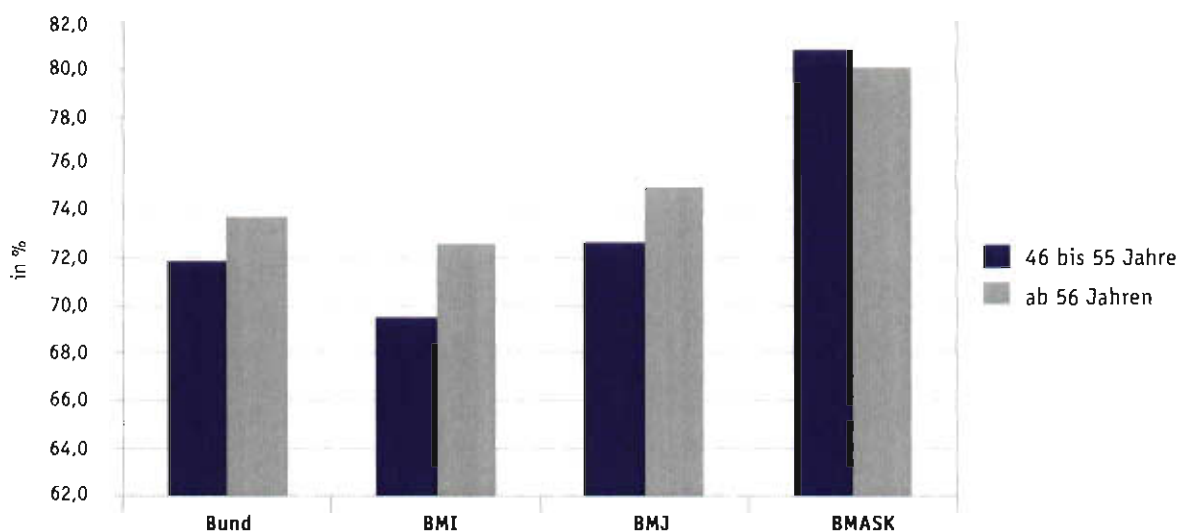


Gesundheitsvorsorge

21 (1) Im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) wurde die Zustimmung zur Gesundheitsförderung abgefragt. Im Folgenden ist eine Auswertung nach Altersgruppen dargestellt:

Abbildung 14: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Gesundheitsförderung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Die durchschnittliche Zustimmung im BMASK lag sowohl bei den Bediensteten zwischen 46 und 55 Jahren (rd. 81 %) als auch bei jenen ab 56 Jahren (rd. 80 %) deutlich höher als im BMJ (rd. 73 % bzw. rd. 75 %) und im BMI (rd. 70 % bzw. rd. 74 %). Der Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes lag bei rd. 72 % bzw. rd. 73 %.

(2) Gesundheit und Wohlbefinden stellen die Basis für Leistungsfähigkeit und Motivation dar und sind somit laut einschlägigen Studien Voraussetzung für eine längere Erwerbsdauer.²⁵ Internationale Good-practice-Beispiele (Frankreich, Finnland)²⁶ zeigten dabei, dass eine periodische Prüfung des Gesundheitszustandes der Bediensteten

²⁵ siehe bspw. Ilmarinen J., „Towards a longer working life“ (2006); PrognosAG, „Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung“ (2009)

²⁶ Bossaert D., „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“ (2012), European Institute of Public Administration

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

ten (z.B. nach dem Workability-Index WAI)²⁷ das Bewusstsein schärft und anhand solcher Prüfungen die Entwicklung und die Wirkung von Maßnahmen beobachtet werden können. Darüber hinaus waren frühzeitige und kostengünstigere Maßnahmen zweckmäßig, wobei insbesondere dem Suchtverhalten (Nikotin, Alkohol usw.) besondere Beachtung geschenkt wurde.

22.1 Die gesundheitsfördernden Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Auf Basis der Ermittlung des Ist-Standes (Krankenstände nach Alter, Verwendung etc.) richtete das BMI einzelne Arbeitsgruppen ein, um Vorschläge für eine umfassendere betriebliche Gesundheitsvorsorge als Schwerpunkt der Personalsteuerung zu verfolgen. Ein Zwischenbericht vom November 2012 enthielt erste Vorschläge. Es war bspw. geplant, Vorsorgeuntersuchungen zu professionalisieren und das Angebot an Gesundheitsmaßnahmen auf einer eigenen Homepage darzustellen. Im Fokus standen Bedienstete ab dem 50. Lebensjahr. Eine klare Prioritätensetzung und Zielformulierung sowie die Umsetzung konkreter Maßnahmen standen noch aus.

(2) Das BMJ setzte im Rahmen der personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer einen Schwerpunkt im Bereich der Gesundheitsförderung. Neben gesundheitspräventiven Seminaren, die auf die Zielgruppe „50+“ gerichtet waren, wurde auch die Arbeitsfähigkeit der Teilnehmenden nach standardisierten Methoden erhoben (Workability-Index WAI), um auf individuelle Bedürfnisse eingehen zu können. Im Rahmen der Ist-Zustandserhebung wurden nachgeordnete Dienstbehörden ersucht, dem BMJ Erfahrungsberichte von bereits bestehenden gesundheitsfördernden Maßnahmen vorzulegen. Auf Basis der Rückmeldungen plante das BMJ, ein ganzheitliches Konzept zur betrieblichen Gesundheitsvorsorge auszuarbeiten.

(3) Das BMASK bot den Bediensteten mit jährlich unterschiedlichen Schwerpunkten gesundheitsfördernde Maßnahmen (Rückenschule, Ernährungsberatung usw.) sowie arbeitsmedizinische Tests an. Die Teilnahme erfolgte auf freiwilliger Basis. Im Jahr 2006 lag der Schwerpunkt auf alter(n)sgerechten Gesundheitsmaßnahmen. Oftmals waren präventive Gesundheitsmaßnahmen auch in anderen Bereichen eingebettet (Mobbingprävention, Supervision, Burn-out-Prophylaxe usw.).

²⁷ Workability ist ein Synonym für einen systematischen Ansatz, der berufliche Qualifikation, physische und psychische Gesundheit, Motivation und die Gestaltung der Arbeitsumgebung als Einflussfaktoren für die Dauer der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit integriert.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

- 22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass zwar alle drei Bundesministerien Maßnahmen zur Gesundheitsförderung anboten, eine wirksame Abfolge von Bedarfsprüfung, gezielten Maßnahmen und Wirkungsmessung jedoch nicht sichergestellt war.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, die angebotenen Gesundheitsmaßnahmen in ein Gesundheitsmanagement zu integrieren, in dem der Bedarf für gezielte Maßnahmen abgeleitet und deren Wirkung gemessen wird.

- 22.3 *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass künftig versucht werde, die Eigeninitiative einzelner Dienststellen in Sachen betrieblicher Gesundheitsvorsorge zu würdigen. Angedacht sei ein Preis für die besten Ideen. Eine eigenen Homepage des chefärztlichen Dienstes im BMI zu verschiedenen Gesundheitsthemen werde in Kürze zur Verfügung stehen. Auch würden Kooperationen des chefärztlichen Dienstes u.a. mit dem arbeits- und sozialmedizinischen Zentrum Mödling sowie der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter eingegangen. Darin enthalten wären Angebote für Mitarbeiter zur Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen.*

Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme auf das derzeit geplante Projekt „Betriebliche Gesundheitsförderung im Justizressort“.

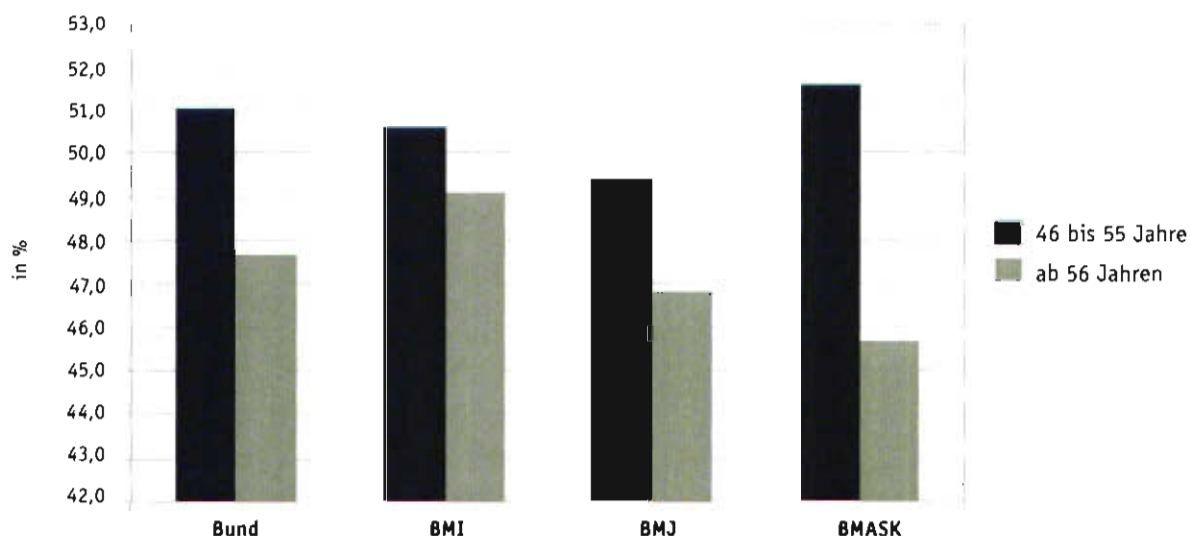
Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass an einem Kennzahlensystem gearbeitet werde, das eine Beurteilung der gesundheitlichen Entwicklung der Bediensteten im Zusammenhang mit den angebotenen Gesundheitsmaßnahmen und das Erreichen der diesbezüglichen Ziele ermöglichen solle.

Weiterbildung/(Re-)Qualifizierung

- 23 (1) Die Einschätzung von Karrieremöglichkeiten, die Zufriedenheit mit dem Fortbildungsangebot und die Mobilitätsbereitschaft wurden im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) u.a. im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ abgefragt. Bei diesem Punkt lag die Zustimmung im gesamten Bundesdienst mit rd. 54 % deutlich unter anderen Fragestellungen. Die durchschnittliche Zustimmung lag im BMI bei rd. 54 %, im BMJ bei rd. 55 % und im BMASK bei rd. 53 %. Im Folgenden ist eine Auswertung nach Altersgruppen dargestellt:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 15: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Im BMASK war die Zustimmung der Bediensteten ab 56 Jahren mit rd. 46 % gegenüber der Altersgruppe der 46- bis 55-Jährigen (rd. 52 %) signifikant geringer. Im Vergleich lag die Zustimmung im BMI bei rd. 51 % bzw. 49 % und im BMJ bei rd. 49 % bzw. rd. 47 %. Die Zustimmung im Bereich Perspektiven der älteren Bediensteten nahm in allen überprüften Bundesministerien mit zunehmendem Alter ab.

(2) Ältere Bedienstete, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen, blieben laut einschlägigen Studien länger im Erwerbsleben.²⁸ Um eine mit dem Alter sinkende Teilnahmequote zu verhindern, sollte der Zugang zur Weiterbildung möglichst einfach bleiben, auf bereits vorhandenen Fähigkeiten aufbauen, es sollte ein unmittelbarer individueller Nutzen für den Arbeitsalltag erkennbar sein sowie der Schwerpunkt in praxisnahem Training liegen.²⁹

²⁸ Vgl. Fourage D., Schils T., „The effects of early retirement incentives on the training participation of older workers“ (2009). Für Österreich gab es dazu eine Auswertung, wonach bei Weiterbildungsteilnehmern nur 14,6 % im Folgejahr in Pension gingen, während bei jenen, die nicht an Weiterbildungen teilnahmen, der Anteil bei 24,1 % lag (S. 104 in der Studie).

²⁹ Das europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung formulierte Grundsätze für das Training von älteren Beschäftigten, siehe CFDEFOP, „Keeping ageing workers up-to-date, what difference does guidance and training make?“ (2012).

24.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Im Rahmen seiner umfassenden Personalentwicklungsstrategie plante das BMI eine bedarfsorientiertere Aus- und Weiterbildung als bisher. Zentrale Rolle sollte dabei der Führungskraft zukommen, die im Rahmen der Mitarbeitergespräche den individuellen Bildungsbedarf mit dem institutionellen Bedarf abstimmen sollte. Ein explizites Weiterbildungsangebot zur Neupositionierung älterer Bediensteter bestand nicht.

In Planung befand sich zudem das Projekt „Führungs- und Fachkarriere E2a“, das eine bedarfsadäquate, strukturierte Aus- und Fortbildung gewährleisten sollte. In mehrstufigen Ausbildungsmodulen sollte die Grundlage für verschiedene Fachsparten des Exekutivdienstes gelegt werden, so dass auch zu einem späteren Zeitpunkt der Berufskarriere durch modulare Zusatzausbildungen ein Wechsel in andere Sparten ermöglicht wird.

