

Der Nationale Strategische Rahmenplan Österreich 2007 bis 2013 (STRAT.AT), der den strategischen Rahmen für die Regionalpolitik Österreichs in dieser Periode bildet, wurde den relevanten EU-Verordnungsbestimmungen entsprechend in inhaltlicher wie verfahrenstechnischer Hinsicht erstellt und fristgerecht bei der Europäischen Kommission eingereicht. (TZ 2, 3)

Kurzfassung

Das Operationelle Programm „Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE“ – eines von insgesamt elf Programmen – trägt zur Umsetzung dieses strategischen Rahmens bei und steht inhaltlich wie betragsmäßig mit den Zielvorgaben des STRAT.AT im Einklang. (TZ 5)

Die österreichischen Behörden und Einrichtungen konnten – ungeachtet der lange vorherrschenden Planungsunsicherheiten – in intensiver partnerschaftlicher Arbeitsweise erreichen, dass Österreich als dritter Mitgliedstaat (nach Malta und Griechenland) eine Einigung mit der Europäischen Kommission über den STRAT.AT und dessen thematische Schwerpunkte erzielte. (TZ 3)

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Durch die vorgenommene Aufgabentrennung zwischen der Verwaltungsbehörde, der Bescheinigungsbehörde sowie der Prüfbehörde ist eine angemessene Funktionstrennung zwischen Durchführungs- und Auszahlungsaufgaben einerseits sowie Kontrollaufgaben andererseits grundsätzlich sichergestellt. (TZ 10 bis 14)

Das für das Operationelle Programm eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem entspricht hinsichtlich seiner Aufbauorganisation den EU-Anforderungen und ist grundsätzlich geeignet, eine effiziente interne Kontrolle zu gewährleisten. (TZ 14)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH war zum Teil noch nicht rechtsverbindlich sichergestellt, dass die zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen die mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verbundenen Verpflichtungen nach einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung ordnungsgemäß erfüllen, obwohl die Förderungsfähigkeit der Ausgaben bereits seit Oktober 2006 gegeben ist. (TZ 11)

Eine Beurteilung der Erfüllung der Aufgaben der Bescheinigungsbehörde bzw. des ERP-Fonds hinsichtlich der ordnungsgemäßen Bescheinigung von Ausgabenerklärungen und der Erstellung zuverlässiger Aufzeichnungen über einbehaltene und wieder einzuziehende Beträge war mangels ausreichender Programmimplementierung nicht möglich. (TZ 12)

Es traten keine Aspekte auf, welche die erforderliche Unabhängigkeit der Prüfbehörde in Frage stellen. (TZ 13)

Die vorgefundene Personalausstattung in der Prüfbehörde war nicht ausreichend, um den mit der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 erheblich gestiegenen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an eine Prüfbehörde optimal nachkommen zu können. Die sich abzeichnende personelle Aufstockung war positiv zu vermerken. (TZ 13)

Partnerschaften

Das vorliegende Operationelle Programm stellt das Ergebnis eines breiten Konsultationsprozesses unter Einbindung relevanter Partner dar. Es entspricht somit den Anforderungen der EU. Eine Einbeziehung von Behörden und Stellen bei der Umsetzung des Operationellen Programms im Sinne der EU-Bestimmungen erfolgt sowohl auf Ebene des Begleitausschusses als auch innerhalb der Koordinierungssitzungen in partnerschaftlicher Weise. (TZ 16)

Begleit- und Berichtssystem

Die Einsetzung des Begleitausschusses erfolgte ordnungsgemäß und zeitgerecht. Die für die Programmumsetzung relevante Arbeit des Begleitausschusses beschränkte sich bislang im Wesentlichen auf die Prüfung und Genehmigung der Projektauswahlkriterien sowie des Durchführungsberichts 2007, der fristgerecht bei der Europäischen Kommission eingereicht wurde. (TZ 23, 24, 26)

Mangels Programmimplementierungen (in Form von EFRE-Auszahlungen) konnten im Durchführungsbericht 2007 keine Durchführungsergebnisse aufgezeigt bzw. diese qualitativ analysiert werden. (TZ 24)

Die einmal jährlich stattfindenden Sitzungen des Begleitausschusses dienten laut Durchführungsbericht 2007 vorwiegend der Abhandlung technisch-administrativer Fragen. Inwieweit mit einmal im Jahr stattfindenden Sitzungen das Auslangen gefunden wird, um eine umfassende und qualitativ einwandfreie Information durch die Verwaltungsbehörde zu gewährleisten und eine geeignete inhaltliche Begleitung durch den Begleitausschuss sicherzustellen, konnte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mangels Programmimplementierung nicht beurteilt werden. (TZ 24)

Kurzfassung

Auf die Aufstellung eines offiziellen Bewertungsplans wurde verzichtet. (TZ 27)

Der von der Verwaltungsbehörde erstellte Kommunikationsplan wurde fristgerecht bei der Europäischen Kommission eingereicht. Die unter Berücksichtigung von Anmerkungen der Europäischen Kommission von der Verwaltungsbehörde nachgereichte modifizierte Fassung enthielt die erforderlichen Mindestangaben. (TZ 29)

Information über das Programm

Auf der Homepage der Verwaltungsbehörde sind seit Mai 2007 allgemeine Informationen und Verweise auf konkrete Ansprechpartner bei den betreffenden zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen verfügbar gemacht. Eine programmeigene Homepage ist seit Jänner 2008 in Betrieb. (TZ 30)

Datenaustausch durch elektronische Mittel

Der im Rahmen der Finanzvorgänge sowie für die Begleitung erforderliche Datenaustausch zwischen der Europäischen Kommission und den zuständigen nationalen Stellen erfolgt elektronisch. Die für die Eingabe erforderlichen Module standen von der Europäischen Kommission weitestgehend zeitgerecht bereit. Eine Ausnahme stellte das Modul für den jährlichen Durchführungsbericht dar, das zum Übermittlungszeitpunkt noch nicht operationell verfügbar war. (TZ 31)

Finanzmanagement 2007

Die von Österreich erstmals bis Ende April 2008 bereitzustellende vorläufige Vorausschätzung von Zahlungsanträgen für 2008 und 2009 wurde der Europäischen Kommission fristgerecht übermittelt. (TZ 34)

Behandlung von Unregelmäßigkeiten

Die Meldepflichten Österreichs betreffend Unregelmäßigkeiten und Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge werden von der Prüfbehörde wahrgenommen. (TZ 36)

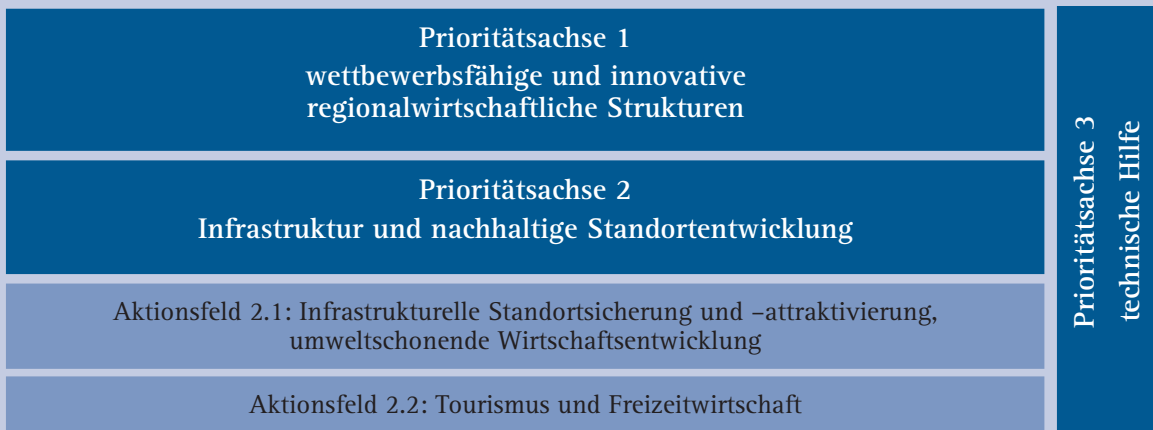
Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds

Kenndaten zum Operationellen Programm „Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung)“

Wesentliche Rechtsgrundlagen

- | | |
|--|--|
| Vorgaben auf
Europäischer Ebene | <ul style="list-style-type: none"> - Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft i.d.g.F. - Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 (EFRE-VO) - Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (Allg. SFVO) - Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (DVO) - Entscheidung der Kommission vom 4. Mai 2007 zur Genehmigung des Operationellen Programms für die Interventionen der Gemeinschaft unter Beteiligung des EFRE in der Region Burgenland im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ (CCI2007AT161P0001) |
| Nationale
Rechtsgrundlagen | <ul style="list-style-type: none"> - Vereinbarung zwischen den Verwaltungsbehörden und der Bescheinigungsbehörde für die aus dem EFRE-kofinanzierten Programme der Ziele „Konvergenz-Phasing-out“ sowie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der EU-Strukturfonds in Österreich über nationale Regeln über die Förderfähigkeit von Ausgaben gemäß Art. 56 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 20. September 2007 - Verwaltungsvereinbarung zwischen der Republik Österreich, vertreten durch das Bundeskanzleramt, und dem ERP-Fonds vom 6. Dezember 2007 zur Übertragung von Aufgaben der Verwaltung und Kontrolle von Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (kurz „EFRE“) in der Periode 2007 bis 2013, GZ BKA-404.630/0088-IV/4/2007 - Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007 bis 2013, in Kraft getreten mit Ablauf des 21. April 2008, BGBl. I Nr. 60/2008 |

Übersicht über die Struktur des Operationellen Programms
Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE



Quelle: Operationelles Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE, Seite 79

Verteilung der Finanzmittel des Operationellen Programms Phasing Out Burgenland
2007 bis 2013 – EFRE auf Prioritätsachsen

Prioritätsachse	Fonds	EU-Mittel	National-Mittel	Gesamt
			in EUR	
1. Wettbewerbsfähige und innovative regionalwirtschaftliche Strukturen	EFRE	60.519.600	20.173.200	80.692.800
2. Infrastruktur und nachhaltige Standortentwicklung	EFRE	59.506.287	19.835.429	79.341.716
3. Technische Hilfe	EFRE	5.001.077	1.667.026	6.668.103
Gesamt	EFRE	125.026.964	41.675.655	166.702.619

Quelle: Entscheidung der Europäischen Kommission (K(2007)2054) vom 4. Mai 2007, Anhang II

Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds

Stand der gebundenen Finanzmittel¹⁾ (per 11. Juni 2008)

Prioritätsachse	Fonds	EU	national öffentlich	Gesamt
			in EUR	
1. Wettbewerbsfähige und innovative regionalwirtschaftliche Strukturen	EFRE	4.650.191	1.942.649	6.592.840
2. Infrastruktur und nachhaltige Standortentwicklung	EFRE	10.786.935	4.888.174	15.675.109
3. Technische Hilfe	EFRE	5.001.077	1.667.026	6.668.103
Gesamt	EFRE	20.438.203	8.497.849	28.936.052

¹⁾ Als „gebundene Mittel“ gelten alle Projekte mit Status „abgerechnet“, „genehmigt“ und „in Koordinierungssitzung eingebracht“.

Quelle: Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H., Stand per 11. Juni 2008

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Aufgrund eines Beschlusses der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, Slowakei und Tschechische Republik) sowie Österreichs und Sloweniens anlässlich einer Sitzung im Oktober 2006 wurde eine international koordinierte Prüfung im Bereich der EU-Strukturfonds vorgenommen.¹⁾ Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2008 im Rahmen einer eigenständigen Gebarungsüberprüfung die Implementierung des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems für Fördermittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der Strukturperiode 2007 bis 2013 bezogen auf das Operationelle Programm Phasing Out Burgenland.

¹⁾ Memorandum of understanding vom 30. November 2006

Die Ergebnisse dieser Gebarungsüberprüfung fließen zudem in einen zu veröffentlichenden gemeinsamen internationalen Prüfbericht ein.

Die Gebarungsüberprüfung fand bei der Verwaltungsbehörde – Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H., der Bescheinigungsbehörde – Abteilung IV/4 im BKA, der Prüfbehörde – Abteilung IV/3 im BKA, der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) als Sekretariat des Begleitausschusses und beim ERP-Fonds²⁾ als zentrale Monitoringstelle statt.

²⁾ ERP: European Recovery Program

Prüfungsablauf und –gegenstand

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Einrichtung und der Funktionstüchtigkeit des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems bezogen auf das Operationelle Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE. Im Einzelnen zielte die Überprüfung auf die Bewertung

- der Konformität der Programmprioritäten der EU einerseits und dem nationalen Reformprogramm andererseits,
- der Eignung des organisatorischen Rahmens zur Gewährleistung einer effizienten internen Kontrolle,
- des Ausmaßes der Einbindung von Partnern,
- des Beitrags des Begleitsystems zur Verwendung effizienter interner Kontrollen,
- der Zuverlässigkeit des elektronischen Datenaustausches mit der Europäischen Kommission,
- des Finanzmanagements 2007 sowie
- der Behandlung von Unregelmäßigkeiten

ab.

Die Erhebungstätigkeiten erstreckten sich insbesondere auf die Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H., die Abteilungen IV/3 und IV/4 sowie die Interne Revision des BKA, auf die Aufgabenwahrnehmung der ÖROK sowie auf den ERP-Fonds.

Zu dem im September 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA und die Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. im Oktober 2008 Stellung. Die ÖROK und der ERP-Fonds verzichteten auf die Abgabe einer Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2008.

Strategischer Rahmenplan und Operationelles Programm

Entwicklungsgefälle,
Entwicklungsrück-
stand, Entwick-
lungspotenzial

- 4.1** Der STRAT.AT hat gemäß Art. 27 Abs. 4a) Allg. SFVO eine Analyse des Entwicklungsgefälles, des Entwicklungsrückstands und des Entwicklungspotenzials unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklungen der europäischen Wirtschaft und der Weltwirtschaft zu umfassen.

Im Zuge des Erstellungsprozesses erfolgte eine stärkere Fokussierung auf die europäischen Politikziele und -vorgaben (wie z.B. Lissabon-Strategie: Wachstum und Beschäftigung). Die Antriebskräfte und Entwicklungstrends einschließlich der sektoralen und regionalen Dimension der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wurden vor dem Hintergrund einer SWOT-Analyse¹⁾ für das gesamte Bundesgebiet aufgezeigt.

¹⁾ Eine Analyse von Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren).

- 4.2** Nach Ansicht des RH entsprach diese verstärkte Fokussierung auf die europäischen Politikziele voll den Erfordernissen des Art. 27 Abs. 4a) Allg. SFVO.

Kohärenz mit dem
Nationalen Strate-
gischen Rahmenplan

- 5.1** Die im STRAT.AT festgelegten allgemeinen Schwerpunkte für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 werden unter Verwendung von elf Operationellen Programmen umgesetzt.²⁾ Die Europäische Kommission vergewisserte sich bereits im Rahmen ihrer Entscheidung zur Genehmigung des STRAT.AT, dass die Liste dieser elf Operationellen Programme mit der nationalen Strategie im Einklang stand. Im Zuge des Genehmigungsverfahrens der Operationellen Programme hielt die Europäische Kommission fest, dass die darin festgelegten Prioritäten zur Verwirklichung der im STRAT.AT genannten Ziele beitragen.

²⁾ Burgenland als das wirtschaftlich schwächste Bundesland profitiert von dem prüfungsgegenständlichen, aus den Mitteln des EFRE finanzierten Phasing Out-Programm und einem weiteren aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Phasing Out-Programm, die übrigen acht Bundesländer werden mit individuellen EFRE-finanzierten Programmen unterstützt. Das elfte, aus dem ESF finanzierte horizontale Programm gilt für alle Bundesländer mit Ausnahme Burgenlands.

- 5.2** Auch das Operationelle Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 steht somit inhaltlich mit den Zielvorgaben des STRAT.AT im Einklang.



Bewertungsindikatoren zur Verbesserung der Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung

6.1 Laut Evaluierungsbericht der mit der Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms beauftragten convelop cooperative knowledge design GmbH könne erwartet werden, dass dieses Programm insgesamt einen substantiellen Beitrag zur Verwirklichung der angestrebten Ziele – und insbesondere der Lissabon-Strategie – leisten könne. Es wurde jedoch kritisch vermerkt, dass sich im Operationellen Programm keine Darstellung einer direkten Ableitungskette Analyse-SWOT-Ziele-Strategie-Priorität-Aktionsfelder-Aktivitäten findet, so dass der innere Zusammenhang zwischen Analyse/SWOT-Teil und späteren Programmelementen somit nur implizit gelesen werden kann.

6.2 Der RH schloss sich dieser Auffassung an.

7.1 Die EFRE-Strukturfondsmittel für das Ziel „Konvergenz (Phasing Out)“ Burgenland 2007 bis 2013 belaufen sich auf 125.026.964 EUR, wobei die indikative Zuweisung aus dem EFRE für das erste Programmjahr 2007 20.825.461 EUR betrug und für das folgende Programmjahr 2008 19.914.347 EUR betragen wird.

Die vom Fonds mitfinanzierte Förderung ist auf die EU-Prioritäten – Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere auch auf die Erreichung der Ziele der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 bis 2008), ausgerichtet. Als einen Durchschnittswert über den gesamten Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 sieht der STRAT.AT für das Ziel „Konvergenz (Phasing Out)“ rd. 60 % der Ausgaben für diese EU-Prioritäten vor.

Das für die Quantifizierung der Ziele im Rahmen des Operationellen Programms gewählte Indikatorenset erfüllte aus Sicht der erwähnten Ex-ante-Evaluatoren die von der Europäischen Kommission formulierten Erfordernisse. Die getroffenen Quantifizierungen wurden als plausible und eher vorsichtige Schätzungen beurteilt. Es wurde jedoch empfohlen, das sehr knappe Indikatorenset etwa im Rahmen des österreichischen zentralen Monitorings im Rahmen der Programmbegleitung und -evaluierung zu ergänzen.

Dieser Empfehlung kamen die österreichischen Stellen dahingehend nach, als im Februar 2008 im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe „Verwaltungsbehörden“ ein gemeinsames Merkblatt der zu erhebenden Indikatoren beschlossen wurde. Demzufolge wird eine getrennte Erfassung nach den Operationellen Programmen auf Einzelprojektebene im zentralen EFRE-Monitoringsystem „ATMOS“ erfolgen.

Strategischer Rahmenplan und Operationelles Programm

7.2 Nach Ansicht des RH ist die Indikatorenerfassung getrennt nach den Operationellen Programmen auf Einzelprojektoren für ein aussagekräftiges Monitoring bedeutsam.

Koordinierungsverfahren; Verwaltungseffizienz

8 Für die Koordinierung der Kohäsionspolitik der Gemeinschaft und den einschlägigen nationalen, sektoralen und regionalen Politiken sind in Österreich aufgrund der Bundesverfassung sowohl der Bund als auch die Länder zuständig. Auf Bundesebene zeichnet für die Koordination der Raumordnung und Regionalpolitik das BKA (Abteilung IV/4) verantwortlich. Für die Koordination zwischen Bund, Ländern, Städte- und Gemeindebund sowie Interessensvertretungen ist in der ÖROK der Unterausschuss Regionalwirtschaft eingerichtet. Unter Zuständigkeit und im Rahmen dieses Gremiums wird die notwendige Abstimmung unter Einbeziehung aller relevanten Partner sichergestellt.

Im STRAT.AT wurden keine gesonderten Aktionen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz im Rahmen des Operationellen Programms aufgenommen. Dies wurde mit langjährig eingespielten und gut funktionierenden Verwaltungsstrukturen in Österreich auf Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden begründet.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG

9 Entsprechend der bestehenden Aufgabenverteilung in Österreich werden die Strukturfondsprogramme im Zusammenwirken von verschiedenen Stellen im Zuständigkeitsbereich jeweils des Bundes und der Länder durchgeführt. In Anbetracht der Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, ordnungsgemäße sowie wirksam funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Operationellen Programme einzurichten, wurden die Regeln dieses Zusammenwirkens in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG festgelegt.

Organe

Überblick

10 Als Organe des Verwaltungs-, Begleitungs- und Kontrollsystems für das Operationelle Programm Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 sind in Österreich nachfolgende Stellen beauftragt:

Verwaltungsbehörde	Bescheinigungsbehörde	Prüfbehörde
Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H.	Bundeskanzleramt Abteilung IV/4	Bundeskanzleramt Abteilung IV/3
----- Übertragung von Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde an zwischen- geschaltete „verantwortliche Förderstellen“ ¹⁾	----- Übertragung von operativen Aufgaben der Bescheinigungsbehörde an den ERP-Fonds	
Übertragung des Monitoring für alle aus dem EFRE kofinanzierten Operationellen Programme (unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde) an den ERP-Fonds		
Begleitausschuss (mit der ÖROK-Geschäftsstelle als ständigem Sekretariat)		

¹⁾ Zwischengeschaltete „verantwortliche Förderstellen“ sind: Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH, ERP-Fonds, Kommunalkredit Public Consulting GmbH, Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft (WiBAG), Burgenländische Landesregierung Landesamtsdirektion – Raumordnung und Wohnbauförderung, Burgenländische Landesregierung Abteilung 5 – Anlagenrecht, Umweltschutz und Verkehr, Burgenländische Landesregierung Abteilung 7 – Kultur, Wissenschaft und Archiv.

Verwaltungsbehörde

- 11.1** Die Verwaltungsbehörde ist nach Art. 60 Allg. SFVO insbesondere dafür verantwortlich, dass das Operationelle Programm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird. Sie hat sicherzustellen, dass die zu finanzierenden Vorhaben nach den für das Operationelle Programm geltenden Kriterien ausgewählt werden und dass die Abwicklung den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entspricht. Sie hat sich außerdem zu vergewissern, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die für die Vorhaben geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und im Einklang mit den Rechtsvorschriften getätigt wurden.

Die Funktion der Verwaltungsbehörde nahm vorerst das Land Burgenland wahr. Auf Grundlage der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG übertrug die Landesregierung die Funktion der Verwaltungsbehörde der Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. Diese übertrug in weiterer Folge die Förderungsabwicklungsaufgaben mit gesonderten Verwaltungsübereinkommen an insgesamt sieben zwischengeschaltete verantwortliche Förderungsstellen auf Bundes- und Landesebene.

Eine Unterzeichnung der erforderlichen Verwaltungsübereinkommen, die sicherstellen sollen, dass die Vertragspartner die mit ihren Aufgaben verbundenen Verpflichtungen nach der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ordnungsgemäß erfüllen, steht zum Teil noch immer aus, obwohl die Förderungsfähigkeit der Ausgaben bereits seit 30. Oktober 2006 gegeben ist.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Der weiteren Verpflichtung auf nationaler Ebene, Regeln für die Förderfähigkeit der Ausgaben festzulegen (Art. 56 Abs. 4 Allg. SFVO) wurde in der Form nachgekommen, als „Subsidiäre nationale Regeln über die Förderfähigkeit von Ausgaben“ in einer bei der ÖROK dafür eingerichteten Arbeitsgruppe akkordiert wurden. In einer im September 2007 unterzeichneten Vereinbarung verpflichteten sich die Verwaltungsbehörde und die Bescheinigungsbehörde dafür Sorge zu tragen, dass die vereinbarten nationalen Regeln allen beteiligten zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich rechtswirksam überbunden werden.

Die erforderliche Überbindung der nationalen Regeln über die Förderfähigkeit von Ausgaben erfolgte zur Zeit der örtlichen Überprüfung noch nicht durchgängig.

Ungeachtet der ausständigen rechtswirksamen Überbindung dieser Aufgaben und Verantwortlichkeiten wurde auf operativer Ebene in Form von Förderungsempfehlungen auf Ebene der Koordinierungssitzungen sowie nachfolgender Beschlussfassung und Unterzeichnung von Förderungsverträgen auf Ebene der zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen „unter Vorbehalt“ mit der Umsetzung des Operationellen Programms begonnen. Der Umsetzungsstand per 11. Juni 2008 belief sich auf rd. 20,4 Mill. EUR, dies entspricht rd. 16 % der insgesamt verfügbaren Programmmittel.

- 11.2** Der RH hielt dazu fest, dass die Verwaltungsübereinkommen einen wesentlichen Bestandteil der bei der Europäischen Kommission einzureichenden Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems darstellen. Die gültige Einreichung hat vor Vorlage des ersten Antrags auf eine Zwischenzahlung zu erfolgen. Im Zuge längerfristiger zeitlicher Verzögerungen beim Abschluss der Verwaltungsübereinkommen sind negative finanzielle Folgen nicht auszuschließen.

In Anbetracht der noch teilweise ausständigen rechtswirksamen Überbindung empfahl der RH der Verwaltungsbehörde nachdrücklich, die ordnungsgemäße Übertragung der Aufgaben und der mit diesen verbundenen Verpflichtungen (einschließlich der Haftung für allfällige Mängel und Finanzkorrekturen) an die betroffenen zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen unverzüglich sicherzustellen.



Verwaltungs- und Kontrollsystem



Internes Kontrollsystem im Bereich der
EU-Strukturfonds

11.3 Die Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. als Verwaltungsbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie – wie auch der RH – eine ordnungsgemäße Übertragung der Aufgaben an die zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen und die dazu notwendigen schriftlichen Vereinbarungen als äußerst wichtige Bestandteile des Verwaltungs- und Kontrollsystems ansehe. Die Bundesförderungsstellen hätten bekanntgegeben, dass sie die Verwaltungsübereinkommen erst unterzeichnen könnten, wenn zwischen den Bundesförderungsstellen und den jeweils zuständigen Bundesministerien Vereinbarungen zur Aufgabenübertragung getroffen wären. Die Verwaltungsübereinkommen mit einer Bundesförderungsstelle (Kommalkredit Public Consulting GmbH) und den drei Landesförderungsstellen seien am 13. August 2008 bzw. am 5. September 2008 unterzeichnet worden, jene mit den zwei anderen Bundesförderungsstellen (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH und ERP-Fonds) sowie jene mit der WiBAG würden sich in Unterzeichnung befinden.

Bescheinigungsbehörde; Monitoring

12.1 Zu den Hauptaufgaben der Bescheinigungsbehörde gemäß Art. 61 Allg. SFVO zählen

- a) bescheinigte Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge zu erstellen und der Europäischen Kommission zu übermitteln und
- b) zu bescheinigen, dass die Ausgabenerklärung wahrheitsgetreu ist, auf überprüfbaren Belegen beruht und die geltend gemachten Ausgaben getätigt wurden sowie im Einklang mit den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften stehen.

Weiters hat die Bescheinigungsbehörde über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über die wieder einzuziehenden Beträge und einbehaltenen Beträge in elektronischer Form Buch zu führen.

Mit der Funktion der Bescheinigungsbehörde gemäß Art. 61 Allg. SFVO ist für die operationellen EFRE-Programme das BKA (Abteilung IV/4) beauftragt. Unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde wurde zudem das Monitoring für alle aus dem EFRE kofinanzierten Operationellen Programme einheitlich eingerichtet.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Die mit der Bescheinigungsfunktion und dem Monitoring verbundenen operativen Aufgaben wie auch jene des Finanzmanagements¹⁾ werden nicht von der Abteilung IV/4 des BKA selbst, sondern vom ERP-Fonds wahrgenommen. Diese Aufgabenübertragung ist in einer gesonderten Verwaltungsvereinbarung²⁾ geregelt. Der Abteilung IV/4 des BKA verbleibt die Aufsichtsfunktion über den ERP-Fonds und die Wahrnehmung offizieller Bescheinigungsaufgaben gegenüber der Europäischen Kommission, insbesondere bei den an die Europäische Kommission gerichteten Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträgen.

¹⁾ Dazu zählen insbesondere die Einrichtung getrennter Bankkonten für EFRE-Mittel pro Operationellem Programm sowie deren Verwaltung, die Führung von EFRE-Sub-Konten für die zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen pro Operationellem Programm sowie die Dokumentation der nationalen Vorfinanzierung von EFRE-Mitteln.

²⁾ Verwaltungsvereinbarung zwischen der Republik Österreich, vertreten durch das BKA, und dem ERP-Fonds vom 6. Dezember 2007 zur Übertragung von Aufgaben der Verwaltung und Kontrolle von Mitteln des EFRE in der Periode 2007 bis 2013; Unterzeichnung am 6. Dezember 2007 rückwirkend mit 1. Jänner 2007

- 12.2** Der RH konnte sich von der Einrichtung des erforderlichen Systems überzeugen. Die operative Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion der Abteilung IV/4 des BKA über den ERP-Fonds sowie die Frage, inwieweit die Tätigkeiten des ERP-Fonds als zwischengeschaltete verantwortliche Förderungsstelle in ausreichendem Maße organisatorisch getrennt von den operativen Bescheinigungstätigkeiten durchgeführt werden, konnte zur Zeit der Überprüfung mangels ausreichender Programmimplementierung nicht beurteilt werden.

Prüfbehörde

- 13.1** Der Mitgliedstaat hat dafür Sorge zu tragen, dass die Aufgaben der Prüfbehörde entsprechend Art. 59 Abs. 1 c) Allg. SFVO funktionell unabhängig von den Aufgaben der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde sowie von der Durchführung, Begleitung und Bewertung von Vorhaben wahrgenommen werden.

Mit der Funktion der Prüfbehörde ist für alle Strukturfondsprogramme das BKA (Abteilung IV/3) beauftragt. In ihren Aufgabenbereich fällt die Prüfung der gesamten Österreich zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel (Konvergenz und regionale Wettbewerbsfähigkeit) der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 von rd. 680 Mill. EUR. Ab der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 wurde die Prüfbehörde noch mit zusätzlichen Aufgaben betraut (Abgabe einer Stellungnahme zum Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems, Vorlage einer Prüfstrategie und des jährlichen Kontrollberichts, Abgabe einer Abschlusserklärung nach Ablauf des Programmplanungszeitraums).

Der Prüfbehörde stehen derzeit vier Prüfer (3,5 Vollzeitäquivalente) sowie eine Assistentin zur Verfügung.

- 13.2** Der RH stellte fest, dass keine Aspekte auftraten, welche die erforderliche Unabhängigkeit der Prüfbehörde in Frage stellen. Allerdings erachtete er die vorgefundene Personalausstattung in Anbetracht des Arbeitsanfalles für nicht ausreichend, um den in der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 erheblich gestiegenen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an eine Prüfbehörde optimal nachkommen zu können. Als Ergebnis einer BKA-internen Revisionsprüfung (2007) zeichnete sich eine personelle Aufstockung in diesem Bereich ab. Der RH wertete diese Entwicklung positiv.
- 13.3** *Das BKA teilte mit, dass seit 1. September 2008 eine zusätzliche Mitarbeiterin aufgenommen worden sei.*

Zusammenfassende Beurteilung

- 14** Der RH stellte fest, dass das für das Operationelle Programm Phasing Out Burgenland eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem hinsichtlich seiner Aufbauorganisation den EU-Anforderungen entspricht und – vorbehaltlich der angeführten Feststellungen zu den einzelnen Behörden – geeignet ist, eine effiziente interne Kontrolle zu gewährleisten. Durch die vorgenommene Aufgabentrennung ist eine angemessene Funktionstrennung zwischen Durchführung- und Auszahlungsaufgaben einerseits sowie Kontrollaufgaben andererseits grundsätzlich sichergestellt.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Systembeschreibung
durch die
Verwaltungsbehörde

15.1 Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, vor Vorlage des ersten Antrags auf eine Zwischenzahlung oder spätestens binnen zwölf Monaten nach der Genehmigung des Operationellen Programms der Europäischen Kommission eine Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorzulegen, wobei dieser Beschreibung ein Bericht der Prüfbehörde samt Stellungnahme beizufügen ist.

Die Europäische Kommission genehmigte das Operationelle Programm am 4. Mai 2007. Da bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch kein Antrag auf eine Zwischenzahlung eingereicht wurde, hätte eine Einreichung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Europäischen Kommission bis spätestens 3. Mai 2008 erfolgen müssen.

Mit Schreiben vom 13. Februar 2008 leitete die Verwaltungsbehörde eine detaillierte Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Prüfbehörde zu. Die eingereichte Fassung war insoweit unvollständig, als die gesondert abzuschließenden Verwaltungsübereinkommen zwischen der Verwaltungsbehörde und den zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen zu diesem Zeitpunkt zur Gänze fehlten.

Mit Schreiben vom 15. Februar 2008 erkannte die Prüfbehörde die Einreichung der Beschreibung – unter Hinweis auf die noch ausstehenden Verwaltungsübereinkommen – als gültig an und begann mit der erforderlichen Konformitätsprüfung.¹⁾ In deren Rahmen hat die Prüfbehörde festzustellen, inwieweit das eingerichtete System den einschlägigen Vorschriften entspricht.

¹⁾ Gemäß Art. 71 Abs. 2 Allg. SFVO ist der Beschreibung ein Bericht beizulegen, in dem die Ergebnisse einer Untersuchung über die Einrichtung der Systeme erläutert wird und dazu Stellung genommen wird, inwieweit diese mit den Art. 58 bis 62 im Einklang stehen. Enthält diese Stellungnahme Vorbehalte, so ist der Schweregrad der Mängel zu nennen. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Europäische Kommission über die zu treffenden Abhilfemaßnahmen sowie den Zeitplan und geben in der Folge eine Bestätigung ab über die Durchführung der Maßnahmen und die Aufhebung der Vorbehalte.



Verwaltungs- und Kontrollsystem



Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds

15.2 Der RH anerkannte den mit der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems verbundenen umfangreichen Arbeits- und Dokumentationsaufwand für alle eingebundenen Bundes- und Landesstellen. Weiters anerkannte er die bedeutsame Rolle der Prüfbehörde hinsichtlich der Sicherstellung der Übereinstimmung der eingerichteten Systeme mit den einschlägigen Rechtsvorschriften¹⁾ zu Beginn der Programmplanungsperiode.

¹⁾ Z.B.: Gemäß Art. 13 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (DVO) betreffen die Überprüfungen durch die Verwaltungsbehörde nach Bedarf administrative, finanzielle, technische und physische Aspekte der Vorhaben. Die Überprüfungen betreffen die Realität der geltend gemachten Ausgaben, die Richtigkeit der von den Begünstigten eingereichten Erstattungsanträge und die Übereinstimmung der Vorhaben und Ausgaben mit der Genehmigungsentscheidung, den gemeinschaftlichen und nationalen Bestimmungen. Sie umfassen Verfahren, mit denen eine Doppelfinanzierung ausgeschlossen werden kann. Die Überprüfungen umfassen a) die Verwaltungsprüfung jedes eingereichten Antrags auf Ausgabenerstattung und b) die Vor-Ort-Überprüfung einzelner Vorhaben. Werden die Vor-Ort-Überprüfungen anhand einer Stichprobe vorgenommen, so ist deren Größe so festzulegen, dass eine hinreichende Gewähr für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge erlangt wird.

Die Einreichung einer vollständigen endgültigen Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems samt Prüfbericht und Stellungnahme erachtete der RH im Hinblick auf die zum Teil noch ausstehenden Verwaltungsübereinkommen der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen für kurzfristig wenig realistisch. Nach Ansicht des RH ist eine Überschreitung der in der Verordnung festgelegten Zwölf-Monatsfrist um zumindest einige Monate zu erwarten.

15.3 *Die Verwaltungsbehörde teilte dazu mit, dass die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems am 6. Oktober 2008 nach positiver Konformitätsprüfung durch die Prüfbehörde bei der Europäischen Kommission habe eingereicht werden können.*

Sicherstellung der Einhaltung der EU-Vorschriften

Partnerschaften

16.1 Jeder Mitgliedstaat soll gemäß Art. 11 Abs. 1 Allg. SFVO

- zuständige regionale, lokale, städtische und andere zuständige Behörden,
- die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie

Verwaltungs- und Kontrollsystem

– sonstige Stellen, die Zivilgesellschaft, Umweltpartner, Nichtregierungsorganisationen und für die Förderung der Gleichbehandlung zuständigen Einrichtungen repräsentieren,

als Partner in die Vorbereitung und den Entscheidungsprozess einbeziehen.

Für die Erstellung des Operationellen Programms kam Österreich dieser Forderung in der Form nach, dass bereits für die Vorarbeiten im Rahmen von Programmarbeitsgruppen – neben den für die Regional- und Arbeitsmarktförderung und für die Regionalentwicklung im Burgenland maßgeblichen Stellen – auch die relevanten Stellen auf Bundesebene¹⁾, die Sozial- und Wirtschaftspartner²⁾ sowie die Behörden für Umwelt und Chancengleichheit eingebunden waren.

¹⁾ BKA, BMWA, BMUKK, BMVIT, BMLFUW, BMF, Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung/ERP-Fonds, Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH, Kommunalkredit Public Consulting GmbH, Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H., Erwachsenenbildungseinrichtungen

²⁾ Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Industriellenvereinigung, Städte- und Gemeindebund

16.2 Das vorliegende Programm stellt das Ergebnis eines breiten Konsultationsprozesses dar, womit den Anforderungen der diesbezüglichen Verordnung entsprochen wurde. Dies bestätigte auch die Europäische Kommission in ihrer Entscheidung vom 4. Mai 2007 zur Genehmigung des Operationellen Programms.

17.1 Eine Einbeziehung von Behörden und Stellen soll ebenfalls bei der Umsetzung des Operationellen Programms auf Ebene des Begleitausschusses bzw. der Koordinierungssitzungen – im Rahmen der jeweiligen Befugnisse – in partnerschaftlicher Weise erfolgen.

17.2 Im Rahmen der bislang erfolgten Implementierung wurde somit den Vorgaben betreffend die Einbindung von Partnern in die Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung des Operationellen Programms voll entsprochen.

Operationelles Programm

- 18.1** Die Sicherstellung der Prüfung der Projekte hinsichtlich der im Operationellen Programm festgelegten strategischen Vorgaben, der vom Begleitausschuss beschlossenen Projektauswahlkriterien sowie der Förderungskriterien unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsvorschriften liegt in der Verantwortung der jeweiligen Förderungsstelle.

Eine Überprüfung der bei der Verwaltungsbehörde als Sekretariat der Koordinierungssitzung einzureichenden Projektvorschläge auf Kohärenz mit dem Operationellen Programm sowie die Einhaltung der Projektauswahl- und Förderungskriterien findet im Rahmen von Koordinierungssitzungen unter dem Vorsitz der Verwaltungsbehörde statt.

Die Entscheidung der Koordinierungssitzung stellt formal eine Empfehlung an die jeweilig zwischengeschaltete verantwortliche Förderungsstelle dar, das Projektvorhaben in der akkordierten Form zu genehmigen und eine diesbezügliche Förderungszusage auszustellen.

- 18.2** Eine Analyse der eingereichten Projektvorschläge durch den RH zeigte, dass die Aussagekraft der darin enthaltenen Informationen beschränkt und damit für die Beurteilung der Übereinstimmung mit den Projektauswahl- und Förderungskriterien sowie der grundsätzlichen Kohärenz mit dem Operationellen Programm nur eingeschränkt nutzbar waren. Der RH empfahl, den diesbezüglichen Informationsgehalt der Projektvorschläge mit dem Ziel einer sachlich begründeten und nachvollziehbaren Entscheidungsfindung innerhalb dieses Gremiums zu verbessern.

- 18.3** *Die Verwaltungsbehörde teilte mit, dass es weder zweckdienlich noch von der Kostenseite her vertretbar sei, allen Mitgliedern der Koordinierungssitzung Ausfertigungen der kompletten Förderungsakten zu übermitteln. Es sei jedoch im Rahmen der Koordinierungssitzung jedem/r Teilnehmer/in möglich, tiefergehende Fragen und Diskussionen zu einzelnen Projekten zu platzieren. Somit sei der volle Informationsgehalt über jedes Projekt im Rahmen der Koordinierungssitzung durch die Anwesenheit der zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen und deren Projektpräsentation gewährleistet.*

- 18.4** Der RH hielt den Ausführungen der Verwaltungsbehörde entgegen, dass die rechtzeitige schriftliche Bereitstellung aussagekräftiger projektrelevanter Informationen für eine bestmögliche Vorbereitung und Unterstützung des Beratungsprozesses im Rahmen der Koordinierungssitzung wesentlich ist.

Verwaltungs- und Kontrollsystem

Verfahren für die Ausgabenerklärungen der Bescheinigungsbehörde

- 19.1** Strukturfondsmittel dürfen gemäß Art. 13 Abs. 1 der Art. 15a B-VG-Vereinbarung nur für Vorhaben ausbezahlt werden, die tatsächlich den Kofinanzierungsbedingungen entsprechend durchgeführt wurden. Vor vollständiger Auszahlung der Strukturfondsmittel hat die Verwaltungsbehörde bzw. die jeweilige zwischengeschaltete verantwortliche Förderungsstelle die tatsächliche Erbringung der Investitionen oder Leistungen durch Kontrollen vor Ort, durch Einholung von Berichten oder Belegexemplaren oder durch andere geeignete Maßnahmen zu überprüfen und zu bestätigen. Das Ergebnis der Überprüfung ist nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren.
- 19.2** Eine Überprüfung der Einhaltung dieser Vorgaben für die Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 konnte zur Zeit der Überprüfung in Ermangelung von Zahlungsanträgen bzw. Ausgabenbescheinigungen nicht erfolgen.
- 20.1** Die operative Zuständigkeit des ERP-Fonds für die Erstellung und Prüfung der Dokumente für Ausgabenbescheinigungen und Zahlungsanträge auf Programmebene umfasst die Sicherstellung der Datenkohärenz zwischen Buchungs- und Monitoringsystem sowie die Datenaufbereitung für den elektronischen Datentransfer an die Europäische Kommission. Des Weiteren ist der ERP-Fonds für die Überwachung von EFRE-Rückforderungen und -zahlungen verantwortlich. Dazu zählen insbesondere die Erfassung der EFRE-Rückzahlungen inkl. allfälliger Zinsen im Buchungs- und Monitoringsystem, die Überwachung der Fristen sowie die Erstellung der erforderlichen Berichte zu Rückforderungen und Rückzahlungen für die Europäische Kommission.

Die Bescheinigungsbehörde hat in diesem Zusammenhang Kontrolltätigkeiten wahrzunehmen, welche die Prüfung der vom ERP-Fonds erstellten Dokumente umfasst.

- 20.2** Dem RH war auch in diesem Bereich eine Beurteilung der Erfüllung dieser Aufgaben durch den ERP-Fonds bzw. der Bescheinigungsbehörde mangels durchgeführter Ausgabenbescheinigungen bzw. Zahlungsanträge zur Zeit der Überprüfung nicht möglich.



Verwaltungs- und Kontrollsystem



Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds

Prüfstrategie der Prüfbehörde

21.1 Die Prüfbehörde übermittelte der Europäischen Kommission zeitgerecht am 16. Jänner 2008 – innerhalb der Neun-Monatsfrist nach Genehmigung des Operationellen Programms – die EFRE-Prüfstrategie 2007 bis 2013. Diese stellt eine gemeinsame Strategie für acht Operationelle Programme dar. Mit Schreiben vom 30. April 2008 bestätigte die Europäische Kommission die Annahme der Prüfstrategie.

21.2 Nach Ansicht des RH entspricht diese Prüfstrategie dem von der Europäischen Kommission in der diesbezüglichen Verordnung beigelegten Muster. Diese Feststellungen deckten sich auch mit dem positiven Befund der Europäischen Kommission.

Jährlicher Kontrollbericht der Prüfbehörde

22 Die Prüfbehörde hat der Europäischen Kommission von 2008 an einen jährlichen Kontrollbericht vorzulegen. Der erstmalig bis zum 31. Dezember 2008 vorzulegende Bericht deckt den Zeitraum vom 1. Jänner 2007 bis zum 30. Juni 2008 ab.

Da bis zur Zeit der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle keine Ausgabenerklärungen durch die Bescheinigungsbehörde abgegeben wurden, fand auch noch keine Prüfungstätigkeit zur Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 statt. Erste Prüfungstätigkeiten sind für das 1. Halbjahr 2009 vorgesehen.

Begleitsystem

Begleitausschuss

Allgemeines

23.1 Der Mitgliedstaat hat für jedes Operationelle Programm im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde binnen drei Monaten ab Benachrichtigung über die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission einen Begleitausschuss einzusetzen und dessen Geschäftsordnung genehmigen zu lassen.¹⁾

¹⁾ Genehmigung des Operationellen Programms am 4. Mai 2007; erste Sitzung des Begleitausschusses am 13. Juli 2007

23.2 Der RH stellte fest, dass die Einsetzung des Begleitausschusses zeitgerecht und die Genehmigung seiner Geschäftsordnung im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde erfolgten.