(2) Der Schwerpunkt der Qualifizierung im BMJ lag in den Grundausbildungsprogrammen der einzelnen im BMJ vertretenen Berufsgruppen (z.B. Richter, Rechtspfleger). Für Beamte und Vertragsbedienstete der Gerichte und Staatsanwaltschaften legte das BMJ ein Personalentwicklungskonzept anhand der ressortspezifischen Grundausbildungsvorschriften dar. Diese sahen die Möglichkeit vor, unterschiedliche Ebenen der Berufslaufbahn zu erreichen, indem aufeinander aufbauende Grundausbildungsmodule absolviert wurden.³⁰ Diese laufbahnbegleitende Grundausbildung im BMJ sah auch für ältere Bedienstete – in einer späteren Phase des Erwerbslebens – die Möglichkeit von Aus- und Weiterbildungsstufen vor.

Einer expliziten Weiterbildungsstrategie, die überhaupt erst Chancen für einen Auf- und Umstieg zu einem späteren Zeitpunkt der Karriere eröffnete, kam daher aus Sicht des BMJ eine geringere Bedeutung zu.

Begleitend zur modularen Grundausbildung stellte das Angebot an Seminaren zur fachlichen Qualifikation sowie im Bereich der „Softskills“ eine vertiefende und an aktuellen Bedürfnissen orientierte Ergänzung dar. Speziell für ältere Bedienstete wurden dabei vereinzelt Maßnahmen („In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“, „50plus – Fit für die Zukunft“) angeboten, die auf die Verbesserung der Bewältigung des Arbeitsalltags der Teilnehmenden gerichtet waren.

³⁰ Beispielsweise mussten Beamte und Vertragsbedienstete der Gerichte und Staatsanwaltschaften zuerst die Grundausbildung für den mittleren Kanzleidiens absolviert, bevor sie die spezifischen Grundausbildungen für eine allenfalls gehobene Verwendung beginnen konnten.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

(3) Das BMASK formulierte in seinen aktuell geltenden Aus- und Weiterbildungsrichtlinien neben der fachlichen Weiterbildung auch die Qualifizierung für neue Aufgaben im Zusammenhang mit beruflichen Veränderungen als Ziel, jedoch ohne expliziten Bezug zu älteren Mitarbeitern. Darüber hinaus sollte das Ausbildungsangebot für die Bediensteten mit niedrigerer Einstiegsqualifikation (C, D, A3, v3, A4, v4) verbessert werden, wodurch auch für ältere Bedienstete Chancen für neue Aufgabengebiete möglich werden. Für die Erhebung des Weiterbildungsbedarfs waren vorwiegend die Mitarbeitergespräche vorgesehen sowie Bildungskontaktpersonen, die den Bediensteten beratend zur Verfügung stehen sollten.

- 24.2** Der RH stellte auf der Grundlage der Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ insbesondere für ältere Bedienstete den größten Entwicklungsbedarf fest. Er erachtete die individuelle Förderung u.a. durch Weiterbildung als wesentliches Instrument einer umfassenden Personalentwicklung, vor allem auch im Hinblick auf die Chancen zur Um- und Neuorientierung von Bediensteten.

Der RH anerkannte die bisher in den überprüften Ressorts durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen, hielt jedoch fest, dass diese keinen ausreichenden Bezug zur Zielgruppe der älteren Mitarbeiter aufwiesen.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien, die Verlängerung der Erwerbsdauer als Zielsetzung in der Weiterbildung aufzunehmen. Er empfahl zudem, die fachliche Weiterbildung für Ältere bedarfsgerecht zu gestalten, die Anreize zur Teilnahme zu erhöhen und die Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter an Weiterbildungsmaßnahmen zu erfassen.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden für die Generation 50+ vermehrt berufliche Perspektiven angeboten. Die Ressourcen an Erfahrung, Wissen und sozialer Kompetenz dieser Mitarbeiter müssten genutzt werden. Aufgrund der zu erwartenden massiven Pensionsabgänge in den nächsten Jahren sei es von hoher Bedeutung, konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weitergabe des relevanten Wissens zu setzen.*

Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass im Jahr 2013 von den 2.266 Richtern und Staatsanwälten insgesamt 1.716 Personen an mindestens einer Fortbildungsveranstaltung teilgenommen hätten. Innerhalb des Jahres 2013 seien 4.612 Teilnahmen gezählt worden. Die bundesweite Teilnahme am Fortbildungsangebot sei bei 76 % gelegen, 76 % aller Richter und 73 % aller Staatsanwälte hätten zumindest an einer Fortbildung teilgenommen. Dies zeige eine sehr hohe Fortbildungs-

beteiligung. Zur Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter werde das BMJ prüfen, ob die Erfassung dieser Daten verwertbare Erkenntnisse zuließe und mit einem vernünftigen Verwaltungsaufwand möglich sei.

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass bereits Daten zur Aus- und Weiterbildung aller Bediensteten erfasst würden. Eine altersgruppenspezifische Auswertung sei möglich. Das BMASK habe die Anregung des RH aufgenommen und im Bereich der Zentralstelle eine Auswertung der Weiterbildungsbeteiligung nach Altersgruppen (exklusive Grundausbildung und verpflichtende Führungskräfteausbildung) durchgeführt.

Tabelle 14: Aus- und Weiterbildung der Bediensteten des BMASK

Altersgruppe	Personen gesamt	Teilnehmende	
		Anzahl	Weiterbildungs- beteiligung in %
20-30	54	36	66,67
30-40	111	69	62,16
40-50	213	129	60,56
50-60	230	145	63,04
60+	7	7	100,00

Quelle: BMASK

Diese Auswertung deute darauf hin, dass spezifische Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung älterer Bediensteter an Weiterbildungen nicht geboten seien. Das BMASK werde jedoch diese Daten auch zukünftig ressortweit erheben und bei Bedarf entsprechende Maßnahmen setzen.

24.4 Der RH anerkannte die Analyse des BMASK im Sinne seiner Empfehlung.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Möglichkeit neuer Aufgaben (Job Mobilität)

- 25.1 (1) Die Möglichkeiten neuer Aufgaben, vielfältigere Karrierepfade und Optionen von Arbeitsplatzwechseln in der späteren Phase des Erwerbslebens eröffnen nach einschlägigen Studien³¹ neue Perspektiven und können den längeren Verbleib im Erwerbsleben fördern.³²

Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(2) Mit der Maßnahme „Arbeitsorganisation – Altengerechter Arbeits-einsatz“ plante das BMI, Arbeitsabläufe bei neu geschaffenen Arbeitsplätzen zu reorganisieren und Aufgaben zu bündeln. Dort sollte langjährige Erfahrung vorteilhaft wirken (bspw. in Bereichen mit logistischen und einsatzführenden Aufgaben) und damit sollten insbesondere die Exekutivbediensteten länger im Beruf gehalten werden. Bereits bisher griff das BMI bei Präventionsaufgaben auf erfahrene Exekutivbedienstete zurück.

Darüber hinaus strebte das BMI eine Erleichterung der Karrieredurchlässigkeit zwischen Exekutive und Verwaltung an. In diesem Zusammenhang wurden auch Überlegungen eines Fachkarrieremodells (Fachkarriere E2a) angestellt, um Exekutivbeamten vielfältigere Karriereoptionen zu ermöglichen.

Einem Wechsel in andere Aufgabengebiete innerhalb des Ressorts bzw. des Bundesdienstes stand oftmals das Besoldungsschema im Wege. Beispielsweise war der Wechsel vom Exekutivdienst in den Verwaltungsdienst aus der Einkommensperspektive unattraktiv; aber auch andere Arbeitsplatzwechsel waren durch die differenzierten Arbeitsplatzbewertungen eingeschränkt. So wiesen etwa die Punkte 8.2 und 8.3 der Anlage 1 zum BDG allein für die Verwendungsgruppe E1 (leitende Beamte) als Richtverwendungen zwölf verschiedene Funktionsgruppen aus. Dazu kam noch, dass gemäß der Verordnung über das Führen von Dienstgraden im Exekutivdienst³³ mit jeder Funktionsgruppe auch die jeweiligen Dienstgrade verbunden waren.

³¹ Bossaert D., „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“ (2012), European Institute of Public Administration; Naegele G., A. Walker (2006), „A guide to good practice in age management“, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions

³² Die französische Regierung reagierte auf die älter werdende Belegschaft in der öffentlichen Verwaltung mit einem Gesetz (Loi n°2009-972), welches die größten Mobilitätshemmnisse beseitigt. Demnach war es leichter möglich, in fortgeschrittenem Alter in den öffentlichen Dienst einzutreten oder auch innerhalb des öffentlichen Dienstes in zum Teil neue Aufgabenfelder zu wechseln.

³³ BGBl. II Nr. 204/2005 i.d.g.F.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(3) Im BMJ ermöglichte die modulare Grundausbildung im Verwaltungsdienst, neue Betätigungsfelder und Aufgabengebiete auch zu einem späteren Zeitpunkt des Erwerbslebens anzustreben. Für Richter und Staatsanwälte begünstigte zudem das – im Vergleich etwa zum Exekutivdienst – weniger differenzierende Besoldungsschema den Wechsel zwischen Dienststellen. So sah § 65 RStDG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vier Gehaltsgruppen für Richter vor, d.h. alle Bezirksrichter waren ebenso in nur einer Gehaltsgruppe (R 1a) wie alle Richter der Landesgerichte (R 1b).

Das BMJ bot im Jahr 2012 erstmals ein Seminar „In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“ für jene Bediensteten an, die sich mit den eigenen beruflichen Perspektiven auseinandersetzen wollten. Zu diesem Seminar war für das Jahr 2013 ein weiteres, speziell für die Gruppe „50+“ konzipiertes, sowie ein Seminar zur „Selbst-Personalentwicklung“ geplant.

(4) Das BMASK hatte spezielle Ausbildungsangebote für A3/A4-Kräfte, um die Voraussetzung für Aufstiegsmöglichkeiten und berufliche Veränderungen zu schaffen. Darüber hinaus erfolgte die Bekanntmachung ressortintern frei werdender Arbeitsplätze per E-Mail bzw. konnten Bedienstete, die eine neue Aufgabe anstrebten, in anonymisierter Form ihr Stellengesuch im Intranet anbieten. Als mobilitätshemmend erwies sich auch hier das Besoldungsschema im aktuellen Dienstrecht, das einen Arbeitsplatzwechsel einschränkte, wenn die gleiche Besoldungsstufe erhalten bleiben sollte. So sah bspw. Punkt 1 der Anlage 1 zum BDG für die Verwendungsgruppe A1 (höherer Dienst) neun Funktionsgruppen vor.

25.2 Nach Ansicht des RH kann auch die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels neue Perspektiven eröffnen und den Anreiz erhöhen, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Im Bundesdienst war tendenziell ein Arbeitsplatzwechsel nur innerhalb derselben oder in eine höhere Funktionsgruppe attraktiv.

Er hielt weiters fest, dass ein wenig differenziertes Besoldungssystem wie das der Richter (BMJ) im Vergleich zu den Besoldungssystemen im BMI und im BMASK die Mobilität tendenziell begünstigte.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, auch innerhalb der vorgegebenen Arbeitsplatzbewertungen die Mobilität der Bediensteten vor allem im späteren Erwerbsleben zu unterstützen und auf ein mobilitätsförderndes Umfeld zu achten (etwa durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, die langjährige Berufserfahrung benötigen, oder durch dienststellenübergreifende Personaleinsatzplanung).

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

- 25.3** *Das BMI wies in seiner Stellungnahme auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter hin.*

Das BMJ verwies auf seine ausführliche Stellungnahme in Punkt B S. 9 ff. (BMJ-Pr 2275/0043 vom 19. Juni 2013). Darin habe es den Bereich Personalentwicklung im BMJ beschrieben, auf die Eigenständigkeit des Richterberufs verwiesen und zum natürlichen Generationswechsel ausgeführt, dass neben dienstlichen Interessen und einer ausreichenden Bedachtnahme auf die psychische und physische Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter eine natürliche Balance zwischen Generationsinteressen im Auge behalten werden müsse.

Unter Pkt. B/4 habe das BMJ die Ausbildungen der unterschiedlichen Bedienstetengruppen beschrieben. Pkt. 4.3 habe sich dem Thema Flexibilität und berufliche Veränderungen gewidmet. Danach sei sichergestellt, dass mit einer Festlegung am Beginn der Berufslaufbahn noch keine endgültige Berufsentscheidung getroffen sei. So könne sich etwa ein Rechtspfleger zu einem späteren Zeitpunkt auch um die Funktion einer Geschäftsstellenleitung bewerben.

Laut Stellungnahme des BMASK sei es sich grundsätzlich der positiven Bedeutung bewusst, die das Ermöglichen von Mobilität für Bedienstete darstelle. Es sei jedoch zu hinterfragen, ob tatsächlich ein Zusammenhang zwischen erhöhter Mobilitätsbereitschaft der Mitarbeiter und einem längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit bestehe. Ein Grund für die geringere Mobilitätsbereitschaft könne auch in einer hohen Bindung an den Arbeitsplatz liegen, weshalb sich eine geringe Mobilitätsbereitschaft durchaus positiv auf einen längeren Verbleib im Erwerbsleben auswirken könne.

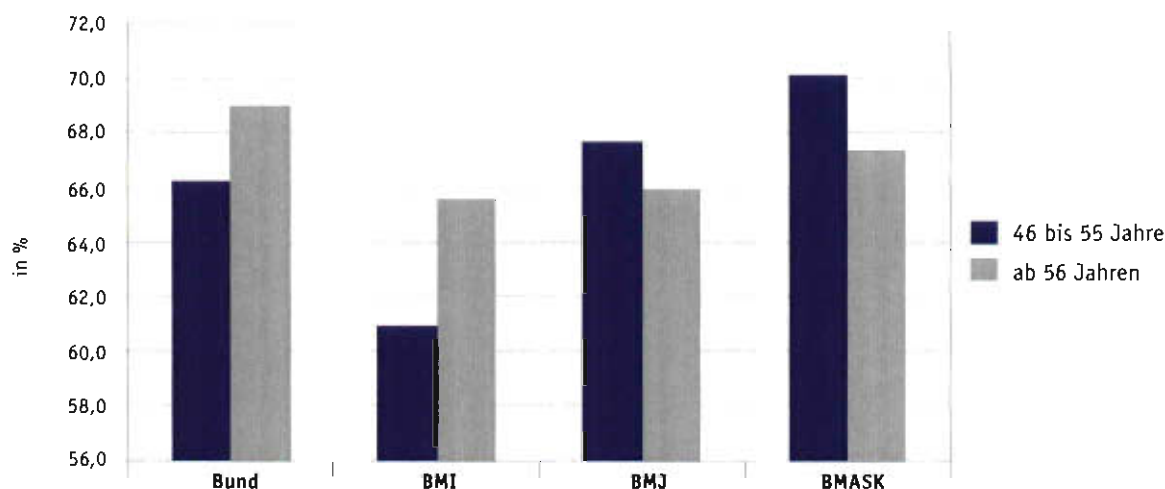
- 25.4** *Zur Stellungnahme des BMJ erwiderte der RH, dass die Ausführungen zu Punkt B der Stellungnahme des BMJ (BMJ-Pr 2275/0043 vom 19. Juni 2013) keine Hinweise auf konkrete mobilitätsfördernde Maßnahmen enthalten hatten. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.*

Im Bezug auf die Stellungnahme des BMASK stellte der RH klar, dass erst eine Erhöhung der Mobilitätsoptionen die Voraussetzung für erhöhte Mobilitätsbereitschaft bietet und damit einen Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben setzt.

Arbeitszeitflexibilität

26 (1) Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) fragte im Bereich „Motivationsfaktoren“ u.a. die Zufriedenheit mit der Arbeitszeitflexibilität, Teilzeitmöglichkeiten etc. ab. Die Ergebnisse nach zu untersuchenden Altersgruppen stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 16: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Motivationsfaktoren“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Anders als beim Bundesergebnis und beim BMI fiel die Zustimmung mit dem Alter (ab 56 Jahren) im BMASK von 70 % auf 67 % und im BMJ von 68 % auf 66 %.

(2) Flexible Arbeitszeitmodelle, Teilzeit oder Telearbeit sind Instrumente, die Belastungen ausgleichen und individuelle Gestaltungsmöglichkeiten erhöhen. Damit kann die Motivation gesteigert werden, was sich nach einschlägigen Studien günstig auf eine Verlängerung des Erwerbslebens auswirkt.

27.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Das BMI plante im Rahmen der Personalentwicklungsstrategie die Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“. Es war vorgesehen, bspw. Exekutivbeamten die Möglichkeit zu bieten, Mehrdienstzeiten anzu-

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

sparen, um diese im späteren Erwerbsleben abzubauen. Darüber hinaus war eine Überarbeitung des Arbeitszeitschemas im Exekutivdienst, z.B. durch die Möglichkeit von Zeitboni oder durch gesonderte Leistungszulagen, geplant. Dies sollte eine rasche Reaktion auf einen konkreten Bedarf fördern und zusätzlich Motivationsanreize bieten. Auch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Teilzeitbeschäftigung war in Planung.

(2) Im BMJ bestand für einen Teil der Bediensteten³⁴ die Möglichkeit, Telearbeit in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus gab es Erlässe zur Teilzeit- sowie zur Gleitzeitnutzung mit Kernanwesenheitszeiten. Für Richter war eine Teilzeitbeschäftigung nur im Ausmaß von 50 % der Wochenarbeitszeit vorgesehen, nicht aber zu einem höheren Prozentsatz.

(3) Das BMASK unterstützte Telearbeit seit dem Jahr 2012 auch für ältere Bedienstete (nach Vollendung des 60. Lebensjahres). Davor war die Möglichkeit zur Telearbeit nur aus Gründen der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen möglich.

27.2 Der RH hielt fest, dass in allen überprüften Bundesministerien unterschiedliche Instrumente der Arbeitszeitflexibilisierung zur Anwendung kamen. Nach Ansicht des RH bot eine flexible Arbeitszeitgestaltung die Möglichkeit, Belastungen zu verringern und gerade im späteren Erwerbsleben eine „Ganz oder gar nicht“-Entscheidung (für oder gegen einen Verbleib im Erwerbsleben) zu vermeiden.

Dem BMI empfahl der RH, die bei der Entwicklung der Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“ anfallenden Mehrdienstzeiten über einen längeren Zeitraum kritisch zu prüfen und die Auswirkungen zu analysieren, um einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wegen Dienstunfähigkeit aufgrund dieser Mehrbelastung entgegenzuwirken.

27.3 *Das BMI nahm die Anregung auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

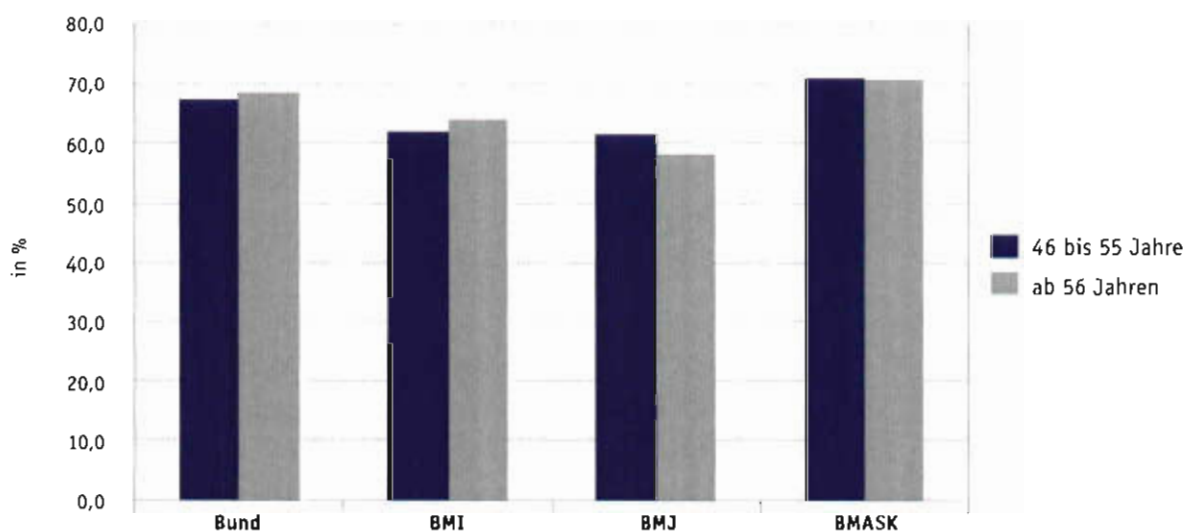
In seiner Stellungnahme ergänzte das BMJ, dass es mittlerweile auch andere Modelle der Herabsetzung gebe, nicht jedoch aus dem Grund des Alters oder ohne bestimmten Grund.

³⁴ Laut Leitfaden ist die Möglichkeit einer Telearbeit an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Wesentliche Hinderungsgründe sind bspw. die Notwendigkeit von Parteienverkehr, eine an den Arbeitsplatz gebundene Tätigkeit sowie eine noch nicht abgeschlossene Ausbildung.

Arbeitsklima/Führungskräfte sensibilisierung

28 (1) Im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) wurde u.a. die Zufriedenheit mit den unmittelbar Vorgesetzten erhoben. Die Ergebnisse nach zu untersuchenden Altersgruppen stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 17: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Führung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % gegliedert nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Das BMASK lag in der Zustimmungsrate mit rd. 71 % in beiden Altersgruppen deutlich vor dem BMI mit rd. 62 % bzw. rd. 64 % und dem BMJ mit rd. 62 % bzw. rd. 59 %. Das BMI und das BMJ lagen unter dem Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes (rd. 67 % bzw. 69 %). Die Altersunterschiede innerhalb der Bundesministerien waren dabei gering.

(2) Altersdiskriminierung zählt zu den wichtigsten Faktoren, die einer Verlängerung der Erwerbsdauer entgegenwirken. Älteren Bediensteten werden Attribute wie geringe Flexibilität, geringe Produktivität und geringe Entwicklungsfähigkeit zugeschrieben. Folgen dieser negativen Zuschreibungen können Ausgrenzungen und Demotivation sein.³⁵ Führungskräften und der Führungskultur kommt daher eine besondere Rolle zu.

³⁵ vgl. Ilmarinen J. „Active Ageing in a life course perspective“ (2006)

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

29.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Das BMI erkannte insbesondere beim Exekutivdienst die Herausforderungen, die mit einem hohen Anteil älterer Bediensteter einhergingen. Beispielsweise führte eine geringere körperliche Leistungsfähigkeit einerseits zu höheren Belastungen bei älteren Bediensteten, aber auch zu einer geringeren Bereitschaft jüngerer Kollegen zur gemeinsamen Dienstverrichtung. Im geplanten Projekt „Generationenmanagement“ (siehe TZ 19) widmete sich das BMI diesen Problemstellungen und zielte auf eine altersgerechte Verwendung der Bediensteten und eine Aufwertung im Rahmen der Wissenssicherung ab.

Darüber hinaus war für das BMI die Sensibilität der Führungskräfte von hoher Bedeutung. Eine positive Einstellung gegenüber Älteren sollte daher künftig Gegenstand der jährlichen Mitarbeitergespräche sein.

(2) Speziell für Bedienstete ab dem 50. Lebensjahr bot das BMJ u.a. Seminare zum Thema „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ an, welche die Teilnehmenden auf die Arbeitssituation in der späteren Erwerbsphase vorbereiten sollten. Auch das BMJ maß den Führungskräften hinsichtlich der Arbeitszufriedenheit eine große Bedeutung bei. Ein weiteres Seminar „Führung langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gerichtsalltag“ sollte Führungskräfte sensibilisieren und die Motivation der älteren Bediensteten länger aufrecht erhalten.

(3) Das BMASK legte in der „Productive Ageing Strategie“, welche die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit einer alternden Belegschaft zum Ziel hat, einen Schwerpunkt auf die (verpflichtende) Qualifizierung und Sensibilisierung von Führungskräften. Eine umfangreiche und ressortweite Vorgesetztenbeurteilung zielte auf eine Steigerung der Führungsqualität ab. Zudem erarbeitete das BMASK Führungsgrundsätze. Weitere Angebote des BMASK wie Seminare zu Teamentwicklung, Coaching und Supervision, gezielte Seminare für Frauen sowie zur Mobbingprävention widmeten sich u.a. dem Thema Sensibilisierung für die demografischen Änderungen und der Laufbahnplanung im späteren Erwerbsleben.

(4) Gemäß Art. 21 der EU-Grundrechte-Charta sind Diskriminierungen u.a. wegen des Alters verboten. Nach einem Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfGH) vom 14. März 2012 steht die EU-Grundrechte-Charta in Österreich im Verfassungsrang, d.h. sie ist unmittelbar anwendbar. Damit kann der VfGH Behördenent-



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

scheidungen etwa auch dienstrechtlicher Natur bspw. wegen Verstoßes gegen die EU-Grundrechte-Charta als verfassungswidrig aufheben.

- 29.2 (1) Führungskräfte haben – auch im Hinblick auf ältere Bedienstete – große Bedeutung für das Arbeitsklima. Der RH beurteilte die Sensibilität für die Bedeutung des Arbeitsklimas und der Wertschätzung insbesondere älteren Bediensteten gegenüber in allen drei Bundesministerien als gegeben. Das vergleichsweise bessere Abschneiden des BMASK im Bereich Führung im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 sah der RH u.a. in der breit umgesetzten Vorgesetztenbeurteilung samt den damit verbundenen Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität begründet.

Der RH empfahl dem BMI und dem BMJ, auch dieses Instrument in die Führungskultur aufzunehmen und einen Einsatz insbesondere zur Verbesserung der Führungsqualität älteren Bediensteten gegenüber zu prüfen.

- 29.3 *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, auf die Vorgesetztenbeurteilung besonderes Augenmerk zu legen und eine entsprechende Wahrnehmung der Führungsverantwortung zu fördern. In diesem Zusammenhang verwies das BMI, wie bereits erwähnt, auf das Führungshandbuch „Selbst.Bewusst Führen“, das den Führungskräften im BMI entsprechende Führungsgrundsätze und Führungsprozesse vorgab.*

Das BMJ betonte in seiner Stellungnahme die Bedeutung der Personalentwicklung in der Justiz. Erste Maßnahmen, wie Coaching und Mentoring, seien bedeutsame Schritte, die laufend evaluiert und behutsam ausgebaut würden. Aktuelle Überlegungen zum Aufbau eines Führungskräftecoaching würden eine wichtige Weiterentwicklung bedeuten. Der bereits laufende Justizmanagementlehrgang diene insbesondere dem Aufbau von Führungskräften. Das BMJ verwies weiters auf seine vielfältigen Anstrengungen, das Mitarbeitergespräch als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument durch Schulungen zu fördern und in qualitativer Hinsicht zu optimieren.