Begleitsystem

Aufgaben

- 24.1** Der Begleitausschuss hat sich nach Art. 65 Allg. SFVO zu vergewissern, dass das Operationelle Programm effektiv und ordnungsgemäß durchgeführt wird. Zu diesem Zweck hat der Begleitausschuss insbesondere anhand der von der Verwaltungsbehörde vorgelegten Unterlagen regelmäßig zu bewerten, welche Fortschritte bei der Verwirklichung der spezifischen Ziele des Operationellen Programms erzielt wurden.

Der Verwaltungsbehörde kommt dabei eine besondere beratende und unterstützende Rolle zu. Die Sitzungen finden in Fortsetzung der für die Programmplanungsperiode 2000 bis 2006 gewählten Praxis plangemäß einmal jährlich statt. Bisher beschränkte sich die für die Programmumsetzung relevante Arbeit des Begleitausschusses im Wesentlichen auf die Prüfung und Genehmigung der Projektauswahlkriterien sowie des Durchführungsberichts 2007.

Mangels Programmimplementierung (in Form von EFRE-Auszahlungen) konnten im Durchführungsbericht 2007 keine Durchführungsergebnisse aufgezeigt bzw. diese qualitativ analysiert werden.

Die einmal jährlich stattfindenden Sitzungen des Begleitausschusses dienten laut Durchführungsbericht 2007 vorwiegend der Abhandlung technisch-administrativer Fragen.

- 24.2** Nach Ansicht des RH hängt eine geeignete inhaltliche Begleitung von einer regelmäßigen eingehenden Bewertungstätigkeit durch den Begleitausschuss ab. Ob bei fortschreitender Programmumsetzung mit einmal im Jahr stattfindenden Sitzungen – sie dienen laut Durchführungsbericht 2007 vorwiegend der Abhandlung technisch-administrativer Fragen – das Auslangen gefunden wird, konnte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht beurteilt werden. Der RH regte gegenüber der Verwaltungsbehörde an, im Bedarfsfall – wie von der Geschäftsordnung des Begleitausschusses vorgesehen – eine Arbeitsgruppe einzusetzen.

- 24.3** Die Verwaltungsbehörde teilte mit, dass die Empfehlung des RH, die Bewertungstätigkeit des Begleitausschusses optimal zu organisieren, von großer Bedeutung sei. Insbesondere gegen Programmende sei es wichtig, allfällige Abweichungen der Programmumsetzung vom vorgegebenen Programm zeitnahe zu erkennen und geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Durch das Abhalten der Koordinierungssitzungen – deren Mitglieder decken sich mit Ausnahme der Europäischen Kommission mit jenen des Begleitausschusses – sei diese zeitnahe Begleitung, Kontrolle und Steuerung in vorbildlicher Weise sichergestellt.
- 24.4** Der RH stellt diesbezüglich klar, dass die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Bewertungstätigkeiten des Begleitausschusses so zu organisieren sind, dass ihm während der gesamten Programmlaufzeit eine möglichst frühzeitige Erkennung allfälliger Abweichungen bei der Programmumsetzung samt geeigneter zeitnaher Reaktion möglich ist. Dazu wäre bei Bedarf die Möglichkeit der unterjährigen Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu nutzen, zumal laut Geschäftsordnung der fondsspezifischen Koordinierungssitzungen die zeitnahe Begleitung, Kontrolle und Steuerung der Programmumsetzung nicht zu den Aufgaben der Koordinierungssitzungen zählen.

Zusammensetzung

- 25.1** In Umsetzung des Art. 64 Abs. 1 Allg. SFVO, wonach der Mitgliedstaat im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde über die Zusammensetzung des Begleitausschusses entscheidet, sind Bund und Länder übereingekommen, dass die Zusammensetzung unter Einbeziehung der relevanten Partner erfolgt.

Die Geschäftsordnung legt fest, dass der Begleitausschuss alle programmrelevanten Behörden und Partner als stimmberechtigte Mitglieder bzw. in beratender Funktion umfasst¹⁾. Als Mitglieder in beratender Funktion beteiligt sind insbesondere ein Vertreter der Europäischen Kommission, der Prüfbehörde und der Monitoringstellen auf Bundes- und Landesebene sowie jeweils ein Vertreter von mit Umweltfragen bzw. Chancengleichheit befassten landesweiten Nichtregierungsorganisationen.

¹⁾ Vertreter der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde, der am Operationellen Programm beteiligten zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen sowie sonstiger mitfinanzierender Förderungsstellen des Bundes und des Landes, Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner, der zuständigen regionalen Verbände (Gemeindebund, Gemeindevertreterverband, Städtebund) und der für Umweltfragen und Fragen der Chancengleichheit zuständigen Bundes- und Landesstellen

Begleitsystem

- 25.2** Der RH konnte sich davon überzeugen, dass sich der Begleitausschuss ordnungsgemäß zusammensetzt und die relevanten Partner in seine Arbeit einbezogen werden.

Prüfung und Genehmigung des jährlichen Durchführungsberichts

- 26** Gemäß Art. 67 Abs. 1 und Art. 60i Allg. SFVO hat die Verwaltungsbehörde jährlich einen Bericht über die Durchführung des Operationellen Programms zu erstellen und diesen nach Billigung durch den Begleitausschuss der Europäischen Kommission (erstmalig im Jahr 2008 und dann jedes Jahr jeweils bis 30. Juni) vorzulegen. Der Durchführungsbericht 2007 wurde dem Begleitausschuss in seiner 2. Sitzung vom 4. Juni 2008 vorgelegt und von diesem einstimmig angenommen. Die Übermittlung des Berichts an die Europäische Kommission erfolgte im Juni 2008.

Bewertungsplan

- 27.1** Die Mitgliedstaaten können gegebenenfalls unter Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit einen Bewertungsplan gemäß Art. 48 Abs. 1 Allg. SFVO aufstellen, in dem angegeben ist, welche Bewertungstätigkeiten der jeweilige Mitgliedstaat in den verschiedenen Phasen der Durchführung plant. Da es sich um eine „Kann-Bestimmung“ handelt, sah die Verwaltungsbehörde vorerst von der Erstellung eines offiziellen Bewertungsplans ab, wiewohl Überlegungen zur Ausarbeitung eines solchen Plans für den internen Gebrauch angestellt werden.
- 27.2** Der RH vertrat die Auffassung, dass ein Bewertungsplan zur verlässlichen Abstimmung der in den verschiedenen Phasen der Durchführung geplanten Bewertungstätigkeiten nützlich wäre. Er wies darauf hin, dass die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten ungeachtet der Freiwilligkeit einen solchen aufgestellt hat. Der RH empfahl daher der Verwaltungsbehörde, einen Bewertungsplan zu erstellen.
- 27.3** *Die Verwaltungsbehörde teilte mit, dass der Empfehlung des RH bereits gefolgt worden sei.*

Ex-ante-Bewertung

- 28.1** Jeder Mitgliedstaat hat für jedes Operationelle Programm eine getrennte Ex-ante-Bewertung durchzuführen. Die Verwaltungsbehörde beauftragte im Februar 2006 die convelop cooperative knowledge design GmbH mit der Durchführung der Ex-ante-Bewertung des Operationellen Programms Phasing Out Burgenland 2007 bis 2013 – EFRE. Die wichtigsten Ergebnisse sind im Operationellen Programm zusammengefasst dargestellt.

Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds

Berichtssystem

29.1 Zusätzlich zum jährlichen Durchführungsbericht hat die Verwaltungsbehörde gemäß Art. 2 bis 4 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (DVO) einen Kommunikationsplan auszuarbeiten, der zumindest

- die Ziele und Zielgruppen,
- die Strategie und den Inhalt der Informations- und Publizitätsmaßnahmen,
- das indikative Budget für die Durchführung des Plans,
- die für die Durchführung verantwortlichen Verwaltungsstellen sowie
- die Art und Weise, in der die Informations- und Publizitätsmaßnahmen bewertet werden,

enthält. Die Verwaltungsbehörde übermittelte diesen Kommunikationsplan fristgerecht an die Europäische Kommission. Die Einreichung einer modifizierten Fassung, in der ergänzende Punkte auf Wunsch der Europäischen Kommission eingearbeitet wurden, erfolgte im Mai 2008.

29.2 Nach Ansicht des RH ist die Verwaltungsbehörde ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachgekommen.

30.1 Die Verantwortung für die Bekanntmachung auf Programmebene trägt die Verwaltungsbehörde, auf Projektebene die zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen. Auf der Homepage der Verwaltungsbehörde sind seit Mai 2007 allgemeine Informationen und Verweise auf konkrete Ansprechpartner bei den betreffenden zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen verfügbar gemacht; seit Jänner 2008 ist eine programmeigene Homepage (www.phasing-out.at) online in Betrieb.

30.2 In Anbetracht des aktuellen Umsetzungsstandes des Operationellen Programms¹⁾ nach eineinhalbjähriger Programmlaufzeit konnte auf ein zufriedenstellendes Ausmaß an Informationen an interessierte Begünstigte geschlossen werden.

¹⁾ Bindung von rd. 16 % der gesamten Programmmittel

Austausch von Daten durch elektronische Mittel

- 31.1** Der im Rahmen der Finanzvorgänge sowie für die Begleitung erforderliche Datenaustausch erfolgt elektronisch zwischen der Europäischen Kommission und den von den Mitgliedstaaten benannten Behörden und Stellen.

Es ist Aufgabe der Europäischen Kommission, das computergestützte System zum Austausch aller Daten im Zusammenhang mit dem Operationellen Programm unter Beteiligung der Mitgliedstaaten aufzubauen. Einer effektiven Beteiligung der Mitgliedstaaten kommt besondere Bedeutung zu, weil die Daten nicht mehr – wie in der Strukturfondsperiode 2000 bis 2006 – von der Europäischen Kommission, sondern von den damit beauftragten Behörden und Stellen der Mitgliedstaaten einzugeben sind.

Der Aufbau des Datenaustauschsystems erfolgte durch die Europäische Kommission schrittweise in Form von Modulen, wobei in Reaktion auf Rückmeldungen der eingebenden Behörden und Stellen¹⁾ allenfalls bedarfsorientierte Anpassungen vorgenommen wurden.

¹⁾ Das computergestützte System wird auf österreichischer Seite grundsätzlich durch die ÖROK-Geschäftsstelle verwaltet.

Die erforderlichen Module waren bis auf eine Ausnahme zeitgerecht verfügbar, wenn auch zum Teil äußerst knapp vor den jeweiligen Fristen. Die negative Ausnahme war das Modul für den jährlichen Durchführungsbericht, das zum Übermittlungszeitpunkt noch nicht operationell verfügbar war.

- 31.2** Der RH stellte aufgrund der verfügbar gemachten Informationen fest, dass die elektronische Datenverbindung bislang zuverlässig funktionierte.

Als besonders hilfreich erwies sich, dass die von der Europäischen Kommission eingerichtete Servicestelle bislang auf Anfragen von nationalen Anwendern rasch und konstruktiv reagierte.

- 32.1** Die Genehmigungs- und Zugangsrechte im Hinblick auf die elektronische Dateneingabe sind von den betroffenen Stellen intern eigenverantwortlich geregelt. Den mit dem elektronischen System operierenden Stellen wurde eine Beschränkung der Zugriffsrechte auf zwei bis drei Personen empfohlen. Die Anträge auf Zugriffsrechte werden vom BKA zentralisiert entgegengenommen und ohne nähere inhaltliche Prüfung an die Europäische Kommission weitergeleitet.



Austausch von Daten durch
elektronische Mittel



Internes Kontrollsystem im Bereich der
EU-Strukturfonds

32.2 Um die Einhaltung der getroffenen Regelungen für Genehmigungs- und Zugangsrechte sicherzustellen, empfahl der RH dem BKA eine inhaltliche Prüfung der Anträge auf Zugriffsrechte vor deren Weiterleitung.

32.3 *Dazu teilte das BKA mit, dass diese Empfehlung des RH bereits wahrgenommen werden würde. Außerdem sei das BKA bestrebt, die Anzahl der Zugriffsberechtigten so gering wie möglich zu halten. Sollten bei einer Nominierung Unklarheiten oder potenzielle Rollenkonflikte auftreten, so würden diese von der zuständigen Fachabteilung im BKA vor der Meldung an die Europäische Kommission aufgeklärt werden.*

33.1 Die Zuverlässigkeit der in das System eingegebenen Daten sowie die Korrektur möglicher Fehler liegt grundsätzlich in der Verantwortung der eingebenden Stelle. Nachträgliche Korrekturen werden vom System dokumentiert (eingebende Person, Abspeicherung in verschiedenen Versionen).

Mittels einer Test-Validierungsfunktion, logischer Verknüpfungen und der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips insbesondere bei Ausgaben-erklärungen und Zahlungsanträgen durch den ERP-Fonds und die Bescheinigungsbehörde soll eine möglichst hohe Zuverlässigkeit der Daten erreicht werden.

33.2 Anhand der Prüfung von ausgewählten Modulen konnte sich der RH von der Korrektheit der eingegebenen Daten überzeugen. Die Dateninhalte der bislang verfügbaren Module des für den elektronischen Datenaustausch eingerichteten Computersystems entsprechen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen.

Finanzmanagement 2007

34 Im Jahr 2007 können erstmalig Strukturfondsmittel aus der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 in Anspruch genommen werden. Bis zur Zeit der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle wurden bei der Europäischen Kommission keine Ausgabenerklärungen eingereicht.

Die von Österreich erstmals spätestens bis zum 30. April 2008 bereitzustellende vorläufige Vorausschätzung von Zahlungsanträgen für 2008 und 2009 wurde der Europäischen Kommission am 25. April 2008 übermittelt. Die dieser Meldung zugrundeliegenden Daten sind, weil im Monitoringsystem des ERP-Fonds noch keine Projektdaten erfasst wurden, Ergebnis einer vom ERP-Fonds durchgeführten Umfrage bei den zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen.

Finanzmanagement 2007

- 35.1** Das vom ERP-Fonds eingerichtete computergestützte zentrale Monitoringsystem, in dem alle genehmigten Förderungsprojekte tagesaktuell erfasst sind und zu dem alle zwischengeschalteten verantwortlichen Förderungsstellen Zugriff haben, dient auch der Erstellung der vorläufigen Vorausschätzungen und der Ausgabenerklärungen.

Im Rahmen einer vom Europäischen Rechnungshof im Jahr 2003 abgeschlossenen Prüfung wurden die vom ERP-Fonds angewandten Kontrollinstrumente als beispielhaft hervorgehoben. Das gegenwärtig vom ERP-Fonds verwendete, den neuen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen angepasste, Datenbanksystem basiert auf den Erfahrungen der vorangegangenen Periode 2000 bis 2006. Es unterstützt die ordnungsmäßige, vollständige und datenmäßig in sich konsistente Erstellung der Ausgabenerklärungen.

- 35.2** Eine Beurteilung der aktuellen Zuverlässigkeit dieses Systems sowie der von den österreichischen Stellen eingeführten internen Kontrollen betreffend die Einreichung von ordnungsgemäßen, exakten und zuverlässigen Buchführungsdaten an die Europäische Kommission anhand konkreter Fälle war zur Zeit der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht möglich. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des bereits im Jahr 2003 vom Europäischen Rechnungshof positiv beurteilten Systems ist nach Ansicht des RH eine weiterhin hohe Zuverlässigkeit des vom ERP-Fonds verwendeten Monitoringsystems zu erwarten.

Behandlung von Unregelmäßigkeiten

- 36.1** Die Meldepflichten Österreichs betreffend Unregelmäßigkeiten und Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge werden von der Prüfbehörde wahrgenommen. Gemäß Art. 28 Abs. 1 DVO ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, der Europäischen Kommission binnen zwei Monaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres einen Bericht über die Unregelmäßigkeiten, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind, zu übermitteln. Dieser wurde von Österreich mit der Begründung, dass im Rahmen des Operationellen Programms noch keine Beträge ausbezahlt wurden, nicht entsprochen, auch nicht in Form einer Leermeldung.
- 36.2** Nach Ansicht des RH war der Verzicht auf eine diesbezügliche Meldung in Anbetracht des Umstandes, dass noch keine Beträge ausbezahlt wurden, nachvollziehbar.



Internes Kontrollsystem im Bereich der EU-Strukturfonds

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

BKA

(1) Die Anträge auf Zugriffsrechte zum elektronischen Kommunikationssystem wären vor deren Weiterleitung an die Europäische Kommission inhaltlich zu prüfen. (TZ 32)

Regionalmanagement
Burgenland Gesellschaft
m.b.H.
(Verwaltungsbehörde)

(2) Die ordnungsgemäße Übertragung der Aufgaben und der mit diesen verbundenen Verpflichtungen an die betroffenen zwischen-geschalteten verantwortlichen Förderungsstellen wäre unverzüglich sicherzustellen. (TZ 11)

(3) Die Möglichkeit, einen Bewertungsplan zur verlässlichen Abstimmung der geplanten Bewertungstätigkeiten zu erstellen, sollte genutzt werden. (TZ 27)

(4) Der Informationsgehalt der Projektvorschläge, die bei der Verwaltungsbehörde als Sekretariat der Koordinierungssitzungen einzureichen sind, wäre zu verbessern. (TZ 18)

Begleitausschuss/
Österreichische
Raumordnungs-
konferenz

(5) Zur Gewährleistung einer regelmäßigen eingehenden Bewertungstätigkeit des Begleitausschusses sollte im Bedarfsfall eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden. (TZ 24)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland

In der Programmperiode 2000 bis 2006 flossen 57,4 Mill. EUR aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) in das Ziel 1–Gebiet Burgenland. Nahezu 60 % dieses Betrags wickelte das AMS Burgenland ab. Durch die Nutzung bestehender Förderstrukturen konnte der administrative Mehraufwand gering gehalten werden. Die gesetzten Ziele wurden erreicht. Allerdings waren Abwicklung und Kontrolle der Fördermaßnahmen mangelhaft dokumentiert und nur schwer nachvollziehbar.

Kurzfassung

Prüfungsziele

Ein Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vergabepraxis von Kursmaßnahmen. Da die gegenständliche Gebarungsüberprüfung im Rahmen einer so genannten koordinierten Prüfung der Arbeitsgruppe „Strukturfonds III“ des Kontaktausschusses der EU-Rechnungshöfe stattfand, umfasste sie darüber hinaus die Förderung von Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten sowie Individualförderungen des AMS Burgenland. Der Prüfungsgegenstand wurde auf Projekte eingeschränkt, bei denen eine Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Rahmen des Ziel 1–Programmes Burgenland erfolgte. (TZ 1)

Das Burgenland als Ziel 1–Gebiet

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU wurde das Burgenland zum Ziel 1–Gebiet erklärt. In der Programmperiode 2000 bis 2006 flossen 282,90 Mill. EUR aus EU–Strukturfondsmitteln in das Burgenland, die mit nationalen Mitteln in Höhe von 107 Mill. EUR kofinanziert wurden. Der Anteil des ESF betrug 57,40 Mill. EUR; die nationale Kofinanzierung lag bei 23,20 Mill. EUR. Nahezu 60 % davon entfielen auf Maßnahmen des AMS Burgenland. (TZ 5)

Kurzfassung

Planung und Projektauswahl

Die Planung für das Ziel 1-Programm Burgenland war ein mehrjähriger und aufwendiger Prozess. Dies war durch die Einbindung der vielen beteiligten Institutionen und die siebenjährige Dauer der Programmperiode bedingt. (TZ 8) Das AMS Burgenland integrierte die Planung für die aus dem ESF geförderten Maßnahmen in die eigene Planung, wodurch es gelang, die zur Verfügung stehenden EU-Mittel auch tatsächlich zu verwenden. (TZ 13)

Auch für die neue Programmperiode 2007 bis 2013 konnte der Planungsprozess nicht wesentlich verkürzt werden. Dies lag überwiegend an den gestiegenen Anforderungen der EU-Behörden. (TZ 15)

Ausschreibung und Zuschlag

Das AMS Burgenland beauftragte in der Programmperiode 2000 bis 2006 mehr als 600 Kursmaßnahmen, die aus Mitteln des ESF gefördert wurden. Von den im Zeitraum 2003 bis 2006 geförderten 400 Maßnahmen wurde nur etwa ein Viertel unter Wettbewerbsbedingungen, d.h. mit zumindest zwei Bietern, vergeben. (TZ 19) Während bei Vergabeverfahren mit zumindest zwei Bietern eine Nutzwertanalyse durchgeführt werden musste, fehlte für die Analyse und Bewertung von Anträgen beim Vergabeverfahren mit nur einem Bieter eine Regelung. (TZ 22, 23)

Das Verfahren zur Bewertung von Anträgen für Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte wies Schwächen bei der Nachvollziehbarkeit auf. (TZ 24)

Die Förderakten waren unvollständig und unübersichtlich, weil Unterlagen fehlten oder nicht systematisch abgelegt wurden. (TZ 25)

Die Administration einer 2002 durchgeführten Informationskampagne war mangelhaft. Das AMS Burgenland forderte weder die vertraglich vereinbarte Leistungsnachweise über durchgeführte Werbeeinschaltungen noch einen Endbericht. Auch existierte keine Kopie der hergestellten Fernsehspots. (TZ 20)

Bei in den Jahren 2000, 2002, 2006 und 2007 durchgeführten Meinungsumfragen wurde der Bekanntheitsgrad des AMS Burgenland als eine mit Angelegenheiten des ESF betraute Stelle nicht ausreichend erhoben. (TZ 22)

**Umsetzung des Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland**

Infolge einer Novelle des Bundesvergabegesetzes 2002 trat mit 1. Jänner 2007 eine neue interne Richtlinie zur Vergabe von Kursmaßnahmen in Kraft. Demnach waren künftig mit den Bildungsträgern keine Förder-, sondern Werkverträge abzuschließen. (TZ 26) Die damit verbundenen Vereinfachungen im Bereich der Abrechnung ermöglichten es dem AMS Burgenland, besser auf inhaltliche Mängel bei der Abwicklung von Kursmaßnahmen zu reagieren, weil mehr Ressourcen für Qualitätskontrollen zur Verfügung standen. (TZ 35)

In den „Allgemeinen Bestimmungen“, die die Pflichten der Auftragnehmer bei der Durchführung von Kursmaßnahmen festlegten, wurde auf bereits außer Kraft getretene Regelungen verwiesen. (TZ 30)

Monitoring und begleitende Kontrolle

Das Programmmonitoring der Periode 2000 bis 2006 orientierte sich in erster Linie an den Erfordernissen der EU und hatte für das AMS Österreich keinen praktischen Nutzen, weil eine Steuerung aufgrund des nur einmal jährlich zu erstellenden Berichtes nicht möglich war. (TZ 36 bis 38)

Die begleitende Kontrolle der Kursmaßnahmen der regionalen Geschäftsstellen des AMS Burgenland war nicht nachvollziehbar, weil entsprechende Aufzeichnungen fehlten. Darüber hinaus kontrollierte die Landesgeschäftsstelle von den jährlich rd. 300 vom AMS Burgenland veranstalteten Kursmaßnahmen stichprobenweise lediglich drei. Auch in diesem Fall fehlte die Dokumentation der gesetzten Aktivitäten. (TZ 39 bis 41)

Bei Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte führte die Abteilung „Förderungen“ der Landesgeschäftsstelle im Nachhinein Kontrollen von etwa 5 % des gesamten finanziellen Volumens durch. (TZ 42, 43)

Bei den Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten führte die Landesgeschäftsstelle Burgenland in erster Linie nachgängige Kontrollen im Rahmen der jährlichen Endabrechnungen durch. (TZ 44)

Kurzfassung

Ab 2007 standen zur Dokumentation der Kontrollen der Kursmaßnahmen Checklisten zur Verfügung. Auch waren künftig die Ergebnisse der Kontrollen in Protokollen festzuhalten. Mit den Trägerorganisationen der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte wurden ab diesem Jahr Zielvereinbarungen abgeschlossen. (TZ 46 bis 48)

Evaluierung

Die Evaluierung des Ziel 1-Programmes Burgenland ergab, dass die Ziele erreicht bzw. sogar übererfüllt werden konnten. Allerdings war der Anteil neuer Maßnahmen unterdurchschnittlich und das Ziel der Chancengleichheit noch nicht ausreichend umgesetzt. (TZ 54)

Die vom AMS Österreich durchgeführten Überlegungen und Lösungsansätze zur Entwicklung und Analyse von Kriterien zur Messung der Effizienz und Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren positiv. (TZ 57)

Das AMS Burgenland führte jährlich eine Bewertung der Effektivität der Maßnahmen (Kurse, Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte) durch. Im Bereich der Kursmaßnahmen war die Dokumentation mangelhaft, weil diese Bewertungen nicht lückenlos vorgelegt werden konnten. (TZ 59)

Bewertung der vom RH ausgewählten Maßnahmen

Die Effektivität der Maßnahmen berechnete der RH mittels der Beschäftigungsänderung. Bei den Kursmaßnahmen war die Beschäftigung ein Jahr nach der Maßnahme durchschnittlich um 3,1 % höher als ein Jahr vor der Maßnahme. Bei den Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten ergab sich ein entsprechender Wert von 20,4 %. (TZ 60, 61)



Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland

Kenndaten zum Arbeitsmarktservice Burgenland								
Rechtsgrundlage	Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F.							
Rechtsform	Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit							
Aufgaben	Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR							
Gesamtausgaben	4,89	4,90	5,73	6,68	6,47	6,95	7,15	7,14
<i>davon Sachausgaben</i>	1,22	1,15	1,60	2,00	1,74	1,56	1,54	1,32
<i>davon Personalausgaben</i>	3,67	3,75	4,13	4,68	4,73	5,39	5,61	5,82
Förderungen	21,88	20,94	21,97	25,14	22,92	21,74	27,65	27,63
<i>davon Europäischer Sozialfonds</i>	4,65	5,08	4,64	4,63	4,56	5,17	5,46	5,01
<i>davon national</i>	17,23	15,86	17,33	20,51	18,36	16,57	22,19	22,62
	Anzahl							
Planstellen jeweils zum 31. Dezember	149,90	149,61	148,69	149,72	148,73	152,61	151,85	151,54

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis Juli 2007 die Gebarung des Arbeitsmarktservice (AMS) Burgenland. Ein Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vergabepraxis von Kursmaßnahmen. Da die gegenständliche Gebarungsüberprüfung im Rahmen einer so genannten koordinierten Prüfung der Arbeitsgruppe „Strukturfonds III“ des Kontaktausschusses¹⁾ der EU-Rechnungshöfe stattfand, umfasste sie darüber hinaus die Förderung von Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten sowie Individualförderungen des AMS Burgenland. Der Prüfungsgegenstand wurde auf Projekte eingeschränkt, bei denen eine Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Rahmen des Ziel 1-Programmes Burgenland erfolgte.

¹⁾ Der Kontaktausschuss ist ein Zusammenschluss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Rechnungshofs.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Zu dem im Dezember 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das AMS Österreich im März 2008 Stellung. Das BMWA schloss sich ebenfalls im März 2008 der Stellungnahme des AMS Österreich an. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2008. Eine weitere Stellungnahme des AMS Österreich erfolgte ebenfalls im Mai 2008.

2 Der RH wählte aus der vom AMS Burgenland zur Verfügung gestellten Projektliste sämtlicher ESF–geförderter Maßnahmen der Programmperiode 2000 bis 2006 eine Stichprobe nach den folgenden Kriterien aus:

- gleichmäßige Verteilung auf alle Jahre und Schwerpunkte des Zeitraums 2000 bis 2006 und
- Einbeziehung von Kursmaßnahmen, Sozialökonomischen Betrieben, Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten sowie von Individualförderungen.

Die Größe der Stichprobe betrug 38 Projekte mit Gesamtkosten von 7,33 Mill. EUR, die zu über fünf Mill. EUR aus Mitteln des ESF kofinanziert wurden. Da die Gesamtkosten sämtlicher ESF–Projekte des AMS Burgenland 44,79 Mill. EUR betragen, lag der Umfang der Stichprobe somit bei rd. 16 %.

3 Die Kursmaßnahmen beinhalteten Ausbildungen und Weiterqualifizierungen für Arbeitslose in den verschiedensten Bereichen wie z.B. der IT oder dem Gastgewerbe. Sozialökonomische Betriebe förderten durch die Bereitstellung von geschützten, zeitlich befristeten Arbeitsplätzen die Integration von schwer vermittelbaren Personen in den Arbeitsmarkt. Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte dienten der Integration von Langzeitarbeitslosen und anderen Problemgruppen durch Förderung der Beschäftigung bei gemeinnützigen Einrichtungen.

Die Individualförderungen richteten sich an Beschäftigte und erfolgten in Form von Zuschüssen zu außerbetrieblichen Weiterbildungsveranstaltungen. In der Diktion des AMS Österreich gab es dafür die Bezeichnung „Qualifizierung für Beschäftigte“.



Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland

Europäischer Sozialfonds

Allgemeines

4 Der ESF ist einer von vier Strukturfonds der EU, die nachstehende Funktionen haben:

- Der EFRE soll durch die Unterstützung von Maßnahmen zur Beseitigung der Ungleichgewichte zwischen Regionen oder sozialen Gruppen hauptsächlich den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang in der EU fördern.
- Der ESF ist das wichtigste Finanzinstrument für die EU, um ihre strategischen beschäftigungspolitischen Ziele in konkrete Maßnahmen umzusetzen.
- Mit dem EAGFL werden Strukturreformen in der Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt.
- Das FIAF fördert Strukturreformen in der Fischerei.

Das Burgenland als Ziel 1-Gebiet

5 Mit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Jänner 1995 wurde das Burgenland zum Ziel 1-Gebiet erklärt.¹⁾ Voraussetzung dafür war ein Pro-Kopf-Brutto-Inlandsprodukt von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts.

¹⁾ Mit einer Einwohnerzahl von rd. 271.000 und einer Fläche von 3.966 km² ist das Burgenland im EU-Vergleich ein relativ kleines Ziel 1-Gebiet.

Der Status als Ziel 1-Gebiet blieb auch für die Programmperiode 2000 bis 2006 erhalten. Insgesamt flossen in diesem Zeitraum 282,90 Mill. EUR aus EU-Strukturfondsmitteln in das Burgenland, die mit nationalen Mitteln in Höhe von 107 Mill. EUR kofinanziert wurden. Der Anteil des ESF betrug 57,40 Mill. EUR; die nationale Kofinanzierung lag bei 23,20 Mill. EUR. Nahezu 60 % davon entfielen auf Maßnahmen des AMS Burgenland.

Für die Programmperiode 2007 bis 2013 erhielt das Burgenland den Status eines „Phasing Out“-Gebietes im Rahmen des neuen Zieles „Konvergenz“ (bisher Ziel 1) zuerkannt. Diese Übergangsregelung war dadurch begründet, dass das Burgenland zwar ein Pro-Kopf-Brutto-Inlandsprodukt von unter 75 % des Durchschnitts der EU 15, aber von über 75 % des Durchschnitts der EU 25 erzielte. Insgesamt werden in der Programmperiode 2007 bis 2013 ESF-Mittel von 52,10 Mill. EUR

Europäischer Sozialfonds

Abwicklungsstrukturen und Institutionen

und nationale Kofinanzierungsmittel in Höhe von 17,40 Mill. EUR zur Verfügung stehen.

- 6 Die Regelung der Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme in der Periode 2000 bis 2006 innerhalb Österreichs erfolgte mittels einer Artikel 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern.¹⁾

¹⁾ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über Regelungen zur partnerschaftlichen Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds in der Periode 2000 bis 2006, BGBl. I Nr. 147/2001

Die wichtigsten mit der Umsetzung des ESF-Programmes befassten Einrichtungen waren die Verwaltungsbehörde, die Zahlstelle und der Begleitausschuss. Die Verwaltungsbehörde trug die Verantwortung für die Wirksamkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung und Durchführung des Programmes sowie die Koordinierung der beteiligten Institutionen.²⁾ Für das Ziel 1-Gebiet Burgenland übte ursprünglich das Amt der Burgenländischen Landesregierung diese Aufgabe aus. Mit 1. Jänner 2007 erfolgte die Übertragung der Funktion der Verwaltungsbehörde auf die Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H., einem Unternehmen, das zu 100 % im Eigentum des Landes Burgenland steht.

²⁾ vgl. Art. 34 der VO (EG) Nr. 1260/1999 bzw. Art. 60 VO (EG) Nr. 1083/2006

Die Zahlstelle bzw. ab 2007 Bescheinigungsbehörde wickelte den Zahlungsverkehr zwischen der Europäischen Kommission und den Empfängern von Strukturfondsgeldern ab. Für die aus dem ESF kofinanzierten Programme wurde die Zahlstelle im BMWA eingerichtet.

Der Begleitausschuss nahm im Wesentlichen die Funktion eines Aufsichtsrates wahr. Er tagte einmal im Jahr unter der Leitung der Verwaltungsbehörde. Programmänderungen und -ergänzungen größeren Ausmaßes bedurften seiner Zustimmung.



Europäischer Sozialfonds

**Umsetzung des Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland**

7 Innerhalb des Programmes erfolgte die Abwicklung der einzelnen Maßnahmen durch die Maßnahmenverantwortlichen Förderstellen (Endbegünstigte)¹⁾, die für die Koordinierung der verschiedenen nationalen öffentlichen Mittel verantwortlich zeichneten. Endbegünstigte im Bereich Humanressourcen des ESF waren neben dem AMS Burgenland unter anderem noch das Bundessozialamt und das Land Burgenland.

¹⁾ Endbegünstigte sind alle Stellen in einem Mitgliedstaat, die Strukturfondsprojekte in Auftrag geben. Sie wählen unter Berücksichtigung der festgelegten Förderschwerpunkte bzw. vorhandener europäischer und nationaler Fördermittel konkrete Projekte aus, begleiten deren Umsetzung und wachen über die Einhaltung der geltenden rechtlichen Bestimmungen.

Programmplanung und Projektauswahl

Planungsprozess für
das Ziel 1–Programm
Burgenland

8.1 Die Ergebnisse der Planung der Programmperiode 2000 bis 2006 fanden im Einheitlichen Programmplanungsdokument ihren Niederschlag. Dieses Dokument umfasste sämtliche Maßnahmen und Programme aller Strukturfonds inklusive des ESF. Die Vorarbeiten zur Erstellung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes begannen Mitte 1998 durch die Einrichtung von fünf Arbeitsgruppen. Das Projektmanagement und die Koordinierung der Arbeitsgruppen führte die Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. durch. Die für Belange des ESF hauptverantwortliche Arbeitsgruppe „Humanressourcen und Qualifizierung“ stand unter der Leitung des AMS Burgenland.

Die EU gab vor, dass sich das Ziel 1–Programm an den Ziel 3–Programmen orientieren sollte. Da die Planung für das Ziel 3 später erfolgte, mussten die Entwürfe der Arbeitsgruppen in der ersten Hälfte des Jahres 1999 nachträglich an diese angepasst werden. Nach mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppen und einigen Treffen der Arbeitsgruppenleiter zur Abstimmung der Maßnahmen erstellte schließlich die Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. das Einheitliche Programmplanungsdokument, das im Herbst 1999 zunächst von der Burgenländischen Landesregierung und danach von der Bundesregierung beschlossen wurde. Im April 2000 genehmigte die Europäische Kommission das Einheitliche Programmplanungsdokument.

8.2 Der RH wies auf den langen Planungsprozess hin, der einerseits durch die schwierige Abstimmung und Einbindung der vielen beteiligten Institutionen und andererseits durch die Dauer der Programmperiode von sieben Jahren bedingt war. Es wäre zweckmäßiger gewesen, für jeden Strukturfonds ein eigenes Programmplanungsdokument zu erstellen.

Programmplanung und Projektauswahl

- 9.1** Das Einheitliche Programmplanungsdokument bildete die strategische Grundlage für die Ziel 1-Förderungen im Burgenland. Gemäß Art. 19 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1260/1999 war jedem Einheitlichen Programmplanungsdokument eine Ergänzung zur Programmplanung beizugeben. Die Ergänzung zur Programmplanung diente der operativen Umsetzung des Programmes und enthielt eine genaue Beschreibung der einzelnen Fördermaßnahmen sowie eine Auflistung der maßnahmenverantwortlichen Förderstellen.

Da dieses Dokument innerhalb von drei Monaten nach Genehmigung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes der Europäischen Kommission zur Kenntnis übermittelt werden musste, begannen die Arbeitsgruppen Anfang 2000 mit den Vorbereitungsarbeiten. Ende Mai 2000 stimmte der Begleitausschuss der Ergänzung zur Programmplanung zu; die Übermittlung an die EU erfolgte im Juli 2000.

Änderungen und Anpassungen des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes oder der Ergänzung zur Programmplanung bedurften der Genehmigung des Begleitausschusses. Dadurch war es möglich, auf Planabweichungen flexibel zu reagieren.

- 9.2** Der RH beurteilte die Möglichkeit von Plananpassungen als positiv und notwendig, weil ihm eine Vorseinschätzung von sämtlichen Entwicklungen bei einem derartig langen Planungszeitraum nicht möglich erschien.

ESF-Ziele und Auswahlkriterien

- 10** Die grundsätzlichen Ziele der Strukturfonds im Allgemeinen und des ESF im Besonderen waren in den jeweiligen EU-Verordnungen enthalten. So listete etwa die für alle Strukturfonds gültige VO (EG) Nr. 1260/1999 als generelle Zielsetzungen

- die Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand,
- eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung,
- die Entwicklung der Beschäftigung und der Humanressourcen,
- den Schutz und die Verbesserung der Umwelt sowie
- die Beseitigung der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen auf.

Die konkreten Ziele des ESF in der Programmperiode 2000 bis 2006 waren im Art. 2 der VO (EG) Nr. 1784/1999 festgehalten und wurden auch in das Einheitliche Programmplanungsdokument aufgenommen. Diese umfassten unter anderem

- die Verhinderung von Arbeitslosigkeit,
- die Bekämpfung der Ausgrenzung von Behinderten am Arbeitsmarkt,
- die Verbesserung der beruflichen Qualifikation,
- die Förderung der Flexibilität und Mobilität sowie
- die Verbesserung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt.

11.1 Generell war bei ESF-kofinanzierten Projekten zunächst auf die Kriterien der Wirtschaftlichkeit, Chancengleichheit, Arbeitsplatzbeschaffung und Nachhaltigkeit zu achten. Die eigentliche Projektauswahl sollte sich an den in der Ergänzung zur Programmplanung enthaltenen allgemeinen Selektionskriterien orientieren. Diese wurden direkt mit den Förderstellen erarbeitet und zum Teil aus deren Förderrichtlinien übernommen. Kriterien im Schwerpunkt „Verhinderung der Arbeitslosigkeit“ waren z.B. die Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen, die Steigerung der beruflichen Mobilität oder die Einhaltung des Frauenanteils.

Daran anschließend kam es zur Einschränkung der Zielgruppen (bspw. auf Jugendliche oder Langzeitarbeitslose etc.), die sich von der Strategie des Programmes und den allgemeinen Zielsetzungen ableitete. Letztendlich musste noch eine Einschränkung der Maßnahmen vorgenommen werden, weil es nicht möglich war, alle vorgeschlagenen Maßnahmen aus Mitteln des ESF zu finanzieren.

11.2 Der RH wies darauf hin, dass diese Vorgangsweise eine sehr große Übereinstimmung von den in der Ergänzung zur Programmplanung enthaltenen Auswahlkriterien mit den Zielen des ESF zur Folge hatte. Allerdings führte das Zurückgreifen auf bereits existierende Rahmenbedingungen und Richtlinien für Förderungen dazu, dass weniger neuartige als bereits bewährte Maßnahmen (Kurse für Arbeitslose) gefördert wurden. Die Förderung innovativer Modellprojekte (z.B. IT-Kurse für den Bereich E-Commerce) wäre daher verstärkt in Angriff zu nehmen.

Programmplanung und Projektauswahl

Im Sinne der Vorgaben der EU wäre es auch zweckmäßiger gewesen, die Kriterien der Maßnahmenplanung bereits vor der Auswahl der Maßnahmen festzulegen.

11.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich müssten Maßnahmen, die mit ESF-Mitteln kofinanziert werden, sowohl in seinen Richtlinien als auch im jeweils gültigen Programmplanungsdokument Deckung finden. Für die Förderung innovativer Modellprojekte stünden aus seiner Sicht Gemeinschaftsinitiativen zur Verfügung.*

11.4 Der RH entgegnete, dass sehr wohl im Rahmen des Ziel 1-Programmes Burgenland die Förderung von innovativen Projekten möglich war. Zum gleichen Ergebnis kamen auch die externen Evaluatoren, die die Halbzeitbewertung des Programmes durchführten.

Maßnahmenplanung im AMS Burgenland

12 Das AMS Österreich¹⁾ steuerte über Ziele, z.B. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Förderung der Beschäftigung von Frauen etc., die in einem Abstimmungsprozess zwischen dem BMWA, der Bundesgeschäftsstelle und den Landesorganisationen des AMS Österreich erarbeitet und vom Verwaltungsrat des AMS Österreich beschlossen wurden.

¹⁾ Das AMS Österreich ist in eine Bundes-, neun Landes- und rd. 100 Regionalgeschäftsstellen gegliedert. Die neun Landesgeschäftsstellen sollen die regionalen Geschäftsstellen koordinieren und steuern. Die Bundesgeschäftsstelle soll im Wesentlichen Richtlinien und Qualitätsstandards erlassen. Das AMS Burgenland besteht aus der Landesgeschäftsstelle und sieben regionalen Geschäftsstellen.

Das AMS Burgenland ermittelte ausgehend von den Zielen, der Arbeitsmarktlage und dem Budget den jährlichen Bedarf an Schulungsmaßnahmen. Dabei erstellten die regionalen Geschäftsstellen in der ersten Jahreshälfte ein Grundgerüst der beabsichtigten Maßnahmen, während die Landesgeschäftsstelle mit einer Vorauswahl der möglichen Schulungsträger begann. Im Rahmen von Verhandlungen zwischen der Landesgeschäftsstelle und den regionalen Geschäftsstellen erfolgte die Auswahl der aufgrund der budgetären Rahmenbedingungen möglichen Maßnahmen.

Im Anschluss daran erstellten die Landesgeschäftsstelle und die regionalen Geschäftsstellen ihre jeweiligen Arbeitsprogramme. Das Arbeitsprogramm der Landesgeschäftsstelle musste vom Landesdirektorium genehmigt werden, das auch über die endgültige Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Maßnahmentypen entschied. Im Anschluss daran erfolgten die Ausschreibung und die Vergabe.

13.1 Der Anteil von ESF-Mitteln am Förderbudget des AMS Burgenland betrug rd. 21 %. Da zahlreiche Maßnahmen von vorneherein nicht ESF-förderbar waren, musste von den übrigen ein großer Anteil aus Mitteln des ESF kofinanziert werden, um die vorhandenen EU-Gelder auch tatsächlich zu verausgaben. Das AMS Burgenland integrierte die Planung für die aus dem ESF geförderten Maßnahmen in die eigene Planung; diese richtete sich nur nach dem vorhandenen Gesamtbudget. Die Entscheidung, einzelne Maßnahmen nur national oder aus ESF-Mitteln zu finanzieren, fiel erst im Nachhinein. Eigene ESF-Maßnahmen gab es nicht.

13.2 Durch die aufgezeigte Vorgangsweise konnten die zur Verfügung stehenden EU-Mittel auch tatsächlich für die Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Ziele im Burgenland verwendet werden.¹⁾ Durch die Integration dieser Maßnahmen in die bestehenden Förderstrukturen konnte der administrative Mehraufwand gering gehalten werden.

¹⁾ Entsprechend der so genannten n+2-Regel sind EU-Gelder, die nicht innerhalb von zwei Jahren verbraucht werden, wieder zurückzuüberweisen.