- 29.4 Zu den Stellungnahmen von BMI und BMJ stellte der RH klar, dass bei einer Vorgesetztenbeurteilung die konkrete Beurteilung der Führungskräfte durch die Mitarbeiter in ein Set an Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität eingebettet sei und verwies dabei auf die Umsetzung im BMASK. Die vom BMI und vom BMJ angeführten Maßnahmen unterstützten zwar eine Weiterentwicklung von Führungskräften und Führungskultur, das im BMASK umgesetzte Instrument der Vorgesetztenbeurteilung ginge jedoch darüber hinaus. Der RH blieb bei seiner Empfehlung für das BMI und das BMJ.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

30 Zu den in TZ 21 bis 29 dargestellten Maßnahmengruppen waren in der personalwirtschaftlichen Fachliteratur internationale Erfahrungen beschrieben³⁶. Zusammenfassend ließen sich daraus folgende Beispiele für Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer anführen:

Tabelle 15: Beispielhafte Maßnahmen mit dem Ziel einer Verlängerung der Erwerbsdauer

Maßnahmengruppe	beispielhafte Maßnahmen	Beispielländer
Gesundheitsvorsorge	<ul style="list-style-type: none"> - Workability-Index WAI (nach Ilmarinen) - wiederholte Gesundheitschecks mit Überprüfung des Gesundheitsverlaufs (unter besonderer Berücksichtigung von Suchtverhalten wie Alkohol und Nikotin) 	Finnland, Frankreich
Weiterbildung/ (Re-)Qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> - weit verbreitete Tradition von Lebenslangem Lernen, mit flexiblen Pensionierungsregeln, die eine Weiterbildungsrendite ermöglichen - Grundsätze für das Training von älteren Bediensteten (CEDEFOP) 	Dänemark, Finnland
Möglichkeit neuer Aufgaben (Job Mobilität)	<ul style="list-style-type: none"> - gesetzliche Änderungen zum Abbau von Mobilitätshemmnissen in der öffentlichen Verwaltung, um auch im späteren Erwerbsleben Arbeitsplatzwechsel zu ermöglichen 	Frankreich
Arbeitszeitflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf zentral festgelegte Arbeitszeitregelung, aufgabenorientierte Arbeitszeitregelungen - Arbeitszeitkonten (mit Obergrenzen), mit denen Arbeitszeit in jüngeren Jahren angespart werden kann - gradueller Übergang, um den Ruhestandsantritt zu verzögern 	Deutschland, Norwegen
Arbeitsklima/Führungskräfte sensibilisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Umgang mit Älteren als Teil der Managementaufgabe und der Personalstrategie implementieren - Führungskräfte als Multiplikatoren nutzen 	Finnland, Deutschland

Quelle: RH

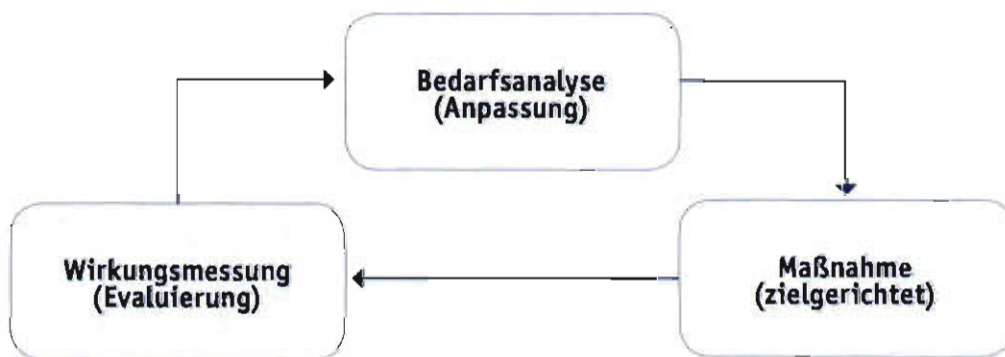
³⁶ Literatur:

- Bossaert D., The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors (2012), European Institute of Public Administration
- Ilmarinen J., Towards a longer working life (2006)
- PrognosAG, Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung (2009)
- Fourage D., Schils T., The effects of early retirement incentives on the training participation of older workers (2009)
- Naegel G., A. Walker (2006), A guide to good practice in age management, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions
- CEDEFOP, Keeping ageing workers up-to-date, what difference does guidance and training make? (2012)

Evaluierung

31 In Anlehnung an den PDCA-Zyklus³⁷ berücksichtigt eine umfassende und zu Steuerungszwecken geeignete Evaluierung von Maßnahmen und Projekten nicht nur die Maßnahme selbst, sondern schließt auch die Bedarfsanalyse und die Wirkungsmessung mit ein, wie folgende Darstellung zeigt:

Abbildung 18: Evaluierung als Instrument zur Steuerung



Quelle: RH, in Anlehnung an den PDCA-Zyklus von Deming

32.1 (1) Die Zielsetzung einer Verlängerung der Erwerbsdauer spielte im BMI bislang eine untergeordnete Rolle (siehe TZ 19). Eine explizite Evaluierung von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine Verlängerung der Erwerbsdauer lag im BMI nicht vor.

Bezüglich der Wirkungsmessung seiner Personalentwicklungsmaßnahmen verwies das BMI auf das Vorhaben, künftig den ressortspezifischen Teil der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes mit zwei Fragen zu ergänzen, die die Arbeitssituation älterer Bediensteter ansprechen sollten:

- „Die Arbeitsbedingungen sind meinem Lebensalter angepasst“ und
- „Ich bin zufrieden mit der Arbeitsbelastung bezogen auf mein Lebensalter“.

³⁷ Der PDCA-Zyklus (von plan-do-check-act) oder Deming-Kreis stammt aus der Qualitätssicherung (z.B. bei diversen ISO-Zertifikaten) und stellt einen wesentlichen Standard im Projektmanagement dar. Siehe u.a. Thom N., Ritz A. (2008), „Public Management“.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Darüber hinaus verwies das BMI auf das Pensionsantrittsalter als Kenngröße für die Wirkung der gesetzten Maßnahmen, welche laut BMI seit 2008 von 56,7 Jahren auf 57,8 Jahre angestiegen sei.

(2) Das BMJ führte keine Evaluierung der umgesetzten Personalentwicklungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine Verlängerung der Erwerbsdauer durch und verwies darauf, dass die Effekte aufgrund von Wechselwirkungen unterschiedlichster Einflussfaktoren nur schwer messbar seien. Als Indikator könnte aus Sicht des BMJ lediglich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter herangezogen werden.

Darüber hinaus wurden die ressortspezifischen Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 gesondert für einzelne Bereiche des BMJ analysiert und eigene Auswertungen aufbereitet, im Ressort präsentiert und an die Personalverantwortlichen und die Ressortleitung weitergeleitet.

(3) Neben der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 führte das BMASK auch eine Vorgesetztenbeurteilung und eine Arbeitszufriedenheitsanalyse als wesentliche Evaluierungsinstrumente an. In der Vorgesetztenbeurteilung bekam jede Führungskraft ein Feedback über ihre Führungsqualitäten (z.B. Motivation, Kommunikation, Förderung usw.). Die Arbeitszufriedenheitsanalyse erhob Arbeitsbedingungen, Stress, Konfliktverhalten usw. Darüber hinaus evaluierte das BMASK auch Einzelmaßnahmen (z.B. Ausbildungsveranstaltungen, Führungskräfte-seminare).

- 32.2** (1) Nach Ansicht des RH kam der Wirkungsmessung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen in den drei überprüften Bundesministerien noch eine untergeordnete Rolle zu. Der RH hielt kritisch fest, dass das Hauptaugenmerk auf der Durchführung der Maßnahmen selbst lag, was einer Outputorientierung entsprach. Die Outcomeorientierung fehlte hingegen, weil die Bundesministerien die Wirkung der Maßnahmen nicht erfassten.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, Bedarfshebungen und Wirkungsmessungen als den personalwirtschaftlichen Maßnahmen zugehörige Bestandteile einzusetzen und den Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung einzuhalten. Er empfahl dem BMI, bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben (siehe TZ 20) auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(2) Weiters empfahl der RH den drei Bundesministerien sowie dem BKA, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als gemeinsamen Maßstab für die Zielerreichung zu nutzen. Er begründete dies damit, dass diese Daten aus PM-SAP verfügbar sind, der Indikator auf einzelne Dienststellen heruntergebrochen werden kann, geschlechtsspezifische Auswertungen möglich sind und ein vergleichendes Lernen zwischen den Ressorts gefördert wird.

- 32.3 *Das BMI nahm die Empfehlung zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung auf und sagte zu, die geplanten Maßnahmen an eine Bedarfsanalyse zu knüpfen sowie eine begleitende Wirkungsmessung vorzunehmen. Das BMI nahm weiters die Anregung auf, bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben (siehe TZ 20) auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlung und die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA hielt das BMI in der Stellungnahme fest, dass ein gemeinsamer Maßstab für die Zielerreichung nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA entwickelt werden könne. Das BMI würde sich in diesbezügliche Überlegungen des BKA aktiv einbringen. Bei Erarbeitung eines einheitlichen Maßstabs sei aus Sicht des BMI zu beachten, dass die unterschiedlichen Anforderungen an die Bediensteten berücksichtigt und erforderlichenfalls flexibel gehandhabt würden.

Zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung verwies das BMJ in seiner Stellungnahme auf die bestehenden und eingehaltenen gesetzlichen und ordnungsmäßigen Verpflichtungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung. Zum gemeinsamen Indikator „Pensionsantrittsalter“ wies das BMJ auf die in der Stellungnahme zu den TZ 7 und 9 bereits genannten Personalentwicklungsmaßnahmen hin.

Laut Stellungnahme des BMASK zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung sei die vom RH empfohlene Wirkungsmessung personalwirtschaftlicher Maßnahmen im BMASK bereits eingeführt und der Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahmen – Wirkungsmessung implementiert. Im Bereich der Personalwirtschaft würden für den jährlichen Planungsprozess vorhandene Informationen (u.a. Auswertungen aus dem PM-SAP) herangezogen. Um die plangemäße Umsetzung der Maßnahmen zu überprüfen und die Wirksamkeit zu evaluieren, fänden regelmäßig Controlling-Gespräche statt. Zum Pensionsantrittsalter als gemeinsamem Indikator führte das BMASK

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

aus, dass die Empfehlung des RH mit der Erhöhung des Pensionsantrittsalters als Ziel der Sektion 1 ressortintern bereits umgesetzt sei.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters hin. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden.

Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsversicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 32.4 Der RH erwiderte dem BMI, dass der Maßstab „Pensionsantrittsalter“ für alle gleich sein sollte. Die Zielgröße ist mit dem Regelpensionsalter von 65 Jahren gesetzlich vorgegeben.

Zur Stellungnahme des BMJ betreffend einen gemeinsamen Maßstab „Pensionsantrittsalter“ stellte der RH klar, dass es bei der Empfehlung nicht um allfällige Personalentwicklungsmaßnahmen geht, sondern um einen gemeinsamen Maßstab für die Zielerreichung. Zur Evaluierung von Personalentwicklungsmaßnahmen zog das BMJ selbst das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als Indikator in Betracht (TZ 32).