Planung für die
ESF-Periode 2007
bis 2013

14 Die Planung für die Programmperiode 2007 bis 2013 verlief ähnlich wie für die vorangegangene Periode. Die wesentlichen Neuerungen waren

- die Abhaltung eines Startworkshops im Dezember 2005,
- strikte Terminvorgaben und ein detaillierter Zeitplan durch die Verwaltungsbehörde,
- die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung²⁾ sowie
- eine verstärkte Ausrichtung des Programmes auf innovative Maßnahmen und Qualifizierungen – insbesondere für Beschäftigte – resultierend aus den Entwicklungsstrategien des EU-weiten Lissabon-Prozesses.³⁾

²⁾ vgl. Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (kurz SUP-Richtlinie)

³⁾ Der Lissabon-Prozess ist ein auf dem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedetes Programm mit dem Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Programmplanung und Projektauswahl

Die Arbeit erfolgte in drei Arbeitsgruppen, deren Zusammensetzung vergleichbar jener in der vorangegangenen Programmperiode war, und einer Lenkungsgruppe, die aus den drei Arbeitsgruppenleitern bestand. Die Gesamtleitung lag in den Händen eines so genannten Kernteams der Verwaltungsbehörde.

Der Planungsprozess war ursprünglich darauf ausgerichtet, ein einziges Programm für sämtliche Strukturfonds zu erstellen, jedoch verlangte die Europäische Kommission letztlich für jeden Strukturfonds ein eigenes Programm. Obwohl durch die EU-Bestimmungen nicht mehr ausdrücklich gefordert, erstellte die Verwaltungsbehörde eine „Ergänzung zum Programm“, die jene Maßnahmen beschrieb und präziserte (z.B. Zielgruppe, Indikatoren, Selektionskriterien), die im Programm gefördert werden sollten.

- 15.1** Das ESF-Programm konnte im Oktober 2006 fertiggestellt und bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung eingereicht werden. Nach Einarbeitung der von der Europäischen Kommission verlangten Änderungen erfolgte die neuerliche Einreichung im Juni 2007. Die Genehmigung durch die Europäische Kommission erfolgte am 25. September 2007.

Der Schwerpunkt der ESF-Mittel in der Periode 2007 bis 2013 soll dazu eingesetzt werden, die Arbeitslosigkeit im Burgenland zu verringern, wobei insbesondere jene Personengruppen eine Förderung erhalten sollen, die überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind, z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen, niedrig Qualifizierte und Behinderte.

- 15.2** Der RH wies darauf hin, dass trotz der Erfahrungen aus früheren Programmperioden der Planungsprozess nicht wesentlich verkürzt werden konnte. Dies lag allerdings überwiegend an den gestiegenen Anforderungen der EU-Behörden. Diese, verbunden mit der langen Dauer bis zur Genehmigung, erschwerten den nationalen und regionalen Verwaltungen die rasche und zeitgerechte Umsetzung des Programmes. Dies galt insbesondere in der Anfangsphase der Programmperiode.



Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland

Begleitausschuss

Zusammensetzung und Aufgaben

16 Für die Begleitung und Überwachung der Strukturfondsprogramme waren Begleitausschüsse einzusetzen. Für das Ziel 1-Programm Burgenland setzte sich der Begleitausschuss folgendermaßen zusammen:

- Den Vorsitz führte die Verwaltungsbehörde.
- Stimmberechtigte Mitglieder waren Vertreter der maßnahmenverantwortlichen Förderstellen des Bundes und des Landes, der fonds-korrespondierenden Bundesministerien, des Finanzministeriums, des österreichischen Gemeinde- und Städtebundes und der Sozialpartner sowie der für Umwelt- und Gleichbehandlungsfragen zuständigen Bundes- und Landesstellen.
- Mitglieder mit beratender Stimme waren die Vertreter der Europäischen Kommission sowie der Zahl- und Monitoringstellen.
- Als Beobachter konnten die angrenzenden Bundesländer und mit Umwelt- und Gleichbehandlungsfragen befasste Nichtregierungsorganisationen an Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen.

17 Die Hauptaufgaben des Begleitausschusses bestanden gemäß Art. 35 der VO (EG) Nr. 1260/1999 in der Zustimmung zur Ergänzung zur Programmplanung und Änderungen der Programmplanung sowie der Prüfung und Billigung des jährlichen Durchführungs- und des Schlussberichtes. Überdies hatte er regelmäßig die Fortschritte bei der Programmumsetzung zu überprüfen. Der Begleitausschuss trat einmal im Kalenderjahr zusammen. In dringenden Fällen bestand die Möglichkeit, Entscheidungen im Wege eines Umlaufbeschlusses zu treffen.

Einbindung in die Programmumsetzung

18.1 Der Begleitausschuss gab im Grunde die generellen Leitlinien bei der Programmumsetzung vor und war nicht direkt in die Projektauswahl eingebunden. Indirekt erfolgte allerdings eine Einbindung, weil er für die Prüfung der Halbzeitbewertung und die Genehmigung der Durchführungsberichte die Verantwortung trug. Darüber hinaus dienten die Sitzungen auch der Information an die Vertreter der Europäischen Kommission.

Begleitausschuss

Um eine erhöhte Flexibilität und einheitliche Vorgangsweise bei der Programmumsetzung sicherzustellen, wurden zusätzlich zum Begleitausschuss etwa alle zwei Monate Koordinierungssitzungen abgehalten. Im Rahmen der ESF-Koordinierungssitzungen erfolgte die Überprüfung der Projekte auf Übereinstimmung mit den Zielen und Kriterien des ESF. Im positiven Fall wurden die Projekte zur Bewilligung empfohlen.

- 18.2** Der RH wertete die Einrichtung der Koordinierungssitzungen positiv, weil dadurch eine rasche Genehmigung der eingebrachten Projekte möglich war und auf geänderte Rahmenbedingungen schneller reagiert werden konnte.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich pflichte es dem RH in seiner positiven Beurteilung zur Einrichtung von Koordinierungssitzungen bei. Allerdings hätten die Koordinierungssitzungen aus Sicht des AMS Burgenland nicht zur Raschheit der Genehmigung von Projekten beigetragen, weil sie nur fünfmal im Jahr stattfanden.*

Ausschreibungsverfahren

Verfahren für die Aufforderung zur Antragstellung

- 19.1** Das AMS Burgenland beauftragte in der Programmperiode 2000 bis 2006 mehr als 600 Kursmaßnahmen, die aus ESF-Mitteln gefördert wurden. Mit der Durchführung waren 17 Bildungseinrichtungen betraut, wobei die zwei Größten nahezu 80 % der Aufträge abwickelten.

Die Verfahren für die Aufforderung zur Antragstellung und deren Anwendungskriterien legte die Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich in einer internen Richtlinie fest. Sie musste wegen dem Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes 2002¹⁾ in wesentlichen Teilen überarbeitet werden. Auf dieser Grundlage beauftragte das AMS Burgenland im Zeitraum 2003 bis 2006 rd. 400 vom ESF geförderte Kursmaßnahmen; davon wurde etwa ein Viertel unter Wettbewerbsbedingungen, d.h. mit zumindest zwei Bietern, vergeben.

¹⁾ BGBl. I Nr. 99/2002, in Kraft getreten mit 1. September 2002

- 19.2** Der RH bemängelte den geringen Anteil an Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Kursmaßnahmen. Er empfahl, die Anzahl der Wettbewerbsverfahren durch die Zusammenarbeit mit anderen Landesgeschäftsstellen des AMS Österreich zu erhöhen, um dadurch Kostenvorteile zu lukrieren.

19.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich seien in der abgelaufenen Programmperiode neben den ESF-Maßnahmen noch eine Reihe von national finanzierten Maßnahmen beauftragt worden. Jede Maßnahme in einem Wettbewerbsverfahren zu vergeben, würde die administrativen Kapazitäten des AMS Burgenland übersteigen. Darüber hinaus sei eine Reihe von Maßnahmen vergeben worden, deren Kosten deutlich unter den betreffenden Schwellenwerten lagen. Erschwerend für die Zusammenarbeit mit anderen Landesgeschäftsstellen sei gewesen, dass das Burgenland ein anderes Zielgebiet (Ziel 1) als z.B. Wien, Niederösterreich oder Steiermark (Ziel 3) war.*

19.4 Der RH nahm den Standpunkt des AMS Österreich grundsätzlich zur Kenntnis. Seiner Ansicht nach sollte allerdings unter Abwägung von Kosten- und Nutzenüberlegungen die Durchführung von Wettbewerbsverfahren forciert werden, um eventuelle Preisvorteile nutzen zu können.

Werbemaßnahmen

20.1 In der Programmperiode 2000 bis 2006 standen im Rahmen der so genannten Technischen Hilfe rd. 1,1 Mill. EUR für Maßnahmen der Werbung, Begleitung und Evaluierung zur Verfügung. Die veranschlagten Mittel wurden zu mehr als 80 % ausgeschöpft und in erster Linie von der Verwaltungsbehörde für die Herstellung und Verbreitung von Werbemitteln verwendet. Die Kosten dafür übernahm zu 75 % der ESF, die nationale Kofinanzierung war von den beteiligten Stellen im Burgenland aufzubringen.

Im August 2002 suchte das AMS Burgenland per Einschaltung in einer regionalen Wochenzeitung Interessenten für die Planung und Durchführung einer Informationskampagne. Ziel dieser geplanten Werbemaßnahme war, die Öffentlichkeit über die zentrale Rolle des AMS Burgenland bei der Umsetzung des ESF zu informieren. Dieser Aspekt war aus Sicht der Landesgeschäftsführung durch die Aktivitäten der Verwaltungsbehörde noch nicht ausreichend dargestellt worden. Im Oktober 2002 präsentierten zwei Werbeagenturen ihre Entwürfe; das Ergebnis der Angebotsbewertung wurde nicht dokumentiert.

Im Dezember 2002 beauftragte das AMS Burgenland den Bestbieter mit der Umsetzung des vorgeschlagenen Konzeptes innerhalb eines Jahres. Dabei akzeptierte das AMS Burgenland Abweichungen vom Vertragsinhalt, indem es etwa auf die Vorlage der geforderten Leistungsnachweise für durchgeführte Werbeeinschaltungen verzichtete. Der Auftragnehmer wurde ebenfalls von der Verpflichtung befreit, einen Endbericht zu erstellen. Das AMS Burgenland besaß keine Kopien der 2002 produzierten Fernsehspots. Es war ihm – auf Anfrage des RH –

Ausschreibungsverfahren

auch nicht möglich, entsprechende Kopien vom Auftragnehmer zu organisieren, weil über dessen Vermögen in der Zwischenzeit ein Konkursverfahren eröffnet wurde.

20.2 Der RH merkte kritisch an, dass die Informationskampagne des AMS Burgenland mangelhaft administriert wurde. Er empfahl, bei vergleichbaren Vereinbarungen in Zukunft sorgfältiger vorzugehen und auf vertraglich festgelegte Nachweise und Berichte nicht zu verzichten, um so die vollständige Abwicklung belegen zu können. Darüber hinaus sollten Fernsehspots zumindest als Kopie im Einflussbereich des Auftraggebers verwahrt werden, um sie auch für andere Zwecke, bspw. im Rahmen von Vorträgen, Messen etc. einsetzen zu können.

20.3 *Das AMS Österreich sagte dies zu.*

21.1 In den Jahren 2000, 2002, 2006 und 2007 ließ die Verwaltungsbehörde Meinungsumfragen durchführen, um die Wirkung der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu evaluieren. Der Bekanntheitsgrad des AMS Burgenland als eine mit Angelegenheiten des ESF betrauten Stelle wurde im Gegensatz zu einem anderen Endbegünstigten nicht erhoben.

21.2 Das AMS Burgenland hätte die Verwaltungsbehörde darauf hinzuweisen, dass sie die Interessen aller Beteiligten an der Abwicklung des ESF im gleichen Ausmaß wahrzunehmen habe.

21.3 *Das AMS Österreich sagte dies zu.*

Analyse und Beurteilung der Anträge

22.1 Das AMS Burgenland verfügte in der Programmperiode 2000 bis 2006 über kein standardisiertes Verfahren für die Analyse und Beurteilung von Anträgen bei der Vergabe von Kursmaßnahmen mit nur einem Bieter. Der zuständige Sachbearbeiter orientierte sich bei der inhaltlichen und wirtschaftlichen Prüfung ausschließlich an Erfahrungswerten. Abweichungen davon wurden mit den Bietern mündlich geklärt und hatten allenfalls die Übermittlung eines neuen Angebotes zur Folge. Weder das Ergebnis der Analyse noch die Beurteilung des Antrages wurden aufgezeichnet. Preisvergleiche mit anderen Landesgeschäftsstellen spielten eine untergeordnete Rolle.

- 22.2** Der RH bemängelte, dass die Analyse und Beurteilung von Anträgen beim Vergabeverfahren mit nur einem Bieter nicht geregelt waren. Er empfahl, den Ablauf zu strukturieren, das Ergebnis zu dokumentieren und bei standardisierten Kursmaßnahmen länderübergreifende Preisvergleiche vorzusehen.
- 22.3** *Das AMS Österreich sagte zu, dass das AMS Burgenland den Entscheidungsfindungsprozess und die Verhandlungen mit dem Bieter zukünftig genauer dokumentieren und dem jeweiligen Akt in schriftlicher Form beilegen werde; Preisvergleiche seien bereits in der Vergangenheit durchgeführt worden und würden zukünftig ebenfalls dokumentiert werden.*
- 23.1** Im Februar 2001 hielt die Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich in einer internen Richtlinie fest, dass eine Nutzwertanalyse durchzuführen sei, wenn bei der Vergabe von Kursmaßnahmen zwei oder mehrere Angebote vorlagen. Dieses standardisierte Verfahren zur Ermittlung des Bestbieters berücksichtigte sowohl wirtschaftliche als auch inhaltliche Aspekte, wie z.B. die Qualifikation der Vortragenden. Die Kriterien und deren Gewichtung waren bereits im Zuge der Ausschreibung bekanntzugeben, wobei der Anteil des Preises bei zwischen 30 % und 50 % der zu vergebenden Punkte liegen musste.
- Weiters legte die Bundesgeschäftsstelle fest, dass jede Nutzwertanalyse von mindestens zwei Mitarbeitern durchzuführen war. Sie konnten aber frei entscheiden, in welcher Form die Ergebnisse des Verfahrens aufzuzeichnen waren. Die Mitarbeiter des AMS Burgenland nutzten ein dafür vorgegebenes Formular, schränkten dessen Verwendung aber im Wesentlichen auf die Punktevergabe und die Ermittlung der Rangliste ein. Kommentare zur Bewertung hielten sie in der Regel in ihren eigenen Unterlagen fest.
- 23.2** Die Nutzwertanalyse entsprach den Bedingungen eines ordnungsgemäßen Bewertungsverfahrens. Der RH beanstandete, dass der Gebrauch des Formulars nicht verpflichtend vorgeschrieben war. Außerdem sollte in einer zukünftigen Version der internen Richtlinie darauf hingewiesen werden, dass aus Gründen der einfacheren Nachvollziehbarkeit alle relevanten Informationen in einem Dokument zu erfassen sind.

Ausschreibungsverfahren

24.1 Die jeweiligen Richtlinien der Antragsbewertung für Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte schrieben kein einheitliches Verfahren vor, sondern legten lediglich die Grundlagen für die Analyse und Beurteilung der Förderbegehren fest. Die zuständige Abteilung des AMS Burgenland entwickelte daraus in einem mehrjährigen Prozess ein umfangreiches Procedere, das die Prüfung des betriebswirtschaftlichen Konzeptes ebenso miteinbezog wie die Bewertung des arbeitsmarktpolitischen Erfolges der Maßnahme.

Die jeweils gültigen Kriterien gab das AMS Burgenland stets vor Einbringung des Begehrens bekannt. Auf dessen Übermittlung folgte ein Gespräch mit dem Träger der Einrichtung, das allerdings in keinem der vom RH überprüften Fälle aktenmäßig erfasst wurde. Die Teilergebnisse des Bewertungsverfahrens wurden darüber hinaus unübersichtlich und über mehrere Aktenordner verteilt abgelegt.

24.2 Der RH hob das Verfahren zur Bewertung von Anträgen für Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte positiv hervor, wies aber gleichzeitig auf Schwächen bei der Nachvollziehbarkeit hin. Das AMS Burgenland nahm die Anregungen des RH – Protokollierung der Besprechung und übersichtliche Ablage der Bewertung – bereits während der Überprüfung positiv auf und sagte deren Umsetzung zu.

25.1 Der RH überprüfte die Akten der von ihm gezogenen Zufallsstichprobe im Hinblick auf Vollständigkeit und Übersichtlichkeit der Dokumentation. In einigen Fällen fehlten Unterlagen bzw. waren diese nicht systematisch abgelegt.

25.2 Aufgrund von Mängeln bei der Dokumentation empfahl der RH, auf die Vollständigkeit der Förderakten zu achten und durch die Einführung von Inhaltsverzeichnissen deren Übersichtlichkeit zu erhöhen.

25.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich wurden die Empfehlungen des RH zwischenzeitlich umgesetzt.*



Ausschreibungsverfahren

BMASK

Umsetzung des Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland

Ausschreibungsver-
fahren in der ESF-
Periode 2007 bis
2013

26.1 Infolge einer Novelle des Bundesvergabegesetzes 2002, BGBl. I Nr. 17/2006, trat mit 1. Jänner 2007 eine neue interne Richtlinie des AMS Österreich zur Vergabe von Kursmaßnahmen in Kraft. Sie hatte durch den Umstieg von Förder- auf Werkverträge zwar erhebliche Auswirkungen auf die Regelung des Ausschreibungsverfahrens, sah aber keine Änderungen im Bereich der Antragsbewertung vor. Eventuelle negative Erfahrungen früherer Programmperioden spielten bei der Überarbeitung der Richtlinie keine Rolle.

Ab dem 3. Quartal 2006 leitete das AMS Burgenland mehr als 100 Ver-
gabeverfahren für Kursmaßnahmen mit Durchführung im Jahr 2007
ein. Der RH zog daraus eine Stichprobe von rd. 5 %. In allen von ihm
überprüften Fällen war die im Einladungsschreiben angeführte recht-
liche Begründung für das gewählte Ausschreibungsverfahren falsch.

26.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das AMS Burgenland die Gestal-
tung der Einladungsschreiben nicht mit der notwendigen Sorgfalt
durchführte.

26.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei der Mangel bei den Einla-
dungsschreiben auf einen Fehler beim IT-mäßigen Duplizieren von Ein-
ladungsschreiben zurückgegangen. Der Fehler sei im Juli 2007 behoben
worden.*

27 Mit 1. März 2007 trat eine neue Richtlinie für die Förderung von Qua-
lifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte in Kraft. Die Einschränkung
des förderbaren Personenkreises bildete dabei die mit Abstand wich-
tigste Neuerung im Vergleich zu den Regelungen der Programmperi-
ode 2000 bis 2006. Das Ausschreibungsverfahren und die Antragsbe-
wertung blieben unverändert.

Da Mitte 2007 die Genehmigung des Operationellen Programmes für die
Programmperiode 2007 bis 2013 noch nicht vorlag, setzte das AMS Bur-
genland noch keine Initiativen zur Bewerbung und Bekanntmachung
des Förderprogramms. Ungeachtet dessen lagen mit 30. Juni 2007
bereits rd. 200 Förderungsanträge vor. Davon musste das AMS Bur-
genland aufgrund der Einschränkung des förderbaren Personenkreises
rund ein Drittel ablehnend beurteilen.

Zuschlagsverfahren

Zuschlagsverfahren
2000 bis 2006

- 28** In der Programmperiode 2000 bis 2006 waren die Endbegünstigten im Burgenland verpflichtet, alle eingehenden Anträge zu prüfen und bei positiver Beurteilung kurze Projektbeschreibungen anzufertigen. Diese Unterlagen mussten vor dem Termin der nächsten Koordinierungssitzung an die anderen Teilnehmer übermittelt werden, die ihrerseits sämtliche Anträge einer neuerlichen Prüfung unterzogen.

Bei Übereinstimmung mit den im Einheitlichen Programmplanungsdokument angeführten Selektionskriterien empfahlen die Mitglieder der Koordinierungssitzung die Förderung des Projektes aus ESF-Mitteln. Im Falle einer Ablehnung blieb dem Endbegünstigten die Möglichkeit, das Projekt vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren. Da die Koordinierungssitzungen in Abständen von zwei Monaten tagten, konnte bei dringenden Entscheidungen die erforderliche Empfehlung für eine ESF-Finanzierung auch durch einen Umlaufbeschluss eingeholt werden.

- 29.1** Im Burgenland konnten Anträge für Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte bei zwei Endbegünstigten eingebracht werden. Während das AMS Burgenland benachteiligte Arbeitnehmergruppen (bspw. Ältere, gering Qualifizierte) unterstützte, förderte die Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft – WiBAG (WiBAG) Unternehmer und leitende Angestellte. Das AMS Burgenland und die WiBAG vereinbarten, Anträge auf direktem Wege an den jeweils zuständigen Endbegünstigten weiterzuleiten, auch wenn diese nicht bei der korrekten Förderstelle eingebracht wurden. Darüber hinaus galt der erste Eingangsstempel für die Wahrung der Frist zur Antragsbearbeitung.

- 29.2** Der RH hob die unbürokratische und kundenfreundliche Lösung positiv hervor.

- 30.1** Im September 2001 legte die Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich in den so genannten „Allgemeinen Bestimmungen“¹⁾ die Pflichten der Auftragnehmer bei der Durchführung von Kursmaßnahmen fest. Dieses Dokument wurde mehrmals überarbeitet und musste von den Förderungswerbern bereits bei der Antragsstellung in der jeweils gültigen Fassung akzeptiert werden.

¹⁾ Die volle Bezeichnung des Dokuments lautet: „Allgemeine Bestimmungen zur Gewährung von Beihilfen an Bildungsträger für die entstehenden Personal- und Sachkosten bei der Durchführung von Bildungsmaßnahmen, die vom AMS übertragen werden“.

Das AMS Burgenland wies darüber hinaus in der Fördermitteilung – jenem Schreiben, in dem es den Bestbieter über die Zuschlagserteilung informierte – nochmals explizit auf die verpflichtende Einhaltung der „Allgemeinen Bestimmungen“ hin, unterließ jedoch genauere Angaben zur jeweils gültigen Version. Einige Fördermitteilungen enthielten sogar den Hinweis auf die im August 2001 ausgelaufene Vorgängerregelung.

30.2 Der RH bemängelte den Verweis auf bereits außer Kraft getretene Regelungen. Er empfahl dem AMS Burgenland, in den Fördermitteilungen auf die jeweils gültige Fassung der „Allgemeinen Bestimmungen“ hinzuweisen, um mögliche Irrtümer von Seiten der Förderungswerber bezüglich der anzuwendenden Vorschriften zu vermeiden.

30.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei die Empfehlung des RH umgesetzt worden.*

31 Bei Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten war die Zuschlagserteilung des AMS Burgenland mit der Annahme der Fördervereinbarung durch den Träger der Einrichtung verbunden. Dieses mehrseitige Dokument enthielt eine Auflistung allgemeiner und projektspezifischer Pflichten des Auftragnehmers.

32 Das AMS Burgenland erteilte Förderungswerbern für Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte den Zuschlag erst nach Vorliegen der Empfehlung durch die Koordinierungssitzung. In einer Mitteilung waren überdies die Auflagen angeführt, die vor Auszahlung der Fördermittel zu erfüllen waren. Da die Förderungsbedingungen Bestandteil des Antragsformulars waren, hatte sie der Antragsteller bereits bei der Einbringung des Förderbegehrens zur Kenntnis zu nehmen.

Zuschlagsverfahren

- 33** Alle Kursmaßnahmen wurden hinsichtlich Fortschritt und Erfolg aufgrund von Indikatoren bewertet, die in den „Allgemeinen Bestimmungen“ sowie in den jeweiligen Ausschreibungstexten angeführt waren. Die Maßnahmenträger waren verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Teilnehmerlisten an die zuständige regionale Geschäftsstelle zu übermitteln und Abschlussberichte vorzulegen. Diese hatten die Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen sowie von Auswertungen quantitativer Zielvorgaben zu berücksichtigen.¹⁾

¹⁾ z.B. 30 % der Teilnehmer sollten drei Monate nach Beendigung der Maßnahme einen ausbildungsadäquaten Ausbildungsplatz erhalten; 70 % der Teilnehmer müssen die im schriftlich ausgearbeiteten Bildungsplan fixierten Ausbildungsmodule positiv abschließen (Prüfungsnachweise)

Für die Bewertung von Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten forderte das AMS Burgenland in der Fördervereinbarung von den Trägern der Einrichtungen jährlich sowohl Zwischen- als auch Endberichte sowie vierteljährlich den Nachweis der Personalkosten. Das AMS Burgenland bewertete den Erfolg von Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte anhand der gemäß den Förderungsbedingungen vorgelegten Kursbesuchsbestätigungen.

Zuschlagsverfahren 2007 bis 2013

- 34.1** Der Entwurf des Operationellen Programmes sah auch in der Programmperiode 2007 bis 2013 die Abhaltung von Koordinierungssitzungen vor. Laut Auskunft der Verwaltungsbehörde war geplant, die kurzen Projektbeschreibungen nicht mehr auf dem Postweg an die anderen Teilnehmer zu übermitteln, sondern in einer Datenbank zu erfassen, auf die alle Mitglieder der Koordinierungssitzung über das Internet zugreifen konnten.
- 34.2** Der RH anerkannte die Bemühungen, das Zuschlagsverfahren zu vereinfachen.
- 35.1** Mit 1. Jänner 2007 traten zwei interne Richtlinien des AMS Österreich in Kraft, die die Vergabe (siehe dazu auch TZ 26) und Abrechnung von Kursmaßnahmen neu regelten. Demnach waren mit den Bildungsträgern keine Förderverträge, sondern nur mehr Werkverträge abzuschließen. Diese Änderung hatte Auswirkungen auf den Inhalt der „Allgemeinen Bestimmungen“ und wurde mit Vereinfachungen im Bereich der Abrechnung sowie bei der Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen begründet.

Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland

- 35.2** Der RH beurteilte den Umstieg auf Werkverträge grundsätzlich positiv, weil dem AMS Burgenland durch die einfachere Rechnungskontrolle mehr Ressourcen für Qualitätskontrollen zur Verfügung standen. Darüber hinaus konnte auch besser auf inhaltliche Mängel bei der Abwicklung von Kursmaßnahmen reagiert werden.

Monitoring und begleitende Kontrolle

Monitoring des
Gesamtprogramms

- 36** Monitoring ist ein Überbegriff für alle Arten der systematischen Erfassung, Beobachtung oder Überwachung eines Vorganges oder Prozesses mittels technischer Hilfsmittel oder anderer Beobachtungssysteme.

Im Bereich des ESF war jeder Endbegünstigte (AMS Burgenland, Bundessozialamt und Land Burgenland) selbst für die Erfassung der erforderlichen Daten verantwortlich. Im BMWA wurden diese gesammelt, zusammengefasst und an die Monitoringstelle des Landes Burgenland übermittelt, die daraus einen so genannten Jahresdurchführungsbericht für das Ziel 1-Programm erstellte. Der Begleitausschuss musste den Bericht genehmigen, bevor er an die EU weitergeleitet werden konnte.

- 37** Das Monitoring des Endbegünstigten Land Burgenland erfolgte durch die Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. und erfasste vor allem die finanziellen Kennzahlen des Projektes, eine kurze Projektbeschreibung und die Daten der Indikatoren. Zu den Aufgaben im Rahmen des Monitoring zählten neben der Weiterleitung der Daten an das BMWA auch die Kontrolle des Umsetzungsstandes und die Bereitstellung von Informationen an die Verwaltungsbehörde. Darüber hinaus hatte die Abteilung „Monitoring“ der Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. auch beratende Funktion in den ESF-Koordinierungssitzungen.

- 38.1** Für das AMS Burgenland führte die Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich das Monitoring durch. Neben den vierteljährlichen Ausgabenmeldungen gab es noch einen vom AMS Österreich erstellten Jahresbericht. Die erforderlichen Daten wurden dabei aus bestehenden IT-Applikationen gewonnen und im Datawarehouse des AMS Österreich die entsprechenden Auswertungsmöglichkeiten geschaffen. Aufgabe der Landesgeschäftsstelle war in erster Linie für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten zu sorgen, während der Bericht von der Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich erstellt und an das BMWA weitergeleitet wurde.

Monitoring und begleitende Kontrolle

Der Bericht beinhaltete die finanziellen Indikatoren (verausgabte Mittel), aufgliedert nach Schwerpunkten und eine Darstellung der sozio-demografischen Indikatoren (z.B. Alter und Geschlecht der Teilnehmer, Ausbildung, Nationalität, Anzahl der Projekte etc.). Die Europäische Kommission erhielt den Bericht rd. sechs Wochen vor dem Begleitausschuss, der den Bericht letztlich genehmigte. Änderungswünsche der Europäischen Kommission gab es bisher nicht.

38.2 Das System des Monitoring schien dem RH als ausreichend. Durch die Integration in bereits bestehende IT-Systeme gelang es dem AMS Österreich, den Aufwand für das Monitoring gering zu halten. Die Monitoringdaten hatten keinen Nutzen für das AMS Österreich; eine Steuerung war aufgrund des nur einmal jährlich zu erstellenden Berichtes nicht möglich. Für diese Zwecke standen allerdings Controllingberichte und Sonderauswertungen des Datawarehouse des AMS Österreich zur Verfügung.

Begleitende Kontrolle der Kursmaßnahmen des AMS Burgenland

39 Entsprechend einer Richtlinie des AMS Österreich¹⁾ hatten sowohl die Landesgeschäftsstellen als auch die regionalen Geschäftsstellen die Durchführung einer Kursmaßnahme zu überprüfen und zu begleiten, um auf Fehlentwicklungen rechtzeitig reagieren zu können und entsprechende Korrekturen zu veranlassen. Insbesondere standen folgende Methoden zur Verfügung:

¹⁾ Richtlinie zur Förderung von Bildungsmaßnahmen, Übertragungsverfahren (FBM1)

- Vergleich der Übereinstimmung von Konzept und Praxis (bspw. Lehrpersonal, Ausstattung der Räumlichkeiten, Zeitplan),
- Teilnehmerbefragungen,
- Beobachtung des Zwischenerfolges sowie
- Prüfung der Maßnahmenunterlagen.

- 40.1** Die Landesgeschäftsstelle legte fest, wer die einzelnen Prüfschritte durchzuführen hatte. Die Verantwortung für diese Aufgaben trugen in der Regel die für die jeweilige Maßnahme zuständigen Kursbetreuer der regionalen Geschäftsstelle. Die genaue Tätigkeit dieser Kursbetreuer konnte durch das AMS Burgenland nicht nachgewiesen werden, weil keine Aufzeichnungen bzw. Dokumentationen über die durchgeführten Prüfungshandlungen existierten. Die dem RH vorgelegten Förderakten enthielten ebenfalls keine Hinweise auf die Aktivitäten der Kursbetreuer.
- 40.2** Der RH bemerkte kritisch das Fehlen von entsprechenden Aufzeichnungen. Der Landesgeschäftsstelle war es daher nicht möglich, die Tätigkeit der Kursbetreuer hinsichtlich Qualität und Ordnungsmäßigkeit der von ihnen durchgeführten Prüfungen nachzuvollziehen.
- 40.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich habe das AMS Burgenland im Juli 2007 die regionalen Geschäftsstellen verpflichtet, künftig jeden Kontakt vor Ort in der eigenen IT des AMS Österreich zu dokumentieren.*
- 41.1** Die Abteilung „Förderungen“ der Landesgeschäftsstelle Burgenland führte stichprobenweise ebenfalls Prüfungen vor Ort bei Kursträgern durch. Die Prüfung erfolgte durch Befragung der Trainer und Teilnehmer, sowie anhand einer Kontrolle der Stundenpläne und der Kursunterlagen. Die Ergebnisse wurden in Form von Aktenvermerken festgehalten und abgelegt. Von den jährlich rd. 300 vom AMS Burgenland veranstalteten Kursmaßnahmen überprüfte die Maßnahmenkontrolle der Landesgeschäftsstelle drei Maßnahmen bzw. 1 %. Die Dauer einer Prüfung belief sich auf maximal eine Stunde. Dem RH konnte keine Liste der in der Programmperiode 2000 bis 2006 überprüften Maßnahmen vorgelegt werden.
- 41.2** Der RH bemängelte die geringe Zahl der durchgeführten Prüfungen. Es hätten zumindest 5 % der Maßnahmen, d.h. etwa 15 pro Jahr geprüft werden müssen. Darüber hinaus kritisierte er die fehlende Nachvollziehbarkeit der Aktivitäten der Maßnahmenkontrolle der Landesgeschäftsstelle Burgenland.
- 41.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich würden bereits seit 2007 Vor-Ort-Kontrollen verstärkt wahrgenommen. Der Empfehlung des RH werde Folge geleistet.*

Monitoring und begleitende Kontrolle

Begleitende Kontrolle der Individualförderungen des AMS Burgenland

42 Im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte war ausschließlich die Landesgeschäftsstelle für die Antragsgewährung und die Kontrolle zuständig. Zunächst führte sie eine formale Überprüfung der Anträge durch. Nach der entsprechenden Richtlinie des AMS Burgenland war dabei unter anderem auf Folgendes zu achten:

- Rechtzeitigkeit der Antragstellung,
- Beschäftigung in einem Klein- und Mittelbetrieb,
- Qualifikation und das Alter der zu fördernden Personen,
- Art und die Dauer des Kurses,
- Vorhandensein eines Bildungsplans sowie eines Teilnehmerblattes.

Die Dokumentation der gesetzten Prüfungshandlungen erfolgte mittels eines Laufzettels. Die ESF-Koordinierungssitzung empfahl die Gewährung der Förderung. Nach Ende der Maßnahme hatte das geförderte Unternehmen die Zahlungsbestätigung, die Teilnahmebestätigung und die Lohnkonten für den Zeitraum der Maßnahme an das AMS Burgenland zu übermitteln. Die Landesgeschäftsstelle prüfte anhand dieser Unterlagen die widmungsgemäße Verwendung der Mittel. Die Auszahlung erfolgte im Nachhinein.

43.1 Bei Antragstellung genügte es, Kopien der Belege vorzulegen oder diese an das AMS Burgenland per Fax zu übermitteln. Die Abteilung „Förderungen“ der Landesgeschäftsstelle führte daher im Nachhinein Kontrollen von etwa 5 % des gesamten finanziellen Volumens durch. Anlässlich dieser Prüfungen, die bei den geförderten Unternehmen stattfanden, wurden die Originalbelege kontrolliert (Rechnungen, Zahlungsbestätigungen, Kontoauszüge) und die Teilnehmer befragt. Die Dokumentation geschah in Form von Prüfzetteln, die Angaben über das Unternehmen, die Maßnahme, die Teilnehmer und die überprüften Belege enthielten. Diese Kontrollen bestätigten in nahezu 100 % der Fälle den korrekten Ablauf des Verfahrens.

43.2 Der RH bewertete sowohl die Anzahl der durchgeführten Kontrollen als auch die Dokumentation als ausreichend. Sollten allerdings bei künftigen Überprüfungen Mängel aufgedeckt werden, wäre durch die Landesgeschäftsstelle Burgenland für eine Ausweitung der Stichprobe zu sorgen.

43.3 *Das AMS Österreich sagte dies zu.*



Monitoring und begleitende Kontrolle

BMASK

Umsetzung des Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland

Begleitende Kontrolle bei Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten

44.1 Für die begleitende Kontrolle der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte war ein Mitarbeiter der Abteilung „Förderungen“ in der Landesgeschäftsstelle Burgenland zuständig. Die geförderten Einrichtungen hatten einen Halbjahres- und Jahresbericht über den Verlauf des Projektes, sowie quartalsweise einen Nachweis des Beschäftigtenstandes und der Personalkosten vorzulegen. Die Berichte wurden auf Plausibilität geprüft und mit den in der IT des AMS Österreich erfassten Daten verglichen. Darüber hinaus verglich die Landesgeschäftsstelle die Effektivität und Entwicklung der Projekte anhand der Berichte über mehrere Jahre. Seit 2004 mussten zusätzlich Teilnehmerbefragungen durchgeführt werden.

Im Zuge der jährlichen Endabrechnung der Projekte führte der Mitarbeiter der Abteilung „Förderungen“ Vor-Ort-Kontrollen durch. Dabei erfolgten nicht nur die Prüfung der Buchhaltung, sondern auch der Räumlichkeiten, der Maschinen und der Ausstattung. Ebenso wurde auf das Vorhandensein des EU-Logos geachtet. Das Ergebnis der Prüfung wurde in Form eines Aktenvermerkes festgehalten; sonstige schriftliche Aufzeichnungen gab es nur im Falle von größeren Beanstandungen. Es existierte keine Checkliste zur Dokumentation und Standardisierung der einzelnen Prüfschritte. Die Vor-Ort-Kontrollen fanden ausschließlich vorangemeldet statt.

44.2 Nach Ansicht des RH führte die Landesgeschäftsstelle Burgenland in erster Linie eine nachträgliche Kontrolle durch. Der RH empfahl, künftig auch unangemeldete Vor-Ort-Besuche durchzuführen und die genaue Vorgangsweise anhand von Checklisten festzulegen.

44.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich würden unangemeldete Projektbesuche kaum eine Qualitätssteigerung bringen, weil es Projektformen gäbe (z.B. Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung), bei denen die Transitarbeitskräfte bei verschiedenen Betrieben in Überlassung seien. Der Empfehlung hinsichtlich der Checklisten werde Folge geleistet.*

44.4 Der RH erwiderte, dass unangemeldete Vor-Ort-Kontrollen dazu beitragen, die Qualität der erbrachten Leistungen zu erhöhen. Bei den meisten Projekten waren zudem die Transitarbeitskräfte im Betrieb anwesend. Nur bei einigen Projekten handelte es sich um Arbeitskräfteüberlassungen, wobei aber auch in diesen Fällen unangemeldete Kontrollen zweckmäßig wären.

Monitoring und begleitende Kontrolle

Änderungen bei
Monitoring und Kont-
rolle in der ESF-Peri-
ode 2007 bis 2013

- 45** Das Monitoring des Gesamtprogrammes der Programmperiode 2007 bis 2013 sollte im Wesentlichen gleich aufgebaut sein wie in der vorangegangenen Periode. Das AMS Österreich beabsichtigte weiterhin die benötigten Daten für das Monitoring in die eigene IT zu integrieren. Allerdings sollten nur noch endabgerechnete Projekte in das Monitoring aufgenommen werden.
- 46.1** Die begleitende Kontrolle der vom AMS Burgenland durchgeführten Kursmaßnahmen gewann erst mit dem Übergang von Förder- auf Werkverträge (ab 2007) eine größere Bedeutung. Während bei Förderverträgen im Wesentlichen die Kostenkontrolle genügte, erforderten Werkverträge eine stärkere inhaltliche Kontrolle.
- Aufgrund der gestiegenen Anforderungen und der Ergebnisse eines 2006 von der Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich veranstalteten Workshops erließ die Abteilung „Förderungen“ der Landesgeschäftsstelle eine Arbeitsanleitung, die vor allem die Aufgaben der regionalen Kursbetreuer bei der Kontrolle von Maßnahmen regelte. Zur Dokumentation der gesetzten Kontrollschritte standen ab 2007 Checklisten für die Kursbetreuer und die Maßnahmenkontrolle der Landesgeschäftsstelle zur Verfügung.
- 46.2** Der RH wertete die nunmehr einheitlich geregelte Vorgangsweise positiv. Allerdings stellten die Checklisten für ihn nur Mindeststandards bezüglich des Inhaltes und der Dokumentation der Prüfhandlungen dar. Auch die Qualität der Maßnahmendurchführung wäre verstärkt zu prüfen.
- 47.1** Die Maßnahmenkontrolle der Landesgeschäftsstelle hielt ab 2007 die Ergebnisse ihrer Kontrollen in Protokollen fest. Diese enthielten unter anderem Angaben über Personal, Kursinhalte, Organisation und die Lernfortschritte der Teilnehmer. Darüber hinaus war geplant, jährlich pro regionaler Geschäftsstelle mindestens drei Maßnahmen im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen zu überprüfen.
- 47.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des AMS Burgenland, die Kontrollintensität zu erhöhen.



Monitoring und begleitende Kontrolle

BMASK

Umsetzung des Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland

48.1 Im Bereich der begleitenden Kontrolle der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte schloss die Landesgeschäftsstelle ab 2007 mit den Trägerorganisationen Zielvereinbarungen ab. Diese enthielten neben den Zielen, z.B. Motivation zur vermehrten Arbeitsleistung, auch die zur Zielerreichung durchzuführenden Maßnahmen.

Zur Messung der Effektivität diente seit 2006 das so genannte „Verbleibsmonitoring“. Dieses verglich die Beschäftigungszeiten vor bzw. nach der Maßnahme und ermittelte daraus eine Beschäftigungsänderung. Die Daten wurden für die Information an die Führungskräfte, zum Vergleich der regionalen Geschäftsstellen untereinander und bei den Verhandlungen über Vertragverlängerungen zwischen dem AMS Burgenland und den Trägerorganisationen verwendet.

48.2 Der RH beurteilte das „Verbleibsmonitoring“ zwar nicht als klassisches Instrument der begleitenden Kontrolle, jedoch konnte es im Bereich der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte aufgrund der langen Dauer dieser Maßnahmen sehr wohl als solches benutzt werden. Den Abschluss von Zielvereinbarungen bewertete der RH positiv.

Berichtswesen

Art und Häufigkeit
von Berichten

49.1 Die Verwaltungsbehörde hatte entsprechend der VO (EG) Nr. 1260/1999 innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf jeden Jahres der Europäischen Kommission einen jährlichen Durchführungsbericht vorzulegen. Diese Berichte enthielten unter anderem Angaben zu

- den Rahmenbedingungen,
- dem Umsetzungsstand der Schwerpunkte und Maßnahmen,
- der finanziellen Abwicklung sowie
- den getroffenen Maßnahmen zur Sicherung der Qualität und Effizienz der Durchführung.

Das Programm-Monitoring der Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft m.b.H. für das Ziel 1-Programm legte zweimal jährlich einen Umsetzungsbericht vor. Dieser beinhaltete allgemeine Informationen über die Programmperiode 2000 bis 2006 sowie aktuelle Daten und Tabellen zum Umsetzungsstand sämtlicher EU-Förderungsprogramme im Burgenland.

Berichtswesen

Die Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich erstellte in Zusammenarbeit mit der Landesgeschäftsstelle Burgenland jedes Jahr einen Monitoring-Bericht über die Durchführung der aus Mitteln des ESF geförderten Maßnahmen.

49.2 Der RH hielt das Berichtswesen für ausreichend und zweckmäßig.

Anforderungen an das Berichtswesen in der ESF-Periode 2007 bis 2013

50.1 Das Berichtswesen für die neue Programmperiode wurde in der VO (EG) Nr. 1083/2006 geregelt. Die Verwaltungsbehörde hat der Europäischen Kommission erstmals im Jahr 2008 und danach jedes weitere Jahr jeweils bis zum 30. Juni einen Bericht vorzulegen. Bis 31. März 2017 ist ein abschließender Bericht zu erstatten. Im Unterschied zur vorangegangenen Programmperiode sind die Grunddaten und Indikatoren in diesen Berichten wesentlich detaillierter darzustellen. Dieser Detaillierungsgrad wurde von Österreich in den Verhandlungen zu den Strukturfondsverordnungen mehrfach kritisiert, weil dies einen erhöhten Verwaltungsaufwand erfordern werde.

50.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass dieser zusätzliche Aufwand nur schwer zu rechtfertigen sein wird, weil der Anteil der ESF-Mittel in dieser Periode wesentlich geringer sein wird als in der vorangegangenen und der Umfang des bisherigen Berichtswesens ausreichte.

Evaluierung

Bewertung des gesamten Programmes

51 Entsprechend den Bestimmungen und Vorgaben der EU waren die folgenden Maßnahmen zur Begleitung und Bewertung des Programmes vorgesehen:¹⁾

¹⁾ vgl. Art. 41–43 VO (EG) Nr. 1260/1999

- eine ex ante-Bewertung,
- eine Halbzeitbewertung sowie
- eine ex post-Bewertung.