Zur Stellungnahme des BMJ zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung stellte der RH klar, dass es bei dieser Empfehlung um die Messung der internen Wirkungen von Personalentwicklungsmaßnahmen geht. Die gesetzlichen und verordnungsmäßigen Verpflichtungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung i.S.d. § 17 BHG 2013 betreffen externe Wirkungen. Der RH blieb daher bei seinen Empfehlungen.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Im Bezug auf die Stellungnahme des BKA unterstrich der RH, dass es neben den laufenden Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters im öffentlichen Dienst das „Pensionsantrittsalter“ als gemeinsamen Maßstab für die Erfolgsmessung geben sollte. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

- Wirkungsorientierung 33.1 (1) Wie bereits ausgeführt (TZ 4), enthielten bisherige Strategieberichte als Ziele für die UG 20 – Arbeit die Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer sowie für die UG 22 – Sozialversicherung die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.
- (2) Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden vom BMF in der UG 23 – Pensionen veranschlagt und ausbezahlt. Die entsprechenden Wirkungsziele der UG 23 gemäß BFG 2013 enthielten keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.³⁸
- (3) Das Wirkungsziel 4 des BKA – als dem für allgemeine Personalangelegenheiten von öffentlich Bediensteten zuständigen Ressort³⁹ – lautete: „Weiterentwicklung und Modernisierung des öffentlichen Personal-, Organisations- und Verwaltungsmanagements zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Erbringung der öffentlichen Leistungen im Interesse des Gemeinwohls“. Es enthielt keine konkrete Maßnahme, die explizit die Umsetzung von rechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst vorsah.
- (4) Weder das BMF noch das BKA und das BMASK erachteten sich als federführend zuständig für Zielvorgaben und ihre Umsetzung zur nachhaltigen Sicherung der Pensionsausgaben in der Hoheitsverwaltung.
- 33.2 (1) Der RH wies mit Nachdruck darauf hin, dass eine budgetäre Verantwortung, die auch das Setzen und Einhalten sinnvoller Wirkungsziele umfasst, nur dann wahrgenommen werden kann, wenn auch die Möglichkeit zur Steuerung und Beeinflussung der Ausgaben vorhanden ist. Dies war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Bereich der UG 23 nicht der Fall, weil die Legistik in anderen Ressorts angesiedelt war. Ebenso lag die Verantwortung für ressortspezifische personalwirt-

³⁸ Sie lauteten vielmehr: „Das BMF stellt sicher, dass die Ruhe- und Versorgungsgenüsse sowie die Pflegegelder fristgerecht und im vollen Umfang ausbezahlt werden können. Das BMF stärkt das Vertrauen der Beamtinnen und Beamten in die gesetzmäßige Anwendung der pensionsrechtlichen Bestimmungen im Wege des Instanzenzugs und trägt so im Bereich der Vollziehung des Pensionsgesetzes zur Rechtssicherheit bei.“

³⁹ BGBl. I Nr. 76/1986 i.d.g.F. Dazu gehören u.a. Dienstrechtslegistik, Personalplan des Bundes, Personalkapazitätscontrolling, allgemeine Angelegenheiten der Aus- und Weiterbildung.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

schaftliche Maßnahmen in jedem einzelnen Ressort. Der RH empfahl daher, die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 in einem Ressort zusammenzuführen.

33.3 *Das BMI erachtete sich in seiner Stellungnahme als nicht betroffen.*

Das BMJ wies darauf hin, dass es in den Bereichen UG 20 und UG 23 keine inhaltlichen Gestaltungskompetenzen habe.

Laut Stellungnahme des BKA liege das Pensionsrecht der Beamten noch auf Jahrzehnte hinaus bis zum vollen Wirksamwerden der Pensionsharmonisierung in der legistischen Verantwortung des BKA. Es sei jedoch auch denkbar, die Zuständigkeit für das Pensionsrecht der Beamten jenem Bereich zu übertragen, bei dem die Kompetenz für das künftige Pensionsrecht gemäß ASVG/APG liege. Dies wäre derzeit das BMASK.

33.4 Zur Stellungnahme des BKA unterstrich der RH das dringende Erfordernis, die Steuerung des Bereiches „Pensionen der Beamten“ konsistent vorzunehmen, und die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 in einem Ressort zusammenzuführen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Personenebene Anreize und Einflussfaktoren für Verkürzung/Verlängerung der Erwerbsdauer

34.1 (1) Nach der im überprüften Zeitraum geltenden Pensionsregelung (siehe TZ 2 und 5) stand den öffentlich Bediensteten erst ab dem 60. Lebensjahr (z.B. Langzeitversicherungsregelung) bzw. ab Vollendung des 62. Lebensjahres (z.B. Korridorpension) die Option eines Pensionsantritts vor dem gesetzlichen Regelpensionsalter (65 Jahren) offen. Frühzeitige Pensionsantritte aufgrund von Dienstunfähigkeit stellten keine Wahlmöglichkeit dar, sondern waren nur bei Erfüllen der gesetzlichen Voraussetzungen möglich.

Der monetäre Anreiz, bis zum Erreichen des Regelpensionsalters im Erwerbsleben zu bleiben, war im Wesentlichen der längere Bezug von Erwerbseinkommen (das in der Regel über dem Pensionseinkommen lag) sowie die Pensionshöhe, die durch einen Einkommensanstieg in den letzten Erwerbsjahren angehoben wurde. Die stufenweise Erhöhung des Durchrechnungszeitraums bewirkte, dass sich die Zahl der Einkommensjahre, die für die Berechnung der Pension herangezogen



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

werden, mit jedem zusätzlichen Erwerbsjahr erhöhte. Dies führte bei einem späteren Pensionsantritt zu einer Senkung der Pensionshöhe und dazu, dass es auch monetäre Anreize gab, vor dem Erreichen des Regelpensionsalters die Pension anzutreten, um einen längeren Durchrechnungszeitraum zu vermeiden.

Der nach der Pensionsreform 2004 begonnene, schrittweise Übergang zum Pensionskonto (siehe TZ 3) vermindert laufend die Pensionshöhe, weil nach vollzogener Umsetzung sämtliche aktive Jahre bei der Pensionsbemessung berücksichtigt werden. Nimmt das Einkommen in den späten Erwerbsjahren zu, bleibt ein späterer Pensionsantritt aus monetärer Sicht auch beim Pensionskonto attraktiv, da jedes weitere Einkommensjahr den Pensionsbezug erhöht und durch einen frühzeitigen Pensionsantritt auf die Differenz zwischen Einkommen und Pension verzichtet werden muss.

Der in früheren Pensionsregelungen geltende monetäre Anreiz, gerade für Bedienstete mit hohen Einkommenssteigerungen in den letzten Erwerbsjahren (z.B. durch Leitungsfunktionen) die Höhe der ausbezahlten Pension durch die hohen Bezüge in den letzten Erwerbsjahren zu verbessern, wurde hingegen durch den ausgedehnten Pensionsberechnungszeitraum deutlich abgeschwächt.

(2) Weitere monetäre Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben waren das Erreichen der Dienstalterszulage (DAZ) oder Einmalzahlungen wie die Jubiläumswendung. Der Anreiz der Dienstalterszulage lag in der Erhöhung des Pensionsniveaus durch einen Einkommenszuwachs am Ende der Erwerbsdauer. Durch den Übergang zum Pensionskonto mit längeren Durchrechnungszeiten verliert dieser Anreiz an Bedeutung für die Pensionshöhe. Die Jubiläumswendung mit einer Einmalzahlung von zwei Monatsbezügen (25 Jahre Dienstzeit) und vier Monatsbezügen (40 Jahre Dienstzeit) brachte den Anreiz, den Pensionsantritt bis zum Erhalt einer Jubiläumswendung hinauszuschieben.

34.2 Der RH kritisierte, dass es in der Übergangsphase des Pensionskontos monetäre Anreize für einen frühzeitigen Pensionsantritt gab (z.B. kurz vor Erreichen des Regelpensionsalters, um eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums zu verhindern).

Die geltenden Pensionsregelungen erhöhen nach Ansicht des RH aber langfristig den monetären Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, da durch den niedrigeren Pensionsbezug (durch den längeren Durchrechnungszeitraum) der Abstand zum Erwerbseinkommen größer geworden ist und somit ein frühzeitiger Pensionsantritt einen höheren Einkommensverlust mit sich bringt.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

35.1 (1) Neben monetären Anreizen (Einkommen, Pensionshöhe, Einmalzahlungen) stellten auch nicht-monetäre Anreize⁴⁰ wichtige Faktoren für die Entscheidung des Pensionsantritts dar. Eine schlechte gesundheitliche Verfassung, Altersdiskriminierung, eine geringe Attraktivität der Tätigkeit sowie die fehlende Anerkennung am Arbeitsplatz waren nur einige von vielen nicht-monetären Einflussgrößen, die dafür sorgen könnten, dass Bedienstete frühzeitig ihren Ruhestand antraten und dabei auf das Erwerbseinkommen bis zum 65. Lebensjahr verzichteten.

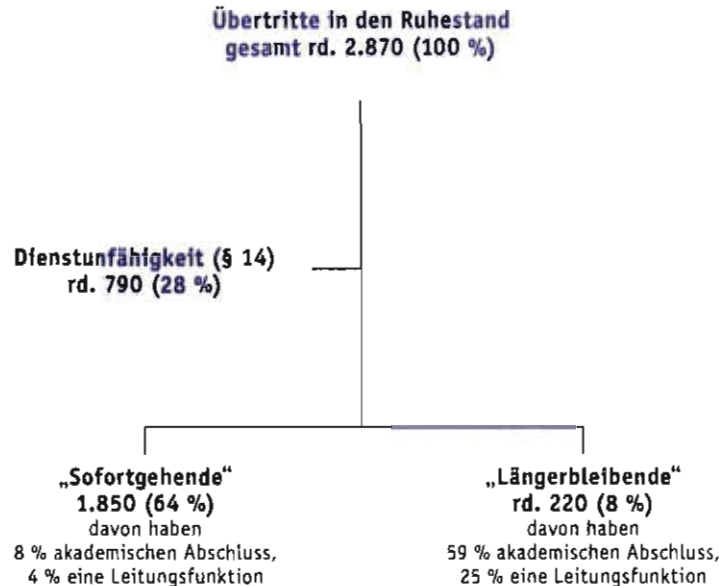
(2) Das Regelpensionsalter lag ursprünglich bei 61,5 Jahren. In §§ 15 und 236c BDG wurde für jene, die vor dem 1. Oktober 1952 geboren waren, der frühestmögliche Ruhestandsversetzungszeitpunkt festgelegt. Das Regelpensionsalter wurde durch diese Regelung stufenweise auf 65 Jahre erhöht.

Nach dieser Regelung konnte für Personen, die im Zeitraum 2010 bis 2012⁴¹ ihren Ruhestand nicht aufgrund von Dienstunfähigkeit antraten, der frühestmögliche Ruhestandsanktrittszeitpunkt (Regelpensionsalter) bestimmt werden, sofern es nicht durch die Langzeitversicherungsregelung (§§ 15 und 236b BDG) oder Korridor pension (§ 15c BDG) bereits einen noch früheren Zeitpunkt für den Ruhestandsanktritt gab. Für die Bediensteten bestand aber auch die Möglichkeit, bis zum 65. Lebensjahr im Erwerbsleben zu bleiben und somit zu einem späteren Zeitpunkt in den Ruhestand überzutreten.

(3) Von den zwischen 2010 und 2012 in den drei überprüften Bundesministerien angefallenen rd. 2.870 Übertritten von Beamten in den Ruhestand erfolgten rd. 790 (28 %) wegen Dienstunfähigkeit und rd. 1.850 (64 %) zum frühestmöglichen Zeitpunkt, d.h. zum errechneten Regelpensionsalter (§§ 15 und 236c BDG) oder früher (§§ 15 und 236b, § 15c BDG). Rund 220 Beamte (8 %) blieben länger im Erwerbsleben, als die im überprüften Zeitraum gültigen Regelungen erforderten.

⁴⁰ siehe u.a. Ilmarinen J. (2006), „Towards a longer worklife“, Finnish Institute of Occupational Health

⁴¹ Die Jahre 2010 bis 2012 sind innerhalb des Prüfungszeitraums jene Jahre, für die gesicherte Daten vorliegen.

Abbildung 19: Übertritte in den Ruhestand im BMI, BMJ und BMASK gesamt nach
persönlichen Merkmalen, 2010 bis 2012¹

¹ Unter Leitungsfunktion subsumierte der RH folgende Verwendungsgruppen: AV/A/VIII, AV/A/IX, VD/A1/6, VD/A1/7, VD/A1/8, VD/A1/9, ED/E1/4, ED/E1/5, ED/E1/6, ED/E1/7, ED/E1/8, ED/E1/9, ED/E1/10, ED/E1/11, WB/W1/VII, RI/OGH/, RI/OLG/, RI/R2/, RI/R3/, RIalt/II/, RIalt/III/, ST/ST2/, ST/ST3/.

Quelle: RH

Jene Personen, die über den frühestmöglichen Zeitpunkt eines Übertritts in den Ruhestand hinaus im Erwerbsleben blieben („Längerbleibende“), unterschieden sich von jenen, die ihren Ruhestand zum frühestmöglichen Zeitpunkt antraten („Sofortgehende“): Unter den „Längerbleibenden“ befand sich ein deutlich höherer Anteil an Personen in Leitungsfunktionen (rd. 25 %) und an Akademikern (rd. 59 %).

Intrinsische Motivation (Anerkennung, Gestaltungsfreiheit, herausfordernde Tätigkeit usw.) und ein qualitativ hochwertiger Arbeitsplatz (gesundheitsschonende Tätigkeit, flexible Arbeitszeitgestaltung usw.) schoben nachweislich den Zeitpunkt des Pensionsantritts hinaus.⁴² Leitungsfunktion und Arbeit in akademischer Verwendung konnten diese Anforderungen besser erfüllen.

⁴² siehe u.a. Siegrist J., Wahrendorf M. (2010), „Quality of Work, Health and Early Retirement: European Comparisons“, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

35.2 (1) Der RH stellte fest, dass der überwiegende Teil der Übertritte in den Ruhestand zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgte (siehe auch TZ 10). In diesen Fällen verzichteten die Bediensteten auf zusätzliches Einkommen (durch längere Erwerbsdauer bzw. höheren Ruhegenussbezug). Nach Ansicht des RH überwogen demnach bei den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen (siehe TZ 5) die nicht-monetären Anreize wie z.B. intrinsische Motivation bei der Pensionsantrittsentscheidung.