52 Die ex ante-Bewertung nahmen externe Fachleute im Auftrag der Verwaltungsbehörde vor. Insbesondere hinterfragten diese die Ausgangslage, die Rahmenbedingungen, die Situation der Umwelt und die Verwirklichung der Chancengleichheit von Männern und Frauen. Die Ergebnisse der Bewertung wurden im Rahmen der Planung (z.B. von der Verwaltungsbehörde) laufend in die Programmentwicklung, insbesondere in die Formulierung der Schwerpunkte und der Maßnahmen, eingearbeitet.

53 Nach Ablauf der halben Programmperiode war eine Halbzeitbewertung durchzuführen. Diese sollte die Zweckmäßigkeit des Programmes sowie die Abwicklung von Projekten prüfen und allfällige Änderungsvorschläge machen. Die Halbzeitbewertung musste bis Ende 2005 aktualisiert werden und floss in die Planung der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 ein.

Für die Durchführung von Halbzeitbewertungen wurde bei der Österreichischen Raumordnungskonferenz eine Koordinations- und Arbeitsplattform „Evaluierung“ eingerichtet, die Anforderungsprofil und Ausschreibungsunterlagen erarbeitete und die Evaluierungen beauftragte. Für das Ziel 1-Programm Burgenland erhielt ein Unternehmen den Zuschlag.

54.1 Die Evaluierung ergab, dass die Ziele in allen Maßnahmen erreicht bzw. sogar übererfüllt werden konnten. Der Anteil neuer Maßnahmen war allerdings unterdurchschnittlich; die Förderstellen griffen überwiegend auf bewährte Maßnahmen zurück. Eine verstärkte Verankerung des Zieles der Chancengleichheit schien notwendig. Die Evaluatoren bemängelten ebenfalls das Fehlen von Aussagen zum Arbeitsmarkterfolg von Maßnahmen.

54.2 Der RH beurteilte die Programmumsetzung grundsätzlich positiv. Er wies aber auf die Notwendigkeit hin, die in der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 im geringeren Umfang zur Verfügung stehenden Mittel noch stärker zu fokussieren.

54.3 *Das AMS Österreich sagte dies zu.*

Evaluierung

Bewertung von Maßnahmen durch das AMS Österreich

55 Die ex post-Bewertung des Zeitraumes 2000 bis 2006 muss spätestens drei Jahre nach Ende der Programmperiode abgeschlossen sein und soll eine abschließende Beurteilung des Programm Erfolges vornehmen. Sie lag zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH noch nicht vor.

56 Der RH beurteilte 2002 im Rahmen einer Gebarungsprüfung die Effizienz und Effektivität der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS. Das diesbezügliche Ergebnis wurde im Bericht Reihe Bund 2003/4 veröffentlicht, eine Wiedervorlage an den Nationalrat erfolgte im zweiten Band der Reihe Bund 2007/4.

57.1 Aufbauend auf der vom RH angewendeten Methode und unter Nutzung der Informationen des Datawarehouse des AMS Österreich beschäftigte sich das AMS Österreich ab 2004 intensiver mit der Entwicklung und Analyse von Kriterien zur Messung der Effizienz und Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dabei war in Zukunft die Messung der folgenden Erfolgsdimensionen vorgesehen:

- Arbeitserfolg (Wirkung der Maßnahme auf den Arbeitsmarktsstatus der Maßnahmenteilnehmer),
- Zufriedenheitserfolg (Bewertung der Maßnahmen durch die Teilnehmer),
- Maßnahmenerfolg (Erreichung des inhaltlichen Zieles der Maßnahme) sowie
- Praxiserfolg (Wirkung der Maßnahmen bezüglich der Berufslaufbahn der Teilnehmer).

Bisher standen den Landesgeschäftsstellen bereits elektronische Auswertungsmöglichkeiten zur Messung des Arbeitsmarkt- und des Zufriedenheitserfolgs zur Verfügung. Die Methoden zur Messung des Maßnahmenerfolgs befanden sich zum Teil noch im Entwicklungsstadium. Die Bestimmung des Praxiserfolgs war dem AMS Österreich nicht möglich, weil Informationen bezüglich der Art der Beschäftigung und der Einkommensentwicklung der Teilnehmer nach Beendigung der jeweiligen Maßnahmen fehlten. Dafür beauftragte es im Einzelfall externe Beratungsunternehmen.

57.2 Der RH beurteilte die Überlegungen und Lösungsansätze des AMS Österreich positiv. Er empfahl, die notwendigen Voraussetzungen für deren rasche Umsetzung und Weiterentwicklung zu schaffen.

58.1 Künftig war beabsichtigt, verschiedene Kennzahlen und einen Soll-Ist-Vergleich über das Datawarehouse des AMS Österreich automatisch zu ermitteln und standardmäßig den Landesgeschäftsstellen zur Verfügung zu stellen. Durch diesen Vergleich sollten Entscheidungen über Folgeverträge getroffen bzw. ein möglicher Handlungsbedarf bei einzelnen Maßnahmen festgestellt werden. Der zu erwartende Arbeitsmarkterfolg sollte in der Folge sukzessive in die Fördervereinbarungen bzw. Werkverträge aufgenommen werden.

58.2 Sowohl die Implementierung der Entscheidungshilfen (Kennzahlen) in das IT-System des AMS Österreich als auch deren Integration in die Verträge waren zweckmäßige Maßnahmen.

Bewertung von Maßnahmen durch das AMS Burgenland

59.1 Das AMS Burgenland führte anlässlich der jährlichen Maßnahmenplanung eine Bewertung der Effektivität der in diesem Jahr abgeschlossenen Kursmaßnahmen, Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte durch. Während diese Untersuchungen für die Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte umfassend und vollständig dokumentiert wurden, konnten Bewertungen der Kursmaßnahmen nicht lückenlos vorgelegt und somit vom RH nicht nachvollzogen werden.

Der für die Abwicklung der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte verantwortliche Mitarbeiter führte unter Berücksichtigung der Ergebnisse seiner Bewertungen die jeweils notwendigen Abstimmungsgespräche mit den Trägern.

59.2 Der RH beanstandete die mangelhafte Dokumentation der Bewertung von Kursmaßnahmen und empfahl, sämtliche Bewertungsunterlagen zum Zweck der Nachvollziehbarkeit aufzubewahren.

59.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich werde der Empfehlung des RH nachgekommen.*

**Bewertung der vom
RH ausgewählten
Maßnahmen auf
Effektivität**

60.1 Zur Messung der Effektivität stellte der RH die Beschäftigungszeiten der Kursteilnehmer im Jahr vor Beginn der jeweiligen Maßnahme jenen im Jahr nach Ausscheiden aus der Maßnahme gegenüber (Beschäftigungsänderung).

An den zehn untersuchten Kursmaßnahmen nahmen insgesamt 1.062 Personen teil. Deren durchschnittlicher Beschäftigungsanteil¹⁾ lag in den letzten zwölf Monaten vor Kursbeginn bei 36,5 % und in den zwölf Monaten danach bei 39,6 %. Daher ergab sich eine positive Beschäftigungsänderung von 3,1 %. Die höchste Beschäftigungsänderung erreichte ein im Schwerpunkt Gastgewerbe durchgeführter Lehrgang nach dem Jugendausbildungs-Sicherungsgesetz mit 67,3 % (von 5,1 % auf 72,4 %). Bei den übrigen neun Maßnahmen lag die Bandbreite der Veränderung der Beschäftigungsanteile zwischen – 9,2 % bei einer IT-Übungsfirma und 20,6 % bei der Fachausbildung zum Koch/Kellner.

¹⁾ prozentueller Anteil der Beschäftigungszeiten innerhalb von zwölf Monaten

60.2 Kurse mit einer negativen bzw. geringen Beschäftigungsänderung sollten auch hinsichtlich des Profiles und der Zusammensetzung der Teilnehmer genau analysiert und deren weitere Durchführung im Zweifelsfall überdacht werden. Als positiv war das Ergebnis des Lehrganges nach dem Jugendausbildungs-Sicherungsgesetz zu bewerten. Da es sich bei den Teilnehmern allerdings überwiegend um Schulabgänger handelte, die vor der Maßnahme nur geringe Beschäftigungszeiten aufwiesen, war die hohe Beschäftigungsänderung vorhersehbar.

60.3 *Das AMS Österreich teilte mit, dass es der Ansicht des RH zustimme. Weiters würden Kursmaßnahmen einer ständigen Weiterentwicklung unterliegen – bedingt durch geänderte Rahmenbedingungen, geänderte Anforderungen der Wirtschaft und der potenziellen Teilnehmer.*

61.1 Bei den vom RH untersuchten sieben Sozialökonomischen Betrieben und zwei Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten waren insgesamt 435 Transitarbeitskräfte²⁾ beschäftigt. Deren Beschäftigungsanteile stiegen von 18,0 % auf 38,4 %. Somit errechnete sich eine Beschäftigungsänderung von 20,4 %. Die Veränderung der Beschäftigungsanteile der einzelnen Projekte lag zwischen – 1,1 % und 56,9 %. Dabei erzielten die Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte mit 35,5 % bzw. 56,9 % die besten Ergebnisse.

²⁾ Transitarbeitskräfte sind Personen, deren Arbeitsverhältnis mit der Zielsetzung der Reintegration in den Arbeitsmarkt begründet wird und auf maximal ein Jahr befristet ist.



Bewertung der vom RH ausgewählten
Maßnahmen auf Effektivität

Umsetzung des Europäischen Sozialfonds
durch das AMS Burgenland

- 61.2** Der RH beurteilte die durchschnittliche Beschäftigungsänderung der sieben Sozialökonomischen Betriebe und zwei Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte positiv. Immerhin gelang es, zumindest jeden Fünften eines sehr schwer vermittelbaren Personenkreises (Langzeitarbeitslose, physisch und psychisch kranke Personen) wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- 62** Innerhalb der fünfzehn Maßnahmen zur Qualifizierung für Beschäftigte erhöhte sich der Beschäftigungsanteil von 90,8 % auf 94,9 %. Dies ergab eine Beschäftigungsänderung von 4,1 %. Dieser niedrige Wert war dadurch begründet, dass diese Maßnahmen zur Weiterbildung von Personen mit bereits aufrechten Dienstverhältnissen dienten.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 63** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor.
- (1) Die Anzahl der Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Kursmaßnahmen sollte durch die Zusammenarbeit mit anderen Landesgeschäftsstellen des AMS Österreich erhöht werden. (TZ 19)
 - (2) Bei der Analyse und Beurteilung von Anträgen beim Vergabeverfahren mit nur einem Bieter wären der Ablauf zu strukturieren, das Ergebnis zu dokumentieren und bei standardisierten Kursmaßnahmen länderübergreifende Preisvergleiche vorzusehen. (TZ 22)
 - (3) Die im Zuge des Bewertungsverfahrens geführten Besprechungen sollten protokolliert werden. Weiters sollten die Teilergebnisse des Bewertungsverfahrens übersichtlich abgelegt werden. (TZ 24)
 - (4) Auf Vollständigkeit der Förderakten wäre zu achten und durch die Einführung von Inhaltsverzeichnissen deren Übersichtlichkeit zu erhöhen. (TZ 25)
 - (5) Bei Werbemaßnahmen sollte in Zukunft sorgfältiger vorgegangen und auf vertraglich festgelegte Nachweise und Berichte nicht verzichtet werden, um so die vollständige Abwicklung belegen zu können. (TZ 20)
 - (6) Die Verwaltungsbehörde wäre darauf hinzuweisen, dass sie die Interessen aller Beteiligten an der Abwicklung des Europäischen Sozialfonds im gleichen Ausmaß wahrzunehmen habe. (TZ 21)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(7) In den Fördermitteilungen bei den Kursmaßnahmen wäre auf die jeweils gültige Fassung der „Allgemeinen Bestimmungen“ hinzuweisen. (TZ 30)

(8) Sollten bei künftigen Überprüfungen der Individualförderungen Mängel aufgedeckt werden, wäre durch die Landesgeschäftsstelle Burgenland für eine Ausweitung der Stichprobe zu sorgen. (TZ 43)

(9) Bei der Kontrolle der Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte wären auch unangemeldete Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen und die genaue Vorgangsweise anhand von Checklisten festzulegen. (TZ 44)

(10) Bei der begleitenden Kontrolle von Kursmaßnahmen wäre auch die Qualität der Maßnahmendurchführung verstärkt zu prüfen. (TZ 46)

(11) Die in der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 im geringeren Umfang zur Verfügung stehenden Mittel sollten noch stärker fokussiert werden. (TZ 54)

(12) Sämtliche Bewertungsunterlagen von Kursmaßnahmen sollten zum Zwecke der Nachvollziehbarkeit aufbewahrt werden. (TZ 59)

(13) Kurse mit einer negativen bzw. geringen Beschäftigungsänderung sollten auch hinsichtlich des Profils und der Zusammensetzung der Teilnehmer genau analysiert und deren weitere Durchführung im Zweifelsfall überdacht werden. (TZ 60)

(14) In einer zukünftigen Version der internen Richtlinie zur Antragsbewertung sollte darauf hingewiesen werden, dass aus Gründen der einfacheren Nachvollziehbarkeit alle relevanten Informationen in einem Dokument zu erfassen seien. (TZ 23)

(15) Die notwendigen Voraussetzungen für die rasche Umsetzung und Weiterentwicklung der Lösungsansätze zur Messung der Effizienz und Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wären zu schaffen. (TZ 57)

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau sowie der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH erschwerte einen einheitlichen Vollzug. Einheitliche Begutachtungsstandards fehlten. Insgesamt betrug die Verfahrensdauer bei rd. 61 % der Erledigungen mehr als drei Monate. Die Beschleunigung der Verfahrensabläufe war dringend geboten.

Kurzfassung

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Zweckmäßigkeit des Vollzugs des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) durch die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (Versicherungsanstalt). Da im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen die Zuständigkeit für den Vollzug des BPGG in Abhängigkeit vom Kündigungsschutz der Mitarbeiter zwischen der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH und der Versicherungsanstalt aufgeteilt war, wurden wesentliche Eckdaten der Versicherungsanstalt mit jenen der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH verglichen. (TZ 1, 3)

Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH und Versicherungsanstalt erschwerte einen einheitlichen Vollzug. Die Einstufung der Pflegegeldbezieher durch die Versicherungsanstalt entsprach annähernd dem Bundesdurchschnitt, jene der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH lag darüber. (TZ 3, 4, 5)

Die Zusammenlegung der Pflegegeldangelegenheiten in einer spezialisierten Pflegegeldgruppe führte zu einer Effizienzsteigerung im Bereich der Versicherungsanstalt. (TZ 5)

Die Beauftragung der ärztlichen Gutachten war regional unausgewogen. (TZ 7) Dies führte zwischen 2005 und 2007 zu einer Verdoppelung des Aufwands für Kilometergeld. Ein Arzt erhielt für 402 Begutachtungen insgesamt 60.000 EUR allein an Kilometergeld. (TZ 8)

Kurzfassung

Bei der Versicherungsanstalt war die durchschnittliche Erledigungsdauer von 105,6 Tagen um 28 % länger als bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, obwohl auf einen Mitarbeiter um 9 % weniger Anträge entfielen. Insgesamt betrug die Verfahrensdauer bei rd. 61 % der Erledigungen mehr als drei Monate, bei rd. 7 % sogar mehr als sechs Monate. (TZ 13, 21)

Einheitliche Begutachtungsformulare und -standards fehlten; hinsichtlich der Qualität der Gutachten waren Mängel festzustellen. (TZ 10 bis 12) Begutachtungen wurden auch an Sonn- und Feiertagen durchgeführt. (TZ 9) Die Verwaltungsverfahren wurden nicht in allen Fällen ordnungsgemäß (mit Bescheid) abgeschlossen. (TZ 14, 16)

Die Datenpflege und die Abrechnung der Kosten waren fehlerhaft. (TZ 17, 19, 20) Der strukturbereinigte Verwaltungsaufwand je Pflegegeldempfänger war im Jahr 2006 um rd. 18 % höher als bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH. (TZ 22)

Der für eine getrennte Erfassung des akausalen Anteils am Pflegegeld in der Unfallversicherung erforderliche Personal- und Sachaufwand war wegen der geringfügigen Beträge nicht gerechtfertigt. (TZ 6) Die Administration der Ruhensfälle war verbesserungsfähig. (TZ 15)



BMASK

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Kenndaten zum Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes im Bereich der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

Rechtsgrundlage	Bundespflegegeldgesetz, BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F.		
Gebahrung	2005	2006	2007
	in EUR		
Aufwand Pflegegeld	37.441.523,93	37.872.461,39	37.770.253,21
Aufwand Verwaltung			
Fahrtspesen und Transportkosten	-	77,74	-
vertrauensärztlicher Dienst und sonstige Betreuung	353.486,12 ²⁾	393.833,22 ²⁾	573.522,27
Verwaltungsaufwand	817.055,71 ²⁾	825.068,68 ²⁾	963.191,70
sonstige betriebliche Aufwendungen	133.005,25	99.037,34 ²⁾	163.635,43
gesamt	1.303.547,08²⁾	1.318.016,98²⁾	1.700.349,40
		Anzahl	
Pflegegeldbezieher ¹⁾	7.696	7.702	7.767
Anträge			
Erstanträge	1.509	1.457	1.830
Erhöhungsanträge	1.870	1.894	1.874
gesamt¹⁾	3.379	3.351	3.704
Verwaltungspersonal ³⁾	8,04 ²⁾	7,28 ²⁾	7,52

¹⁾ statistische Daten aus der Bundespflegegeld-Datenbank des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

²⁾ Erfolgsrechnung unter Berücksichtigung der vom RH veranlassten Korrekturen

³⁾ in Vollzeitäquivalenten

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2007 bis Februar 2008 den Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) durch die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (Versicherungsanstalt) in den Jahren 2005 bis 2007. Die Versicherungsanstalt ist durch den Zusammenschluss der Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen mit der Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaues mit Wirksamkeit 1. Jänner 2005 entstanden.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Zweckmäßigkeit des Vollzugs hinsichtlich der Abrechnung des Pflegegeldaufwands zwischen der Versicherungsanstalt und dem Bund sowie des Verfahrens zur Entscheidung über Pflegegeldanträge. Da auch die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen Pflegegeld administrierte, wurden wesentliche Eckdaten der Versicherungsanstalt mit jenen der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH verglichen.

Zu dem im Juni 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Versicherungsanstalt im Juli 2008 und das BMSK im August 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2008.

Allgemeines

Ziel des Pflegegeldes

- 2 Die Neuordnung der Pflegevorsorge nahm der Gesetzgeber mit dem ab 1. Juli 1993 gültigen und mehrmals novellierten BPGG vor. Für den Bereich der Länder wurden eigene Landespflegegeldgesetze erlassen.

Ziel des Pflegegeldes war es, unabhängig von der Art der zugrunde liegenden Krankheit, Behinderung oder körperlichen Beeinträchtigung und vom Einkommen, einen Teil der pflegebedingten Mehraufwendungen nach einem einheitlichen Pflegestufensystem abzugelten. Dem Pflegebedürftigen sollte eine selbstbestimmte, bedürfnisorientierte Lebensführung mit einem langen Verbleib in häuslicher Pflege, aber auch mit der Option auf stationäre Pflege ermöglicht werden.

Personen mit Pensionsbezug bzw. ihre Hinterbliebenen beziehen Bundespflegegeld sowohl 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 für pensionierte Landesbeamte.

Pflegegeld im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen

- 3.1 Im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen ist die Zuständigkeit für den Vollzug des BPGG wie folgt geregelt:
- Pensionisten, die als aktive Mitarbeiter einem erhöhten Kündigungsschutz unterlagen, bzw. ihre Hinterbliebenen erhalten Bundespflegegeld von der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH;



Allgemeines

BMSK

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

- Pensionisten, die als aktive Mitarbeiter keinem erhöhten Kündigungsschutz unterlagen, bzw. ihre Hinterbliebenen beziehen Bundespflegegeld von der Versicherungsanstalt;
- aktive Mitarbeiter erhalten Landespflegegeld vom jeweils zuständigen Bundesland.

3.2 Nach Ansicht des RH erschwerte die Aufteilung der Zuständigkeit einen einheitlichen Vollzug des BPGG. Der RH empfahl dem BMSK, die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen der Versicherungsanstalt und der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH zu evaluieren.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMSK seien bei einer Trennung der Grundleistung (Pension) von der Pflegegeldauszahlung Probleme bei der Aktenführung und Datenverwaltung sowie negative Auswirkungen auf die Dauer der Pflegegeldverfahren zu erwarten. Weiters wäre eine Zusammenführung mit bemerkenswerten organisatorischen und personellen Problemen verbunden.*

3.4 Der RH erwiderte, dass die Pensionsbezieher der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH bei der Versicherungsanstalt krankenversichert und somit auch dort die Stammdaten vorhanden sind. Die Übertragung der Zuständigkeit stellt zwar durchaus eine organisatorische Herausforderung dar, allerdings wurde auch die Zuständigkeit für den Vollzug des BPGG für die Bundesbeamten vom Bundespensionsamt zur Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) übertragen, um dadurch Synergien zu nutzen.

Entscheidung über Pflegegeldanträge

Genehmigungs- und Einstufungspraxis

4.1 Der Anteil der Pflegegeldbezieher an den Pensionisten betrug im Jahr 2006 bei den beamteten Eisenbahnern (versichert bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH) und bei den angestellten Eisenbahnern (versichert bei der Versicherungsanstalt) jeweils 12 %; bei den Arbeitern im Bergbau (versichert bei der Versicherungsanstalt) betrug er hingegen 27 %.

Sowohl bei der Versicherungsanstalt als auch bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH lag die Durchschnittspension von Pflegegeldbeziehern rd. 30 % unter jener der anderen Pensionisten.

Entscheidung über Pflegegeldanträge

Aufgrund einer höheren Pflegegeldeinstufung war die durchschnittliche Auszahlung je Pflegegeldbezieher bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH um 6 % höher als im Bundesdurchschnitt aller Bundespflegegeld auszahlenden Stellen. Die durchschnittliche Einstufung bei der Versicherungsanstalt entsprach dagegen annähernd dem Bundesdurchschnitt.

4.2 Nach Ansicht des RH wird die hohe soziale Bedeutung des Pflegegeldes daraus ersichtlich, dass jene Personen vermehrt Pflegegeld benötigten, die während ihrer Berufstätigkeit besonderen Arbeitsbelastungen ausgesetzt waren und zumeist auch nur ein geringes Einkommen bezogen.

Zentralisierung der Pflegegeldangelegenheiten

5.1 Im Jahr 2005 vollzog die Versicherungsanstalt das BPGG sowohl in Wien als auch in Graz. Der Bereich Pflegegeld wurde von den jeweiligen Sachbearbeitern aus der Pensionsversicherung miterledigt. Die durchschnittliche dafür notwendige Arbeitsbelastung wurde in Wien mit 15 % der Gesamtarbeitszeit geschätzt, in Graz ergaben die Zeitaufzeichnungen einen Wert von 20 % der Arbeitszeit. Es ergaben sich rechnerisch 8,04 Vollzeitäquivalente.

Die Versicherungsanstalt startete im Jänner 2006 das Projekt „Pflegegeld-Neu“ mit folgenden Zielen:

- Zentralisierung der Pflegegeldangelegenheiten in der Hauptstelle Wien,
- Errichtung einer Gruppe für Pflegegeldangelegenheiten,
- Schaffung einer IT-Anwendung zur Steigerung der Effizienz und Verkürzung der Verfahrensdauer sowie
- Prüfung und Vorbereitung der Administrierung der Pflegegeldangelegenheiten der beamteten Eisenbahner.

Gemäß Vorstandsbeschluss vom 27. Juni 2006 wurden die Pflegegeldangelegenheiten – unter Beibehaltung der Oberbegutachtung in allen Pflegestufen gemäß Vorgabe des BMSK – mit 1. Juli 2006 zusammengeführt. Der Personalbedarf wurde mit vier Personen für die Pflegegeldgruppe und einem zusätzlichen Arzt für die Oberbegutachtungen festgesetzt.



Entscheidung über Pflegegeldanträge

BMASK

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Bereits ab 1. Juni 2006 war eine neu geschaffene Pflegegeldgruppe in Wien für die Angelegenheiten des Pflegegeldes zuständig. Ab diesem Zeitpunkt wurden in Graz nur mehr geringfügige Arbeitsleistungen für den Bereich Pflegegeld durchgeführt. Dadurch gelang es, den Personaleinsatz ab dem zweiten Halbjahr 2006 auf 7,28 Vollzeitäquivalente zu verringern.

Im Jahr 2007 wurden sämtliche Angelegenheiten des Pflegegeldes von der Pflegegeldgruppe in Wien bearbeitet, in Graz wurden nur geringfügige Leistungen im Bereich Antragsweiterleitung und Datensicherung (Einscannen) erbracht. Rechnerisch ergab sich für das Jahr 2007 ein Personaleinsatz von 6,58 Vollzeitäquivalenten.

- 5.2** Der RH bewertete die lokale und funktionale Zusammenlegung der Pflegegeldangelegenheiten in eine spezialisierte Pflegegeldgruppe sowie die damit einhergehende Effizienzsteigerung im Bereich der Verwaltung positiv, weil dadurch Mehrgleisigkeiten (z.B. zwei Pflegegeldausschüsse) abgebaut werden konnten.

Der RH empfahl der Versicherungsanstalt zu prüfen, inwieweit mit einer Zusammenlegung oder zumindest mit einer Kooperation mit der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH weitere Synergien beim Vollzug des BPGG realisierbar sind.

- 5.3** *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt hätten erste Gespräche betreffend die Zusammenarbeit mit der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH im Bereich der Oberbegutachtung stattgefunden.*

Abgrenzung des Pflegebedarfs in der Unfallversicherung

- 6.1** Pflegebedürftige Personen mit einer 100 %igen Unfallrente erhielten Pflegegeld als Leistung der Unfallversicherung.¹⁾ Nur jener Anteil am Pflegebedarf, der nicht auf den Unfall zurückzuführen ist (akausaler Anteil), war vom Bund zu ersetzen und musste daher gesondert ermittelt sowie herausgerechnet werden.

¹⁾ Träger der Unfallversicherung hatten im Gegensatz zu Trägern der Pensionsversicherung sämtliche Aufwendungen für Pflegegeld selbst zu tragen.

Im Rahmen einer ärztlichen Begutachtung, bei der sämtliche Betreuungs- und Hilfsverrichtungen getrennt (kausal und akausal) beurteilt wurden, ermittelten die begutachtenden Ärzte den akausalen Anteil. In mehreren Fällen war eine derartige genaue Abgrenzung nicht möglich.

Entscheidung über Pflegegeldanträge

Die Versicherungsanstalt zahlte im Jahr 2006 an insgesamt 73 Unfallrentner Pflegegeld aus. Zwei Personen hatten einen akausalen Pflegebedarf, der um nicht mehr als eine Pflegestufe differierte. Dafür waren 3.956,50 EUR Pflegegeld (0,80 % der Pflegegeldzahlungen) und 361 EUR Verwaltungsaufwand (2,61 % des Verwaltungsaufwands) herauszurechnen und auf einem eigenen Beiblatt in der Erfolgsrechnung darzustellen. Die korrekte Abtrennung des akausalen Anteils am Pflegegeld erforderte auch die getrennte Zuordnung der Ruhensbeträge bei Krankenhausaufenthalten.

- 6.2** Nach Ansicht des RH können nicht alle gesundheitlichen Einschränkungen von Pflegebedürftigen medizinisch präzise von langzeitlichen Unfallfolgen abgegrenzt werden. Er gab auch zu bedenken, dass die geringe Höhe der zu administrierenden Differenzbeträge (nur wenige Fälle, geringe Differenz der Pflegestufen) den für eine getrennte Verbuchung erforderlichen Personal- und Sachaufwand nicht rechtfertige.

Der RH empfahl daher dem BMSK, einen Pauschalbetrag für den akausalen Anteil an Pflegegeld und Verwaltungsaufwand anhand von Zeitreihen zu ermitteln sowie diesen jährlich an die Versicherungsanstalt als Träger der Unfallversicherung zu überweisen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMSK würde eine pauschale Abgeltung eine Änderung des BPGG und der Rechnungsvorschriften erfordern. In den Jahren 2002 bis 2006 habe es der Versicherungsanstalt Pflegegeld in Höhe von 2.710 EUR bis 7.570 EUR wegen akausaler Behinderung ersetzt. Im Hinblick auf die geringe Höhe der erstatteten Beträge beabsichtige es, keine legislatischen Änderungen anzustreben.*

- 6.4** Der RH erwiderte, dass die geringe Höhe des akausalen Anteils an Pflegegeld den Verwaltungsaufwand für die getrennte Erfassung aller Aufwendungen nicht rechtfertige. Er hielt daher aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen seine Empfehlung aufrecht und regte an, anlässlich einer Novellierung des BPGG die Änderung der Bestimmungen über den akausalen Anteil an Pflegegeld zu betreiben.



Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Ärztliche Gutachten

Betrauung von externen Ärzten

- 7.1** Die Versicherungsanstalt setzte Ende 2007 bundesweit insgesamt 63 externe Ärzte, viele davon Amtsärzte der jeweiligen Bezirkshauptmannschaften, zur Ermittlung des Pflegebedarfs ein. Während sich die Einsatzgebiete der meisten Ärzte nur auf den jeweiligen Ort und das Umland beschränkten, waren zwei Ärzte für mehrere große Regionen eines Bundeslandes und fünf Ärzte jeweils für ein ganzes Bundesland zuständig; ein Arzt hatte sogar zwei Bundesländer (Burgenland und Steiermark) zu betreuen.
- 7.2** Der RH wies darauf hin, dass die unausgewogene regionale Zuständigkeit der externen Ärzte zu großen Unterschieden bei den abgerechneten Kilometergeldern führte.

Er empfahl der Versicherungsanstalt, den tatsächlichen regionalen Bedarf an ärztlichen Begutachtungen zu erheben. Mit den vorhandenen Ärzten wären entsprechende Einsatzgebiete zu vereinbaren. Darüber hinaus erachtete es der RH für zweckmäßig, in Koordination mit Entscheidungsträgern in und außerhalb der Sozialversicherung regional weitere Ärzte zu rekrutieren.

Der RH empfahl dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**) in diesem Zusammenhang, die Einrichtung einer „Gutachterbörse“ zu erwägen. Dies würde z.B. für die Versicherungsanstalt als Entscheidungsträger mit einer geringeren Anzahl an Pflegegeldbeziehern und einer österreichweiten Zuständigkeit die Suche nach Gutachtern erleichtern.

- 7.3** *Die Versicherungsanstalt befürwortete die Einrichtung einer trägerübergreifenden Gutachterbörse und teilte mit, dass sie bereits 20 neue ärztliche Gutachter rekrutiert habe.*

Verrechnete Kilometergelder

- 8.1** Insgesamt verrechneten die externen Ärzte der Versicherungsanstalt im Jahr 2005 111.575 km und im Jahr 2007 bereits 230.357 km. Der Aufwand an Kilometergeld stieg von 81.986,50 EUR (2005) auf 168.157,60 EUR (2007).

Im Jahr 2005 legten die Ärzte pro Pflegegeldbegutachtung im Durchschnitt 39,1 km und im Jahr 2007 75,8 km zurück.

Ärztliche Gutachten

Für die Durchführung einer Pflegegeldbegutachtung legten Ärzte Entfernungen bis zu rd. 500 km zurück. Der für zwei Bundesländer zuständige Arzt fuhr im Jahr 2007 für insgesamt 402 Pflegegeldbegutachtungen 81.639 km (im Durchschnitt 203 km pro Begutachtung) und erhielt von der Versicherungsanstalt rd. 60.000 EUR allein an Kilometergeld.

Der Aufwand für Begutachtungshonorare und Kilometergeld wurde nicht gesondert erfasst.

- 8.2** Der RH stellte fest, dass vor allem im Jahr 2007 diejenigen externen Ärzte mit den meisten Gutachten beauftragt wurden, die auch die größten Gebiete betreuten. Die Beauftragung eines Arztes mit rd. 400 Gutachten, für die er mehr als 80.000 km in Rechnung stellte, erachtete er als weder sparsam noch wirtschaftlich. Außerdem kritisierte er die Verdoppelung des Aufwands der Versicherungsanstalt für Kilometergeld zwischen 2005 und 2007.

Er empfahl der Versicherungsanstalt daher, für eine bessere regionale Verteilung der ärztlichen Begutachtungen zu sorgen. Weiters wäre der Aufwand für Begutachtungshonorare und Kilometergeld buchhalterisch zu trennen; die Entwicklung dieser Aufwandspositionen wäre zu kontrollieren. Allein die Rückführung auf das Niveau von 2005 würde für die Versicherungsanstalt eine Einsparung von über 86.000 EUR an Kilometergeld bedeuten.

- 8.3** *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt habe sie die regionalen Zuständigkeiten überprüft und 20 zusätzliche Gutachter eingesetzt. Nunmehr trenne sie buchhalterisch zwischen Begutachtungshonoraren und Kilometergeldern.*

Begutachtungen an Sonn- und Feiertagen

- 9.1** Einige Ärzte führten die ärztlichen Untersuchungen in den Privaterküntften der Pflegebedürftigen oder in den Pflegeheimen auch an Sonn- und Feiertagen durch.
- 9.2** Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, aus Rücksicht auf die Pflegebedürftigen die Sonn- und Feiertagsruhe einzuhalten und an diesen Tagen keine Begutachtung durchzuführen.
- 9.3** *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt würden Begutachtungen an Sonn- und Feiertagen nur noch auf ausdrücklichen Wunsch der Antragsteller durchgeführt.*



Ärztliche Gutachten

BMSK

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und
Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Ärztliches Begut-
achtungsformular

- 10.1** Die Hauptstelle Wien und die Geschäftsstelle Graz setzten bis Juli 2006 unterschiedliche Formulare für die Durchführung der Begutachtungen ein. Ab Zusammenführung der Pflegegeldangelegenheiten mit 1. Juli 2006 wurden nur mehr die beiden Begutachtungsformulare (verpflichtender und freiwilliger Teil) der Hauptstelle Wien verwendet. Der ärztliche Dienst ergänzte diese, eine inhaltliche Überarbeitung, Straffung und Beseitigung der bestehenden Redundanzen unterblieb jedoch.
- 10.2** Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, ärztliche Begutachtungen auf Basis eines einzigen überarbeiteten Begutachtungsformulars durchzuführen, zumal auch jedes Gutachten in das automationsunterstützte Bearbeitungssystem eingescannt werden muss.

Weiters empfahl er dem BMSK und dem Hauptverband, ein bundesweit einheitliches Begutachtungsformular als Standard für Pflegegeldbegutachtungen auszuarbeiten.

- 10.3** *Das BMSK berichtete über seine Bemühungen zur Vereinheitlichung der Begutachtungsformulare.*

Qualität der
Gutachten

- 11.1** Der RH stellte bei einer Überprüfung ausgewählter Gutachten fest, dass die im Jahr 2006 in der Geschäftsstelle Graz erstellten ärztlichen Begutachtungen vielfach unvollständig waren und die Beschreibung der mentalen Funktionen der Pflegebedürftigen gänzlich fehlte. Ab Zusammenlegung der Pflegegeldangelegenheiten gelang zwar eine ausführlichere Darstellung des Pflegebedarfs, Verbesserungspotenzial bestand aber weiterhin bei den festgestellten Zeitwerten für Betreuungs- und Hilfsmaßnahmen.
- 11.2** Der RH anerkannte die Bemühungen der Versicherungsanstalt zur umfassenden Darstellung des Pflegebedarfs und der Pflegesituation. Er empfahl der Versicherungsanstalt jedoch, weitere Verbesserungen vorzunehmen; insbesondere sollte das medizinische Erhebungsverfahren vollständig aktenmäßig dokumentiert werden.

Weiters empfahl der RH dem BMSK und dem Hauptverband, die Bemühungen um bundesweit einheitliche Qualitätsstandards bei den Pflegegeldbegutachtungen fortzusetzen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMSK seien medizinische Qualitätskriterien im Konsensuspapier festgehalten worden.*

Ärztliche Gutachten

Oberbegutachtung

12.1 Bei den Sozialversicherungsträgern – insbesondere auch bei der Versicherungsanstalt – werden externe Gutachten durch einen weiteren Arzt auf ihre Schlüssigkeit, Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit überprüft (Oberbegutachtung). Bei der Versicherungsanstalt führten drei angestellte Ärzte diese Oberbegutachtung durch. Die Versicherungsanstalt wertete auf Ersuchen des RH die Ergebnisse der Oberbegutachtungen für das Jahr 2007 aus:

Von 3.149 ausgewerteten Oberbegutachtungen wiesen in 52,1 % der Fälle der begutachtende und der oberbegutachtende Arzt ein und dieselbe Anzahl an Pflegestunden (Zeitwerte) zu. In 47,9 % der Fälle wurde die Höhe der Zeitwerte korrigiert.

Im Ergebnis blieb in 79,4 % der Fälle die Pflegestufe gleich, in 15 % der Fälle führte die Oberbegutachtung zu einer höheren und in 5,6 % der Fälle zu einer niedrigeren Pflegestufe als die Erstbegutachtung.

12.2 Der RH stellte folgende Mängel fest:

- fehlende Begründungen bei un schlüssigen Gutachten,
- unrichtig ausgefüllte Zeitwerte des Begutachters,
- Fehler in der Programmlogik hinsichtlich mangelnder Unterscheidung zwischen schlüssigen und un schlüssigen Gutachten in der IT-Anwendung,
- mangelnde Nachvollziehbarkeit der Oberbegutachtung im Pflegegeldakt und
- fehlender Bestätigungsvermerk der rechtlichen Prüfung am Pflegegeldgutachten.

Aufgrund des hohen Anteils (nahezu 50 %) an Abweichungen zu den Zeitwerten der Erstbegutachtungen empfahl der RH der Versicherungsanstalt, die Gründe dafür zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der extern beauftragten Gutachten (bspw. durch Schulungen) zu setzen. Da die Festsetzung der Pflegestufe eine rechtliche Frage darstellt, obliegt dem oberbegutachtenden Arzt der Einstufungsvorschlag, die Entscheidung darüber obliegt der Administration bzw. dem Leistungsausschuss.



Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

- 12.3** Die Versicherungsanstalt teilte mit, sie habe die schriftlichen Schulungsunterlagen verbessert und dokumentiere abweichende Entscheidungen der Oberbegutachtung nunmehr in allen Fällen.

Administrative Abwicklung

Verfahrensdauer **13.1** Der RH stellte bei einer stichprobenartigen Überprüfung von Pflegegeldverfahren im Jahr 2006 eine unterschiedliche Dauer der einzelnen Erledigungsschritte fest:

- Nur in fünf von 20 ausgewerteten medizinischen Verfahren waren diese in vier Wochen abgeschlossen.
- Im längsten Fall dauerte es 117 Tage von der Beauftragung des Vertrauensarztes bis zur Durchführung der Begutachtung (Hausbesuch), im kürzesten Fall drei Tage.
- Die Weiterleitung an und die Durchführung der Oberbegutachtung dauerten zwischen null und 58 Tage.

Ein Arzt benötigte besonders lange für die Erstellung der Gutachten: In 82 Fällen vergingen nach der Auftragserteilung mindestens 60 Tage (in 37 Fällen sogar mehr als 90 Tage), bis seine Gutachten bei der Oberbegutachtung einlangten; in einem Fall dauerte es sogar 160 Tage.

War die ärztliche Begutachtung in kurzer Zeit abgeschlossen, so waren Verzögerungen bei der Oberbegutachtung oder auch bei der nachfolgenden Entscheidung über die Pflegestufe durch den Leistungsausschuss bzw. bei der Versendung des Bescheides festzustellen.

Eine Mitte August 2006 aufgenommene Ärztin war bis Ende Juli 2007 nur in Teilzeit beschäftigt, eine zusätzliche Ärztin war erst ab April 2007 für Oberbegutachtungen einsetzbar. Das führte dazu, dass mit Stichtag 24. Oktober 2006 insgesamt 600 Pflegegeldanträge im Ärztlichen Dienst und mit Stichtag 19. April 2007 insgesamt 335 Oberbegutachtungen unerledigt waren.

Administrative Abwicklung

Die folgende Tabelle zeigt die Erledigungsdauer bei der Versicherungsanstalt und der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH:

	2005			2006					
	Versicherungsanstalt			Versicherungsanstalt			ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH		
	in Tagen	Anzahl Anträge	in %	in Tagen	Anzahl Anträge	in %	in Tagen	Anzahl Anträge	in %
durchschnittliche Verfahrensdauer	80,79	-	-	105,6	-	-	82,4	-	-
Erledigungsdauer innerhalb von 90 Tagen	-	2.394	71,9	-	1.297	39,0	-	2.611	69,2
Erledigungsdauer zwischen 90 und 180 Tagen	-	787	23,6	-	1.812	54,4	-	1.067	28,3
Erledigungsdauer mehr als 180 Tage	-	149	4,5	-	221	6,6	-	98	2,6
Summe	-	3.330	100,0	-	3.330	100,0	-	3.776	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundespflegegeld-Datenbank des Hauptverbandes

Bei der Versicherungsanstalt lag die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahr 2006 bei 106 Tagen; rd. 61 % der Verfahren dauerten länger als 90 Tage.

Im Vergleich dazu erledigte die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH fast 70 % der im Jahr 2006 eingebrachten Anträge in weniger als 90 Tagen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag bei rd. 82 Tagen. Allerdings führte die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH keine Oberbegutachtung durch.

- 13.2** Der RH bemängelte die deutliche Verlängerung der Erledigungsdauer von 2005 auf 2006 und stellte fest, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer bei der Versicherungsanstalt um rd. 28 % länger war als bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH. Er wies kritisch auf den Rückstau der Verfahren im Ärztlichen Dienst hin, der bei ausreichender Planung des Personalbedarfs und rechtzeitig verfügbaren Personalressourcen zu vermeiden gewesen wäre.



Administrative Abwicklung

BMASK

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Nach Ansicht des RH sollte das gesamte Pflegegeldverfahren (Fälle ohne Klagen) jedenfalls binnen drei Monaten abgeschlossen werden. Ärztliche (Erst-)Begutachtungen sollten in maximal drei Wochen, die Oberbegutachtungen in einer weiteren Woche abgeschlossen werden.

Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, die Gründe für die Verzögerungen in den einzelnen Verfahrensschritten zu erheben und entsprechende Maßnahmen zu deren Beschleunigung zu ergreifen. Dazu bedarf es auch klarer zeitlicher Vorgaben an die jeweiligen Bereichsverantwortlichen.

13.3 *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt tage der Pflegegeldausschuss nunmehr statt einmal pro Monat zweimal. Die Verfahren seien beschleunigt worden; im Jahr 2007 seien 55,29 % der Anträge innerhalb von 90 Tagen erledigt worden. Die durchschnittliche Erledigungsdauer sei auf 85,34 Tage gesunken.*

13.4 Der RH hielt eine weitere Beschleunigung für dringend geboten.

Nachuntersuchungen

14.1 Bei Nachuntersuchungen, in denen keine Veränderungen des Pflegebedarfs festzustellen waren, endete das Verfahren mit der Oberbegutachtung ohne rechtliche Beurteilung; die Pflegegeldbezieher wurden nicht über das Ergebnis der Nachuntersuchung unterrichtet.

14.2 Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, die Pflegegeldempfänger über das Ergebnis der Nachuntersuchung zu unterrichten und das Verfahren entsprechend abzuschließen.

14.3 *Die Versicherungsanstalt sagte dies zu.*

Ruhen

15.1 Gemäß § 12 BPGG ruht der Anspruch auf Pflegegeld während einer stationären Aufnahme, wenn ein in- oder ausländischer Träger der Sozialversicherung überwiegend für die Kosten aufkommt.

Von den 22.877 Ruhensfällen des Jahres 2007 konnten nur 36 % maschinell bearbeitet werden; die übrigen mussten händisch eingegeben werden. Der Vollzug des Ruhens konnte nicht maschinell erfolgen, wenn bei einer Abfolge mehrerer Krankenhausaufenthalte die Aufnahme- und Entlassungsmeldungen aufgrund von Verzögerungen nicht in chronologischer Abfolge einlangten oder Pflegegeldbezieher während des Monats aus der Anstaltspflege entlassen wurden und die sofortige Ruhensaufhebung begehrten.

Administrative Abwicklung

- 15.2** Der RH erachtete den händischen Anteil am Vollzug der Ruhensbestimmungen als zu hoch. Er empfahl dem Hauptverband die möglichst rasche Einführung der Chipkarte (e-card) auch für Krankenanstalten, um die maschinelle Bearbeitung der Ruhensfälle zu erleichtern.
- Ableben während des Verfahrens
- 16.1** Im Jahr 2005 verstarben 7,9 % und im Jahr 2006 8,4 % aller Antragsteller vor Abschluss des Verfahrens. Im Falle des Ablebens während des Verfahrens stellte die Versicherungsanstalt einen Bescheid nur dann aus, wenn der Fortsetzungsberechtigte einen solchen verlangte.
- 16.2** Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, das Verfahren jedenfalls mit der Ausstellung eines Bescheides zu beenden.
- 16.3** *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt würden Fortsetzungsberechtigte nunmehr jedenfalls einen Bescheid erhalten.*
- Datenpflege
- 17.1** Zwischen den Datenbeständen in der beim Hauptverband geführten Bundespflegegeld-Datenbank und den in der Versicherungsanstalt geführten Datenbeständen bestand hinsichtlich der Antrags-, Erledigungs- und Klagsstatistik sowie hinsichtlich der Kompetenzübergänge keine Übereinstimmung.
- 17.2** Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, ihre Datenbestände mit der beim Hauptverband geführten Bundespflegegeld-Datenbank regelmäßig abzugleichen.
- 17.3** *Die Versicherungsanstalt sagte einen regelmäßigen Datenabgleich zu.*
- Weitere Feststellungen
- 18** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen Mängel im Bereich der Aktenführung und -bearbeitung.

**Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und
Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes****Rechnungswesen**Ermittlung der
Personalkosten

- 19.1** Gemäß § 23 Abs. 1 BPGG hat der Bund der Versicherungsanstalt nicht nur die nachgewiesenen Pflegegeldzahlungen, sondern auch den entsprechenden Anteil an den Verwaltungsaufwendungen sowie am vertrauensärztlichen Dienst zu ersetzen. Für die Ermittlung der entsprechenden Personalkosten sind laut den Rechnungsvorschriften seit 1. Jänner 2005 in jedem Kalenderjahr zumindest für die Monate März und September tägliche Arbeitsaufzeichnungen zu erstellen.

Am Standort Graz wurden die zurechenbaren Zeiten des Verwaltungspersonals mittels Eingabe in ein Zeiterfassungsprogramm genau und nachvollziehbar auf die einzelnen Kostenstellen gebucht.

In Wien führte die Versicherungsanstalt die Erhebungen mittels Stichproben durch. Im Jahr 2005 erfasste die Versicherungsanstalt die Zeiten im Bereich der Verwaltung im April, eine zweite Erhebung wurde nicht durchgeführt. Im Jahr 2006 ermittelte die Versicherungsanstalt die Arbeitszeiten und Leistungsstatistiken nur im November. Für das Jahr 2007 wurden keine Zeitaufzeichnungen erstellt.

Für den ärztlichen Dienst konnte nur der Standort Graz Arbeitszeitaufzeichnungen vorlegen.

- 19.2** Aufgrund der ungenau erhobenen Verteilungsschlüssel waren die Kosten für Verwaltungspersonal im Betriebsabrechnungsbogen 2006 um rd. 36.000 EUR zu hoch ausgewiesen; für das Jahr 2005 hoben sich die Abweichungen auf.

Aufgrund des unrichtigen Personalschlüssels der Ärzte waren die Kosten 2005 um 60.317 EUR und 2006 um 30.481 EUR zu niedrig ausgewiesen.

Der RH bemängelte, dass die Leistungsaufzeichnungen nicht ordnungsgemäß erstellt worden waren. Er empfahl der Versicherungsanstalt, die Grundlagen für die Durchführung der Kostenrechnung vollständig und genau zu erfassen.

Rechnungswesen

Abgrenzung und Überleitung der Kosten in die Erfolgsrechnung

- 20.1** Anfang 2007 wurden die das Jahr 2006 betreffenden Honorarnoten der begutachtenden Ärzte nicht periodengerecht abgegrenzt. Die Versicherungsanstalt konnte den genauen Betrag nicht mehr feststellen; in den Jahren zuvor bewegten sich die diesbezüglichen Abgrenzungen zwischen 4.000 EUR und 11.000 EUR. In diesem Ausmaß ist in der Erfolgsrechnung für das Pflegegeld der Aufwandsposten „Vertrauensärztlicher Dienst und sonstige Betreuung“ im Jahr 2006 zu niedrig ausgewiesen. Ebenso wurden die noch das Jahr 2007 betreffenden Honorarnoten nicht abgegrenzt, sondern in der Buchhaltung bereits als Aufwand für 2008 erfasst.

Die Versicherungsanstalt korrigierte auf Anregung des RH noch während der Gebarungüberprüfung die im Jahr 2008 eingebuchten Honorarnoten in Höhe von rd. 18.000 EUR in das periodenrichtige Jahr 2007.

In den Jahren 2005 und 2006 wurden der Kostenstelle Pflegegeld die in der Kostenstelle Pensionsversicherung-Allgemein erbrachten Kosten gemäß den ermittelten Aufteilungsschlüsseln zugewiesen. Ebenso wurden die Kosten diverser Projekte und IT-Lösungen anteilig auf die Kostenstelle Pflegegeld umgelegt, aber nicht aufwandswirksam in die Erfolgsrechnung Pflegegeld übergeleitet.

- 20.2** Der RH bemängelte, dass die Kosten für die Pflegegeldadministration in den Jahren 2005 und 2006 nicht als Aufwand in der Erfolgsrechnung Pflegegeld dargestellt wurden, sondern als Aufwand in der Erfolgsrechnung der Pensionsversicherung verblieben sind.

Die fehlende Überleitung bewirkte zwischen der Kostenrechnung und der Erfolgsrechnung Pflegegeld für die Jahre 2005 und 2006 in Summe eine Differenz von 292.000 EUR.

Insgesamt trat für den Bund jedoch kein Schaden ein, weil dieser der Versicherungsanstalt sowohl die Aufwände für das Pflegegeld als auch jene für die Pensionsversicherung zu ersetzen hat.

Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, durch umfangreichere Abstimmungen die Qualität der Kostenüberleitung zu verbessern und zu kontrollieren. Weiters wäre bei der Erstellung des Jahresabschlusses vermehrt auf die Richtigkeit der periodengerechten Zuordnung zu achten.

- 20.3** *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt habe sie im Rechnungsabschluss 2007 die Aufwände periodengerecht erfasst und die entsprechenden Überleitungen durchgeführt.*



Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Kosten der Pflegegeldadministration

Personalkosten **21.1** Bei der Versicherungsanstalt waren im Jahr 2005 8,04 Personen und im Jahr 2006 7,28 Personen (jeweils in Vollzeitäquivalenten) mit der Pflegegeldadministration befasst. Durch den Einsatz neuer Mitarbeiter mit günstigerer Gehaltsstruktur in der neu errichteten Pflegegeldgruppe wurden die durchschnittlichen Jahresbezüge von rd. 51.300 EUR für das Jahr 2005 auf rd. 47.500 EUR für das Jahr 2006 verringert. Bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH betragen die Jahresbezüge für das Jahr 2006 im Schnitt rd. 52.500 EUR.

Auf einen Mitarbeiter der Verwaltung entfielen bei der Versicherungsanstalt im Jahr 2005 rd. 420 Anträge und im Jahr 2006 rd. 460 Anträge. Bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH entfielen im Jahr 2006 auf einen Mitarbeiter rd. 504 Anträge.

21.2 Der RH vermerkte positiv, dass die Personalkosten der Versicherungsanstalt niedriger waren als bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH. Er stellte fest, dass die Anzahl der Anträge pro Mitarbeiter um rd. 9 % unter den Werten der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH lag. Der RH empfahl der Versicherungsanstalt, die Auslastung der Mitarbeiter zu verbessern.

Gesamtkosten **22.1** Der RH ermittelte für die Bearbeitung der 3.351 Pflegegeldanträge im Jahr 2006 einen Gesamtaufwand von rd. 1,32 Mill. EUR. Darin waren rd. 0,35 Mill. EUR für Verwaltungspersonal, rd. 0,39 Mill. EUR für ärztliche Gutachten und rd. 0,58 Mill. EUR für sonstige Aufwendungen enthalten.

Der Verwaltungsaufwand lag somit bei rd. 3,48 % der ausbezahlten Pflegegelder bzw. bei 171 EUR je Pflegegeldempfänger oder 393 EUR je Antrag.

Die folgende Tabelle stellt die Kosten je Pflegegeldbezieher der Versicherungsanstalt jenen der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH gegenüber. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Kosten bereinigt, indem Strukturunterschiede (fehlende Oberbegutachtung, unterschiedliche Ersatzpflicht für Gerichtskosten und Unterschiede beim Vorsteuerabzug) herausgerechnet wurden.

Kosten der Pflegegeldadministration

Kostenbereich	Versicherungsanstalt	ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH	Abweichung
	in EUR ¹⁾		in %
Verwaltungspersonal ²⁾	45	43	5
ärztliche Gutachten	51	31	65
sonstige Kosten ²⁾	75	51	47
Gesamtkosten	171	124	38
bereinigt um:			
Oberbegutachtung	- 12	-	-
Gerichtskosten	- 13	- 2	-
nicht abziehbare Vorsteuer	- 3	-	-
bereinigte Gesamtkosten	144	122	18
Kennzahlen		Anzahl	
Pflegegeldbezieher je Mitarbeiter	1.058	1.235	- 14
Personalkosten je Mitarbeiter ²⁾	47.500	52.500	- 10
		in %	
bereinigter Verwaltungsaufwand in % des ausbezahlten Pflegegeldes	2,92	2,4	21,7
		in EUR	
Verwaltungsaufwand je Antrag ²⁾	324	299	8,4

¹⁾ je Pflegegeldbezieher

²⁾ gegenüber Kostenrechnung berichtigt

Rundungsdifferenzen möglich

Aus dieser Bereinigung ergibt sich Folgendes:

- Die Mitarbeiter der Versicherungsanstalt betreuten rd. 14 % weniger Pflegegeldbezieher als jene der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH; ihr Bezug war aber um rd. 10 % niedriger.
- Bei der Versicherungsanstalt entfielen auf einen Verwaltungsmitarbeiter 1.058 Pflegegeldbezieher, bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH waren es hingegen 1.235 Pflegegeldbezieher.
- Der bereinigte Verwaltungsaufwand betrug bei der Versicherungsanstalt 144 EUR je Pflegegeldbezieher, bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH 122 EUR.



Kosten der Pflegegeldadministration

BMSK

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

- Bei der Versicherungsanstalt lag der Verwaltungsaufwand bei 2,92 % der ausbezahlten Pflegegelder, bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH bei rd. 2,4 %.
- Bei der Versicherungsanstalt betrug der Verwaltungsaufwand 324 EUR je Antrag, bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH 299 EUR je Antrag.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass die tatsächlichen Kosten der Versicherungsanstalt im Jahr 2006 insgesamt um rd. 38 % und die strukturbereinigten Kosten um rd. 18 % über jenen der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH lagen. Er empfahl daher, für eine bessere Personalauslastung zu sorgen und alle Möglichkeiten zur Beschleunigung der Arbeitsabläufe zu nutzen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMSK

(1) Die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (Versicherungsanstalt) und der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH wäre zu evaluieren. **(TZ 3)**

(2) Das BMSK sollte einen Pauschalbetrag für den akasalen Anteil an Pflegegeld und Verwaltungsaufwand anhand von Zeitreihen ermitteln sowie diesen jährlich an die Versicherungsanstalt als Träger der Unfallversicherung überweisen. **(TZ 6)**

BMSK und Hauptverband

(3) Es wäre ein bundesweit einheitliches Begutachtungsformular als Standard für Pflegegeldbegutachtungen auszuarbeiten. **(TZ 10)**

(4) Die Bemühungen um bundesweit einheitliche Qualitätsstandards bei den Pflegegeldbegutachtungen wären fortzusetzen. **(TZ 11)**

Hauptverband

(5) Die Einrichtung einer „Gutachterbörse“ wäre zu erwägen. Dies würde z.B. für die Versicherungsanstalt als Entscheidungsträger mit einer geringeren Anzahl an Pflegegeldbeziehern und einer österreichweiten Zuständigkeit die Suche nach Gutachtern erleichtern. **(TZ 7)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Versicherungsanstalt

(6) Die Chipkarte (e-card) wäre auch für Krankenanstalten möglichst rasch einzuführen, um die maschinelle Bearbeitung der Ruhensfälle zu erleichtern. (TZ 15)

(7) Es wäre zu prüfen, inwieweit mit einer Zusammenlegung oder zumindest mit einer Kooperation mit der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH weitere Synergien beim Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) realisierbar sind. (TZ 5)

(8) Die Gründe für die Verzögerungen in den einzelnen Verfahrensschritten wären zu erheben und entsprechende Maßnahmen zu deren Beschleunigung zu ergreifen. (TZ 13)

(9) Für eine bessere Personalauslastung wäre zu sorgen. (TZ 21, 22)

(10) Es wären entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der extern beauftragten Gutachten (bspw. durch Schulungen) zu setzen. (TZ 12)

(11) Es wäre der tatsächliche regionale Bedarf an ärztlichen Begutachtungen zu erheben. Mit den vorhandenen Ärzten sollten entsprechende Einsatzgebiete vereinbart werden. Darüber hinaus wären in Koordination mit Entscheidungsträgern in und außerhalb der Sozialversicherung regional weitere Vertrauensärzte zu rekrutieren. (TZ 7)

(12) Es wäre für eine bessere regionale Verteilung der ärztlichen Begutachtungen zu sorgen. Weiters wären der Aufwand für Begutachtungshonorare und Kilometergeld buchhalterisch zu trennen; die Entwicklung dieser Aufwandspositionen wäre zu kontrollieren. Allein die Rückführung auf das Niveau von 2005 würde für die Versicherungsanstalt eine Einsparung von über 86.000 EUR an Kilometergeld bedeuten. (TZ 8)

(13) Um die Sonn- und Feiertagsruhe einzuhalten, wären an diesen Tagen Begutachtungen nur über ausdrücklichen Wunsch der Antragsteller durchzuführen. (TZ 9)

(14) Die ärztlichen Begutachtungen wären auf Basis eines einzigen überarbeiteten Begutachtungsformulars durchzuführen, zumal auch jedes Gutachten in das automationsunterstützte Bearbeitungssystem eingescannt werden muss. (TZ 10)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

**Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und
Bergbau: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

(15) Das medizinische Erhebungsverfahren sollte vollständig aktenmäßig dokumentiert werden. (TZ 11)

(16) Die Pflegegeldempfänger wären über das Ergebnis der Nachuntersuchung zu unterrichten und die Verfahren jedenfalls mit der Ausstellung eines Bescheides zu beenden. (TZ 14, 16)

(17) Die Datenbestände der Versicherungsanstalt wären mit der beim Hauptverband geführten Bundespflegegeld-Datenbank regelmäßig abzugleichen. (TZ 17)

(18) Die Grundlagen für die Durchführung der Kostenrechnung wären vollständig und genau zu erfassen. (TZ 19)

(19) Durch umfangreichere Abstimmungen wäre die Qualität der Kostenüberleitung zu verbessern und zu kontrollieren. Weiters wäre bei der Erstellung des Jahresabschlusses vermehrt auf die Richtigkeit der periodengerechten Zuordnung zu achten. (TZ 20)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH administrierte als einziger privater Dienstgeber Bundespflegegeld. Die gesetzliche Regelung über den Aufwandsersatz benachteiligt die Gesellschaft zwar gegenüber anderen privaten Dienstgebern erheblich, wurde aber zu Lasten des Bundes nicht vollzogen.

Im Vergleich zur Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wurden Pflegegeldverfahren bei der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH im Jahr 2006 zwar um rd. 27 % kostengünstiger und um rd. 23 % rascher abgewickelt, bei der Qualität der ärztlichen Gutachten und bei der administrativen Abwicklung bestand jedoch ein erheblicher Verbesserungsbedarf.

Kurzfassung

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Zweckmäßigkeit des Vollzugs des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) durch die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH. Da im Bereich der ÖBB die Zuständigkeit für den Vollzug des BPGG in Abhängigkeit vom Kündigungsschutz der Mitarbeiter zwischen ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau aufgeteilt war, wurden wesentliche Eckdaten der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH mit jenen der Versicherungsanstalt verglichen. (TZ 1, 3)

Da die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH als einziger privater Dienstgeber Bundespflegegeld administrierte, war die Finanzierung dieses Aufwands gesetzlich besonders geregelt. Diese Regelung benachteiligt die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH gegenüber anderen privaten Dienstgebern erheblich, wurde aber zu Lasten des Bundes nicht vollzogen. Dadurch war die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH gegenüber anderen privaten Dienstgebern um rd. 6,8 Mill. EUR jährlich bessergestellt. So leistete der Bund an die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH allein im Zeitraum 2003 bis 2007 einen um insgesamt rd. 115,7 Mill. EUR zu hohen Aufwandsersatz (für Pflegegeld und Gutachterhonorare). Eine Gleichstellung der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH mit anderen privaten Dienstgebern bedürfte einer gesetzlichen Änderung. (TZ 3 bis 5)

Kurzfassung

Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH führte entgegen den gesetzlichen Bestimmungen keine eigene Erfolgsrechnung für die Pflegegeldadministration. Das BMF wies den tatsächlich geleisteten Aufwandersatz für den Zeitraum 2004 bis 2007 aufgrund von Buchungsfehlern insgesamt um rd. 0,7 Mill. EUR zu gering aus. Auch kam das BMF seiner Aufsichtspflicht nur unzureichend nach. (TZ 6 bis 8)

Aufgrund einer höheren Pflegegeldeinstufung war die durchschnittliche Auszahlung je Pflegegeldbezieher bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH um 6 % höher als jene im Bundesdurchschnitt. In Kärnten war die durchschnittliche Einstufung im Jahr 2006 sogar um rd. 27 % höher als im Durchschnitt der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH. (TZ 9)

Das Pflegegeldverfahren wies – auch im Vergleich zur Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau – insbesondere folgende Mängel auf:

- Die Gutachter waren nicht ausreichend geschult; eine ärztliche Kontrolle der Gutachten (Oberbegutachtung) fehlte. Daher war die Qualität der Gutachten insbesondere bei Diagnosen und Anamnesen oftmals mangelhaft. Nachuntersuchungen wurden nur in Einzelfällen durchgeführt, in rd. 7 % der Fälle wurden Gutachten ohne Hausbesuche erstellt. (TZ 11, 12, 13, 14)
- Schriftliche Verträge mit Gutachtern fehlten ebenso wie Befähigungsregelungen und Anforderungen an die Dokumentation. (TZ 15)
- Die Kontrolle der administrativen Prozesse und der Abrechnungen war unzureichend. So erfolgte die Prüfung der Dateneingabe einmal im Monat innerhalb von nur zwei Tagen. Weiters waren Bescheide nur unzureichend begründet. (TZ 16, 17, 19)

In rd. 70 % der im Jahr 2006 eingebrachten Anträge wurde das Verfahren in weniger als 90 Tagen abgeschlossen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH bei rd. 82 Tagen und somit um rd. 23 % unter jener der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau, die allerdings eine Oberbegutachtung durchführte. Es bestand jedoch noch Potenzial für eine weitere Beschleunigung, weil rd. 15 % der Verfahrensdauer auf die Zeit zwischen der letzten inhaltlichen Bearbeitung und der Bescheidversendung entfielen. (TZ 20)



Kurzfassung

**ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

Die vom RH ermittelten Kosten der Pflegegeldadministration lagen bei der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH mit 124 EUR je Pflegegeldbezieher um 27 % unter jenen bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau. Dies war nicht nur auf die hohe Zahl der bearbeiteten Fälle je Mitarbeiter zurückzuführen sondern lag auch daran, dass bei der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH eine Oberbegutachtung fehlte und für sie eine günstigere Regelung über den Ersatz von Gerichtskosten galt. Strukturbereinigt betrug der Kostenvorteil 15 %. (TZ 22 und 23)

**Kenndaten zum Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes im Bereich der
ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH**

Rechtsgrundlage	Bundespflegegeldgesetz, BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F.				
Gebarung	2003	2004	2005	2006	2007
Aufwand	in EUR				
Pflegegeld	45.110.325	45.798.952	47.342.784	48.202.496	49.304.230
Ärzte	322.482	310.046	346.194	281.222 ¹⁾	342.054
gesamt	45.432.807	46.108.998	47.688.978	48.483.718	49.646.284
	Anzahl				
Pflegegeldbezieher	9.091	9.158	9.318	9.372	9.534
Anträge					
Erstanträge	1.756	1.682	1.727	1.649	1.729
Erhöhungsanträge	2.088	2.131	2.280	2.176	2.258
gesamt	3.844	3.813	4.007	3.825	3.987
Verwaltungspersonal ²⁾	8,93	8,93	8,14	7,59	7,59
(Honorar-)Ärzte	45	46	49	48	48

¹⁾ im April 2006 erfolgte eine Umstellung der Verrechnungsmodalitäten

²⁾ in Vollzeitäquivalenten

Quellen: ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH, Bundespflegegeld–Datenbank des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2007 bis Jänner 2008 den Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) durch die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH in den Jahren 2003 bis 2007.

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Zweckmäßigkeit des Vollzugs hinsichtlich der Abrechnung des Pflegegeldaufwands zwischen der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH und dem Bund sowie des Verfahrens zur Entscheidung über Pflegegeldanträge. Da auch die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) Bundespflegegeld administrierte, wurden wesentliche Eckdaten der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH mit jenen der Versicherungsanstalt verglichen.

Zu dem im Mai 2008 übermittelten Prüfungsergebnis langte die Stellungnahme der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH im Juni 2008 im RH ein; das BMF und das BMSK übersandten ihre Stellungnahmen im August 2008. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen dem BMF und dem BMSK im September 2008.

Allgemeines

Ziel des Pflegegeldes

- 2 Die Neuordnung der Pflegevorsorge nahm der Gesetzgeber mit dem ab 1. Juli 1993 gültigen und mehrmals novellierten BPGG vor. Für den Bereich der Länder wurden eigene Landespflegegeldgesetze erlassen.

Ziel des Pflegegeldes war es, unabhängig von der Art der zugrunde liegenden Krankheit, Behinderung oder körperlichen Beeinträchtigung und vom Einkommen, einen Teil der pflegebedingten Mehraufwendungen nach einem einheitlichen Pflegestufensystem abzugelten. Dem Pflegebedürftigen sollte eine selbstbestimmte, bedürfnisorientierte Lebensführung mit einem langen Verbleib in häuslicher Pflege, aber auch mit der Option auf stationäre Pflege ermöglicht werden.

Personen mit Pensionsbezug bzw. ihre Hinterbliebenen beziehen Bundespflegegeld sowohl 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 für pensionierte Landesbeamte.



Allgemeines

BMF

**ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

 Pflegegeld im
Bereich der ÖBB

3.1 Im Bereich der ÖBB ist die Zuständigkeit für den Vollzug des BPGG wie folgt geregelt:

- Pensionisten, die als aktive Mitarbeiter einem erhöhten Kündigungsschutz unterlagen, bzw. ihre Hinterbliebenen erhalten Bundespflegegeld von der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH;
- Pensionisten, die als aktive Mitarbeiter keinem erhöhten Kündigungsschutz unterlagen, bzw. ihre Hinterbliebenen beziehen Bundespflegegeld von der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau;
- aktive Mitarbeiter erhalten Landespflegegeld vom jeweils zuständigen Bundesland.

3.2 Nach Ansicht des RH erschwerte die Aufteilung der Zuständigkeit einen einheitlichen Vollzug des BPGG. Der RH wies darauf hin, dass die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH der einzige private Dienstgeber ist, der Bundespflegegeld administriert. Er empfahl dem BMSK, die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau zu evaluieren.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMSK werde auch die Grundleistung (d.h. die Pension) für den betroffenen Personenkreis von der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH administriert. Eine Vereinheitlichung der Zuständigkeit würde im Hinblick auf Aktenführung und Datenverwaltung mit negativen Auswirkungen auf die Dauer von Pflegegeldverfahren verbunden sein. Trotz der Vielzahl an Entscheidungsträgern im Pflegegeldbereich werde durch die Zuständigkeit des Obersten Gerichtshofes eine einheitliche Rechtsprechung gewährleistet.*

Schließlich wäre die Übertragung der Zuständigkeit für rd. 9.500 Personen auf einen anderen Entscheidungsträger mit organisatorischen und personellen Problemen verbunden.

3.4 Der RH wies darauf hin, dass in der Administration des Pflegegeldes ein größerer Ermessensspielraum besteht, als bei der meist mathematisch vorgegebenen Pensionsberechnung. Unterschiedliche Zuständigkeiten können daher bei der Ermittlung des Pflegegeldanspruchs leichter zu Ungleichbehandlungen führen.

Allgemeines

So wurden etwa die Gutachten bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau durch einen angestellten Arzt auf ihre medizinische Schlüssigkeit überprüft; bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH erfolgte eine solche Prüfung nicht. Eine stichprobenartige Überprüfung der Gutachten durch den RH ergab zahlreiche Formfehler. Nach Ansicht des RH wäre es ineffizient, die Auswirkungen dieser Unterschiede gerichtlich zu bereinigen, zumal schon ein Gerichtsverfahren erster Instanz in Pflegegeldangelegenheiten Kosten von rd. 1.400 EUR verursacht.

Zu den Ausführungen bezüglich der Aktenführung hielt der RH fest, dass die Pensionisten der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau krankenversichert und somit auch dort die Stammdaten vorhanden sind. Die Übertragung der Zuständigkeit stellt zwar durchaus eine organisatorische Herausforderung dar, allerdings wurde auch die Zuständigkeit für den Vollzug des BPGG für die Bundesbeamten vom Bundespensionsamt zur Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) übertragen, um dadurch Synergien zu nutzen.

Finanzierung des Pflegegeldaufwands

Gesetzliche Regelung **4.1** Private Dienstgeber leisten keinen direkten Beitrag zur Finanzierung des Pflegegeldaufwands. Allerdings wurde der Dienstgeberbeitrag zur Krankenversicherung anlässlich der Einführung des Pflegegeldes um 0,4 Prozentpunkte erhöht.

Demgegenüber wurde für die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH bei Einführung des Pflegegeldes folgende gesetzliche Regelung getroffen:

- Der Krankenversicherungsbeitrag wurde zwar um 0,4 Prozentpunkte gesenkt,
- dafür hat die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH aber den Pflegegeldaufwand bis zur Höhe von 0,8 % der Bemessungsgrundlage des Beitrags zur Krankenversicherung selbst zu tragen (Selbstbehalt); den übersteigenden Aufwand ersetzt der Bund (§ 23 Abs. 3 BPGG).

Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sollte durch die Kombination aus Entlastung (- 0,4 Prozentpunkte beim Krankenversicherungsbeitrag) und Belastung (+ 0,8 % Selbstbehalt) mit anderen privaten Dienstgebern gleichgestellt werden.

Ein Vergleich mit einem anderen privaten Dienstgeber mit derselben Lohnsumme zeigte jedoch, dass der Vollzug dieser Regelung für die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH bspw. im Jahr 2006 einen Mehraufwand in der Höhe von rd. 16,28 Mill. EUR verursachen würde (die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH hätte 21,41 Mill. EUR zu tragen, ein vergleichbarer privater Dienstgeber hingegen nur 5,13 Mill. EUR):

Personengruppe	ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH			vergleichbarer privater Dienstgeber
	Entlastung	Belastung	Differenz	Belastung
	- 0,4 %-Punkte	+ 0,8 %	-	+ 0,4 %-Punkte
	in Mill. EUR			in Mill. EUR
Pensionisten	-	13,64	13,64	-
Absatz	2,48	4,96	2,48	2,48
Infrastruktur	-	5,29	5,29	2,65
gesamt	2,48	23,89	21,41	5,13

Rundungsdifferenzen möglich

Im Gegensatz zu anderen privaten Dienstgebern schließt die Bemessungsgrundlage für den Selbstbehalt der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH Pensionszahlungen ein. Da die Krankenversicherungsbeiträge für Pensionisten und für aktive Mitarbeiter des Geschäftsbereichs Infrastruktur aufgrund einer Sonderregelung vom Bund getragen werden, wirkt die Entlastung der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH nur bei Mitarbeitern des ÖBB-Geschäftsbereichs Absatz.

- 4.2 Der RH empfahl dem BMF und dem BMSK, die gesetzliche Regelung über die Finanzierung des Pflegegeldaufwands im Bereich der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH im Hinblick auf eine Gleichbehandlung mit anderen privaten Dienstgebern zu evaluieren.

Finanzierung des Pflegegeldaufwands

Tatsächlicher Vollzug

5.1 Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH stellte dem Bund im überprüften Zeitraum monatlich den gesamten Aufwand für das ausbezahlte Pflegegeld sowie die Gutachterhonorare (im Jahr 2006 insgesamt 48,5 Mill. EUR) in Rechnung.¹⁾ Das BMF ersetzte der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH – entgegen den gesetzlichen Bestimmungen – den gesamten Aufwand, ohne den von ihr zu tragenden Selbstbehalt von der Ersatzleistung abzuziehen.

¹⁾ Der interne Verwaltungsaufwand der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH für die Pflegegeldadministration (im Jahr 2006 rd. 0,8 Mill. EUR) wurde dem Bund nicht in Rechnung gestellt.

Nach Berechnungen des RH wirkte sich diese Verwaltungspraxis wie folgt aus:

- Der Bund ersetzte der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH allein im Zeitraum 2003 bis 2007 durch die unterbliebene Berücksichtigung des Selbstbehalts insgesamt um rd. 115,7 Mill. EUR zu viel; auf das Jahr 2007 entfiel dabei ein Betrag von 23,3 Mill. EUR.
 - Gegenüber der Rechtslage vor Einführung des Pflegegeldes ergab sich für die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH ein finanzieller Vorteil von 1,7 Mill. EUR jährlich: Der für sie wirksamen Reduktion des Dienstgeberbeitrages zur Krankenversicherung (rd. 2,48 Mill. EUR) stand der interne Verwaltungsaufwand für die Administration des Pflegegeldes (rd. 0,8 Mill. EUR) gegenüber.
 - Da die Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrages einen privaten Dienstgeber mit 5,13 Mill. EUR belastet hätte, war die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH gegenüber anderen privaten Dienstgebern im Ergebnis um rd. 6,8 Mill. EUR jährlich besser gestellt.
- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH zwischen 2003 und 2007 weder den gesetzlich vorgesehenen Anteil zur Finanzierung des Pflegegeldaufwands trug noch anderen privaten Dienstgebern gleichgestellt war. Nach Ansicht des RH war eine Neuregelung der gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Abrechnung zwischen Bund und ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH dringend geboten.
- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMSK sollte die Initiative zu einer Änderung der gesetzlichen Regelung vom BMF ausgehen.*

Das BMF führte aus, dass derzeit ein Vorschlag geprüft werde, alle Pflegeagenden im BMSK zusammenzufassen.

**ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

- 5.4 Der RH wies beide Bundesministerien darauf hin, dass dem Bund gegenüber der gesetzlichen Regelung derzeit ein Nachteil von 23,3 Mill. EUR jährlich entsteht. Gegenüber anderen privaten Dienstgebern ergibt sich für die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH ein Vorteil von 6,8 Mill. EUR jährlich. Nach Ansicht des RH wäre daher eine rasche Lösung – unabhängig von der Ressortzuständigkeit – sicherzustellen.

Dokumentation des Pflegegeldaufwands

Aufzeichnungen bei
der Gesellschaft

- 6.1 Gemäß § 23 Abs. 3 BPGG hat die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH den Pflegegeldaufwand und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand in einer eigenen Erfolgsrechnung nachzuweisen. Dieser Verpflichtung kam die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH nicht nach.

Die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH führte in ihrer Kostenrechnung auch keine eigene Kostenstelle für die Administration des Pflegegeldes.

- 6.2 Der RH empfahl der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH, eine gesonderte Erfolgsrechnung zu erstellen und eine eigene Kostenstelle für die Administration des Pflegegeldes einzurichten.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH sei bereits eine eigene Kostenstelle eingerichtet worden. Ab dem Geschäftsjahr 2008 werde weiters eine eigene Erfolgsrechnung erstellt.*

Aufzeichnungen
beim Bund

- 7.1 Das BMF wies den an die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH tatsächlich geleisteten Ersatz für Pflegegeldaufwand für den Zeitraum 2004 bis 2007 aufgrund von Buchungsfehlern insgesamt um rd. 0,7 Mill. EUR zu gering aus.
- 7.2 Der RH empfahl dem BMF, auf die richtige Verbuchung der Aufwandsersätze zu achten und zumindest einmal jährlich einen Saldenabgleich mit der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH durchzuführen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe bereits ein erstes Gespräch zum Saldenabgleich betreffend das Jahr 2007 stattgefunden.*

Dokumentation des Pflegegeldaufwands

Aufsicht durch
das BMF

- 8.1** Gemäß § 34 Abs. 2 BPGG obliegt dem BMF die Aufsicht über die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH in Angelegenheiten des Pflegegeldvollzugs.

Das BMF führte keine Prüfungen vor Ort durch. Es forderte weder die Aufschlüsselung der monatlichen Abrechnungen der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH über den Pflegegeldaufwand noch die Vorlage der gesetzlich vorgesehenen Erfolgsrechnung.

Demgegenüber prüfte das damalige BMSG im Jahr 2002 die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau und leitete dort wesentliche Verbesserungen ein.

- 8.2** Der RH empfahl dem BMF, im Rahmen seiner Aufsichtspflicht regelmäßig Prüfungen vor Ort durchzuführen, die Abrechnung des Aufwandsersatzes zu kontrollieren und auf die Vorlage der gesetzlich vorgesehenen Erfolgsrechnung zu achten.

Weiters wies der RH darauf hin, dass für die überwiegende Zahl der Verfahren nach dem BPGG das BMSK als Aufsichtsbehörde zuständig ist. Er empfahl daher dem BMSK, gemeinsam mit dem BMF zu evaluieren, ob die fachliche Aufsicht zur Konzentration des Spezialwissens und zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs dem BMSK übertragen werden kann.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien Gespräche mit der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH aufgenommen und regelmäßige Berichterstattungen vereinbart worden.*

BMF und BMSK teilten mit, dass derzeit ein Vorschlag geprüft werde, demzufolge die Aufsicht in allen Pflegegeldagenden beim BMSK konzentriert werden solle.

Entscheidung über Pflegegeldanträge

Genehmigungs- und
Einstufungspraxis

- 9.1** Der Anteil der Pflegegeldbezieher an den Pensionisten betrug im Jahr 2006 bei den beamteten Eisenbahnern (versichert bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH) und bei den angestellten Eisenbahnern (versichert bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau) jeweils 12 %; bei den Arbeitern im Bergbau (versichert bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau) betrug er hingegen 27 %. Sowohl bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH als auch bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau



Entscheidung über Pflegegeldanträge

BMF

**ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

lag die Durchschnittspension von Pflegegeldbeziehern rd. 30 % unter jener der anderen Pensionisten.

Aufgrund einer höheren Pflegegeldeinstufung war die durchschnittliche Auszahlung je Pflegegeldbezieher bei der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH um 6 % höher als im Bundesdurchschnitt aller Bundespflegegeld auszahlenden Stellen. Die durchschnittliche Einstufung bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau entsprach dagegen annähernd dem Bundesdurchschnitt.

Die durchschnittliche Einstufung in Kärnten war im Jahr 2006 um 27 % höher, in Wien dagegen um rd. 6 % niedriger als im Durchschnitt der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH. Der Unterschied nahm zwischen 2003 und 2007 kontinuierlich ab.

- 9.2** Nach Ansicht des RH wird die hohe soziale Bedeutung des Pflegegeldes daraus ersichtlich, dass jene Personen vermehrt Pflegegeld benötigten, die während ihrer Berufstätigkeit besonderen Arbeitsbelastungen ausgesetzt waren und zumeist auch nur ein geringes Einkommen bezogen.

Der RH empfahl der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH, die Einstufungen in den Bundesländern und jene der anderen Entscheidungsträger im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug zu beobachten.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH würde sie die Empfehlung, sobald entsprechende Statistiken vorliegen, umsetzen.*

Weitere Feststellung

- 10** Eine weitere Feststellung und Empfehlung des RH betraf die Verkürzung der Intervalle beim Ausdruck von Bescheiden.

Ärztliche Gutachten

Qualität der Gutachten

- 11.1** Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH beauftragte im Jahr 2006 bei 48 Ärzten rd. 3.700 Gutachten. Der RH stellte bei einer Überprüfung ausgewählter Gutachten fest, dass die Beschreibung von Diagnose und Anamnese oft schlecht leserlich, sehr kurz und unvollständig war. Die Auswahl der Funktionseinschränkungen und des Betreuungsbedarfs war teilweise unzureichend erläutert bzw. unschlüssig. Fehler in einzelnen Gutachten waren auf mangelnde Kenntnisse der rechtlichen Vorgaben seitens der Ärzte zurückzuführen.

Bei den Sozialversicherungsträgern – insbesondere auch bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau – werden externe Gutachten durch einen weiteren Arzt auf ihre Schlüssigkeit, Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit überprüft (Oberbegutachtung). Bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau ergab eine Auswertung, dass der Oberbegutachter bei 50 % der Gutachten eine Korrektur durchführte. Bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH fand eine solche Oberbegutachtung nicht statt.

- 11.2** Der RH empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, die Qualität der ärztlichen Gutachten laufend zu evaluieren, Mängel auszuwerten und den Ärzten entsprechende Vorgaben zu machen. Weiters sollte eine ärztliche Oberbegutachtung eingeführt werden.
- 11.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH werde eine Oberbegutachtung eingeführt; derzeit würden Angebote eingeholt. Die Beauftragung werde im dritten Quartal 2008 erfolgen.*

Nachuntersuchungen

- 12.1** Der RH stellte fest, dass Nachuntersuchungen nur in Einzelfällen durchgeführt wurden.
- 12.2** Der RH empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, grundsätzlich bei allen Erkrankungen, bei denen eine Verbesserung des Gesundheitszustands wahrscheinlich ist (z.B. bei Brüchen oder Schlaganfällen), Nachuntersuchungen durchzuführen. In die Arbeitsunterlagen für die Ärzte sollten entsprechende Richtlinien aufgenommen werden.
- 12.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH würden künftig Nachuntersuchungen nicht nur auf Vorschlag des begutachtenden Arztes durchgeführt, sondern auch dem einstufigen Sachbearbeiter und dem Oberbegutachter entsprechende Vorschlagsmöglichkeiten gegeben.*



Ärztliche Gutachten

BMF

ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes

Hausbesuche

- 13.1** Die Entscheidung, ob die Untersuchung in der Ordination des Arztes oder als Hausbesuch durchgeführt werden sollte, lag beim Gutachter. Der RH stellte fest, dass im Jahr 2006 in 330 Fällen (rd. 7 %) Gutachten ohne Hausbesuch erstellt wurden.
- 13.2** Da zur Beurteilung des konkreten Pflegebedarfs auch eine Einschätzung des häuslichen Umfelds (z.B. Notwendigkeit, Stiegen zu steigen) erforderlich ist, empfahl der RH der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, in jedem Fall einen Hausbesuch vorzuschreiben.
- 13.3** *Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sagte zu, in Zukunft ausnahmslos Hausbesuche durchzuführen.*

Auswahl und
Schulung der Ärzte

- 14.1** Die Auswahl der Gutachter erfolgte hauptsächlich durch Weiterempfehlung (z.B. anlässlich einer Praxisübergabe). Zur Einschulung übermittelte die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH lediglich eine Arbeitsunterlage; im Übrigen wurde der Gutachter durch den jeweiligen Vorgänger eingewiesen. Die Arbeitsunterlage war hinsichtlich der mittlerweile umfassenden Judikatur nicht vollständig.
- 14.2** Der RH empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, die Arbeitsunterlage für die Ärzte zu überarbeiten und für eine entsprechende Schulung zu sorgen.
- 14.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH seien die Schulungsunterlagen für die Ärzte bereits überarbeitet worden. Weitere Schulungsmaßnahmen würden in Abstimmung mit den künftig oberbegutachtenden Ärzten erarbeitet werden.*

Vertragliche
Grundlagen

- 15.1** Neue Gutachter erhielten von der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH ein Schreiben, in dem insbesondere der für die Begutachtung verfügbare Zeitraum und die Honorierung der Leistungen erläutert wurden; ihre Zustimmung wurde nicht dokumentiert. Das Schreiben enthielt weder eine Befangenheitsregelung (z.B. Ausschluss der Begutachtung von Patienten, die der Arzt selbst behandelt) noch Vorgaben zur Zeitaufzeichnung bei der Untersuchung und zur Dokumentation der gefahrenen Wegstrecken.
- 15.2** Der RH empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, mit den beauftragten Ärzten einen schriftlichen Vertrag abzuschließen. Insbesondere sollten eine Befangenheitsregelung sowie Vorgaben zur Zeitaufzeichnung und zur Dokumentation der gefahrenen Wegstrecken aufgenommen werden.

Ärztliche Gutachten

Vergütung der Gutachten

15.3 Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sagte ein entsprechendes Vorgehen zu. Der Vertrag sei bereits erstellt und an die betreffenden Ärzte übermittelt worden.

16.1 Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH hielt sich bei der Vergütung für die Gutachten an eine Empfehlung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Sie zahlte 39,36 EUR für ein Pflegegutachten, 14,71 EUR als Hausbesuchszuschlag sowie 1,45 EUR je gefahrenen Doppelkilometer. Im Jahr 2006 entstanden für die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH für rd. 3.700 Gutachten Kosten von rd. 289.000 EUR bzw. 78 EUR je Gutachten.

Im Schnitt wurden im Jahr 2006 bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH je Untersuchung rd. 17 km, bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau dagegen rd. 46 km verrechnet und bezahlt. In einigen Fällen stimmten die Kilometerabrechnungen der Ärzte mit den tatsächlichen Distanzen nicht überein; die tatsächlich gefahrene Route war nicht immer nachvollziehbar.

16.2 Der RH wertete die – jedenfalls im Vergleich zur Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau – niedrigen durchschnittlichen Fahrtkosten der Gutachter für die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH positiv. Er kritisierte, dass in mehreren Fällen die Verrechnung nicht nachvollziehbar war, und empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, die Ärzte zur Führung eines Fahrtenbuchs zu verpflichten und die Abrechnungen regelmäßig zu kontrollieren.

16.3 Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH kündigte an, in Zukunft monatlich 10 % der Kilometergeldabrechnungen anhand eines Routenplaners zu kontrollieren. Weiters werde das nunmehr vertraglich geforderte Fahrtenbuch einmal jährlich stichprobenartig überprüft.

**ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**
Administrative Abwicklung

Kontrolldefizite **17.1** Der RH stellte bei einer stichprobenartigen Überprüfung von Anträgen Fehler bei der Aktenführung, bei der Datenpflege sowie bei der rechtlichen Beurteilung fest.

Die Sachbearbeiter der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH kontrollierten die Dateneingabe einmal im Monat innerhalb von zwei Tagen anlässlich der Bescheidversendung. Die rechtliche Beurteilung wurde pro Quartal nur bei einer Stichprobe von 25 Akten (das entsprach rd. 2,5 % der Erledigungen) kontrolliert. Im Vergleich dazu erfolgte bei den Sozialversicherungsträgern ab einer bestimmten Pflegestufe in der Regel eine Behandlung in den Leistungsausschüssen.

17.2 Der RH kritisierte die unzureichende Kontrolle und empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, in der Ablauforganisation mehr Zeit zur Prüfung der Dateneingabe vorzusehen. Weiters sollte die Prüfung der rechtlichen Beurteilung jedenfalls ab Pflegestufe 5 nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgen.

17.3 *Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sagte ein entsprechendes Vorgehen zu. Die Bescheidversendung erfolge nunmehr wöchentlich, wodurch der Zeitdruck bei der Kontrolle reduziert worden sei.*

Personalstruktur **18.1** Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH beschäftigte im Jahr 2006 rd. 1.200 Mitarbeiter, davon 32 Mitarbeiter in der Abteilung Pensionsangelegenheiten. Von diesen befassten sich 16 Mitarbeiter zumindest teilweise auch mit der Pflegegeldadministration. Der Anteil der Arbeitszeit dafür lag zumeist zwischen 30 % und 50 %, beim Abteilungsleiter bei 5 %. Lediglich ein Mitarbeiter war überwiegend mit Pflegegeldagenden beschäftigt.