(2) Nach Ansicht des RH stehen Leitungsfunktion und die Arbeit in akademischer Verwendung häufig in Verbindung mit einem höheren Ausmaß an Gestaltungsfreiheit, attraktiveren und herausfordernderen Aufgaben und Anerkennung. Der RH zog daraus den Schluss, dass diese nicht-monetären Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds eine Motivation darstellten, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize sind nicht nur Führungspositionen vorbehalten, sondern können auch durch ein altersgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden.

Nicht-monetäre Anreize hatten zudem den Vorteil, nicht an bestimmte Zeitpunkte und Voraussetzungen (wie z.B. eine Jubiläumszuwendung) gebunden zu sein, sondern schon frühzeitig die Perspektiven und Motivation (z.B. Gestaltungsfreiheit, Anerkennung von Erfahrung und Wissen usw.) zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund, dass monetäre Anreize nicht ausreichten, empfahl der RH den überprüften Bundesministerien sowie dem BKA, verstärkt nachhaltig wirkende, nicht-monetäre Anreize zur Verlängerung des Erwerbslebens (z.B. ein altersgerechtes Arbeitsumfeld) zu schaffen.

35.3 *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass neben anderen Maßnahmen das weiterentwickelte Mitarbeitergespräch in Form eines Leistungs- und Entwicklungsdialogs sowohl der Motivationsförderung als auch dem Aufzeigen neuer beruflicher Perspektiven und der persönlichen Weiterentwicklung diene. Der gegenseitige Austausch sollte für die Mitarbeiter ein Anstoß sein, sich beruflich neuen Herausforderungen zu stellen und sich auch entsprechend fortzubilden mit der Gewissheit, dass dies auch im Interesse der Organisation erfolge und entsprechend von dieser gefördert werde. Weiters verwies das BMI auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter.*

Das BMJ führte in seiner Stellungnahme allgemein an, dass die an den Pensionierungszeitpunkt anknüpfende Verlängerung des Durchrechnungszeitraums ebenso wie die Parallelrechnung kontraproduktiv zu einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit wirken würden. Zudem sei nicht sicher, dass sich Ruhebezüge mit einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst signifikant verbessern würden.

Zu den Feststellungen des RH in TZ 35.1 bemerkte das BMJ, dass die Richter und Staatsanwälte als Vorbildgruppe in den Akademikern aufgingen, anstatt dass sie hervorgehoben würden. Das BMJ wies, wie bereits in seiner Stellungnahme zu den TZ 7 und 9 erwähnt, darauf hin, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leiste.

Das BMASK sei sich der Bedeutung einer Erhöhung des Pensionsantrittsalters bewusst und habe daher auch die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Ziel definiert. Das BMASK verwies diesbezüglich in seiner Stellungnahme auf die bereits gesetzten Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“.

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters. Einerseits würden das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumswendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsversicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 35.4 Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass mit nachhaltig wirkenden nicht monetären Anreizen zur Verlängerung des Erwerbslebens neben besonderen Ausbildungsmaßnahmen insbesondere auch ein altersgerechtes Arbeitsumfeld gemeint war (z.B. Möglichkeit neuer Aufga-

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

ben (TZ 25), Arbeitszeitflexibilität (TZ 27), Arbeitsklima/Führungskräfte-sensibilisierung (TZ 29).

Zur Stellungnahme des BMJ betreffend die Verbesserung der Ruhebezüge mit einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst hielt der RH fest, dass eine Erhöhung der Ruhebezüge bei einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst mit Zuschlägen bei späterem Pensionsantritt und einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage aufgrund steigender Bezüge bei höherem Dienstalter begründet werden kann (TZ 3 und 16). Unterstützt wird dies durch die vergleichende Berechnung von Bezügen bzw. Ruhegehältern eines Exekutivbediensteten, der wegen Dienstunfähigkeit mit 49 Jahren in den Ruhestand tritt, und eines Exekutivbediensteten, der mit Ablauf des 65. Lebensjahres als Verwaltungsbediensteter in den Ruhestand tritt. Der länger im Erwerbsleben bleibende Exekutivbedienstete arbeitet dabei für 560 EUR mehr im Monat bzw. für eine höhere Pension in 16 Jahren (TZ 16).

Zur Stellungnahme des BKA verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 35, wonach nicht-monetäre Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds eine Motivation darstellen können, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize können auch durch ein altersgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden. Der RH entgegnete dem BKA, dass nicht nur legistische Maßnahmen, sondern auch etwa Maßnahmen in den Bereichen Personalentwicklung oder Arbeitsplatzbewertungen zu einem altersgerechten Arbeitsumfeld beitragen könnten und verwies dazu auf die koordinierende Zuständigkeit des BKA für die Bereiche Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung. Der RH hielt an seiner Empfehlung fest.

Institutionelle Ebene – Anreize und Kosten

36.1 (1) Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden, wie bereits ausgeführt, vom BMF in der UG 23 – Pensionen (diese UG enthält Pensionen der Hoheitsverwaltung, der Landeslehrer sowie der Post und Bahn und sonstigen ausgegliederten Einrichtungen) veranschlagt und ausbezahlt. Im Bundeshaushalt 2011 waren die Pensionsaufwendungen für verschiedene Beamtengruppen uneinheitlich und intransparent dargestellt. Auch waren die Bruttopensionen der in den Ruhestand versetzten Beamten der meisten ausgegliederten Institutionen (bspw. Museen und Universitäten) nicht gesondert ausgewiesen und die Pensionsaufwendungen nicht pro Ressort dargestellt. Der RH hatte dies bereits in seinem Bericht „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“ (Reihe Bund 2014/5) kritisiert.



BKA BMAK BMF BMI BMJ

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(2) Die Anzahl der Bezieher eines Ruhebezugs betrug bspw. zum 31. Dezember 2010 rd. 63.100. Die Ressorts veranschlagten in den jeweiligen Untergliederungen die Personalausgaben der aktiven Beamten. Durch das Besoldungsschema des Bundes verursachten ältere Bedienstete mit langen Dienstzeiten im Aktivstand höhere budgetäre Belastungen als Bedienstete am Beginn ihrer Karriere in der öffentlichen Verwaltung. Sobald die Beamten in den Ruhestand übertraten, fielen die Aufwendungen für diese Beamten in der UG 23 – Pensionen an. Durch die Übernahme der Pensionsausgaben von Beamten durch das BMF (UG 23 – Pensionen) reduzierten sich bei jeder Ruhestandsversetzung die Personalausgaben der betreffenden Ressorts.

(3) Die Entwicklung der Ausgaben für Pensionen der Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes stellte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen dar:

Tabelle 16: Pensionsaufwand für die in den Ruhestand versetzten Beamten des Bundes

	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mrd. EUR				
Pensionsaufwand für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes	3,103	3,219	3,327	3,519	3,876
Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (in %)		+ 3,74	+ 3,32	+ 5,80	+ 10,12
Ausgaben des Bundes (Allgemeiner Haushalt)	74,477	69,457	67,287	67,814	72,880
Anteil der Pensionsausgaben an den Ausgaben des Bundes in %	4,17	5,63	4,94	5,19	5,32

Quellen: BFG 2010 bis 2013; BRA 2012

Die Gesamtausgaben für Pensionen der Bediensteten der Hoheitsverwaltung waren von 3,103 Mrd. EUR im Jahr 2008 auf 3,876 Mrd. EUR im Jahr 2012 um insgesamt 24,88 % angestiegen. In den Erläuterungen zum Bundesvoranschlag (BVA) 2012 wurden als Ursache die steigende Anzahl der Pensionen sowie der kontinuierliche Anstieg der durchschnittlichen Pensionszahlungen angeführt.

(4) Die folgende Tabelle zeigt die Ausgaben für Pensionszahlungen an jene Beamte, die im überprüften Zeitraum 2008 bis 2012 vor dem Regelpensionsantrittsalter von 65 Jahren in den Ruhestand traten.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Tabelle 17: Entwicklung der Ausgaben für Ruhebezüge bei Ruhestandsversetzungen vor dem Regelpensionsalter von 65 Jahren im BMI, BMJ und BMASK

	Pensionierungs-jahr	2008	2009	2010	2011	2012	Summe Ressort
		in Mio. EUR					
BMI	2008	8,3	17,8	16,7	16,2	16,3	
	2009		10,9	22,1	20,5	20,4	
	2010			12,3	23,7	22,3	
	2011				13,2	25,5	
	2012					12,7	
	Summe	8,3	28,8	51,1	73,6	97,2	
BMJ	2008	2,7	6,7	5,3	4,9	4,5	
	2009		5,0	9,2	8,2	7,2	
	2010			5,2	11,0	9,0	
	2011				5,0	9,2	
	2012					3,8	
	Summe	2,7	11,6	19,6	29,1	33,7	
BMASK	2008	1,2	2,3	2,2	1,9	1,7	
	2009		1,5	3,3	3,0	2,3	
	2010			1,7	3,6	3,0	
	2011				1,6	3,3	
	2012					1,7	
	Summe	1,2	3,9	7,2	10,1	12,0	
Gesamtsumme	12,31	44,36	77,98	112,87	142,87	390,4	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; Berechnungen RH

Im Jahr 2012 wurden bspw. Zahlungen von 16,3 Mio. EUR für im Jahr 2008 pensionierte Beamte aus dem BMI (485 Personen) vor dem Erreichen des Regelpensionsalters bezahlt. Insgesamt fielen von 2008 bis 2012 für in den Jahren 2008 bis 2012 im BMI, BMJ und BMASK pensionierte Beamte, welche vor dem Regelpensionsalter in den Ruhestand traten (4.383 Personen), Ausgaben von rd. 390,4 Mio. EUR an.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(5) Folgende Tabelle zeigt, dass die Pensionsausgaben für jene Beamten in den überprüften Bundesministerien, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden, einen immer höheren Anteil bei den Pensionsausgaben für alle Bediensteten der Hoheitsverwaltung ausmachten.

Tabelle 18: Anteil der Pensionsausgaben für jene Beamten vom BMI, BMJ und BMASK, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden

	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR				
Pensionsausgaben im BMI, BMJ und BMASK für Unter-66-Jährige ¹	12,31	44,36	77,98	112,87	142,87
Pensionsausgaben für alle Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes	3.103	3.219	3.327	3.519	3.876
	in %				
Gesamtpensionsausgaben	0,40	1,38	2,34	3,21	3,69

¹ im Überprüfungszeitraum pensionierte Bedienstete aus den drei überprüften Bundesministerien

Quellen: BFG 2010 bis 2012; BMF; BRA 2012; Berechnungen RH

Die Personalausgaben betragen allein im Jahr 2012 für diese Gruppe von Beamten 142,87 Mio. EUR, was rd. 3,69 % der Pensionsausgaben für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes entsprach.

36.2 (1) Der RH bemängelte die Darstellung der Pensionsaufwendungen gesamthaft in der UG 23, aber nicht pro Ressort als aus Ressortsicht intransparent. Damit war auch die Auszahlungsdynamik im Bereich der Pensionsausgaben nur gesamthaft ersichtlich, entsprechende Steuerungsinformationen für die einzelnen Ressorts waren nicht verfügbar. Ergänzend zu seiner Empfehlung aus dem Bericht „Zahlungsströme bundesfinanzierter Pensionen“ empfahl der RH daher dem BMF, die Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes – zur besseren Darstellung der budgetären Dynamik der frühzeitigen Pensionierungen – bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters auch pro Ressort auszuweisen.

(2) Weiters hielt der RH kritisch fest, dass wirksame Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit systembedingt den Personalaufwand der Ressorts belasteten und die UG 23 – Pensionen entlasteten. Damit hatten die Ministerien keinen finanziellen Anreiz, die Bediensteten über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung zu halten.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

36.3 *Das BMF erachtete in seiner Stellungnahme die ressortweise Darstellung der Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters als nicht zweckmäßig, weil die generelle Struktur der Budgetunterlagen eine solche Aufgliederung nicht unterstützen bzw. die Umsetzung den Umfang der UG 23 vervielfachen würde. Dessen ungeachtet sei für Analysezwecke eine entsprechende Aufgliederung aus den bestehenden Daten ab dem Pensionierungsjahr 2006 im Anlassfall möglich.*

Das BMJ merkte zu Tabelle 17 an, dass durch eine Darstellung, bei der Ausgaben kumuliert würden, der Eindruck entstünde, dass das Phänomen zunehmen würde.

36.4 Der RH begrüßte die vom BMF angesprochene Möglichkeit, die Pensionszahlungen für Analysezwecke ressortweise darzustellen. Diese Aufgliederung würde die Transparenz erhöhen, auch wenn sie erst ab der PM-SAP-Einführung im Jahr 2006 möglich ist. Es können dadurch Anreize für die einzelnen Ressorts zur Entwicklung von Steuerungsmaßnahmen im Sinne einer Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters erwirkt werden. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Dem BMJ entgegnete der RH, dass es sich bei den Angaben in Tabelle 18 nicht um eine kumulierte Darstellung handle. Vielmehr enthielt jedes Jahr die Pensionsausgaben für jene Bediensteten, die vor Erreichen des Pensionsantrittsalters seit dem Jahr 2008 in den Ruhestand versetzt worden waren. Die Steigerung erklärt sich daher aus der über die Jahre zunehmenden Anzahl an Beamten im Ruhestand.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/-Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

37.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Maßnahmen insbesondere rechtlicher Natur, die in einzelnen EU-Staaten Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben setzen sollten.⁴³

⁴³ Da es sich größtenteils um neuere Reformen handelt, gibt es kaum Evaluierungen zu ihrer Wirkung auf die Beschäftigungsquote älterer Personen.