Zwischen Dezember 2005 und Dezember 2006 ging aufgrund von Pensionierungen die Anzahl der mit der Administration des Pflegegeldes beschäftigten Mitarbeiter um rd. 40 % zurück. Im Dezember 2006 lag der Personalstand rd. 30 % unter dem Soll; im Dezember 2007 entsprach er wieder annähernd dem Personalbedarf.

18.2 Der RH empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, eine derart hohe Personalfuktuation durch zeitgerechte Planung zu vermeiden.

Administrative Abwicklung

Begründung der Entscheidungen

- 19.1** In der Begründung der Bescheide führte die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH lediglich aus, ob der gesetzlich geforderte Pflegebedarf für eine bestimmte Pflegestufe erreicht wurde oder nicht. Die Tätigkeiten, bei denen der Pflegegeldwerber Hilfe benötigte, wurden nicht angegeben.
- 19.2** Nach Ansicht des RH war dem Bescheidempfänger eine Überprüfung des festgestellten Sachverhalts anhand der Bescheidbegründung nicht möglich. Er empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, den festgestellten Pflegebedarf und seine wesentlichen Grundlagen in die Bescheidbegründung aufzunehmen.
- 19.3** *Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sagte zu, ab Juni 2008 auch die Tätigkeiten, für die Hilfe und Betreuung erforderlich sind, in den Bescheiden anzuführen.*

Verfahrensdauer

- 20.1** In rd. 70 % der im Jahr 2006 eingebrachten Anträge wurde das Verfahren in weniger als 90 Tagen abgeschlossen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH bei rd. 82 Tagen und war damit um rd. 20 % höher als im Jahr 2004. Durchschnittlich 15 % der Verfahrensdauer entfielen auf die Zeit zwischen der letzten inhaltlichen Bearbeitung und der Bescheidversendung.

Bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau lag die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahr 2006 bei 106 Tagen; rd. 61 % der Verfahren dauerten länger als 90 Tage.

Somit wurden Pflegegeldverfahren bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH um rd. 23 % rascher abgewickelt als bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau. Allerdings führte die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH keine Oberbegutachtung durch.

- 20.2** Der RH empfahl der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, nach der nunmehrigen Konsolidierung des Personalstands eine Rückführung der Verfahrensdauer auf das Niveau von 2004 anzustreben. Eine Bescheidversendung mehrmals pro Monat bietet aus Sicht des RH Potenzial für eine weitere Beschleunigung.
- 20.3** *Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH wies darauf hin, dass nunmehr die Bescheidversendung wöchentlich erfolge, womit auch eine Verfahrensbeschleunigung verbunden sei.*

**ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes****Kosten des Pflegegeldvollzugs**

- Personalkosten
- 21.1** Bei der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH waren im Jahr 2006 7,59 Personen (in Vollzeitäquivalenten) mit der Pflegegeldadministration befasst. Ihr Jahresbezug betrug im Schnitt rd. 52.500 EUR und lag um rd. 5.600 EUR über der Bewertung der jeweiligen Dienstposten.
- 21.2** Der RH wies auf die höhere Bewertung der Dienstposten hin.
- 21.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH werde bei Neuaufnahmen die Entlohnung nur noch nach den neuen Rahmenbedingungen mit deutlich niedrigeren Kosten erfolgen.*
- Gerichtskosten
- 22.1** Die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH hatte bei Gerichtsverfahren lediglich die Kosten der Gerichtsgutachter zu tragen (im Jahr 2006 durchschnittlich rd. 400 EUR). Demgegenüber hatten die Sozialversicherungsträger einen Kostenersatz für die sozialgerichtlichen Verfahren zu leisten. Bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau entfielen so im Durchschnitt rd. 1.400 EUR auf ein Gerichtsverfahren.
- 22.2** Der RH empfahl dem BMSK zu evaluieren, ob die Kosten der Gerichtsverfahren auch auf die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH sinngemäß umgelegt werden sollten.
- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMSK würden mit dem jährlichen Pauschale des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger auch die Gerichtskosten für Verfahren, bei denen die ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH Partei ist, abgegolten.*
- 22.4** Der RH hielt fest, dass zwar mit dem Pauschale des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger auch die Gerichtskosten der ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH abgegolten werden, sie aber derzeit keinen Kostenbeitrag dafür an den Hauptverband leistet.

Kosten des Pflegegeldvollzugs

Gesamtkosten **23.1** Der RH ermittelte für die Bearbeitung der rd. 3.800 Pflegegeldanträge im Jahr 2006 Gesamtkosten von rd. 1,2 Mill. EUR. Darin waren 0,4 Mill. EUR für Verwaltungspersonal, 0,3 Mill. EUR für ärztliche Gutachten und 0,5 Mill. EUR für sonstige Kosten enthalten. Die Kosten betragen somit 2,4 % der ausbezahlten Pflegegelder bzw. 124 EUR je Pflegegeldbezieher.

Die folgende Tabelle stellt die Kosten je Pflegegeldbezieher der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH jener der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau gegenüber. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Kosten bereinigt, indem Strukturunterschiede (fehlende Oberbegutachtung, unterschiedliche Ersatzpflicht für Gerichtskosten und Unterschiede beim Vorsteuerabzug) herausgerechnet wurden.

Kostenbereich	Gesellschaft	Versicherungsanstalt in EUR ¹⁾	Abweichung in %
Verwaltungspersonal ²⁾	43	45	- 4
ärztliche Gutachten	31	51	- 39
sonstige Kosten ²⁾	51	75	- 32
Gesamtkosten	124	171	- 27
bereinigt um:			
Oberbegutachtung	-	- 12	-
Gerichtskosten	- 2	- 13	-
nicht abziehbare Vorsteuer	-	- 3	-
bereinigte Gesamtkosten	122	144	- 15
Kennzahlen		Anzahl	
Pflegegeldbezieher je Mitarbeiter	1.235	1.058	+ 17
Personalkosten je Mitarbeiter ²⁾	52.500	47.500	+ 11

¹⁾ je Pflegegeldbezieher

²⁾ gegenüber Kostenrechnung berichtigt

Rundungsdifferenzen möglich



Kosten des Pflegegeldvollzugs

BMF

**ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH:
Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes**

Daraus ergibt sich Folgendes:

- Ein Mitarbeiter bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH betreute um 17 % mehr Pflegegeldbezieher als ein solcher bei der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau; sein Bezug war aber um 11 % höher. Insgesamt waren die Kosten des Verwaltungspersonals je betreuten Pflegegeldbezieher bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH um 4 % geringer.
- Die Kosten für ärztliche Gutachten lagen bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH um rd. 20 EUR je Pflegegeldbezieher unter jenen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau; davon entfielen rd. 12 EUR auf die Oberbegutachtung.
- Die unterschiedliche Regelung zum Ersatz der Gerichtskosten wirkte sich mit rd. 13 EUR je Pflegegeldbezieher zu Lasten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau aus.

23.2 Der RH wies darauf hin, dass die tatsächlichen Kosten der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH im Jahr 2006 insgesamt um 27 % und die strukturbereinigten Kosten um 15 % unter jenen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau lagen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

24 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMF

(1) Auf die richtige Verbuchung der Aufwandsersätze wäre zu achten; zumindest einmal jährlich sollte ein Saldenabgleich mit der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH durchgeführt werden. (TZ 7)

(2) Das BMF sollte im Rahmen seiner Aufsichtspflicht regelmäßige Prüfungen vor Ort durchführen, die Abrechnung des Aufwandsersatzes kontrollieren und auf die Vorlage der gesetzlich vorgesehenen Erfolgsrechnung achten. (TZ 8)

BMSK

(3) Das BMSK sollte evaluieren, ob die Zuständigkeit der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, als privater Dienstgeber das Bundespflegegeldgesetz zu vollziehen, noch der Anforderung eines einheitlichen Vollzugs entspricht. (TZ 3)

(4) Es wäre zu evaluieren, ob die Kosten der Gerichtsverfahren auch auf die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sinngemäß umgelegt werden sollten. (TZ 22)

BMF und BMSK

(5) Die gesetzliche Regelung über die Finanzierung des Pflegegeldaufwands im Bereich der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH wäre im Hinblick auf eine Gleichbehandlung mit anderen privaten Dienstgebern zu evaluieren. (TZ 4)

(6) Es wäre zu evaluieren, ob die fachliche Aufsicht zur Konzentration des Spezialwissens und zur Sicherstellung des einheitlichen Vollzugs dem BMSK übertragen werden kann. (TZ 8)

ÖBB-Dienstleistungs
Gesellschaft mbH

(7) Für die Pflegegeldadministration wäre eine gesonderte Erfolgsrechnung zu erstellen und eine eigene Kostenstelle einzurichten. (TZ 6)

(8) Im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug sollten die Pflegegeldeinstufungen in den Bundesländern und mit jenen der anderen Entscheidungsträger verglichen werden. (TZ 9)

(9) Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sollte die Qualität der ärztlichen Gutachten laufend evaluieren sowie Mängel auswerten und den Ärzten entsprechende Vorgaben machen. Weiters sollte eine ärztliche Oberbegutachtung eingeführt werden. (TZ 11)

(10) Bei Erkrankungen, bei denen eine Verbesserung des Gesundheitszustands wahrscheinlich ist, wären Nachuntersuchungen durchzuführen. In die Arbeitsunterlagen für die Ärzte sollten entsprechende Richtlinien aufgenommen werden. (TZ 12)

(11) Zur Einschätzung der Auswirkung des häuslichen Umfelds auf den Pflegebedarf sollte in jedem Fall ein Hausbesuch erfolgen. (TZ 13)

(12) Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sollte für eine entsprechende Schulung der Ärzte sorgen und die Arbeitsunterlagen überarbeiten. (TZ 14)

(13) Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sollte mit den begutachtenden Ärzten einen schriftlichen Vertrag abschließen. Insbesondere sollten eine Befangenheitsregelung sowie Vorgaben zur Zeitaufzeichnung und zur Dokumentation der Wegstrecken aufgenommen werden. (TZ 15)

(14) Die ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH sollte die Kilometergeldabrechnungen bei den Honorarabrechnungen regelmäßig kontrollieren und die Führung eines Fahrtenbuchs verpflichtend vorschreiben. (TZ 16)

(15) Zur Prüfung der Dateneingabe wäre mehr Zeit vorzusehen. Weiters sollte die Prüfung der rechtlichen Beurteilung jedenfalls ab Pflegestufe 5 nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgen. (TZ 17)

(16) Eine hohe Personalfuktuation wäre durch zeitgerechte Planung zu vermeiden. (TZ 18)

(17) Der festgestellte Pflegebedarf und seine wesentlichen Grundlagen sollten in die Bescheidbegründung aufgenommen werden. (TZ 19)

(18) Die Verfahrensdauer sollte auf das Niveau von 2004 rückgeführt werden. (TZ 20)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

Aus der zu geringen Bemessung der Flugsicherungsgebühren erwuchs der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung zum Jahresende 2007 eine Unterdeckung ihrer Flugsicherungskosten in Höhe von 23,92 Mill. EUR. Die Gesellschaft konnte Rationalisierungsmaßnahmen umsetzen und lag mit ihren Produktivitätskennzahlen im Bereich der Flugsicherung im europäischen Vergleich über dem Durchschnitt. Der Personalaufwand erhöhte sich dennoch von 2006 auf 2007 signifikant um 14,06 Mill. EUR bzw. rd. 10,6 %.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Flugsicherung und der Erreichung von Rationalisierungszielen in den Bereichen Unternehmenspolitik, Personal und Finanzen. (TZ 1)

Personal

Der Personalaufwand stieg im überprüften Zeitraum von rd. 126,97 Mill. EUR (2003) auf rd. 132,37 Mill. EUR (2006) bzw. auf rd. 146,43 Mill. EUR (2007) an.

Die Austro Control konnte von 1997 bis 2006 die Steigerungen des Personalaufwandes um rd. 8 % geringer als die kollektivvertraglichen Erhöhungen halten. Langfristig angestrebtes Ziel war es, ein Einsparungspotenzial von rd. 20 % zu erreichen. Mit einer sprunghaften Erhöhung des Personalaufwandes um rd. 10,6 % im Jahr 2007 – resultierend vor allem aus den Parametern Gehaltsabschluss, Prämien, erhöhte Mehrleistungen und Lehrergebühren über das gesamte Jahr sowie aus einer Veränderung der Rückstellung für Strukturmaßnahmen – verließ die Austro Control den bisher eingeschlagenen Weg. (TZ 26)

Kurzfassung

In einem von der EUROCONTROL für das Jahr 2005 erstellten Vergleich mit den Nachbarländern Italien und Schweiz waren die Gehälter der Flugverkehrsleiter hoch. (TZ 27)

Die Überstunden stiegen von rd. 55.000 (2003) auf rd. 124.700 (2007) und der Aufwand hierfür erhöhte sich um rd. 211 %.

Diese überproportionale Steigerung des Aufwandes im Verhältnis zur Überstundenanzahl war insbesondere durch den Zusatz-Kollektivvertrag zur Abwicklung des Flugverkehrs vom 29. September 2006 bedingt. Demzufolge „gebührt für alle im Zeitraum 1. Juli 2006 bis 31. Dezember 2007 im ausübenden Flugverkehrskontrolldienst geleisteten auszuzahlenden Überstunden ab der elften ... Überstunde der Überstundenzuschlag im doppelten Ausmaß ...“. Von den im Jahr 2007 insgesamt angefallenen rd. 124.700 Stunden fielen rd. 55.100 Stunden unter diese Vergütungsregelung.

Ab 1. Jänner 2008 wurde die Normalarbeitszeit der Flugverkehrsleiter von bisher 35 auf nunmehr 32,5 Wochenstunden verkürzt und die Überstundenvergütungsregelung (nunmehr ab der 21. Überstunde) beibehalten. Nach Berechnungen der Austro Control wird sich der Mehraufwand für das Jahr 2008 auf rd. 2,73 Mill. EUR belaufen.

Im Jahr 2007 fielen durchschnittlich 1,43 bezahlte Überstunden je Flugverkehrsleiter und Arbeitstag an (Vergleichswert 2003: 0,68). Ursachen waren insbesondere die erschwerten Arbeitsbedingungen und die außergewöhnlich hohe Verantwortung der Flugverkehrsleiter. (TZ 28)

Die Zahlungen für die Übergangsversorgung (Vorruhestandsmodell) für Flugverkehrsleiter stiegen infolge der Erhöhung des gesetzlichen Pensionsalters im überprüften Zeitraum um 21,66 Mill. EUR; die Dotierungen der Rückstellungen zur Übergangsversorgung um rd. 22,90 Mill. EUR. (TZ 29)

Für die Mitarbeiter, die vor dem 1. Jänner 1997 in einem Dienstverhältnis mit der Austro Control standen, galt ein leistungsorientiertes System einer direkten Altersversorgung, das zu hohen Nachschussverpflichtungen der Austro Control – kumuliert von 1998 bis Ende 2007 rd. 47,10 Mill. EUR – an die Pensionskasse führte. (TZ 30)

Unternehmenspolitik

Die Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (Austro Control) war wegen der Änderung der Rahmenbedingungen (z.B. Einbruch des Mengenwachstums im Gefolge des 11. September 2001) gezwungen, ihr Unternehmenskonzept im Jahr 2002 zu überarbeiten und 2004 durch ein ergänzendes Strukturkonzept zu aktualisieren. (TZ 3)

Die Austro Control setzte ihre strategischen Konzepte zum großen Teil um und kam den Nutzern in Form vorzeitiger und mehrmaliger Gebührensenkungen entgegen. (TZ 4, 5)

Ein im Jahr 2007 neu entwickeltes Unternehmenskonzept sah die konsequente Weiterarbeit an effizienten internen Strukturen der Austro Control vor, um u.a. die Qualität der Dienstleistungen zu stärken. (TZ 6)

Die Austro Control berichtete nicht, wie gesetzlich vorgesehen, jährlich an den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie über ihr Unternehmenskonzept. (TZ 7)

Finanzwirtschaft

Die Ausschüttung der Bilanzgewinne 2005 (2,80 Mill. EUR) und 2006 (1,40 Mill. EUR) widersprach der grundsätzlichen Ausrichtung der Austro Control nach dem Kostendeckungsprinzip. (TZ 8)

Ein starkes Anwachsen des Flugverkehrsaufkommens und damit höhere Einnahmen aus Flugsicherungsgebühren, begleitet von unterproportionalen Kostensteigerungen der Flugsicherungsdienste bewirkte eine Steigerung der Kosteneffizienz. (TZ 9)

Den größten Anteil an den Kosten der Flugsicherung bei der Austro Control nahmen die Personalkosten mit durchschnittlich 66 % der Gesamtkosten ein. (TZ 10)

Kurzfassung

Zum 31. Dezember 2007 lag entgegen dem Kostendeckungsprinzip eine Gesamtunterdeckung der Kosten der Flugsicherung von 23,92 Mill. EUR durch Flugsicherungsgebühren vor, obwohl die Einnahmen aus Flugsicherungsgebühren gestiegen waren. Ursachen hierfür waren nicht verrechnete Anpassungen des Sozialkapitals (insbesondere im Zusammenhang mit Pensions- und Abfertigungsrückstellungen) (13 Mill. EUR) sowie die zu niedrige Budgetierung der Kosten der Flugsicherung (10,92 Mill. EUR). Da die Planwerte als Grundlage für die Kalkulation der Flugsicherungsgebühren herangezogen wurden, waren Letztere zu gering bemessen. (TZ 10, 11)

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

Für die Flugsicherung bestand aufgrund internationaler und nationaler Regeln ein umfassendes Qualitätssicherungs- und -kontrollsystem, das interne wie externe Kontrollen umfasste. Die registrierten Störungsfälle unterschritten die zulässigen Maximalwerte deutlich. (TZ 13, 15)

Im Jahr 1997 schlossen acht Staaten sowie EUROCONTROL (European Organisation for the Safety of Air Navigation) eine Vereinbarung mit dem Ziel einer gemeinsamen Flugsicherung für den oberen Luftraum (Central European Air Traffic Services – CEATS). Dadurch sollten Kosten der Flugsicherung gesenkt, Kapazitäten effizienter genutzt und die Sicherheit gewährleistet werden. Über die Umsetzung wesentlicher Eckpunkte bestanden erhebliche Auffassungsunterschiede. Ende 2006 erfolgte eine Neudefinition des Projektes im Rahmen von Single European Sky (SES). Der Austro Control entstanden seit dem Jahr 1999 Kosten für CEATS-Mitgliedsbeiträge von 15,57 Mill. EUR ohne, dass – trotz intensiver Bemühungen Österreichs – die ursprüngliche Zielsetzung erreicht werden konnte. (TZ 12)

Österreich wies im europäischen Vergleich eine hohe Komplexität des zu kontrollierenden Luftverkehrsraumes auf. Obwohl die Produktivitätskennzahlen der Austro Control überdurchschnittliche Ergebnisse aufwiesen, bestanden im Vergleich zu den jeweils besten Dienstleistern noch Verbesserungspotenziale (z.B. Produktivität des Area Control Center). Die Austro Control leitete Maßnahmen zur Effizienzsteigerung ihrer Verfahren ein und plante zum Ausgleich einer bestehenden Personalunterdeckung die Neuaufnahme von jährlich 30 Flugverkehrsleitern (Fluglotsen) bis zum Jahr 2010. (TZ 14, 15)

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Der Austro Control oblag die Flugsicherung im gesamten Bundesgebiet. Sie schloss mit den in Österreichs Nachbarländern zuständigen Flugsicherungsorganisationen Vereinbarungen, mit denen Schnittstellen im grenznahen Bereich geregelt und mit denen Flugsicherungsaufgaben für bestimmte Gebiete übertragen wurden. Haftungsregelungen oder Regelungen über Aufsichtsmöglichkeiten waren nicht enthalten. Die Übereinkommen stellten keine völkerrechtlich wirksamen Abkommen dar; es lagen auch keine Zustimmungen der betroffenen Mitgliedstaaten gemäß dem SES-Regelwerk vor. (TZ 16)

Die Pünktlichkeit stellte ein wesentliches Qualitätskriterium im Flugverkehr dar. Die von der Austro Control verursachten Verspätungsminuten stiegen von 2004 bis 2007 um 27,3 % an. Daraus ergaben sich jährlich durchschnittlich 60,09 Mill. EUR an Folgekosten für die Flugraumnutzer. Hauptursache für Verspätungen in der Flugsicherung waren Kapazitätsengpässe im Bereich der An- und Abflugsicherung, die auch auf die Anzahl und die Ausrichtung der Pisten des Flughafens Wien zurückzuführen waren. (TZ 17 bis 19)

Der Anteil der Kosten des Flugwetterdienstes lag erheblich über dem Durchschnitt der EUROCONTROL-Mitgliedstaaten. Die Austro Control leitete Maßnahmen zur Effizienzsteigerung des Flugwetterdienstes ein und konnte dadurch im überprüften Zeitraum die Kosten von rd. 23 Mill. EUR auf rd. 17 Mill. EUR senken. Ein einheitlicher österreichischer Wetterdienst wurde nicht geschaffen. (TZ 20)

Über im öffentlichen Interesse erbrachte Leistungen und das dafür zu entrichtende Entgelt hatten die entgeltpflichtigen Bundesminister einen Rahmenvertrag mit der Austro Control abzuschließen. Die im Rahmenvertrag mit dem BMVIT vereinbarten Tätigkeitsberichte wurden von der Austro Control nicht erstellt und die Vorlage dieser Berichte vom Bundesminister nicht eingefordert. (TZ 21, 22)

Die für die Jahre 2005 bis 2008 mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie abgeschlossenen Rahmenverträge sahen eine Obergrenze für den Kostenersatz des BMVIT an die Austro Control (Kostenobergrenze) vor, die im Widerspruch zum Austro Control-Gesetz standen. (TZ 23)

Kurzfassung

Den Rahmenvertrag für die Jahre 2007 und 2008 schlossen die Vertragspartner erst im Dezember 2007 ab. Zahlungen wurden bis dahin nicht geleistet, dennoch führte die Austro Control die ihr per Gesetz übertragenen behördlichen Aufgaben aus. Die verspätete Bereitstellung der finanziellen Mittel verursachte einen vermeidbaren Zinsaufwand von rd. 35.400 EUR. (TZ 24)

Flugsicherungsstellen bei österreichischen Flughäfen

Die Austro Control überprüfte die Angemessenheit der Höhe der Selbstkosten, die den Zivilflugplatzhaltern für die Bereitstellung von Räumlichkeiten zu ersetzen waren, letztmals 2002. (TZ 31)



Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

Kenndaten zur Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (Austro Control)

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit dem das Luftfahrtgesetz und das Bundesgesetz über den zwischenstaatlichen Luftverkehr geändert werden (Austro Control-Gesetz), BGBl. Nr. 898/1993 i.d.g.F.
Eigentümer	Republik Österreich (vertreten durch das BMVIT)
Stammkapital (31. Dezember 2007)	25 Mill. EUR
Unternehmensgegenstand	Air Navigation Services ¹⁾ <ul style="list-style-type: none"> - Flugverkehrsdienste (Air Traffic Management) - Luftfahrtinformationsdienst - Flugfernmeldedienst und flugsicherungstechnische Anlagen - Flugwetterdienst <p>Wahrnehmung behördlicher Aufgaben (Luftfahrtagentur)¹⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - Überwachung der Einhaltung von Luftverkehrsvorschriften - Bewilligung von und Aufsicht über Zivilluftfahrtschulen - Bewilligung von Ein-, Aus- und Überflügen - Prüfung der Luft- und Betriebstauglichkeit - Aufsicht über die Luftfahrzeugwartung - Such- und Rettungsdienst - Zivilluftfahrt-Personalausweise - Überprüfung ausländischer Luftfahrzeuge <p>Vertretung der Republik Österreich bei internationalen Luftfahrtorganisationen</p> <p>¹⁾ Erstellung von Leistungen im öffentlichen Interesse nach dem Kostendeckungsprinzip</p>

Gebarung	2003	2004	2005	2006	2007
			in 1.000 EUR		
Umsatzerlöse	176.014	190.801	195.235	185.623	197.054
Personalaufwand	126.973	131.041	129.012	132.366	146.431
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	3.626	8.308	13.070	1.523	54
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	5.286	10.968	8.326	1.571	- 1.899
Cashflow aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit	23.713	56.579	55.637	41.706	39.813
			Anzahl		
Mitarbeiter ¹⁾	929	911	921	934	948
<i>davon Flugverkehrsleiter</i>	295	296	303	311	316
<i>davon Trainees</i>	41	35	46	51	59

¹⁾ in Vollzeitäquivalenten

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2007 bis Februar 2008 die Gebarung der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (**Austro Control**) hinsichtlich der von ihr in den Jahren 2003 bis 2007 wahrgenommenen Aufgaben.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Flugsicherung und der Erreichung von Rationalisierungszielen in den Bereichen Unternehmenspolitik, Personal und Finanzen.

Zu dem im Juni 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Austro Control im Juni 2008 und das BMVIT im August 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung gegenüber der Austro Control im September 2008 und verzichtete gegenüber dem BMVIT auf die Abgabe einer Gegenäußerung.

Die im Bericht angeführten Beträge wurden kaufmännisch gerundet.

Begriffs- bestimmungen

- 2 Einleitend werden nachfolgende im Bericht verwendete fachspezifische Begriffe erläutert:

Approach

Darunter versteht man die Anflugkontrollstelle für die Sicherheit der an- und abfliegenden Flugzeuge im Nahbereich der sechs österreichischen Flughäfen Wien, Graz, Salzburg, Linz, Innsbruck und Klagenfurt

Area Control Center

Dabei handelt es sich um eine Bezirkskontrollstelle für den gesamten Luftverkehr über Österreich, das von einem Netz aus Luftstraßen bedeckt ist; alle „Kreuzungen in der Luft“ müssen sicher beflogen werden können. Flugzeuge, die in den österreichischen Luftraum einfliegen, werden von den Flugverkehrsleitern der Bezirkskontrollstelle übernommen; bei einer Landung in Österreich werden sie an die Anflugkontrollstelle, bei einem Überflug an der Grenze wieder an ausländische Kollegen übergeben.



Begriffsbestimmungen

BMVIT

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Betriebsleistung

Darunter wird die Summe aus Umsatzerlösen, Veränderung des Bestands an unfertigen Erzeugnissen, anderen aktivierten Eigenleistungen sowie sonstigen betrieblichen Leistungen verstanden.

CEATS

Dabei handelt es sich um ein Projekt einer gemeinsamen zentralen Flugsicherung für den oberen Luftraum Zentraleuropas und ist die Abkürzung von Central European Air Traffic Services.

EASA

Die EASA ist die Europäische Agentur für Flugsicherheit (European Aviation Safety Agency) bzw. Luftsicherheitsbehörde der EU.

EUMETSAT

Dies ist eine 1986 gegründete internationale Organisation von 20 europäischen Staaten mit dem Auftrag, europäische operationelle meteorologische Satellitensysteme zu entwickeln und zu betreiben. Österreich ist seit der Gründung Mitglied. Das BMVIT finanziert einen Großteil der österreichischen Beiträge.

EUROCONTROL

Dabei handelt es sich um die European Organisation for the Safety of Air Navigation, eine seit Dezember 1960 bestehende internationale Organisation für Flugsicherung mit Hauptsitz in Brüssel. Ihr gehören derzeit 38 Staaten als Mitglieder an. Über die EUROCONTROL werden u.a. die Flugsicherungsgebühren der Mitgliedstaaten verrechnet; weiters forscht, entwickelt und erprobt EUROCONTROL Flugsicherungssysteme in der Praxis und arbeitet Sicherheitsstandards aus.

Begriffsbestimmungen

Flugverkehrsleiter (umgangssprachlich auch Fluglotse)

Seine Aufgabe besteht in der Führung des Flugverkehrs mit Hilfe eines Radarbildes und durch den in englischer Sprache abgewickelten Funkkontakt mit dem Piloten (international gültige Richtlinien und genau festgelegte Phrasen). Der Flugverkehrsleiter gibt Flugroute und Flughöhe vor, erteilt Starterlaubnis bzw. die Freigabe zur Landung und sorgt dafür, dass Flugzeuge sich nie zu nahe kommen. Er ist damit – neben dem Piloten selbst – der wichtigste aktive Sicherheitsfaktor in der Luftfahrt. Der österreichische Luftraum ist zu komplex, als dass er von einer einzigen Kontrollstelle überwacht werden kann. Die Überwachung wird daher von drei Arten von Kontrollstellen wahrgenommen:

- Tower (Flugplatzkontrollstelle – TMA)
- Approach (Anflugkontrollstelle)
- Area Control Center (Bezirkskontrollstelle – ACC)

Flugverkehrsmanagement

Das Air Traffic Management (ATM) hat die sichere und effiziente Bewegung von Luftfahrzeugen während aller Betriebsphasen zu gewährleisten.

ICAO

Dabei handelt es sich um die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation. Sie besteht seit dem Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom Dezember 1944. Prinzipien des Abkommens sind die absolute Lufthoheit und die uneingeschränkte Gleichheit aller Vertragsstaaten. Heute gehören der ICAO 187 Vertragsstaaten an.

Joint Aviation Authorities (JAA)

Das ist der Zusammenschluss der zivilen Luftfahrtbehörden von 34 europäischen Ländern und technisches Gremium der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz.

Service Unit

Darunter versteht man die Dienstleistungseinheit zur Berechnung der Flugsicherungsgebühren. Sie errechnet sich nach einer mathematischen Formel. Die bestimmenden Rechengrößen sind Flugstreckendistanz und höchstzulässige Abflugmasse des betreffenden Luftfahrzeuges (MTOW).

Single European Sky (SES)

Dabei handelt es sich um die Initiative der Europäischen Kommission, in Europa einen einheitlichen Luftraum zu schaffen. Bislang überwachen mehr als 40 nationale Flugsicherungen die Lufthoheit der Nationalstaaten. Bei einem Flug über Europa erfolgt ein häufiger Wechsel der zuständigen Flugkontrollzentren. Die EUROCONTROL soll in enger Abstimmung mit der ICAO seit Ende 1999 eine „Flurbereinigung“ des Luftraums innerhalb eines EU-Projektes herbeiführen. Vorrangiges Ziel ist die Optimierung des Ablaufs des Flugverkehrs über Europa hinsichtlich Sicherheit, Effizienz, Qualität, Wirtschaftlichkeit, Kapazität und Pünktlichkeit. Die Bildung von so genannten „Functional Airspace Blocks“ unabhängig von Staatsgrenzen ist dabei ein entscheidender Faktor. Einheitliche Flugverkehrsleiterlizenzen und harmonisierte Technik sind weitere Ziele von SES.

Tower

Das ist die Flugplatzkontrollstelle (TMA), welche die rollenden, landenden und startenden Flugzeuge am Flugplatz sowie den Flugverkehr in der unmittelbaren Umgebung des Flughafens leitet.

Unit Rate

Darunter wird ein festgesetzter Gebührensatz für die Flugsicherungsgebühren verstanden. Die Berechnung der Flugsicherungsgebühren für einen bestimmten Flug entspricht dem Produkt aus dem von der Austro Control festgesetzten Gebührensatz und der für diesen Flug beanspruchten Service Units.

Unternehmenspolitik

Erstellung von Unternehmenskonzepten

- 3.1** Das Austro Control-Gesetz enthielt Richtlinien für die Unternehmensführung der Austro Control. Darauf aufbauend hatte die Geschäftsführung ein Unternehmenskonzept zu erstellen und dieses jährlich zu überarbeiten.

Die Austro Control erarbeitete im Jahr 2000 das Unternehmenskonzept Mobility via Austro Control (MOVA). Im Jahr 2002 änderten sich die Rahmenbedingungen; u.a erfolgte ein Einbruch des Mengenwachstums (Flugbewegungen, Dienstleistungseinheiten) um rd. 20 % infolge der Ereignisse vom 11. September 2001. Weiters bestand ein hoher Nachschuss- bzw. Wertberichtigungsbedarf (rd. 14 Mill. EUR) im Zusammenhang mit der Altersversorgung. Die Austro Control forcierte den Abbau von Personalkapazitäten (Vorruhestand und Teilzeit bei gleichzeitiger Aufnahmesperre) und leitete ein Sparprogramm zur Senkung der beeinflussbaren Unternehmenskosten um 10 % ein.

Aus der Weiterentwicklung des Unternehmenskonzeptes MOVA entstand das Konzept MOVA Plus.

Im März 2003 berichtete die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat, dass das Sparprogramm zur Senkung der beeinflussbaren Unternehmenskosten um 10 % mit einer Reduktion von insgesamt 15,60 Mill. EUR erfüllt worden sei. Ab der zweiten Jahreshälfte 2003 gestaltete sich die Verkehrsentwicklung positiver als erwartet. Die Austro Control erklärte die Prozessoptimierung in den Kernprozessen zum wichtigsten Projekt für das Jahr 2004. Weitere Ziele waren eine klare Trennung zwischen ATM und behördlichen Aufgaben, die Entwicklung der meteorologischen Beratung und die Absicherung der führenden Position der Austro Control als ATM-Anbieter in Europa im Rahmen von CEATS.

Der Aufsichtsrat nahm im September 2004 eine Aktualisierung des Unternehmenskonzeptes MOVA Plus durch ein ergänzendes „Strukturkonzept neu“ (Austro Control 2005) zur Kenntnis.

- 3.2** Der RH stellte fest, dass durch die Krise der Luftfahrt im Zeitraum 2001 bis 2003 die Beschleunigung der Einsparungsmaßnahmen und die Erarbeitung eines neuen Strukturkonzeptes notwendige und wesentliche Entscheidungen der Austro Control darstellten.



Unternehmenspolitik

BMVIT

Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter HaftungWirtschaftliche
Entwicklung 2004
bis 2007

4.1 (1) Der positive Trend bei der Verkehrsentwicklung verstärkte sich im Jahr 2004. Allerdings schlugen sich Kapazitätsengpässe bei den Flugverkehrsleitern in nennenswerten Verspätungen nieder. Die Austro Control rechnete trotz der ab 2004 gestarteten Initiativen zur Erhöhung der Kapazitäten erst ab 2007 mit einer Entlastung.

(2) Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im Jahr 2004 (8,31 Mill. EUR) ermöglichte der Austro Control u.a. die Strukturmaßnahmen des in TZ 3 erwähnten Projektes Austro Control 2005.

(3) Durch die im europäischen Vergleich gute Entwicklung der Unternehmenskosten für die Jahre 2003 bis 2005 glich die Austro Control nicht nur die Erhöhungen des Personalaufwandes aus (siehe dazu auch TZ 26), sondern schuf auch die Grundlage für die – von den Nutzern und dem Eigentümer geforderten – zukünftigen Senkungen der Streckengebühren.

4.2 Der RH hielt fest, dass die Austro Control aufgrund ihrer Kostenentwicklung in der Lage war, den Vorstellungen der Nutzer und des Eigentümers nach Gebührensenkungen entgegenzukommen. Zusätzlich konnte sie die eigenen Strukturmaßnahmen vorantreiben. Die 2004 erkannten Kapazitätsprobleme – die erst mittel- bis langfristig zu lösen waren – standen jedoch den Maßnahmen durch die damit erforderlichen Kostenerhöhungen teilweise entgegen.

5 Die Austro Control erzielte im Zeitraum 2005 bis 2007 aufgrund des raschen mengenmäßigen Wachstums des Luftverkehrs und im Zusammenhang mit einem effizienten Kostenmanagement positive Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit trotz Planunterschreitungen in den Jahren 2006 und 2007. Sie senkte im genannten Zeitraum ihre Gebühren – in mehreren Schritten – früher als geplant.

Die Austro Control konnte das Strukturkonzept Austro Control 2005 im Jahr 2005 sowie die Projekte des Unternehmenskonzeptes MOVA Plus im September 2006 größtenteils abschließen.

Unternehmenspolitik

Unternehmens- konzept MOVA NEU

- 6.1** Die Mittelfristplanung bis 2012 behielt im Wesentlichen die Ziele Aufstockung der Kapazitäten der Flugsicherung, Weiterführung der kostensenkenden Maßnahmen (Austro Control 2005) sowie Senkung der Unit Rates bei. Das Unternehmenskonzept MOVA NEU ging von einem Betrachtungszeitraum für die nächsten zehn bis 15 Jahre aus und stellte darauf aufbauend einen kurz- und mittelfristigen Masterplan dar.

Für 2008 war eine geringfügige Erhöhung der Streckengebühr erforderlich. Die Austro Control konnte für eine Kooperation mit drei Flugsicherungen anderer Staaten (Irland, Schweden und Dänemark) eine Option erlangen. Ziel war ein einheitliches Flugsicherungsbetriebssystem als Ersatz des derzeit von der Austro Control angewendeten Systems, das einer Modernisierung bedurfte.

Die Austro Control betrieb seit Mitte 2007 als europäisch lizenzierter Flugsicherungsbetreiber auf zehn deutschen Regionalflughäfen Flugverkehrsdienste. Sie erhoffte sich ein jährliches Umsatzvolumen von 5 Mill. EUR und schloss mit diesen auf drei Jahre befristete Verträge ab.

- 6.2** Der RH hielt fest, dass das Unternehmenskonzept MOVA NEU die konsequente Weiterarbeit an effizienten internen Strukturen der Austro Control vorsah und wesentliche auf die Zukunft ausgerichtete Vorhaben enthielt. Diese sollten die Sicherheit und Qualität der Dienstleistungen der Austro Control – bspw. betreffend Flugsicherungsverfahren und Kapazität – nach außen gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken.

Der RH empfahl, die auf die Zukunft ausgerichteten Vorhaben verstärkt voranzutreiben.

Evaluierung und Berichterstattung an den Bundesminister

- 7.1** Die Austro Control legte dem RH im Nachhinein seiner Überprüfung der Ausgliederung des damaligen Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Reihe Bund 2001/2) eine Evaluierung des Ausgliederungsvorhabens betreffend die Austro Control vor. Diese war Ende 2000 von der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft mit beschränkter Haftung (FGG) erstellt worden. Demnach konnten die Zielsetzungen des Ausgliederungskonzeptes – u.a. Kostenwahrheit, spürbare Entlastung des Bundeshaushaltes, betriebswirtschaftliche Unternehmensführung mit Gewinnausschüttung, Zusammenlegung der drei Wetterdienste – nur teilweise oder gar nicht erreicht werden. Weitere Evaluierungen ließ das BMVIT in den Folgejahren nicht durchführen.

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Die Austro Control berichtete nicht, wie im Austro Control-Gesetz vorgesehen, jährlich über ihr Unternehmenskonzept an den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, sondern nur anlassbezogen und an hochrangige Vertreter des BMVIT. Die ebenfalls vorgesehene Berichterstattung an den Aufsichtsrat nahm die Geschäftsführung in den regelmäßig stattfindenden Sitzungen dieses Gremiums vor.

- 7.2** Der RH bemängelte, dass die jeweiligen Bundesminister im BMVIT die gesetzlich vorgesehene jährliche Berichterstattung nicht einforderten. Weiters wären nach dem Jahr 2000 zusätzliche Evaluierungen des Ausgliederungsvorhabens angebracht gewesen, weil der Bericht der FGG festgehalten hatte, dass die ursprünglichen Ziele nur teilweise erreicht worden waren.

Der RH empfahl dem BMVIT, die regelmäßige Berichterstattung über das Unternehmenskonzept gemäß dem Austro Control-Gesetz einzufordern und die Austro Control in das Finanz- und Beteiligungscontrolling einzubinden.

Der RH empfahl der Austro Control, dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie – wie gesetzlich vorgesehen – jährlich Bericht zu erstatten.

- 7.3** *Das BMVIT teilte mit, dass das Finanzcontrolling in Form von jährlichen Soll/Ist-Abrechnungen aufgrund von Mittelverwendungsnachweisen durchgeführt werde. Überdies würden im Rahmen der laufenden Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement des BMVIT quartalsweise die entsprechenden Unternehmensdaten der Austro Control übermittelt.*

Eine Berichterstattung über das Unternehmenskonzept habe im Jahr 2007 stattgefunden. Weitere derartige Berichterstattungen würden in den folgenden Jahren regelmäßig erfolgen.

Finanzwirtschaft

Ausschüttung der Bilanzgewinne

8.1 Das Prinzip der Kostendeckung bei den Gebühren für die Leistungen der Flugsicherung und in der Luftfahrtagentur sah die Entstehung operativer Gewinne in diesen Geschäftsbereichen über eine gewisse Mindestverzinsung des für die Flugsicherung eingesetzten Vermögens hinaus nicht vor. Die Austro Control nahm eine in den Rechtsvorschriften für Flugsicherungen vorgesehene Verzinsung unter Anwendung der Sekundärmarktrendite vor.¹⁾ Die Verzinsung diente der Substanzerhaltung des notwendigen Kapitals insbesondere für den Erhalt und den Ausbau der für die Flugsicherung notwendigen Anlagen. Aus der Verzinsung resultierend wies die Austro Control bilanzielle Jahresüberschüsse in den Jahren 2003 bis 2006 von durchschnittlich 6,54 Mill. EUR aus.

¹⁾ durchschnittliche Rendite aller im Umlauf befindlichen festverzinslichen Wertpapiere

Dagegen entstand 2007 ein Jahresverlust von 1,90 Mill. EUR. Während die Jahresüberschüsse größtenteils einer Rücklage zugeführt wurden, schüttete die Austro Control 2005 und 2006 Beträge in der Höhe von 2,80 Mill. EUR bzw. 1,40 Mill. EUR aufgrund von Gesellschafterbeschlüssen an den Eigentümer aus.

8.2 Die Ausschüttungen 2005 und 2006 widersprachen der grundsätzlichen Ausrichtung der Austro Control nach dem Kostendeckungsprinzip, weil sie aus der Verzinsung des für die Flugsicherung eingesetzten Vermögens stammten. Nach Ansicht des RH können nur jene Gewinne ausgeschüttet werden, für die das Kostendeckungsprinzip – wie für die am freien Markt angebotenen Dienste – nicht gilt. Hier erwirtschaftete die Austro Control jedoch bisher keine bedeutenden Gewinne.

Der RH empfahl, die Ausschüttung zukünftiger Bilanzgewinne, die aus dem Flugsicherungsbereich resultieren, zu vermeiden.



Finanzwirtschaft

BMVIT

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**
**Flugsicherungs-
gebühren**

9.1 Im Flugsicherungsdienst wird zwischen „Flugsicherungsstreckengebühren“ (Streckengebühren) und „Flugsicherungsan- und -abfluggebühren“ (An- und Abfluggebühren) unterschieden. Die Austro Control verrechnete Streckengebühren für Überflüge in dem von ihr kontrollierten Gebiet. An- und Abfluggebühren fielen für Anflüge (Approach) auf die österreichischen Flughäfen einschließlich nachfolgender Landungen an; damit waren auch die Kosten für Abflüge abgedeckt. Die An- und Abfluggebühren hob die Austro Control unmittelbar von den Nutzern der Flugsicherung ein. Die Verrechnung der Streckengebühren mit den Nutzern erfolgte über das Gebührensystem der EUROCONTROL.

Die Ermittlung der Flugsicherungsgebühren erfolgte jeweils im Jahr zuvor auf Grundlage der budgetierten Kosten der Dienste und Einrichtungen der Flugsicherung und der Prognose der Verkehrsentwicklung. Auf der Grundlage mathematischer Formeln ergaben sich Dienstleistungseinheiten (Service Units). Darauf aufbauend errechnete sich jeweils ein Gebührensatz (Unit Rate) für die Streckengebühren sowie die An- und Abfluggebühren. Die Gebühr für einen Flug bzw. eine Landung bestimmte sich sodann durch Multiplikation der Service Units für das entsprechende Luftfahrzeug mit der Unit Rate.

Ab 2008 galten geänderte Verrechnungsgrundsätze für die An- und Abfluggebühren mit dem Ergebnis einer stärkeren Gebührenbelastung für größere Luftfahrzeuge.

9.2 Der RH stellte von 2003 bis 2007 einen Anstieg der verrechneten Service Units (+ 36,7 % Streckengebühren, + 28,7 % An- und Abfluggebühren) bei gleichzeitiger Senkung der Unit Rates (- 19,9 % bzw. - 20,8 %) fest. Ein starkes Anwachsen des Flugverkehrsaufkommens führte zu höheren Erträgen aus Flugsicherungsgebühren (in Summe Strecke und An- und Abflug; 2003: 166,85 Mill. EUR; 2007: 180,13 Mill. EUR) und war von unterproportionalen Kostensteigerungen der Flugsicherungsdienste (+ 12,1 % für Überflüge, + 5,9 % für An- und Abflug) begleitet. Die Austro Control baute ihre personellen und technischen Kapazitäten – wie auch die meisten europäischen Flugsicherungen – deutlich langsamer aus, als das Verkehrsaufkommen anstieg. Dadurch kam es zu einer Steigerung der Kosteneffizienz.

Finanzwirtschaft

- 10.1** Das Prinzip der Kostendeckung war in der Flugsicherungsan- und Abfluggebührenverordnung 2008, in den Grundsätzen der EUROCONTROL zur Ermittlung der Kostenbasis für die Streckengebühren und in der Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 für Flugsicherungsdienste verankert. Zu berücksichtigen waren Personalkosten, andere Betriebskosten, Abschreibungen, Kapitalkosten und außerordentliche Posten. Die Personalkosten der Flugsicherung nahmen mit durchschnittlich rd. 66 % an den Gesamtkosten der Flugsicherung den größten Anteil ein. Sie stiegen von 2003 bis 2007 um rd. 7 %.

Neben den laufenden Personalkosten entstanden auch Aufwendungen für die Dotierung des Sozialkapitals, die aufgrund versicherungsmathematischer Erfordernisse jährlich angepasst werden mussten. Die Pensions-, Abfertigungs- und Jubiläumsgeldrückstellungen erhöhten sich von 2003 auf 2007 um 47,21 Mill. EUR. Davon waren 19,96 Mill. EUR auf die Reduktion des Kalkulationszinssatzes von 6 % auf 4,5 % in den Jahren 2003 bis 2005 zurückzuführen.

Die Austro Control unterließ es von 2003 bis 2005, Aufwendungen für die Erhöhung des Sozialkapitals von insgesamt 15 Mill. EUR zu verrechnen. Diese Aufwendungen wurden in weiterer Folge auch nicht in den Abrechnungssaldo für eine spätere Verrechnung in den Folgeperioden – wie sie in den entsprechenden Gebührenvorschriften im Falle einer Unterdeckung vorgesehen war – aufgenommen. Die Austro Control verfügte über keinen Plan zur späteren Tilgung.

Bei den An- und Abfluggebühren für 2007 wurden 2 Mill. EUR nachverrechnet. Mit Jahresende 2007 bestand eine Deckungslücke bei den Personalkosten in Höhe von 13 Mill. EUR.

- 10.2** Der RH bemängelte die nicht verrechnete Unterdeckung der Kosten der Flugsicherung durch die Flugsicherungsgebühren zum 31. Dezember 2007 in Höhe von 13 Mill. EUR. Die Austro Control verstieß damit gegen den Grundsatz der Kostendeckung, der in den nationalen Rechtsvorschriften und in den geltenden europäischen Vorschriften für die Flugsicherung vorgesehen war.

Der RH empfahl, die nicht berücksichtigten Aufwendungen aus der Dotierung des Sozialkapitals ehestmöglich nachzuverrechnen. Zukünftig notwendige Aufstockungen wären in der im Jahresabschluss ausgewiesenen Höhe zeitgerecht in derselben Periode abzurechnen.

Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

10.3 *Die Austro Control merkte an, dass entsprechend ihrer Geschäftspolitik außerordentliche Kostenbelastungen nicht sofort nach deren Entstehen, sondern über einen längeren Zeitraum verteilt in die Gebühren einzurechnen wären. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der EUROCONTROL sehen diese Vorgangsweise als Kann-Bestimmung vor. Der Grund für diese unternehmenspolitische Entscheidung liege darin, dass die Gebührenentwicklung für die Kunden in einem mittelfristigen Zeitraum einschätz- und planbar sein soll; kurzfristige Gebührenausschläge würden die unternehmerischen Tätigkeiten der Luftraum-Nutzer (Airlines, General Aviation) erschweren und sich negativ auf die Standortqualität sowie die Kooperation innerhalb der Wertschöpfungskette „Luftfahrt“ auswirken.*

Neben diesen einzelwirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Überlegungen wäre weiters zu berücksichtigen:

- In Krisenjahren – wie etwa aufgrund der bekannten Ereignisse im Jahr 2001 – wurden die Gebühren durch einen einheitlichen Beschluss nicht zuletzt der europäischen Flugsicherungsorganisationen europaweit bis zum 1. Quartal 2002 auf dem Niveau des Jahres 2001 eingefroren. Bestehende Unterdeckungen sollten demnach nicht sofort auf die Kunden überwältigt werden, um weitere nachteilige Effekte auf die Airline-Branche zu verhindern.*
- Auch in den Jahren 2003 und den folgenden Jahren – mit ihren krisenhaften Erscheinungen im Bereich der Airlines – sei es zur Unterstützung der gesamten Luftverkehrsbranche opportun erschienen, Verrechnungsspielräume nicht sofort auszunützen und möglichst gebührenschonend vorzugehen. Diese Politik sei mehrfach mit dem Aufsichtsrat akkordiert worden und entspreche den gesamteuropäischen Vorgaben der EUROCONTROL und der Europäischen Kommission (Single European Sky).*

Die Austro Control habe aus diesen Gründen in den Jahren 2003 bis 2005 einerseits insgesamt knapp 50 Mill. EUR, die aus der laufenden Neubewertung des Sozialkapitals entstanden waren, in den Rückstellungen zusätzlich zur jährlichen Abschreibung des „Sonderbilanzpostens“ berücksichtigt und verrechnet. Andererseits wurden 13 Mill. EUR im Interesse der wirtschafts- und unternehmenspolitisch angemessenen Verteilung der Deckungslücke für die Sozialverbindlichkeiten zunächst nicht weiterverrechnet. Dies sei auch angesichts der guten Ergebnislage in diesem Zeitraum weder notwendig noch gegenüber den Luftraumnutzern vertretbar gewesen. Jedoch wäre vorgesehen gewesen und sei vorgesehen, diesen Betrag und weitere Belastungen, die aus dem Sozialkapital und aus geänderten Bewertungsvorschriften gemäß IFRS

Finanzwirtschaft

(Anmerkung des RH: International Financial Reporting Standards) entstehen, entsprechend den aktuellen Rechtsgrundlagen über den gesetzlich erlaubten Zeitraum von 15 Jahren (ab 2008) in der vollen Höhe, jedoch für die Kunden möglichst „geglättet“ zu verrechnen (wie auch für 2008 geschehen). Von einem Verzicht der Austro Control oder einem Verstoß gegen den Grundsatz der Kostendeckung könne daher aus Sicht der Austro Control nicht gesprochen werden.

Abschließend wies die Austro Control darauf hin, dass bereits in den Jahren 1994 und 1996 mit dem gesetzlich verankerten Sonderbilanzposten, der außergewöhnliche Belastungen aus dem Sozialkapital über 20 Jahre verteilt, eine ähnliche Vorgehensweise gewählt worden sei. Allerdings seien die damaligen Berechnungen bei weitem unzureichend gewesen, so dass die gesetzlich vorgesehene jährliche Abschreibung den tatsächlichen Aufwand (Auszahlungen sowie Rückstellungsbedarf) nicht abgedeckt habe und trotz der verdienten, zusätzlichen Zuführungen zu den Rückstellungen eine erhebliche Deckungslücke von aktuell rd. 70 Mill. EUR entstanden sei.

- 10.4** Der RH teilte die Auffassung der Austro Control nicht. Seiner Ansicht nach war die Frage, welche Aufwendungen der Flugsicherung zu verrechnen sind, in den rechtlichen Bestimmungen eindeutig beantwortet und daher nicht Gegenstand der Geschäftspolitik. Danach sind die entsprechenden Aufwendungen vollständig in die Abrechnung des Jahres aufzunehmen, in dem sie entstanden sind. Diesbezüglich bestanden keine Verrechnungsspielräume.

Es stand der Austro Control jedoch frei, aufgetretene Unterdeckungen aus der Abrechnung der Flugsicherungsgebühren im Rahmen der in den Vorschriften festgelegten Fristen zeitlich verteilt oder zu einem späteren Zeitpunkt durch eine entsprechende Berücksichtigung bei den zukünftigen Fluggebühren zu verrechnen (siehe dazu auch TZ 11).

Der Hinweis der Austro Control auf die Bewertungsvorschriften gemäß IFRS ist insoweit nicht zutreffend, als für den Zeitraum, auf den sich die Beanstandungen des RH beziehen (2003 bis 2005), diese Vorschriften noch nicht galten.

11.1 Die Kalkulation der Flugsicherungsgebühren auf der Grundlage budgetierter Werte bedingte eine Abrechnung in Form einer Gegenüberstellung der tatsächlichen Kosten mit den eingenommenen Gebühren am Jahresende. Je nach tatsächlicher Entwicklung der Kosten der Flugsicherung und der Anzahl der Service Units ergab sich eine Unter- bzw. Überdeckung der Kosten durch die Erträge aus den verrechneten Gebühren. Es erfolgte keine unmittelbare Nachverrechnung oder Gutschrift; die Differenzen waren nach den rechtlichen Bestimmungen innerhalb einer festgelegten Frist durch eine Berücksichtigung bei der Kalkulation künftiger Flugsicherungsgebühren auszugleichen.

Die Salden aus den Abrechnungen entwickelten sich wie folgt:

Unter- und Überdeckung Flugsicherungsgebühren¹⁾

	2003	2004	2005	2006	2007
			in 1.000 EUR		
Jahressaldo	- 1.955	- 14.891	- 14.859	10.074	7.480
kumulierter Saldo zum 31. Dezember	23.114	8.223	- 6.636	3.438	10.918

¹⁾ Überdeckungen sind mit einem negativen Vorzeichen versehen

Hohe Unterdeckungen aus früheren Jahren führten 2003 mit rd. 23,11 Mill. EUR zum höchsten Stand im überprüften Zeitraum. Dieser konnte 2005 ausgeglichen werden; neuerliche Unterdeckungen in den Folgejahren ergaben 2007 wieder eine Forderung zugunsten der Austro Control (rd. 10,92 Mill. EUR).

11.2 Der RH stellte zum 31. Dezember 2007 eine Unterdeckung der abgerechneten Kosten der Flugsicherung durch Gebührenerlöse in Höhe von rd. 10,92 Mill. EUR fest. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der nicht verrechneten Anpassungen des Sozialkapitals von 13 Mill. EUR (siehe dazu TZ 10) ergab sich eine Gesamtunterdeckung der Kosten der Flugsicherung zum Jahresende 2007 von rd. 23,92 Mill. EUR.

Der RH sah die zu niedrige Budgetierung als Ursache der Unterdeckung der abgerechneten Kosten an. Da die Planwerte als Bemessungsbasis herangezogen wurden, ergaben sich daraus zu niedrige Flugsicherungsgebühren, die durch eine höhere Anzahl abgerechneter Service Units nur teilweise kompensiert werden konnten.

Finanzwirtschaft

Der RH empfahl eine genauere Planung der Kosten der Flugsicherung, um höhere Unterdeckungen zu vermeiden. Gegebenenfalls wäre bei absehbaren wesentlichen Kostensteigerungen eine unterjährige Gebührenerhöhung anzustreben.

- 11.3** *Die Austro Control hielt fest, dass grundsätzlich die in der Austro Control angewendeten Planungsmethoden und deren Qualität regelmäßig durch Externe – z.B. durch Quality Austria im Rahmen von Zertifizierungen und durch Wirtschaftsprüfer – geprüft und stets als außerordentlich gut beurteilt würden.*

Dies würden auch die Planungen der Kosten für die Flugsicherung in den Jahren 2003 bis 2007 zeigen. In Summe ergab sich eine Gesamtabweichung zwischen geplanten und abgerechneten Kosten von 13,44 Mill. EUR. Dies schein in absoluten Werten betrachtet viel zu sein, gemessen an den gesamten abgerechneten Kosten in diesem Zeitraum von 864,9 Mill. EUR entspreche dies jedoch nur einer relativen Planabweichung von 1,6 %. Diese Genauigkeit verdeutliche auch die Unternehmenspolitik der Austro Control, Gebühren über möglichst plangenaue Abschätzungen für den Kunden so zu gestalten, dass keine wesentlichen Überdeckungen entstehen, die zu einer Vorauszahlung der Airlines an die Austro Control führen würden.

In den Jahren 2006 und 2007 sei eine Unterdeckung für die Austro Control entstanden, die einerseits darauf zurückzuführen gewesen sei, dass in 2006 weniger, in 2007 mehr Flugbewegungen angefallen seien als geplant. Durch diese „ungeplanten“ Abweichungen seien 2006 Erlöse entfallen, 2007 variable Kosten (z.B. Überstunden der Flugverkehrsleiter) überproportional gestiegen. Andererseits seien durch ein neues versicherungsmathematisches Gutachten im Laufe des Jahres 2007 die Kosten für Pensionen und Abfertigungen aus Gründen der kaufmännischen Vorsicht höher als vorhersehbar bewertet worden (höhere Berechnungsbasis durch Gehaltsanhebungen; Auswirkungen Pensionsreform usw.).

Solange es die wirtschaftliche Situation der Austro Control (Höhe des Eigenkapitals, Liquidität) zulasse, würden Unterdeckungen im laufenden Jahr nicht sofort über eine unterjährige Gebührenerhöhung, die auch bereits im Mai bekannt sein müsste, kompensiert, sondern im Rahmen des Rückerstattungssystems in den folgenden Jahren „geglättet“ verrechnet. Luftverkehrspolitisch nachteilige Effekte für die Airlines sollten damit vermieden werden.

Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

11.4 Zu den Ausführungen der Austro Control wies der RH insbesondere auf den Anstieg der Unterdeckungen bei den Flugsicherungsgebühren in den Jahren 2006 und 2007 hin. In beiden Jahren war die Differenz zwischen den veranschlagten Kosten und den tatsächlich abzurechnenden Kosten wesentlich höher als in den Jahren davor. Die Empfehlungen des RH zielten darauf ab, dieser Entwicklung entgegenzuwirken und werden daher aufrecht erhalten.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

Entwicklungen zu
CEATS

12.1 Im Jahr 1997 schlossen Österreich, Bosnien–Herzegowina, Kroatien, die Tschechische Republik, Ungarn, Italien, Slowakei, Slowenien sowie EUROCONTROL eine Vereinbarung über die Bereitstellung und den Betrieb von Flugsicherungseinrichtungen und –diensten durch EUROCONTROL für die Zentraleuropäischen Flugsicherungsdienste (CEATS). Ziele waren insbesondere eine zentrale Flugsicherung für den oberen Luftraum der beteiligten Staaten, grenzüberschreitende Kontrollsektoren sowie die Vermeidung von Parallelsystemen und –investitionen. Dadurch sollten Kosten gesenkt, Kapazitäten effizienter genutzt und die Sicherheit gewährleistet werden.

Über die Umsetzung wesentlicher Eckpunkte, wie der Errichtung der Flugverkehrskontrollzentrale und der Rolle von EUROCONTROL, bestanden unter den nationalen Vertragsparteien erhebliche Auffassungsunterschiede. Laut mehreren in Auftrag gegebenen Studien würden mit der Umsetzung von CEATS die Gesamtkosten für die Flugsicherung im CEATS–Raum steigen. Der wichtigste Nutzenaspekt wäre die Reduktion der Verspätungskosten, die bei den Luftraumnutzern anfielen.

Ende 2006 erfolgte eine Neudefinition des Projektes; es soll in der Folge als Functional Airspace Block (FAB) im Rahmen von SES unter einer gesamtheitlichen Betrachtung des oberen und unteren Luftraumes der beteiligten Staaten entwickelt werden.

Seit dem Jahr 1999 leistete die Austro Control CEATS–Mitgliedsbeiträge in Höhe von 15,57 Mill. EUR. Die Austro Control stimmte bis Ende 2006 ihre strategische Planung – insbesondere im Hinblick auf Personalplanungen und technische Systementwicklungen – auch auf die sich durch CEATS ergebenden Erfordernisse ab. Wegen des nicht zu erwartenden Durchbruchs des CEATS–Projektes und der aktuellen Verkehrsentwicklung legte die Austro Control seither verstärkten Wert auf die Umsetzung der aus nationaler Sicht notwendigen Maßnahmen.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

- 12.2** Der RH stellte fest, dass das Projekt – trotz intensiver Bemühungen Österreichs – letztlich auf keiner von allen Vertragsparteien ausreichend anerkannten gemeinsamen Grundlage ruhte und damit die ursprüngliche Zielsetzung nicht erreicht werden konnte. Der Austro Control entstanden hingegen aus der Entrichtung von Mitgliedsbeiträgen Kosten von 15,57 Mill. EUR.

Der RH empfahl der Austro Control und dem BMVIT, im Hinblick auf die laufenden Kosten, auf die Erfordernisse des Luftverkehrs und auf eine optimale zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Austro Control, umgehend auf eine klare Entscheidung aller CEATS-Vertragsparteien über das weitere Vorgehen auf Basis des CEATS-Vertrages hinzuwirken. In Anbetracht der offenbar geringen Erfolgsaussichten des CEATS-Projektes sollte eine einvernehmliche Auflösung des Vertrages unter anteiliger Tragung der Liquidationskosten durch die Vertragsparteien bzw. die Überleitung des CEATS-Vertrages in eine andere Rechtsform (FAB-CE¹⁾ Konzept im Sinne SES) angestrebt werden.

¹⁾ zentraleuropäischer Luftraumblock Functional Airspace Block – Central Europe

Der RH empfahl der Austro Control zudem, bis zur Klarstellung der Zukunft des CEATS-Projektes verstärkt alternative Kooperationsmöglichkeiten – mit klar definierten Kosten-/Nutzenanalysen – im Rahmen des SES bei ihrer künftigen strategischen Ausrichtung in Betracht zu ziehen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT liege das FAB-CE Konzept bereits vor und sei auf Expertenebene geprüft und positiv bewertet worden. Mit einer Deklaration hätten die Verkehrsminister der beteiligten Staaten im Juni 2008 grünes Licht für die Umsetzung von FAB-CE gegeben. Bei diesem Verkehrsministertreffen sei auch gemeinsam ein Auflösungsszenario für CEATS beschlossen worden. Die Liquidationskosten für CEATS seien ebenfalls von den beteiligten Ministern beschlossen worden und sollten bis Ende 2010 beglichen werden. Die dafür aufgewendeten Mittel würden zu einem sehr hohen Anteil für die Unterstützung des FAB-CE Projektes verwendet.*



Erfüllung der gesetzlich
übertragenen Aufgaben

BMVIT

Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

Flugsicherung (Air
Traffic Management)

- 13** Die Regelungen der Flugsicherung änderten sich mit der Schaffung des SES durch die EU wesentlich. Die betreffenden Verordnungen¹⁾ zielten darauf ab, die Anforderungen an die Flugsicherungsdienstleister sowie an die nationalen Aufsichtsbehörden zu harmonisieren und die Sicherheitsstandards zu verbessern. Durch eine einheitliche Ordnung und Nutzung des Luftraumes sowie durch Interoperabilität des Flugverkehrsmanagementnetzes sollten Kapazitäten optimiert und die Gesamteffizienz des Luftverkehrs in Europa verbessert werden.

¹⁾ insbesondere Verordnung (EG) Nr. 549/2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen Luftraumes („Rahmenverordnung“); Verordnung (EG) Nr. 550/2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“); Verordnung (EG) Nr. 551/2004 über die Ordnung und Nutzung des europäischen Luftraums („Luftraum-Verordnung“); Verordnung (EG) Nr. 552/2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes („Interoperabilitäts-Verordnung“)

Die Verordnungen galten in den Mitgliedstaaten unmittelbar und traten 2004 in Kraft. Sie sahen unter anderem Regelungen über die Zertifizierung von Flugsicherungsdienstleistern, die Verbindlichkeit der relevanten EUROCONTROL-Sicherheitsanforderungen (EUROCONTROL Safety Regulatory Requirements, ESARR), die Umstrukturierung des oberen Luftraumes in funktionale Luftraumblöcke (FAB) sowie die Einführung von Sicherheits- und Qualitätsmanagementsystemen vor.

Die nötige nationale legislative Umsetzung der Verordnungen betreffend SES war in Österreich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. Ein entsprechender Entwurf zur Novelle des Luftfahrtgesetzes lag zu dieser Zeit zur Begutachtung vor.

- 14.1** Österreich wies im europäischen Vergleich eine hohe Komplexität des zu kontrollierenden Luftraumes auf (z.B. hohe Anzahl der Kontaktaufnahmen mit der Flugsicherung, hohe Anzahl horizontaler und vertikaler Kreuzungspunkte usw.). Das Verkehrsaufkommen an kontrollierten Flugbewegungen stieg von rd. 898.000 (2003) auf rd. 1.213.000 (2007). Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die kontrollierten Flugstunden von rd. 220.000 auf rd. 305.000. Weiters stieg im überprüften Zeitraum die Produktivität – gemessen an den kombinierten Flugstunden²⁾ pro Flugdienstleisterstunde – bei der Austro Control stärker als der Durchschnitt im EUROCONTROL-Raum an.

²⁾ Kombination von kontrollierten Streckenflugstunden und kontrollierten Flugplatz-Instrumentenflugbewegungen

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

Eine Ende 2006 extern erstellte Studie ergab, dass die Austro Control für die Produktivität der Bezirksverkehrsstelle (Area Control Center-ACC) in Bezug auf Flugverkehrsdienstleister mit zu kontrollierenden Lufträumen vergleichbarer Komplexität und Größe überdurchschnittliche Ergebnisse aufwies; allerdings bestand Verbesserungspotenzial zu den Gruppenbesten. Bei der Anflugkontrolle (Approach) und der Flugplatzkontrolle (Tower) erzielte die Austro Control bei Berücksichtigung der relativ geringen Größe der Kontrollstellen überdurchschnittliche Werte, wobei auch hier Verbesserungsmöglichkeiten bestanden. Wegen unterschiedlicher Auslastungsspitzen und -tiefen leitete die Austro Control Maßnahmen zur Effizienzsteigerung ein. Sie entwickelte ein neues flexibleres Dienstplankonzept, worüber sie mit der Belegschaft der Flugverkehrsleiter zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verhandelte.

14.2 Der RH empfahl, die Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der Flugsicherung nachhaltig weiterzuverfolgen. Insbesondere sollte ein Dienstplanmodell, das einen optimierten Personalressourceneinsatz anhand der Kapazitätserfordernisse gewährleistet, ehestmöglich eingeführt und laufend evaluiert werden.

15.1 Gemäß dem europäischen Gemeinschaftsrecht unterlag die Erbringung von Flugsicherungsdiensten und die Ausbildung von Flugverkehrsleitern einer Zertifizierung durch nationale Aufsichtsbehörden. Im Dezember 2006 erteilte der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie der Austro Control die Zertifizierung zur Erbringung von Flugsicherungsdiensten. Hinsichtlich der Ausbildung von Flugverkehrsleitern lagen zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch keine legislativen Umsetzungsmaßnahmen vor.

Die Aufsichtsbehörde anerkannte im Oktober 2007 ein von der Austro Control implementiertes Ausbildungsprogramm und erklärte, die Zertifizierung bei Vorliegen aller Voraussetzungen zeitgerecht zu erteilen. Daneben führten das BMVIT seit 2005 regelmäßig sowie die EUROCONTROL im Jahr 2007 Prüfungen zur Umsetzung und Einhaltung der Sicherheitsanforderungen in Österreich durch.



Erfüllung der gesetzlich
übertragenen Aufgaben

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Nach den Ereignissen vom 11. September 2001 erwartete die Austro Control einen deutlichen Rückgang des Flugverkehrs und adaptierte die geplanten Personalkapazitäten. Die Luftverkehrsbranche erholte sich jedoch rascher als angenommen. Bei der Austro Control entstand im Bereich der Flugsicherung eine Personalunterdeckung (Planwert für 2008: 51,5 Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten), die aus den reduzierten Neuaufnahmen in Verbindung mit den langen Ausbildungszeiten resultierte.

Neuaufnahmen von jährlich 30 Flugverkehrsleitern bis zum Jahr 2010 sollten gemeinsam mit Effizienzsteigerungen durch ein neues Dienstplanmodell die Personalunterdeckung (ohne Berücksichtigung von Überstunden) bis zum Jahr 2013 bereinigen. Bis 2011 sollten durchschnittlich rd. 14 Überstunden je Monat und Mitarbeiter (gerechnet in Vollzeitäquivalenten) die Unterdeckung ausgleichen.

Die Austro Control führte Aufzeichnungen über Unfälle und Störungen mit einem direkten, ursächlichen Beitrag durch das ATM (Vorfälle) gemäß ESARR. Das BMVIT legte im September 2007 Mindestsicherheitsstandards für die einzelnen Klassen von Vorfällen fest. Die – bereits vor der normativen Festsetzung begonnenen – Ermittlungen durch die Austro Control ergaben, dass die zulässigen absoluten Grenzwerte nicht überschritten wurden.

- 15.2** Im Bereich der Flugsicherung bestand somit ein umfassendes Qualitätssicherungs- und -kontrollsystem, das interne wie externe Kontrollen der Austro Control vorsah. Die registrierten Störungsfälle unterschritten die zulässigen Maximalwerte deutlich.

Im Bereich der Flugsicherung war aufgrund der langen Ausbildungsphase und der Verkehrsentwicklungen eine Personalunterdeckung gegeben. Die verstärkten Neuaufnahmen erfolgten nach Ansicht des RH erst relativ spät, so dass erst zwischen 2011 und 2013 der nötige Personalstand erreicht sein wird.

Der RH empfahl, neben den Maßnahmen zur Effizienzsteigerung die Bereinigung der Personalunterdeckung bei den Flugverkehrsleitern konsequent weiterzuverfolgen. Dabei sollte die Austro Control den aktuellen und prognostizierten Verkehrsentwicklungen zeitgerecht Rechnung tragen und die Einhaltung der Sicherheitsstandards gewährleisten.

Weiters sollten die Austro Control und das BMVIT umgehend alle nötigen Maßnahmen einleiten, um eine fristgerechte Zertifizierung der Austro Control als Ausbildungsanbieter sicherzustellen.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

15.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei mit der am 1. Juli 2008 inkraftgetretenen Novelle des Luftfahrtgesetzes¹⁾ die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechtes hinsichtlich eines Ausbildungsprogrammes von Flugverkehrsleitern und dessen Zertifizierung geschaffen worden. Die weitere Umsetzung erfolge in der kommenden Novelle der Zivilluftfahrt-Personalverordnung, die Anfang September 2008 zur Begutachtung versandt werden soll.*

¹⁾ BGBl. I Nr. 83/2008

16.1 Die Flugsicherung oblag gemäß dem Luftfahrtgesetz der Austro Control. Sie erstreckte sich mit Ausnahme der militärisch genutzten Bereiche auf das ganze Bundesgebiet und den Luftraum über diesem, soweit in zwischenstaatlichen Vereinbarungen nichts anderes geregelt war.

Die Austro Control schloss mit den in Deutschland, der Schweiz, Italien, Slowenien, Kroatien, Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik zuständigen Flugsicherungsorganisationen Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene. Diese regelten einerseits – in Übereinstimmung mit den Regeln der ICAO – Schnittstellen im grenznahen Bereich, insbesondere Übergabeverfahren, und übertrugen andererseits für bestimmte Gebiete Flugsicherungsaufgaben, wie die Durchführung von Flugverkehrsdiensten entsprechend der nachstehenden Abbildung. Haftungsregelungen oder Regelungen über Aufsichtsmöglichkeiten waren nicht enthalten.

Die Vereinbarungen waren keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen im Sinne des Luftfahrtgesetzes und stellten weder Staatsverträge nach Art. 50 Bundes-Verfassungsgesetz noch nach Art. 66 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz dar. Bemühungen Österreichs, eine völkerrechtliche Vereinbarung mit Deutschland zu treffen, blieben ohne Ergebnis.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

Mit Inkrafttreten des SES-Regelwerks¹⁾ 2004 konnte ein Mitgliedstaat zertifizierte Flugverkehrsdienstleister für die Erbringung von Flugverkehrsdiensten innerhalb bestimmter Luftraumblöcke benennen bzw. konnten zertifizierte Flugsicherungsorganisationen die Dienste anderer zertifizierter Dienstleister in Anspruch nehmen. Die Flugsicherungsorganisationen hatten Vereinbarungen über ihre Arbeitsbeziehungen, u.a. auch über die Haftungsfrage, zu treffen. Eine Novelle zum Luftfahrtgesetz mit näheren innerstaatlichen Regelungen und der Frage der Haftung der Austro Control gegenüber der Republik Österreich befand sich zur Zeit der Überprüfung im Begutachtungsverfahren.

¹⁾ Die Schweiz übernahm aufgrund eines Abkommens mit der EU das SES-Regelwerk.

Die von der Austro Control mit den angeführten Nachbarstaaten abgeschlossenen Vereinbarungen bedurften gemäß dem SES-Regelwerk für die Erbringung von Flugverkehrsdiensten der Zustimmung der betroffenen Staaten. Der Entwurf zur Novelle des Luftfahrtgesetzes sah für solche Vereinbarungen mit Nachbarstaaten die Zustimmung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie vor. Solche (formalen) Zustimmungen konnten dem RH nicht vorgelegt werden.

- 16.2** Bis zum Inkrafttreten des unmittelbar verbindlichen SES-Regelwerks bestanden somit keine völkerrechtlichen Vereinbarungen über die Ausübung von Flugsicherungsdiensten durch fremde Flugsicherungsorganisationen über österreichischem Staatsgebiet beziehungsweise durch die Austro Control über fremdem Staatsgebiet. Nach dem Inkrafttreten der SES-Regeln waren hinsichtlich der Erbringung von Flugverkehrsdiensten die Zustimmungen der betreffenden Mitgliedstaaten über die Inanspruchnahme von anderen in der Gemeinschaft zertifizierten Dienstleistern durch die benannten Flugsicherungsorganisationen erforderlich. Solche Zustimmungen lagen zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

Der RH empfahl, umgehend die nötigen Zustimmungen Österreichs und der betreffenden Mitgliedstaaten einzuholen. Weiters empfahl er, in die zwischen den Flugsicherungsorganisationen getroffenen Vereinbarungen Regelungen über die Haftung zwischen den Flugsicherungsorganisationen sowie – im Hinblick auf mögliche Haftungen der Austro Control gegenüber Dritten – Regelungen über Aufsichtsrechte gegenüber den anderen Flugsicherungsorganisationen aufzunehmen.



Erfüllung der gesetzlich
übertragenen Aufgaben

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Verspätungen

17 Die Pünktlichkeit stellte ein wesentliches Qualitätskriterium im Flugverkehr dar. Neben den Airlines, den Flughäfen und anderen Dienstleistern verursachte auch die Flugsicherung Verspätungen. Diese beeinträchtigten die Effizienz und führten zu Mehrkosten. Die Austro Control verfügte über unternehmensinterne Vorgaben.

18.1 Die Austro Control übermittelte monatliche Verspätungswerte an die EUROCONTROL. Die daraus ermittelten Jahreswerte ergaben für die so genannten ATFM Delays (siehe TZ 2) eine Erhöhung von 777.760 Minuten (2004) auf 989.930 Minuten (2007).

18.2 Die von der Austro Control verursachten gesamten Verspätungsminuten stiegen von 2004 bis 2007 um 27,3 % an. Unter Verwendung des Kostensatzes für Verspätungen ergaben sich jährlich durchschnittlich 60,09 Mill. EUR an Folgekosten für die Flugraumnutzer. Die Unternehmensziele im Bereich der Verspätungen konnten nur in Ausnahmefällen erreicht werden.

19.1 Innerhalb der Flugsicherung lagen die Ursachen der Verspätungen in personellen und technischen Kapazitätsengpässen. Andere Ereignisse lagen außerhalb der Beeinflussbarkeit, wie Schlechtwetter oder Veranstaltungen, die den Flugverkehr behinderten.

Eine diskontinuierliche Personalentwicklung in der Austro Control wurde durch die kurze Krise im Flugverkehr nach 2001 ausgelöst und verursachte in den nachfolgenden Jahren eine Bedarfslücke beim Flugsicherungspersonal. Die Austro Control konnte diese durch Personalaufnahmen 2006 und 2007 aufgrund der langen Ausbildungszeiten noch nicht wettmachen. Die Produktivität der Flugsicherung stellte hingegen keinen primären Engpass dar.

Die meisten Verspätungsminuten entstanden durch Knappheit von Flugraumkapazität am Flughafen Wien, vordringlich verursacht aus der technischen An- und Abflugkapazität (Anzahl und Ausrichtung der Pisten).

Im ACC entstanden Verspätungszeiten durch zu geringe personelle Kapazitäten. Das ACC war theoretisch für die Kontrolle von 18 Flugraumsektoren ausgelegt, tatsächlich konnten jedoch nur 13 bis 14 Sektoren bedient werden. Dies führte in Verkehrsspitzen zu Überlastungen, so dass ein Teil der Überflüge nicht zeitgerecht von der Flugsicherung übernommen werden konnte.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

19.2 Der RH stellte als Hauptursache für Verspätungen in der Flugsicherung Kapazitätsengpässe im Bereich der An- und Abflugsicherung fest. Die Rahmenbedingungen am Flughafen Wien gestatteten eine Verbesserung durch die Austro Control nur in geringem Ausmaß, etwa durch optimierte Anflugverfahren. Bei der Streckenflugsicherung konnten durch zu geringe Personalausstattung lediglich 13 bis 14 Sektoren anstatt der 18 technisch möglichen betrieben werden.

Der RH empfahl der Austro Control, die Personalressourcen ehestmöglich an den Bedarf nach kontrolliertem Flugraum anzupassen und auf Kontinuität bei der Personalentwicklung unter Berücksichtigung der langen Ausbildungszeiten zu achten. Zusätzlich sollten die An- und Abflugverfahren weiter verbessert werden, um die Kapazitäten in diesem Bereich noch effizienter nutzen zu können.

Flugwetterdienst

20.1 Der prozentuelle Anteil der Kosten der Flugmeteorologie an den Gesamtkosten der Flugsicherung lag im Zeitraum 2002 bis 2005 bei den EUROCONTROL-Mitgliedstaaten im Durchschnitt zwischen 5 % und 6 %. Bei der Austro Control lag er zwischen 12 % und 15 % und somit erheblich über dem EUROCONTROL-Durchschnitt.

Seit dem Jahr 1986 bestanden mehrfach Bestrebungen, die österreichischen Wetterdienste neu zu strukturieren. Ziel war eine Zusammenführung der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, der flugmeteorologischen Dienste der Austro Control und des militärischen Wetterdienstes. Im Jahr 2002 wurde ein von der Austro Control in Auftrag gegebenes und mit der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik akkordiertes Ausgliederungskonzept erstellt, das eine Zusammenlegung dieser beiden Wetterdienste in einer neu zu gründenden „MET-Austria GmbH“ vorsah.

Dieses Konzept nahm „Gesamtpersonalsynergien“ von über 35 Mill. EUR bis zum Jahr 2011 an. Im Bereich Flugwetterdienst ging es von einer Personalreduktion um rund ein Viertel auf 80 Vollzeitäquivalente bis zum Jahr 2011 aus. Im Jahr 2004 erfolgte auf Betreiben der zuständigen Bundesministerien eine Aktualisierung der betriebswirtschaftlichen Projektunterlagen. Neue Berechnungen ergaben – nicht zuletzt wegen der von der Austro Control bereits vorgenommenen Optimierungsmaßnahmen ihres Wetterdienstes – Synergien in Höhe von 16,10 Mill. EUR bis zum Jahr 2011.



Erfüllung der gesetzlich
übertragenen Aufgaben

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Die zuständigen Bundesministerien verfolgten die Umsetzung des Projektes nicht weiter. Die Austro Control verstärkte daher Ende 2004 die bereits begonnene Neuausrichtung ihrer Flugmeteorologie. Mit dem Projekt „MET NEU“ sollten bis Ende 2015 mehrere Restrukturierungsmaßnahmen (bspw. Straffung der Organisation, Konzentration des Leistungsumfanges auf flugmeteorologische Leistungen) realisiert werden. Die Austro Control beabsichtigte, ihren Personalstand mit Ende 2008 auf etwa 75 Vollzeitäquivalente und bis Ende 2012 auf etwa 60 Vollzeitäquivalente zu reduzieren. Die Kosten für die flugmeteorologischen Dienste sollten zwischen 2004 und 2008 von 23,23 Mill. EUR auf etwa 14,50 Mill. EUR gesenkt und bis 2015 Einsparungen von bis zu 50 % der Ausgangsbasis erreicht werden.

Die Kosten der Flugmeteorologie der EUROCONTROL-Mitgliedstaaten sanken zwischen 2002 und 2005 um rd. 2,7 %, bei der Austro Control – laut EUROCONTROL – um rd. 15 %; bis 2007 sanken die Kosten der Austro Control in absoluten Zahlen von rd. 23 Mill. EUR (2002) auf rd. 17 Mill. EUR.

Im März 2008 legte das BMVIT eine Novelle zum Luftfahrtgesetz zur Begutachtung vor, in der die Austro Control – in Übereinstimmung mit dem SES-Regelwerk – als ausschließlicher Flugsicherungsdienstleister zur Durchführung der Flugwetterdienste benannt wurde. Diese Änderung des Luftfahrtgesetzes trat mit 1. Juli 2008 in Kraft.

- 20.2** Unter Hinweis auf seine früheren Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zu den in Österreich bestehenden staatlichen Wetterdiensten und seinen diesbezüglichen Vorschlägen zur Verwaltungsreform (Reihe Bund 2006/3 sowie Verwaltungsreform Reihe Positionen 2007/1) stellte der RH fest, dass seine Empfehlung zur Zusammenführung der österreichischen Wetterdienste, insbesondere zur Nutzung von Rationalisierungspotenzialen, nicht umgesetzt wurde. Er anerkannte aber, dass die Maßnahmen der Austro Control zur Konzentration auf die Kernaufgaben der Flugmeteorologie und zum verstärkten Einsatz automationsunterstützter Systeme führten. Dies trug zur Steigerung der Effizienz und zur Reduktion der Kosten bei.

Der RH empfahl der Austro Control, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen und dabei auf die international geforderten Qualitätsstandards zu achten.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

Der RH empfahl dem BMVIT, im Sinne seiner bereits früher abgegebenen Empfehlungen die Zusammenlegung der Wetterdienste weiterzuverfolgen und hiebei auf die von der Austro Control erfolgreich eingeleitete Reorganisation der Flugmeteorologie und die damit verbundene geänderte Kostenstruktur Bedacht zu nehmen.

Luftfahrtagentur

21 Die Luftfahrtagentur erledigte als eigene Organisationseinheit innerhalb der Austro Control die behördlichen Aufgaben.

Diese zählten zu den Aufgaben im öffentlichen Interesse, für die derjenige Bundesminister ein Entgelt zu entrichten hatte, der die Austro Control mit der Erbringung dieser Leistung beauftragt hatte. Darüber war im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen ein Rahmenvertrag mit der Austro Control abzuschließen. Folgende Verträge bestanden:

Vertrag mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie – Leistungsinhalte

Ausstellung/Verlängerung/Erneuerung/Genehmigung von Bescheiden sowie Überwachung und Auditierung der mit der Luftfahrt und -sicherheit befassten Entwicklungs-, Herstellungs-, Instandhaltungs- und anderen Betrieben vor Ort

Führung des Luftfahrzeugregisters

Musterprüfungen von Luftfahrzeugen und Luftgeräten im Auftrag der EASA

Erteilung, Verlängerung und diverse Änderungen von Luftverkehrsbetreiberzeugnissen sowie Prüfung der dafür notwendigen Voraussetzungen (Air Operator Certificate)

Ausstellung und Verlängerung von Zivilluftfahrtpersonalausweisen

Ein-, Aus- und Überflugsbewilligungen von Staatsflugzeugen

Ernennung/Höherreihung/Enthebung von fliegerärztlichen Sachverständigen

Vertrag mit dem Bundesminister für Landesverteidigung – Leistungsinhalte

Übermittlung von Flugsicherungsdaten an das Luftraumüberwachungssystem Goldhaube

Benützung der Infrastruktur der Flugverkehrskontrollzentrale

Mitbenützung der Infrastruktur der Radarstation Koralpe

Instandhaltungs- und Flugfunkvermessungstätigkeiten für ausschließlich militärisch genutzte Anlagen

Dienstzeitenerweiterungen auf Flughäfen mit nicht durchgehenden Betriebszeiten entsprechend den militärischen Erfordernissen

Militärische Flugwetterberatung und Radiosondenbetrieb



Erfüllung der gesetzlich
übertragenen Aufgaben

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Die Austro Control verrechnete im überprüften Zeitraum nachstehende Beträge:

Forderungen der Austro Control an die Bundesminister

Jahr	BMVIT ¹⁾²⁾ in Mill. EUR	BMLV
2003	8,49	6,22
2004	8,82	7,09
2005	10,82	5,59
2006	11,46	5,96
2007	11,78	5,83

¹⁾ Die Unterschiede zwischen den Forderungen laut Abrechnung und den Umsatzerlösen laut Jahresabschluss ergaben sich aus der Abgrenzung von Mietzinsvorauszahlungen und der Berücksichtigung von Zinsforderungen.

²⁾ Beim BMVIT bestanden die Forderungen aus den Kosten abzüglich der Einnahmen aus Gebühren für durchgeführte Amtshandlungen laut Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über die Gebühren der Austro Control und aus sonstigen Einnahmen (insbesondere Tätigkeiten für die EASA).

22.1 Im Rahmenvertrag mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie für die Jahre 2005 und 2006 war erstmals zusätzlich zur Jahresabrechnung auch die Erstellung von Tätigkeitsberichten über die im Vertrag detailliert angeführten Leistungen vereinbart. Eine Vorgabe über den Inhalt dieser Berichte bestand nicht. Schlussberichte sollten aber eine detaillierte Abrechnung der im Berichtsjahr erbrachten Leistungen und verbuchten Erträge enthalten.

Die Austro Control legte lediglich Jahres- und Halbjahresabrechnungen vor. Darin waren die Kosten und die Einnahmen getrennt nach Tätigkeitsgebieten, wie „Flugtechnik und Flugbetrieb“ oder „Lizenzierung und Such-/Rettungsdienst“, dargestellt; eine tiefere Gliederung wurde nicht vorgenommen. Der Bundesminister forderte diese Tätigkeitsberichte nicht ein.

22.2 Der RH beanstandete, dass die Austro Control die vertraglich vereinbarten Tätigkeitsberichte nicht erstellte und der Bundesminister die Vorlage der Berichte nicht einforderte. Die Tätigkeitsberichte und darin zu definierende Mindestinhalte – bspw. eine standardisierte Berechnung des Deckungsgrades der einzelnen Tatbestände der Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über die Gebühren der Austro Control – sollten die Aufsichtspflichten des Bundesministers unterstützen.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

Der RH empfahl der Austro Control und dem BMVIT, die Inhalte der Tätigkeitsberichte in einem ersten Schritt im Detail gemeinsam festzulegen. Diese Berichte wären hinkünftig regelmäßig zu erstellen.

22.3 *Die Austro Control merkte an, dass eine detaillierte quartalsweise Berichtslegung Gegenstand der laufenden Verhandlungen zum Rahmenvertrag 2009 bis 2012 seien.*

Das BMVIT teilte mit, dass im Zuge der Entstehung des Rahmenvertrages 2009 bis 2012 mit der Austro Control und der darin enthaltenen Berichtspflichten in gemeinsamen Gesprächen mit der Austro Control auch die Details der von der Austro Control vorzulegenden Berichte festgelegt werden würden.

Das BMVIT werde in den neuen Rahmenvertrag 2009 bis 2012 folgende Parameter zur besseren Überprüfung der Leistungen der Austro Control aufnehmen:

- Erstellung einer Jahresvorschau;*
- Übersicht über die im Berichtszeitraum erbrachten Leistungen und erhaltenen Einnahmen;*
- Beschreibung und Anzahl der durchgeführten Leistungen;*
- eine quantifizierte und qualifizierte Bewertung der einzelnen Leistungen sowie eine Darstellung von Effizienzpotenzialen;*
- eine standardisierte Berechnung des Deckungsgrades der einzelnen Tatbestände;*
- Soll/Ist-Vergleiche und Abweichungsanalysen.*

23.1 Der Bund hatte der Austro Control für Leistungen, die sie im öffentlichen Interesse erbrachte, ein Entgelt zu leisten. Diesem lag das Kostendeckungsprinzip zugrunde. Der Rahmenvertrag mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie für die Jahre 2005 und 2006 legte erstmals eine Obergrenze für den Kostenersatz des BMVIT an die Austro Control (Kostenobergrenze) mit jeweils 12,54 Mill. EUR fest. Kosten, die darüber hinausgingen, hätte die Austro Control zu tragen gehabt.



Erfüllung der gesetzlich
übertragenen Aufgaben

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Die Austro Control machte für die Erbringung behördlicher Leistungen 2005 Kosten von 13,73 Mill. EUR und 2006 von 14,35 Mill. EUR geltend. Das BMVIT beglich die Forderungen in voller Höhe. Für die Jahre 2007 und 2008 war eine neue Kostenobergrenze von 15,05 Mill. EUR vereinbart; 2007 lagen die Kosten mit 14,57 Mill. EUR unter der Obergrenze.

- 23.2** Nach Ansicht des RH stand die Vereinbarung einer Kostenobergrenze in den Rahmenverträgen im Widerspruch zum Austro Control-Gesetz, demzufolge der Bund zum Ersatz der Kosten aus der Erledigung der behördlichen Aufgaben verpflichtet war.

Der RH empfahl der Austro Control und dem BMVIT, hinkünftig keine Vereinbarungen abzuschließen, die dem Austro Control-Gesetz widersprechen, sowie den Rahmenvertrag für das Jahr 2008 an die gesetzliche Regelung hinsichtlich des Kostendeckungsprinzips anzupassen.

- 23.3** *Die Austro Control teilte mit, dass die im Widerspruch zum Austro Control-Gesetz stehenden finanziellen Obergrenzen nicht mehr Inhalt des Rahmenvertrages für die Jahre 2009 bis 2012 sein würden.*

Nach Mitteilung des BMVIT ist im Austro Control-Gesetz geregelt, dass alle Verpflichtungen, die der Bund durch die Vergabe der Leistungen an die Austro Control eingeht, zu ersetzen sind. Somit werde das BMVIT alle anerkannten Verpflichtungen gegenüber der Austro Control trotz des Begriffes Kostenobergrenze vollinhaltlich erfüllen. Weiters bestätigte das BMVIT, dass im neuen Rahmenvertragsentwurf für die Jahre 2009 bis 2012 keine Vereinbarungen enthalten sein sollen, die dem Austro Control-Gesetz widersprechen.

- 24.1** Den für die Jahre 2007 und 2008 geltenden Rahmenvertrag mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie schlossen die Vertragspartner aufgrund einer umfangreichen Erweiterung des Leistungsbildes erst im Dezember 2007 ab. Das BMVIT leistete bis dahin keine Zahlungen, dennoch führte die Austro Control die ihr durch Gesetz übertragenen behördlichen Aufgaben aus. Insgesamt beliefen sich die Forderungen der Austro Control für den Leistungszeitraum 2007 auf 11,78 Mill. EUR; erst im Dezember 2007 erfolgten Teilzahlungen des BMVIT.

Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben

Im Jahr 2007 ging die Austro Control tageweise kurzfristige Finanzverbindlichkeiten zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe ein. Der Zinsaufwand dafür betrug rd. 51.800 EUR; rd. 35.400 EUR entfielen auf die nicht zeitgerechte Bereitstellung der Mittel durch das BMVIT.

- 24.2** Der RH bemängelte den stark verspäteten Abschluss des Rahmenvertrages. Das BMVIT kam seiner gesetzlichen Zahlungsverpflichtung nicht zeitnah nach, obwohl die Austro Control ihre gesetzliche Betriebspflicht erfüllte. Wegen der Verzögerung beim Vertragsabschluss wären Vorauszahlungen auf Grundlage von Planwerten notwendig gewesen.

Die verspätete Bereitstellung der Finanzmittel verursachte der Austro Control einen Zinsaufwand von rd. 35.400 EUR, der aufgrund der Kostendeckungspflicht dem BMVIT in Rechnung zu stellen wäre.

Der RH empfahl der Austro Control und dem BMVIT, zukünftig die Verhandlungen für den Abschluss der Rahmenverträge rechtzeitig vor dem Leistungszeitraum abzuschließen, bzw. – sollte dies nicht möglich sein – monatliche Vorauszahlungen in angemessener Höhe zu vereinbaren.

- 24.3** *Laut Stellungnahme der Austro Control würden derzeit die Verhandlungen für den Rahmenvertrag – Zeitperiode 2009 bis 2012 – zwischen BMVIT und Austro Control geführt. Die Empfehlungen des RH seien dabei bereits in die Verhandlungen eingeflossen. Aus heutiger Sicht könne mit einem Abschluss des Rahmenvertrages deutlich vor Beginn des Leistungszeitraumes ausgegangen und die Vertragsperiode auf vier Jahre verlängert werden. Ebenso sei der vom BMVIT verursachte Zinsaufwand Gegenstand der laufenden Verhandlungen.*

Laut Stellungnahme des BMVIT sei der neue Rahmenvertrag 2009 bis 2012 weitgehend fertiggestellt und solle noch im Jahr 2008 abgeschlossen werden. Als zusätzliche Absicherung für die Austro Control sei im Rahmenvertrag nunmehr eine Klausel enthalten, derzufolge sich der Vertrag automatisch bis zum 30. Juni des Folgejahres verlängert, wenn bis zum 31. Dezember 2012 kein weiterer Rahmenvertrag vereinbart werden könne.

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Weiters stimmte das BMVIT dem RH zu, dass der Zinsaufwand von 35.400 EUR, der der Austro Control für den temporären Finanzierungsbedarf erwuchs, zu ersetzen sei. Das BMVIT habe im Jahr 2007 aktenmäßig eine monatliche Akontierung (rd. 724.000 EUR) eingeleitet. Nach Zahlung der Jännerrate habe die Buchhaltungsagentur des Bundes auf Weisung des BMF die Zahlung eingestellt; weitere Anträge auf Monatskredite berücksichtigte das BMF nicht. Der offene Betrag werde bei den Budgetverhandlungen 2009 und Folgejahre zu berücksichtigen sein.

Personal

Personalstand

- 25.1** Die Anzahl der Mitarbeiter (Vollzeitäquivalente im Jahresdurchschnitt) stieg von 929 (2003) auf 948 (2007). Im Vergleich dazu belief sich der Personalstand im Jahr 1999 auf 1.018 Mitarbeiter.

Die Personalzunahme von 2003 auf 2007 – vornehmlich im Bereich der Flugverkehrsleiter – war nach Auskunft der Austro Control in der starken Erhöhung der Flugbewegungen im überprüften Zeitraum, in der erforderlichen Aufrechterhaltung der Flugsicherung sowie in der Beibehaltung der Servicequalität der Austro Control begründet. Die Personalkapazitäten der Flugverkehrsleiter hatten mittel- und langfristig die höchste Priorität, weil u.a. in Verkehrsspitzen Überflüge nicht zeitgerecht übernommen werden konnten; dies verursachte Verspätungen.

- 25.2** Der RH stellte eine – im Vergleich zu seiner letzten Gebarungsüberprüfung im Jahr 2000 – deutliche Verminderung des Personalstandes trotz eines kontinuierlichen Anstiegs der Anzahl der überwachten Flugbewegungen fest. Dabei konnte die Austro Control die hohe Qualität der Flugsicherung beibehalten. Nach Ansicht des RH ist ein Aufbau zusätzlicher Personalkapazitäten im Bereich der Flugverkehrsleiter erforderlich, um die Flugsicherung durch die Austro Control auch mittelfristig aufrechterhalten zu können.

Personal

Personalaufwand **26.1** Der Personalaufwand stieg im überprüften Zeitraum von rd. 126,97 Mill. EUR (2003) auf rd. 132,37 Mill. EUR (2006) bzw. auf rd. 146,43 Mill. EUR (2007) an.

Im Vergleich dazu betrug der Personalaufwand im letzten Jahr des bis dahin ausschließlich geltenden Kollektivvertrages I (KV I) (1996) rd. 112,53 Mill. EUR. Für neue Mitarbeiter trat mit 1. Jänner 1997 ein neuer Kollektivvertrag (KV II) inkraft. Damit sollten die beträchtlichen finanziellen Lasten, die die Austro Control aus dem KV I übernehmen musste, für die Zukunft gesenkt werden.

Entwicklung im überprüften Zeitraum 2003 bis 2007

Der Personalaufwand stieg in den Jahren 2003 bis 2006 geringfügig um rd. 5,40 Mill. EUR bzw. um rd. 4,3 %. Im Jahr 2007 erfolgte eine sprunghafte Erhöhung um weitere rd. 14,06 Mill. EUR bzw. 10,6 %. Insgesamt erhöhte sich der Personalaufwand im überprüften Zeitraum 2003 bis 2007 um rd. 19,46 Mill. EUR bzw. um rd. 15,3 %. Diese erhebliche Steigerung resultierte vor allem aus den Parametern Gehaltsabschluss, Prämien, erhöhte Mehrleistungen und Lehrergebühren über das gesamte Jahr sowie aus einer Veränderung der Rückstellung für Strukturmaßnahmen.

Im Vergleich dazu beliefen sich die kollektivvertraglichen Erhöhungen der Gehälter im Zeitraum 2003 bis 2006 auf rd. 10,3 % und im gesamten überprüften Zeitraum 2003 bis 2007 auf rd. 13,6 %.

Langfristiges Ziel des KV II war es, ein Einsparungspotenzial bei den Personalkosten von rd. 20 % zu verwirklichen. Für die neu zu beschäftigenden Mitarbeiter lagen neben einem neuen Gehaltsschema überdies auch für die Austro Control günstigere Regelungen vor. Der Austro Control war es jedoch nicht möglich, trotz intensiver Verhandlungen Änderungen in jenem aus dem Jahr 1967 stammenden KV I zu bewirken, der für alle jene Mitarbeiter Gültigkeit besaß, die bereits vor dem 1. Jänner 1997 in einem aufrechten Dienstverhältnis zur Austro Control standen. Auch zeigten die Kollektivvertragsparteien über Umstiegs-szenarien für Mitarbeiter vom KV I zum KV II keine Gesprächsbereitschaft.

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Vergleich zum Dezember 1996

Zwischen dem Ende des Jahres 1996 – dem letzten Jahr des bis dahin ausschließlich geltenden KV I – und dem Jahresende 2006 erhöhte sich der Personalaufwand der Austro Control um rd. 17,6 %. Die kollektivvertraglichen Erhöhungen der Gehälter machten von Anfang 1997 bis 2006 rd. 19,2 % aus.

Kollektivvertrag 2008

Die Kollektivvertragsparteien brachten in die Kollektivvertragsverhandlungen für das Jahr 2008 neben einer prozentuellen Erhöhung der Gehaltsansätze weitere Forderungen (bspw. unbefristete Verlängerung der Überstundenzuschläge im Flugverkehrskontrolldienst, Verdoppelung der Vergütungen für Lehr- und Prüfungstätigkeiten in der Freizeit, Erhöhung der Biennalsprünge im KV II, Änderung in den Pausen und Ruhezeitenregelungen für Flugverkehrsleiter im Schichtdienst) im Gesamtausmaß von jährlich rd. 12,12 Mill. EUR ein. Neben diesen Mehrkosten ab dem Jahr 2008 würden diese Forderungen im langfristigen „Endausbau“, wenn alle Mitarbeiter nur mehr dem KV II unterliegen werden, Mehrkosten in Höhe von rd. 7 Mill. EUR pro Jahr (Basis Ende 2007) verursachen.

Eine Mitte Februar 2008 erzielte Einigung sah u.a. eine Gehaltserhöhung, Sonderprämien für erbrachte Leistungen sowie eine Verdoppelung der Überstundenzuschläge für Flugverkehrsleiter ab der 21. Überstunde vor. Bis Mitte Mai 2008 war geplant, auf Expertenebene weitere Regelungen zur Arbeitszeit und zur Berücksichtigung der gestiegenen Verkehrsbelastung auszuarbeiten.

- 26.2** Zusammenfassend hielt der RH fest, dass sich der Personalaufwand im Zeitraum 2003 bis 2006 um rd. 4,3 % erhöhte. Dieser Anstieg lag jedoch um rd. 60 % unter den kumulierten jährlichen kollektivvertraglichen Gehaltserhöhungen.

Seit dem Jahr 1997, dem Inkrafttreten des KV II, ergab sich – wegen der prozentuell geringeren Erhöhung des Personalaufwandes im Verhältnis zu den Erhöhungen des Kollektivvertrages – eine Einsparung beim gesamten Personalaufwand von rd. 8 %.

Mit der sprunghaften Erhöhung des Personalaufwandes im Jahr 2007 verließ die Austro Control den bisher eingeschlagenen Weg.

Personal

Der RH wies darauf hin, dass sich diese Entwicklung auch zukünftig nachteilig für die Austro Control fortsetzen könnte. Er stützte diese Ansicht auf die Kollektivvertragsverhandlungen des Jahres 2008 und die noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen über die Forderungen der Kollektivvertragsparteien für weitere Verbesserungen.

Der RH betonte die Tatsache, dass die Kostenstruktur und der KV I auch zukünftig das Budget erheblich belasten werden. Dies galt insbesondere hinsichtlich der Höhe der Abfertigungen oder der Altersversorgungszuschüsse. Diese Belastungen werden noch über Jahrzehnte bestehen, falls es der Austro Control im Verhandlungswege nicht gelingen wird, Änderungen im KV I herbeizuführen.

Die Austro Control lief auch Gefahr, im Zuge von Kollektivvertragsverhandlungen Zugeständnisse für den KV II in einem Ausmaß eingehen zu müssen, dass der KV II – aufgrund der höheren Anfangsgehälter und Lebensverdienstsummen – in Zukunft lukrativer als der KV I sein könnte.

Der RH empfahl, Verhandlungen mit den zuständigen Kollektivvertragsparteien aufzunehmen, mit dem Ziel, den bis Ende 1996 geltenden KV I dem KV II mit den Ende 2007 geltenden Inhalten anzunähern; Umstiegsszenarien vom KV I zum KV II wären auszuarbeiten.

**Internationale
Benchmarks**

27.1 Ein von der EUROCONTROL erstellter Vergleich von Kennzahlen österreichischer Flugverkehrsleiter, Flugverkehrsleitern in den Nachbarländern Deutschland, Schweiz und Italien sowie des gesamteuropäischen Durchschnitts für das Jahr 2005 ergab Folgendes:

- Die drei Kennzahlen kaufkraftbereinigte Gehaltskosten, Produktivität der Flugverkehrsleiter und Komplexität des Luftraumes entwickelten sich – mit Ausnahme der Schweiz – in etwa parallel.
- Diese Kennzahlen für die Länder Österreich, Deutschland und Schweiz lagen im bzw. zumeist über dem europäischen Durchschnitt, in Italien geringfügig darunter.
- Die kaufkraftbereinigten Gehaltskosten Österreichs und Deutschlands waren annähernd gleichwertig, aber deutlich höher als in Italien und der Schweiz.
- Die Produktivität der Flugverkehrsleiter und auch die Komplexität des Luftraumes waren in Österreich niedriger als in der Schweiz.



Personal

BMVIT

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

27.2 Die Austro Control zahlte somit ihren Flugverkehrsleitern hohe Gehälter. Bei den Parametern Produktivität der Flugverkehrsleiter und Komplexität des Luftraumes lag eine weitgehende Ausgewogenheit vor.

Der RH empfahl, hinkünftig – insbesondere unter Berücksichtigung der seither erfolgten Kollektivvertragsverhandlungen und dem sich künftig ergebenden Wettbewerb im SES – die Gehaltsrelationen im internationalen Vergleich zu wahren.

Überstunden

28.1 Die Überstunden stiegen von rd. 55.000 (2003) auf rd. 124.700 (2007). Im Vergleich dazu waren im Jahr 1999 rd. 147.200 Überstunden angefallen; bis zum Jahr 2003 reduzierten sie sich um rd. 92.200 Stunden, während im überprüften Zeitraum 2003 bis 2007 wieder ein Anstieg um rd. 69.700 Stunden erfolgte. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Aufwand für Überstunden um rd. 211 %.

Diese überproportionale Steigerung des Aufwandes im Verhältnis zur Überstundenanzahl war insbesondere durch den Zusatz-Kollektivvertrag zur Abwicklung des Flugverkehrs vom 29. September 2006 bedingt. Demzufolge „gebührt für alle im Zeitraum 1. Juli 2006 bis 31. Dezember 2007 im ausübenden Flugverkehrskontrolldienst geleisteten auszahlenden Überstunden ab der elften ... Überstunde der Überstundenzuschlag im doppelten Ausmaß ... „. Von den im Jahr 2007 insgesamt angefallenen rd. 124.700 Stunden fielen rd. 55.100 Stunden unter diese Vergütungsregelung.

Ab 1. Jänner 2008 wurde die Normalarbeitszeit der Flugverkehrsleiter von bisher 35 auf nunmehr 32,5 Wochenstunden verkürzt. Im Zuge des Kollektivvertragsabschlusses 2008 trafen die Austro Control und die Kollektivvertragsparteien die Vereinbarung, ab 1. Jänner 2008 – zusätzlich zur verkürzten Arbeitszeit – ab der 21. im ausübenden Flugverkehrskontrolldienst geleisteten auszahlenden Überstunde den doppelten Überstundenzuschlag anzuwenden.

Im Jahr 2007 fielen durchschnittlich 1,43 bezahlte Überstunden je Flugverkehrsleiter und Arbeitstag an; 2003 betrug der Vergleichswert 0,68 Überstunden.

Personal

28.2 Der RH wies im Zusammenhang mit den im Jahr 2007 von den Flugverkehrsleitern durchschnittlich pro Tag geleisteten 1,43 Überstunden insbesondere auf die erschwerten Arbeitsbedingungen und die außergewöhnlich hohe Verantwortung der Flugverkehrsleiter hin. Die von den Flugverkehrsleitern im Jahr 2007 geleisteten rd. 99.700 bezahlten Überstunden entsprachen etwa der Arbeitsleistung von zusätzlichen 60 Flugverkehrsleitern (bemessen in Vollzeitäquivalenten). Bezogen auf den Personalstand 2007 entspräche dies einer Erhöhung der Anzahl der Flugverkehrsleiter um fast 20 %.

Durch die inzwischen eingeleiteten Neuaufnahmen von Trainees wird aus heutiger Sicht – nach dem Abschluss ihrer Ausbildung zum Flugverkehrsleiter – für die Austro Control frühestens ab den Jahren 2010/2011 eine Entspannung in der Überstundensituation eintreten.

Durch die ab 1. Jänner 2008 inkraftgetretene Regelung der Ausbezahlung der Überstunden im Flugverkehrskontrolldienst mit dem doppelten Überstundenzuschlag ab der 21. Überstunde wurde die ursprünglich am 31. Dezember 2007 ausgelaufene Regelung des Kollektivvertrages vom 29. September 2006 unbefristet fortgeschrieben. Nach Berechnungen der Austro Control wird sich der Mehraufwand für das Jahr 2008 auf rd. 2,73 Mill. EUR belaufen.

Der RH empfahl, durch die Weiterführung bereits eingeleiteter zielgerichteter Maßnahmen – bspw. durch eine vorausschauende Steuerung der Personalaufnahmen – eine Senkung des Aufwandes für Überstunden sicherzustellen.

Übergangsversorgung für Flugverkehrsleiter

29.1 Ein am 1. Jänner 1996 neu inkraftgetretener Kollektivvertrag sah ausschließlich für Flugverkehrsleiter des KV I die Absicherung vor den wirtschaftlichen Folgen eines berufsbedingten vorzeitigen Ausscheidens aus dem Dienst oder des Verlustes der Befugnis aus medizinischen Gründen vor. Nach einer Gesamtdienstzeit von mindestens 20 Jahren und bei Beendigung des Dienstverhältnisses nach Vollendung des 55. Lebensjahres betrug der Anspruch aus der monatlichen Übergangsversorgung 75 % des letzten Bruttogehalts.

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Das Dienstverhältnis eines Flugverkehrsleiters endete ab dem 1. Mai 1999 von selbst mit der Vollendung jenes Lebensjahres, das in der gesetzlichen Pensionsversicherung für die Inanspruchnahme der Altersversorgung wegen langer Versicherungsdauer galt. Ab diesem Zeitpunkt bis zum Ende des Monats der Vollendung des in der gesetzlichen Pensionsversicherung für die normale Alterspension jeweils geltenden Anfallsalters gebührte eine monatliche Übergangsversorgung von 27,25 % der Bemessungsgrundlage.

Ende 2002 beliefen sich die Zahlungen für die Übergangsversorgung auf rd. 20,68 Mill. EUR; bis Ende 2007 erhöhte sich dieser Betrag auf rd. 42,34 Mill. EUR. Die Zuweisungen für die Rückstellungen zur Übergangsversorgung erhöhten sich im gleichen Zeitraum von rd. 44,03 Mill. EUR (Ende 2002) auf rd. 66,93 Mill. EUR (Ende 2007).

Trotz intensiver Bemühungen der Austro Control gelang es nicht, eine Änderung der Übergangsversorgung zu erzielen, z.B. durch Aufnahme der Tätigkeit in den Geltungsbereich der Schwerarbeit.

- 29.2** Die Zahlungen für die Übergangsversorgung für Flugverkehrsleiter stiegen im überprüften Zeitraum 2003 bis 2007 um rd. 21,66 Mill. EUR, die Dotierungen der entsprechenden Rückstellungen um insgesamt rd. 22,90 Mill. EUR an.

Diese erheblich gestiegenen Leistungen aus der „Übergangsversorgung“ ergaben sich aus der Erhöhung des gesetzlichen Pensionsalters für die Inanspruchnahme der Altersversorgung wegen langer Versicherungsdauer gemäß Allgemeinem Sozialversicherungsgesetz, das bis zum Jahr 2017 quartalsweise in Schritten bis 65 Jahre steigen wird. Die Zeiträume, in denen die Austro Control für die Übergangsversorgung 75 % der Bemessungsgrundlage zu leisten hat, werden dadurch immer länger.

Sollte die Austro Control keine Gegenmaßnahmen treffen können, wird sie dadurch in den nächsten Jahrzehnten zusätzlich erheblich belastet werden. Nach Berechnungen der Austro Control verursacht jede Verlängerung des Anspruches auf Übergangsversorgung zu 75 % der Bemessungsgrundlage um ein Jahr dem Unternehmen einen jährlichen Mehraufwand von rd. 2,27 Mill. EUR.

Obwohl die Bemühungen der Austro Control, mögliche Anpassungen der Kollektivvertragsregelung herbeizuführen, bislang ohne Erfolg geblieben waren, empfahl der RH der Austro Control, erneut Verhandlungen mit den Kollektivvertragspartnern zur Anpassung der Übergangsversorgung aufzunehmen.

Personal

Altersversorgungszuschuss,
Pensionskasse

30.1 (1) Am 1. Jänner 1986 wurde der KV I insbesondere durch die Einführung eines Altersversorgungszuschusses (maximal 20 % des letzten monatlichen Bruttogehaltes) abgeändert. Mit 1. Februar 1998 erfolgte eine Überleitung der direkten Altersversorgung in eine leistungsorientierte Pensionskassenregelung. Daher bestand eine Nachschusspflicht der Austro Control für den Fall, dass der Veranlagungsüberschuss der Pensionskassen nicht ausreichte, um die Versorgungsleistungen finanzieren zu können.

Die Zinsentwicklung der vergangenen Jahre in Verbindung mit den hohen Inflationsraten sowie der demographischen Entwicklung führte auch für die Veranlagungen der Pensionskassen (Gesichtspunkt der Sicherheit der Veranlagung bei gleichzeitig hoher Ertragskraft) zu negativen Auswirkungen. Es ergaben sich im überprüften Zeitraum Nachschussverpflichtungen der Austro Control an die Pensionskasse, die sich von 1998 bis Ende 2007 auf rd. 47,10 Mill. EUR beliefen.

(2) Mit 1. Oktober 2004 trat die Austro Control auf Basis einer Betriebsvereinbarung für alle jene Mitarbeiter, auf die der KV II anzuwenden war, einer überbetrieblichen Pensionskasse zur Finanzierung eines beitragsorientierten Pensionsmodells bei. Die Höhe der zusätzlichen Alterspension ergab sich rein beitragsorientiert nach versicherungsmathematischen Grundsätzen. Die Nachschussverpflichtung der Austro Control entfiel dadurch für diesen Personenkreis.

(3) Für alle Mitarbeiter, die dem KV I unterlagen, blieb die kollektivvertragliche Pensionskassenregelung vom 1. Februar 1998 trotz Bemühungen der Austro Control, diese ebenfalls zu ändern, weiter aufrecht; somit hatte auch die Nachschusspflicht der Austro Control weiter Bestand.

(4) Die laufenden Beitragszahlungen der Austro Control an die Pensionskassen beliefen sich 2007 auf rd. 4,24 Mill. EUR (KV I rd. 3,84 Mill. EUR, KV II rd. 0,40 Mill. EUR).

30.2 Der RH beurteilte den Beitritt der Austro Control für die dem KV II unterliegenden Mitarbeiter zu einer überbetrieblichen Pensionskasse auf der Grundlage eines kostengünstigen beitragsorientierten Systems mit 1. Oktober 2004 als zweckmäßig.

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

Obwohl dem RH bewusst war, dass jahrzehntelang erworbene Rechte nur unter größten Vorbehalten adaptiert oder gar rückgängig gemacht werden können, kritisierte er, dass für die dem KV I unterliegenden Mitarbeiter bislang keine diesbezüglichen Anpassungen von dem leistungsorientierten zu dem kostengünstigeren beitragsorientierten System erfolgt waren. Die sehr hohen Nachschussverpflichtungen an die Pensionskasse werden den wirtschaftlichen Spielraum der Austro Control noch jahrzehntelang einschränken.

Der RH empfahl, auch unter Bedachtnahme auf oben genannte Aspekte und Risiken, Verhandlungen mit den zuständigen Kollektivvertragsparteien aufzunehmen, mit dem Ziel, auch für jene Mitarbeiter, die bereits vor dem 1. Jänner 1997 in einem Dienstverhältnis zur Austro Control standen, den Pensionskassenvertrag vom leistungs- auf ein beitragsorientiertes System umzustellen.

**Flugsicherungs-
stellen bei österrei-
chischen Flughäfen**

31.1 Die Zivilflugplatzhalter in Österreich hatten der Austro Control Amts-, Übernachtungs- und Aufenthaltsräume im erforderlichen Ausmaß für Außenstellen, die zum Zwecke der Flugsicherung betrieben wurden, zur Verfügung zu stellen. Die Austro Control musste den Zivilflugplatzhaltern die daraus erwachsenden Selbstkosten ersetzen. Die Austro Control hatte die Angemessenheit der Höhe der Selbstkosten letztmals 2002 überprüft. Diese Überprüfung hatte im Jahr 2003 zu Einsparungen in Höhe von rd. 1,41 Mill. EUR geführt.

31.2 Der RH beurteilte die von der Austro Control im Jahr 2002 durchgeführten Maßnahmen zur Senkung der Kosten der Flugsicherungsstellen positiv, bemängelte jedoch, dass die Austro Control seit damals lediglich die rechnerische Richtigkeit der Forderungen überprüfte.

Er empfahl, die Angemessenheit der verrechneten Kosten hinsichtlich der Höhe und dem Grund nach zu prüfen und somit sicherzustellen, dass nur die gesetzlich geforderten Selbstkosten für die Raumbereitstellung verrechnet und bezahlt werden. Weiters regte der RH an, einen eigenen standardisierten wiederkehrenden Kontrollkreislauf zur Überprüfung der verrechneten Selbstkosten für die Bereitstellung der Räumlichkeiten durch die Flugsicherungsstellen einzurichten.

Flugsicherungsstellen bei österreichischen Flughäfen

31.3 Die Austro Control merkte an, dass sie die Empfehlungen des RH bereits insofern umgesetzt habe, als die aus der letzten Überprüfung vorhandenen Unterlagen hausintern analysiert wurden. Hinsichtlich der neu errichteten Flugsicherungsstellen in Wien und Graz sowie der im Planungsstadium befindlichen Flugsicherungsstelle Salzburg sind die Selbstkosten vertraglich so detailliert, dass es so gut wie keinen Raum für Veränderungen gebe. Hinsichtlich Linz wurden aufgrund der stark veränderten Kostenstruktur Gespräche geführt, die bereits 2008 zu einer veränderten Berechnung der Selbstkosten und ihrer Reduzierung um rund zwei Drittel geführt hätten. Bei Klagenfurt und Innsbruck sah die Austro Control derzeit, angesichts der Überprüfungen der letzten Jahre, bis auf Weiteres Bedarf für die Neuberechnung der Selbstkosten.

Sonstige Feststellungen

32 (1) Die Geschäftsentwicklung der Austro Control war im Wesentlichen durch die ihr rechtlich zugewiesenen Aufgaben bestimmt. Innerhalb dieses Aufgabenbereiches bestand eine Betriebspflicht. Die daraus entstandenen Kosten waren der Austro Control nach dem Prinzip der Kostendeckung zu ersetzen. Daneben war die Austro Control ermächtigt, andere – mit ihrer Kerntätigkeit im Zusammenhang stehende – Leistungen am Markt gewinnorientiert anzubieten.

(2) Die Entwicklung der Umsatzerlöse war von den Faktoren Flugverkehrsentwicklung, Kostenentwicklung im Unternehmen sowie von den Abrechnungsmodalitäten der Flugsicherungsgebühren abhängig. Die Haupteinnahmen der Austro Control von 2003 bis 2007 resultierten aus Flugsicherungsstreckengebühren (durchschnittlich 74,5 %) und An- und Abfluggebühren (durchschnittlich 18,3 %).

(3) Die Eigenkapitalquote der Austro Control schwankte zwischen 22,6 % (2003) und 28,6 % (2006). In der Berechnung der Eigenkapitalquote war ein bilanzieller Sonderposten, der 1993 bzw. 1996 im Zuge der Ausgliederung für die Dotierung des Sozialkapitals vorgesehen war und zum 31. Dezember 2007 einen Wert von 47,15 Mill. EUR aufwies, miteinbezogen. 2006 kam es durch Gesellschafterbeschluss (Umwandlung freier Rücklagen) zu einer Erhöhung des Stammkapitals von 7,27 Mill. EUR auf 25 Mill. EUR.

(4) Im Jahr 2007 wurde ein Prozessmanagement eingeführt. In Teilbereichen (praktikable Kennzahlen, Methode der Zeiterfassung) wurden dabei Verbesserungspotenziale festgestellt.



Sonstige Feststellungen

BMVIT

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

(5) Die Betriebsleistung je Mitarbeiter erhöhte sich von 205.000 EUR (2003) auf rd. 228.000 EUR (2007).

(6) Die durchschnittliche Anzahl der Krankenstandstage je beschäftigten Mitarbeiter bei der Austro Control zwischen den Jahren 2003 und 2006 lag mit zwischen 7,89 und 9,81 Arbeitstagen unter der in der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger ausgewiesenen durchschnittlichen Krankenstandsdauer von 11,6 Kalendertagen (2006) der unselbständig Erwerbstätigen in Österreich und damit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

(7) Die Mitarbeiter – ausgenommen Geschäftsführung, Führungskräfte und Flugverkehrsleiter – erhielten jährlich individuell vereinbarte Leistungsprämien im Ausmaß von 40 % (2003) bis 95 % (2005) eines monatlichen Grundgehaltes. Bemühungen zur Einführung eines erfolgs- und leistungsorientierten Bonussystems anstelle der bisherigen Vorgangsweise blieben wegen der Ablehnung eines solchen Systems durch eine Kollektivvertragspartei erfolglos.

(8) Die Verträge der beiden Geschäftsführer entsprachen den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich, die der Kontrolle des RH unterliegen und der hierzu erlassenen Schablonenverordnung.

(9) Die Geschäftsführer erhielten eine leistungs- und erfolgsorientierte Prämie, deren Höhe 30 % des Jahresbruttogehaltes nicht übersteigen durfte. Die Kriterien für die Prämiengewährung (z.B. Erreichung von MOVA-Projektzielen, Planzahlen, Cashflow-Zielen) wurden vom Präsidium des Aufsichtsrates jeweils im Vorhinein festgelegt.

(10) Die gesamten jährlichen Vergütungen und Sitzungsgelder für die Mitglieder des Aufsichtsrates bewegten sich im überprüften Zeitraum im Vergleich mit anderen staatsnahen Unternehmen auf einem niedrigen Niveau von durchschnittlich rd. 16.000 EUR.

(11) Die Vergabeverfahren der vom RH überprüften Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge entsprachen den Bestimmungen des jeweils anzuwendenden Bundesvergabegesetzes. In der Abwicklung der Aufträge waren keine nennenswerten Mängel feststellbar.

(12) Die Austro Control erhielt im Zeitraum 2003 bis 2007 Investitions-kostenzuschüsse der EU für zwei Projekte und vom Land Oberösterreich für ein Projekt von insgesamt rd. 3,54 Mill. EUR. Die Austro Control schöpfte die ihr vertragsgemäß zustehenden Investitionszuschüsse jeweils zur Gänze aus und wickelte die Projekte vertragskonform ab.

(13) In der Luftfahrtagentur wurde die Aufbauorganisation geändert, ein Prozessmanagement eingeführt sowie das Berichtswesen verbessert.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

Austro Control
Österreichische
Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit
beschränkter Haftung
und BMVIT

(1) Im Hinblick auf die laufenden Kosten, auf die Erfordernisse des Luftverkehrs und auf eine optimale zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung wäre umgehend auf eine klare Entscheidung aller CEATS-Vertragsparteien über das weitere Vorgehen auf Basis des CEATS-Vertrages hinzuwirken. In Anbetracht der offenbar geringen Erfolgsaussichten des CEATS-Projektes sollte eine einvernehmliche Auflösung des Vertrages unter anteiliger Tragung der Liquidationskosten durch die Vertragsparteien bzw. die Überleitung des CEATS-Vertrages in eine andere Rechtsform angestrebt werden. (TZ 12)

(2) Alle nötigen Maßnahmen wären umgehend einzuleiten, um eine fristgerechte Zertifizierung der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung als Ausbildungsanbieter sicherzustellen. (TZ 15)

(3) Unter Bedachtnahme auf bereits früher abgegebene Empfehlungen hielt der RH seine Empfehlung zur Zusammenlegung der österreichischen Wetterdienste aufrecht. Hierbei wäre auf die von der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung erfolgreich eingeleitete Reorganisation der Flugmeteorologie und die damit verbundene geänderte Kostenstruktur Bedacht zu nehmen. (TZ 20)

(4) Die Inhalte der Tätigkeitsberichte über die erbrachten behördlichen Tätigkeiten wären im Detail gemeinsam festzulegen. Diese Berichte wären hinkünftig regelmäßig zu erstellen. (TZ 22)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMVIT

**Austro Control Österreichische Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung**

(5) Hinkünftig sollten keine Vereinbarungen abgeschlossen werden, die dem Austro Control-Gesetz widersprechen; der Rahmenvertrag für 2008 wäre an die gesetzliche Regelung hinsichtlich des Kostendeckungsprinzips anzupassen. (TZ 23)

(6) Zukünftig sollten die Verhandlungen für den Abschluss der Rahmenverträge rechtzeitig vor dem Leistungszeitraum abgeschlossen werden bzw. – sollte dies nicht möglich sein – wären monatliche Vorauszahlungen in angemessener Höhe zu vereinbaren. (TZ 24)

BMVIT

(7) Die regelmäßige Berichterstattung über das Unternehmenskonzept gemäß dem Austro Control-Gesetz sollte eingefordert und die Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung in das Finanz- und Beteiligungscontrolling eingebunden werden. (TZ 7)

Austro Control
Österreichische
Gesellschaft für
Zivilluftfahrt mit
beschränkter Haftung

(8) Die auf die Zukunft ausgerichteten Vorhaben des Unternehmenskonzeptes MOVA NEU, die die Sicherheit und die Qualität der Dienstleistungen der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung nach außen gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken sollen, sollten verstärkt vorangetrieben werden. (TZ 6)

(9) Dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie wäre – wie gesetzlich vorgesehen – jährlich Bericht zu erstatten. (TZ 7)

(10) Die Ausschüttung zukünftiger Bilanzgewinne, die aus dem Flugsicherungsbereich resultieren, wäre zu vermeiden. (TZ 8)

(11) Zur Wahrung des Kostendeckungsprinzips wären die nicht berücksichtigten Aufwendungen aus der Dotierung des Sozialkapitals ehestmöglich nachzuverrechnen. (TZ 10)

(12) Die Kosten der Flugsicherung sollten genauer geplant werden, um höhere Unterdeckungen zu vermeiden. Gegebenenfalls wäre bei absehbaren wesentlichen Kostensteigerungen eine unterjährige Gebührenerhöhung anzustreben. (TZ 11)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(13) Bis zur Klarstellung der Zukunft des CEATS-Projektes sollten verstärkt alternative Kooperationsmöglichkeiten – mit klar definierten Kosten-/Nutzenanalysen – im Rahmen des „Single European Sky“ bei der künftigen strategischen Ausrichtung in Betracht gezogen werden. (TZ 12)

(14) Die Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der Flugsicherung wären nachhaltig weiterzuverfolgen. Insbesondere sollte ein Dienstplanmodell, das einen optimierten Personalressourceneinsatz anhand der Kapazitätserfordernisse gewährleistet, ehestmöglich eingeführt und laufend evaluiert werden. (TZ 14)

(15) Neben den Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sollte die Bereinigung der Personalunterdeckung bei den Flugverkehrsleitern konsequent weiterverfolgt werden. (TZ 15)

(16) Die nötigen Zustimmungen Österreichs und der betreffenden Mitgliedstaaten zur Inanspruchnahme anderer zertifizierter Dienstleister für die Erbringung von Flugverkehrsdiensten wären umgehend einzuholen. (TZ 16)

(17) In die zwischen den Flugsicherungsorganisationen getroffenen Vereinbarungen wären Regelungen über die Haftung zwischen den Flugsicherungsorganisationen sowie – im Hinblick auf mögliche Haftungen der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung gegenüber Dritten – Regelungen über die Aufsichtsrechte gegenüber den anderen Flugsicherungsorganisationen aufzunehmen. (TZ 16)

(18) Die Personalressourcen wären ehestmöglich an den Bedarf nach kontrolliertem Flugraum anzupassen und es wäre auf Kontinuität bei der Personalentwicklung unter Berücksichtigung der langen Ausbildungszeiten zu achten. (TZ 19)

(19) Der eingeschlagene Weg hinsichtlich der Maßnahmen zur Konzentration auf die Kernaufgaben der Flugmeteorologie und des verstärkten Einsatzes automationsunterstützter Systeme wäre konsequent weiterzuverfolgen; es wäre dabei auf die international geforderten Qualitätsstandards zu achten. (TZ 20)

(20) Der Betrag von 35.400 EUR für den vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie verursachten Zinsaufwand für den temporären Finanzierungsbedarf der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung wäre dem Bundesminister in Rechnung zu stellen. (TZ 24)



(21) Es wären Verhandlungen mit den zuständigen Kollektivvertragsparteien mit dem Ziel aufzunehmen, den bis Ende 1996 geltenden Kollektivvertrag I dem Kollektivvertrag II mit den Ende 2007 geltenden Inhalten anzunähern. Diesbezügliche vertragliche Umstiegs-szenarien wären auszuarbeiten. (TZ 26)

(22) Hinkünftig wären – insbesondere unter Berücksichtigung der seither erfolgten Kollektivvertragsverhandlungen und dem sich künftig ergebenden Wettbewerb im „Single European Sky“ – die Gehaltsrelationen im internationalen Vergleich zu wahren. (TZ 27)

(23) Durch die Weiterführung bereits eingeleiteter zielgerichteter Maßnahmen – bspw. durch eine vorausschauende Steuerung der Personalaufnahmen – wäre eine spürbare Senkung des Aufwandes für Überstunden sicherzustellen. (TZ 28)

(24) Es sollten erneut Verhandlungen mit den Kollektivvertragspartnern zur Anpassung der Übergangsversorgung für Flugverkehrsleiter aufgenommen werden. (TZ 29)

(25) Mit den zuständigen Kollektivvertragsparteien wären Verhandlungen aufzunehmen, mit dem Ziel, auch für jene Mitarbeiter, die bereits vor dem 1. Jänner 1997 in einem Dienstverhältnis zur Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung standen, den Pensionskassenvertrag vom leistungs- auf ein beitragsorientiertes System umzustellen. (TZ 30)

(26) Die Angemessenheit der verrechneten Kosten der Flugsicherungsstellen wäre hinsichtlich der Höhe und dem Grunde nach zu prüfen und es wäre somit sicherzustellen, dass ausschließlich die gesetzlich geforderten Selbstkosten verrechnet und bezahlt werden. (TZ 31)

(27) Für die Flugsicherungsstellen wäre ein eigener standardisierter regelmäßig wiederkehrender Kontrollkreislauf zur Überprüfung der verrechneten Selbstkosten für die Bereitstellung der Räumlichkeiten durch die Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung einzurichten. (TZ 31)





ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger

**(Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder)**

der überprüften Unternehmungen

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





BMF

ANHANG
Entscheidungsträger

ÖBB–Dienstleistungs Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender Mag. Martin HUBER
(von 7. Dezember 2004 bis 21. März 2005)

[Mag. Erich SÖLLINGER](#)
(seit 21. März 2005)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dr. Wolfgang REITHOFER
(von 7. Dezember 2004 bis 21. März 2005)

[Mag. Martin HUBER](#)
(seit 21. März 2005)

Geschäftsführung

Dr. Wolfgang MOLDASCHL
(von 27. Mai 2004 bis 20. Juli 2004)

Mag. Erich SÖLLINGER
(von 20. Juli 2004 bis 7. März 2005)

Ing. Franz NIGL
(von 4. November 2004 bis 7. März 2005)

[Ing. Franz NIGL](#)
(seit 7. März 2005)





BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger**Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt
mit beschränkter Haftung****Aufsichtsrat**

Vorsitzender	Dkfm. Helmuth HAMMINGER (28. Juli 1999 bis 16. Juni 2004)
	Gaston GLOCK (seit 16. Juni 2004)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Kurt WANIEK (29. August 2000 bis 16. Juni 2004)
	Vagn SÖRENSEN (16. Juni 2004 bis 18. Mai 2006)
	Dr. Lukas LICHTNER-HOYER (8. Juni 2006 bis 29. August 2007)
	Dr. Leopold SPECHT (seit 6. Dezember 2007)
Geschäftsführung	Mag. Johann ZEMSKY (seit 1. Jänner 1999)
	Dr. Christoph BAUBIN (seit 1. März 2000)





Wien, im März 2009

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2009/1 Berichte des Rechnungshofes; Wiedervorlage
- Band 1: 2007/14, 2007/15, 2008/3
 - Band 2: 2008/2, 2008/4
 - Band 3: 2008/5, 2008/6
 - Band 4: 2008/7, 2008/8
 - Band 5: 2008/9
 - Band 6: 2008/10
- Reihe Bund 2009/2 Bericht des Rechnungshofes
- „Universitätscontrolling“
 - Medizinische Universität Innsbruck;
 Department für Hygiene, Mikrobiologie und Sozialmedizin
 - Schüler- und Lehrlingsfreifahrten
 - Österreichischer Rundfunk
- Reihe Bund 2009/3 Bericht des Rechnungshofes
- Austrian Research Centers GmbH – ARC
 - Eisenbahnprojekt Semmering-Basistunnel,
 Ausbau der Bestandsstrecke Semmering; Follow-up-Überprüfung
 - GIS Gebühren Info Service GmbH; Follow-up-Überprüfung
 - Bundesmobilienvverwaltung
 - Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken; Follow-up-Überprüfung
 - Wasserverband Gnasbachregulierung sowie Aufsicht über
 Wasserregulierungsverbände