Tabelle 19: Maßnahmenbeispiele zur Verlängerung des Erwerbslebens im internationalen Kontext

Maßnahme	Länder
Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters	Das gesetzliche Pensionsantrittsalter wurde inzwischen in fast allen EU-Ländern (mittel- oder langfristig schrittweise) angehoben und rangiert nun zwischen 62 und 68 Jahren; bspw. in Bulgarien, Tschechien, Spanien und Frankreich Erhöhung auf 67 Jahre; in Deutschland und Schweden Überlegungen, das Pensionsantrittsalter auf 69 Jahre zu erhöhen.
finanzielle Vorteile bei höherem Pensionsantrittsalter	In zahlreichen europäischen Ländern gibt es finanzielle Anreize für Arbeitnehmer, die das Pensionsantrittsalter erreichen, länger im Erwerbsleben zu bleiben; der großzügigste Zuschlag von etwa 6 % pro zusätzlichem Jahr im Erwerbsleben wird in Deutschland und in ähnlicher Höhe in Zypern und Island gezahlt.
Regelungen für berufstätige Pensionisten	In einigen Ländern wie bspw. Lettland, Slowakei ist es nicht erlaubt, zu arbeiten und gleichzeitig eine Pension zu beziehen. In der Slowakei bewirkte diese Maßnahme einen Rückgang der Vorruhestandspensionen um 35 %. In Dänemark ist es bspw. möglich, eine Erwerbstätigkeit und eine freiwillige Vorruhestandspension miteinander zu kombinieren, indem für jede gearbeitete Stunde ein anteilmäßiger Betrag von der Pension abgezogen wird.
Reform der Vorruhestandspension	Anhebung des erforderlichen Mindestalters oder Verlängerung der für einen Pensionsanspruch erforderlichen Beitragsdauer, wie bspw. in Tschechien, Rumänien, Lettland; in einigen Ländern wie bspw. Ungarn, Niederlande, Schweden wurde der Vorruhestand gänzlich abgeschafft.
Arbeitslosenunterstützung und Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer	Manchmal kann die Arbeitslosenbeihilfe älteren Arbeitnehmern als Weg in den Vorruhestand dienen. Daher wurden in einigen Ländern wie bspw. Belgien, Deutschland, Portugal, Schweden die Zulassungsbedingungen für diese Gruppe verschärft.
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Umgehung neuer Pensionsregelungen	Die Beschränkung des Zugangs zu einer Frühpension ist ein besonders wichtiger Punkt der Pensionsreformen. In einigen Ländern wie bspw. Belgien, Dänemark, Estland, Slowakei gibt es Anzeichen dafür, dass mehr Behindertenpensionen beantragt werden, um den erschwerten Pensionszugang zu umgehen. In Belgien ist ein drastischer Anstieg der Behindertenfälle in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen, was bei den Frauen größtenteils mit der Anhebung des Pensionsantrittsalters von 60 auf 65 Jahre zu erklären ist. Trotzdem konnte Belgien einen Anstieg der 55- bis 64-jährigen Personen im Erwerbsleben seit 2001 (25,2 %) bis 2011 (38,7 %) um 13,5 Prozentpunkte verzeichnen.

Quelle: Weißbuch Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, OECD Pensions Outlook (2012); EEO Review: Employment policies to promote active aging (2012)

Nur den öffentlichen Dienst betreffende Beispiele für Maßnahmen, um ältere Arbeitnehmer länger im Arbeitsprozess zu halten, waren kaum vorhanden, so dass im Folgenden meist gute Praktiken genannt wurden, die sowohl die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Dienst betrafen.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

(2) Finnland führte zwischen 1998 und 2002 das „Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen“ (FINPAW) ein, das sich sowohl an die Privatwirtschaft als auch an den öffentlichen Dienst richtete. Dabei sah Finnland die Bedeutung des demografischen Wandels als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der Grundgedanke, auf dem FINPAW aufbaut, ist, dass effektive Reformen des Rentensystems nur dann umsetzbar sind, wenn die Beschäftigungsbedingungen alters- und altersgerecht gestaltet werden und in der Öffentlichkeit ein positives Altersbild vorherrscht. Die Politik setzte sich als klare Zielgrößen eine Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um zwei bis drei Jahre und eine Angleichung der Erwerbsquoten Älterer an die der 35- bis 45-Jährigen.

Im Mittelpunkt von FINPAW stand neben der Verbreitung von Informationen das Bestreben, die Arbeitsfähigkeit und die Bereitschaft des Einzelnen, in Arbeit zu bleiben, zu fördern und die Unternehmen zu motivieren, ihre Beschäftigten in Arbeit zu halten. Arbeitsfähigkeit wird dabei verstanden als die Ausbildung, die Kompetenzen, das Wissen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch der Gesundheitszustand und die funktionellen Kapazitäten, über die eine Person verfügt. FINPAW kann im Wesentlichen als Informationskampagne verstanden werden, die darauf abzielte, Altern als Thema einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Im Zuge von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen wurden z.B. Mitarbeiter der arbeitsmedizinischen Betreuung und das Arbeitsschutzpersonal besonders geschult, damit diese den Altersaspekt bei ihrer Arbeit stärker berücksichtigen können. Seit 2005 gibt es ein variables Renteneintrittsalter von 63 bis 68 Jahren. Dabei erhalten Arbeitnehmer einen finanziellen Anreiz, wenn sie den Antrag auf Pension zeitlich hinausschieben. Weiters wurden striktere Bezugskriterien für die Frühpension eingeführt und die Altersgrenze für den Bezug von Arbeitslosenhilfe angehoben.

An das nationale Programm schlossen sich seit 2002 zahlreiche Folgeprogramme der Fachministerien an.⁴⁴ Politische Investitionen in weiche Faktoren – Stichwort: positive Altersbilder – und in Programme zur Förderung der Arbeitsfähigkeit bis ins Alter erhöhten in der Öffentlichkeit und bei den Sozialpartnern die Akzeptanz für deutliche Einschnitte im Bereich der Rente und der Vorruhestandsregelungen. Ein nachweis-

⁴⁴ Insbesondere die Programme NOSTE (Qualifizierung für ältere Erwerbspersonen), VETO (Betriebliche Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbszeit) und TYKES (Verbesserung der Arbeitsorganisation) wurden von interministeriellen Beiräten begleitet und trugen zur Umsetzung und Weiterführung des nationalen Programms bei.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle
bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

licher Erfolg ist die Erhöhung der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer und des effektiven Pensionsantrittsalters um 1,2 Jahre seit 1995.

Obwohl viele unterschiedliche Faktoren wie bspw. wirtschaftlicher Aufschwung, nationale Besonderheiten (stark wohlfahrtsstaatliches Konzept, lange Tradition sozialpartnerschaftliche Konsenspolitik usw.), demographische Entwicklungen, Pensionsreformen usw. die Beschäftigungsquoten älterer Menschen beeinflussen, so ist doch ein Indiz für die Bedeutung der Sensibilisierung für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter, dass dieser Aspekt in Finnland mit einer der höchsten Steigerungsraten bei den 55- bis 64-jährigen Erwerbstätigen, nämlich um 11,1 Prozentpunkte von 45,9 % im Jahr 2001 auf 57,0 % im Jahr 2011, eine zentrale Rolle gespielt hat.

(3) Obwohl das reguläre Pensionsantrittsalter in Norwegen eines der höchsten in Europa war (67 für Männer und Frauen; siehe Anhang), lag das tatsächliche Pensionsantrittsalter bei Männern und Frauen bei knapp über 64 Jahren. Die norwegische Regierung versuchte mit der „National Initiative for Senior Workers“ gegenzusteuern und verfolgte dabei folgende Ziele:

- Informationskampagnen in Medien, um die Aufmerksamkeit der Bevölkerung und der Unternehmen auf die Kompetenz und Bedürfnisse der Senioren zu lenken;
- das Problembewusstsein der Unternehmen zu erhöhen;
- Aufbau eines Managementnetzwerks mit dem Ziel, eine älterengerechte Unternehmenspolitik zu forcieren.

(4) Die Stadt Sandnes in Norwegen entwickelte ein Modell, das es für ältere Beschäftigte attraktiv macht, weiterzuarbeiten statt in Frühpension zu gehen.⁴⁵ Getragen ist dieses Programm von der Wertschätzung älterer Arbeitnehmer. Ab dem 62. Geburtstag können Mitarbeiter, wenn sie in der Erwerbstätigkeit bleiben, u.a. wählen zwischen einem finanziellen Bonus, über den sie persönlich frei verfügen können, oder jedes Jahr mehr Freizeit bei vollem Lohn (mit 62 Jahren müssen sie nur noch 90 % der regulären Arbeitszeit ableisten, mit 63 Jahren 85 % und ab 64 Jahren 80 %).

⁴⁵ Für ihr Modell erhielt die Stadt Sandnes den norwegischen Preis für altersfreundliche Arbeitgeber 2006 „Senior Initiative of the Year“.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Damit gelang es der Stadt Sandnes, viele Angestellte länger im Erwerbsleben zu halten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung blieben die Beschäftigten sogar bis zum 70. Lebensjahr, dem neu anvisierten Pensionsantrittsalter in Norwegen, und nahmen die Frühpensionierungsmöglichkeiten nur noch selten in Anspruch. Das Modell hat sich von einem anfänglichen Pilotprojekt zu einem dauerhaften Programm entwickelt.

Finanziert wurde das Modell in Sandnes durch die Gelder, die die Stadt durch den Entfall der Frühpensionen – in Norwegen wurden diese vom jeweiligen Arbeitgeber bezahlt – einsparte.

(5) Im Auftrag der Europäischen Kommission wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts „Leitlinien einer guten betrieblichen Praxis“ erstellt, um Arbeitgeber in der Personalpolitik darin zu unterstützen, den Alterungsprozess ihrer Belegschaften erfolgreich zu bewältigen. Sie sollen dazu beitragen, älter werdende Arbeitnehmer in die betriebliche Personalpolitik zu integrieren und ihre Beschäftigungsaussichten zu verbessern. Sie sind als eine Vielzahl von Vorschlägen und Richtlinien zu verstehen, die sich auf die Förderung und Sicherung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer beziehen und dazu beitragen sollen, die Dauer des Erwerbslebens zu verlängern. Lediglich Großbritannien verfügt seit dem Jahr 1999 über „Leitlinien einer Guten Praxis“, die sich speziell auf das Thema „Altern in der Arbeitswelt“ beziehen.⁴⁶

37.2 (1) Der RH hob die Sichtweise Finnlands hervor, den demografischen Wandel als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu sehen, und empfahl dem BKA,

- auch für den öffentlichen Dienst klare Zielgrößen für die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um x Jahre festzulegen, um damit die Wirksamkeit von entsprechenden Maßnahmen zu erhöhen;
- die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken, wie etwa in Norwegen die Möglichkeit einer sukzessiven Reduktion von Arbeitszeiten, zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen.

(2) Weiters empfahl der RH dem BMI, BMJ und BMASK, das Instrument einer Informationskampagne für die Zielgruppe der Personalverantwortlichen innerhalb des jeweiligen Ministeriums zu prüfen,

⁴⁶ Dieser Leitfaden ist u.a. ausdrücklich auf die Schaffung altersgemischter Belegschaftsstrukturen ausgerichtet.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle
bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

um insbesondere die Führungskräfte für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter zu sensibilisieren. Positive Eigenschaften älterer Bediensteter wie z.B. Erfahrung, Loyalität, historisches Wissen könnten dadurch verstärkt transparent gemacht werden. Die bislang stark dominierende positive Bewertung eines frühzeitigen Ruhestandes könnte so zugunsten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verändert werden.

Dem BMI, BMJ und BMASK sowie dem BKA empfahl der RH, einen „Leitfaden für eine gute Praxis“ zu entwickeln, der unter Beteiligung der Bediensteten und Führungskräfte darauf hinwirken könnte, das Bewusstsein gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter im öffentlichen Dienst zu schärfen und Wege aufzuzeigen, diese auch tatsächlich zu vermeiden. Dadurch könnte die Notwendigkeit erkannt werden, dass für eine moderne Verwaltung eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert ist.

- 37.3 *Das BMI betonte in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen die Verantwortung der Führungskräfte für die Arbeitssituation und ein gutes Allgemeinbefinden jedes einzelnen Mitarbeiters. Der persönliche Kontakt mit den Mitarbeitern sei von besonderer Bedeutung, um ihnen das Gefühl zu vermitteln, für die Organisation wertvoll und nicht nur notwendig zu sein. In diesem Zusammenhang wies das BMI auf ein eigens geschaffenes Führungshandbuch für das BMI „Selbst.Bewusst Führen“ hin, das den Führungskräften entsprechende Führungsgrundsätze und –prozesse vorgab.*

Das BMJ wies in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen darauf hin, dass ein „Leitfaden für eine gute Praxis“ nicht hauptsächlich justizspezifische Themen beinhalte, sondern allgemein den Umgang mit älteren Bediensteten behandeln sollte. Die Erstellung eines solchen Leitfadens sei daher durch das BKA (unter Einbindung der Ressorts) am effektivsten und effizientesten.

Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen auf zahlreiche Maßnahmen, die im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ entwickelt und umgesetzt wurden und auf eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit abzielten. Das Projekt „Productive Ageing“ sei maßgeblich von den Personalverantwortlichen initiiert und getragen worden. Es enthielt auch bewusstseinsbildende Maßnahmen, um die Wertschätzung älterer Bediensteter zu erhöhen. Das BMASK teilte die Ansicht des RH, dass eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert sei. Eine ausgeglichene Altersstruktur würde bei dem vorherrschenden hohen Durchschnittsalter der Belegschaft nur zu erreichen sein, indem

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

jüngere Mitarbeiter aufgenommen würden. Aufgrund der Einsparungsvorgaben würde dieses Ziel nur mittel- bis langfristig erreichbar sein.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters hin. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionssicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

Zur Empfehlung, die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen, führte das BKA aus, dass sich das bis 2040 auslaufende Pensionsrecht der Bundesbeamten bei grundlegenden Pensionsreformen schon seit fast 20 Jahren an den Reformen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG/APG) orientiere und sich diese harmonisierende Praxis bewährt habe und daher beibehalten werden sollte.

- 37.4 Im Bezug auf die Stellungnahme des BKA stellte der RH klar, dass mit einem „Leitfaden für eine gute Praxis“ zur Schärfung des Bewusstseins gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter weniger die koordinierende legistische als vielmehr die koordinierende Personalentwicklungskompetenz des BKA angesprochen war. Der RH erhielt daher seine Empfehlung an das BKA aufrecht.



Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**BMI, BMJ, BMASK,
BKA und BMF**

(1) Die Rahmenbedingungen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit (z.B. nicht-monetäre und monetäre Anreize, Zuverdienstmöglichkeiten etc.) wären in den Vergleichsländern zu analysieren, um daraus auch in Österreich zielführende Maßnahmen für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu entwickeln. (TZ 6)

**BMI, BMJ, BMASK,
BKA**

(2) Es wären die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Anreize für eine vorzeitige Pensionierung zu prüfen und Maßnahmen zu setzen, um diese abzustellen. (TZ 5)

(3) Es wären gezielte Maßnahmen und Anreize zu setzen, um das Pensionsantrittsalter zu erhöhen. (TZ 7)

(4) Weiters sollte das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als gemeinsamer Maßstab für die Zielerreichung genutzt werden. (TZ 32)

(5) Die legislative, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 – Pensionen wäre in einem Ressort zusammenzuführen. (TZ 33)

(6) Es sollten verstärkt nachhaltig wirkende nicht-monetäre Anreize zur Verlängerung des Erwerbslebens (z.B. ein altersgerechtes Arbeitsumfeld) geschaffen werden. (TZ 35)

(7) Es wäre ein „Leitfaden für eine gute Praxis“ zu entwickeln, der unter Beteiligung der Bediensteten und Führungskräfte darauf hinwirken könnte, das Bewusstsein gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter im öffentlichen Dienst zu schärfen und Wege aufzuzeigen, diese auch tatsächlich zu vermeiden. Dadurch könnte die Notwendigkeit erkannt werden, dass für eine moderne Verwaltung eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert ist. (TZ 37)

BMI, BMJ, BMASK

(8) Die Arbeitskraft und die Erfahrungen der Bediensteten zwischen 60 Jahren und dem Regelpensionsalter von 65 Jahren sollten verstärkt genutzt werden, um die Motivation zu erhalten und damit den Anteil an Pensionierungen im Regelpensionsalter zu erhöhen. (TZ 10)

Schlussempfehlungen

(9) Die Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit wären hinsichtlich der Ursachen für die vorzeitige Ruhestandsversetzung auszuwerten, um eine Datengrundlage für allfällige neue strategische Ausrichtungen zur Eindämmung dieser Art von Ruhestandsversetzungen zu erhalten. (TZ 13)

(10) Bei der Definition von Zielen und Maßnahmen im Bereich „Personalmanagement“ wäre verstärkt auf die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 einzugehen. Insbesondere sollte dem Handlungsbedarf, der aus den für einen längeren Verbleib relevanten Bereichen der Befragung abgeleitet werden kann, mit entsprechenden Maßnahmen begegnet werden. (TZ 18)

(11) Das sich aus der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 ergebende Verbesserungspotenzial in den Bereichen „Perspektiven und Weiterentwicklung“, „Führung“ sowie „Motivationsfaktoren“ sollte etwa durch Rotationsprogramme, bewussteinbildende Maßnahmen oder Trainings stärker genutzt werden. (TZ 18)

(12) Die angebotenen Gesundheitsmaßnahmen wären in ein Gesundheitsmanagement zu integrieren, in dem der Bedarf für gezielte Maßnahmen abgeleitet und deren Wirkung gemessen wird. (TZ 22)

(13) Zudem wäre die fachliche Weiterbildung für ältere Bedienstete bedarfsgerecht zu gestalten, die Anreize zur Teilnahme wären zu erhöhen und die Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter an Weiterbildungsmaßnahmen wäre zu erfassen. (TZ 24)

(14) Auch innerhalb der vorgegebenen Arbeitsplatzbewertungen sollte die Mobilität der Bediensteten vor allem im späteren Erwerbsleben unterstützt und auf ein mobilitätsförderndes Umfeld geachtet werden (etwa durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, die langjährige Berufserfahrung benötigen oder durch dienststellenübergreifende Personaleinsatzplanung). (TZ 25)

(15) Bedarfserhebungen und Wirkungsmessungen wären als personalwirtschaftlichen Maßnahmen zugehörige Bestandteile einzusetzen und der Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung einzuhalten. (TZ 32)

(16) Das Instrument einer Informationskampagne für die Zielgruppe der Personalverantwortlichen wäre innerhalb des jeweiligen Ministeriums zu prüfen, um insbesondere die Führungskräfte für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter zu sensibilisieren. Positive Eigenschaften älterer Bediensteter



wie z.B. Erfahrung, Loyalität, historisches Wissen könnten dadurch verstärkt transparent gemacht werden. Die bislang stark dominierende positive Bewertung eines frühzeitigen Ruhestandes könnte so zugunsten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verändert werden. (TZ 37)

BMI und BMASK

(17) Es wäre eine möglichst ausgeglichene Altersstruktur der Bediensteten anzustreben, indem insbesondere für Bedienstete, die älter als 60 Jahre sind, nicht-monetäre Anreize für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit gesetzt werden, um das Wissen und die Erfahrungen dieser Mitarbeiter zu erhalten. (TZ 9)

(18) Die Gründe dafür, dass das Pensionsantrittsalter der weiblichen Bediensteten im BMI im Prüfungszeitraum 2008 bis 2012 durchschnittlich um drei Jahre und im BMASK im Jahr 2012 rund zwei Jahre unter dem der Männer lag, sollten in der Zielgruppe der Frauen näher analysiert und gemeinsam mit den Betroffenen sollten Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben entwickelt werden. (TZ 10)

BMI und BMJ

(19) Die Gründe für die vergleichsweise lange Verfahrensdauer bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit sollten analysiert, und durch vergleichendes Lernen zwischen den Bundesministerien sollten eine Beschleunigung der Verfahren und damit eine Effizienzsteigerung umgesetzt werden. (TZ 17)

(20) Das Instrument der Vorgesetztenbeurteilung sollte in die Führungskultur Eingang finden und sein Einsatz insbesondere zur Verbesserung der Führungsqualität älteren Bediensteten gegenüber zu prüfen. (TZ 29)

BMI und BKA

(21) Es wäre auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bediensteten nicht mehr erforderlich ist. (TZ 16)

BMI

(22) Die Gründe für den vergleichsweise hohen Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei den Bediensteten des BMI auch im Bereich der Allgemeinen Verwaltung wären näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln. (TZ 10)

(23) Die Unterschiede zwischen den Bundesländern im Pensionierungsverhalten der Exekutivbediensteten wären genauer zu analysieren und gute Praktiken in einzelnen Bundesländern wären den anderen zur Verfügung zu stellen, um ein gegenseitiges Lernen zu ermöglichen. (TZ 11)

(24) Das gesetzlich vorgesehene Instrument der Arbeitsplatzprüfung bei Ruhestandsverfahren wegen Dienstunfähigkeit wäre verstärkt zu nutzen. (TZ 15)

(25) Die Weiterverwendung von älteren Exekutivbediensteten mit eingeschränkter Dienstfähigkeit als Verwaltungsbedienstete sollte im Sinne einer Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters verstärkt genutzt werden. Die betroffenen Bediensteten wären schon vor Beginn des Ruhestandsverfahrens auf die bestehende Möglichkeit eines Alternivarbeitsplatzes hinzuweisen und insbesondere im Exekutivdienst wären individuelle Beratungsgespräche zu den Möglichkeiten in einem neuen Arbeitsumfeld, aber auch zu den besoldungsrechtlichen Auswirkungen bei einem möglichen Übertritt in den Verwaltungsdienst anzubieten. (TZ 16)

(26) Zur Förderung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes innerhalb des öffentlichen Dienstes wären Alternivarbeitsplätze auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes in Betracht zu ziehen. (TZ 16)

(27) Auswertungen zu den Ergebnissen der Arbeitsplatzprüfungen sollten in allen Landespolizeidirektionen standardmäßig durchgeführt werden. (TZ 16)

(28) In seinen strategischen Überlegungen sollte das BMI vermehrt Schwerpunkte auch in jüngeren Berufsjahren setzen, die eine längere Aufrechterhaltung der Dienstfähigkeit fördern bzw. den Ursachen frühzeitiger Dienstunfähigkeit entgegenwirken. (TZ 19)

(29) Bei der Entwicklung der Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“ wären die anfallenden Mehrdienstzeiten über einen längeren Zeitraum kritisch zu prüfen und die Auswirkungen zu analysieren, um einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wegen Dienstunfähigkeit infolge dieser Mehrbelastung entgegenzuwirken. (TZ 27)

(30) Bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben wäre auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen. (TZ 32)

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts**BMJ**

(31) Die günstige Altersverteilung bei den Bediensteten wäre insbesondere durch Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu erhalten. (TZ 9)

(32) Die Verlängerung der Erwerbsdauer wäre in der Personalentwicklung zu verankern. (TZ 19)

(33) Die Vorteile einer ressortweit gültigen Personalentwicklung sollten geprüft und gegebenenfalls sollte eine Zusammenführung aller personalwirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des Ressorts angestrebt werden. (TZ 19)

BKA

(34) In den Dokumenten und Berichten zur Wirkungsorientierung (z.B. Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesfinanzgesetz oder Wirkungscontrollingbericht) wäre hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst koordinierend jeweils ein Bezug zu den internationalen Vorgaben (z.B. im EU-Dokument „Europa 2020“) und zu den nationalen Vorgaben (z.B. Regierungsprogramm, Strategieberichte) herzustellen. Damit könnten die Kohärenz im Wirkungsorientierungsprozess verstärkt sowie Transparenz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erhöht werden. (TZ 4)

(35) Es wären jene rechtlichen Regelungen zu identifizieren, die weiterhin Anreize für eine vorzeitige Pensionierung bieten und auf eine Beseitigung hinzuwirken. (TZ 5)

(36) Auch für den öffentlichen Dienst sollten klare Zielgrößen für die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um x Jahre festgelegt werden, um damit die Wirksamkeit von entsprechenden Maßnahmen zu erhöhen. (TZ 37)

(37) Die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken, wie etwa in Norwegen die Möglichkeit einer sukzessiven Reduktion von Arbeitszeiten, wären zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen. (TZ 37)

BMF

(38) Zur besseren Darstellung der budgetären Dynamik der frühzeitigen Pensionierungen sollten die Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters auch pro Ressort ausgewiesen werden. (TZ 36)





BKA BMASK BMF BMI BMJ

ANHANG

ANHANG

- Anhang I:** Pensionsantrittsarten für Beamte, für Richter und für Vertragsbedienstete
- Anhang II:** Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen 2006 bis 2011

ANHANG I

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über mögliche Pensionsantrittearten für Beamte, für Richter und für Vertragsbedienstete:

Pensionsantritteart	Beamte	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Übertritt in den Ruhestand	§ 13 Abs. 1 BDG	Vollendung des 65. Lebensjahres
Übertritt in den Ruhestand über 65 Jahren	§ 13 Abs. 2 BDG	Aufschub bei wichtigem dienstlichem Interesse bis zum 70. Lebensjahr möglich
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit von Amts wegen	§ 14 Abs. 1 BDG 1. Fall	dauernde Dienstunfähigkeit
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit auf Antrag	§ 14 Abs. 1 BDG 2. Fall	dauernde Dienstunfähigkeit
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236b BDG	vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236c BDG	zwischen dem 2. Oktober 1940 und dem 1. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236d BDG	nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236b BDG	wichtiges dienstliches Interesse, vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236c BDG	wichtiges dienstliches Interesse, zwischen dem 1. Oktober 1940 und dem 2. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr (zwischen dem 60. und 64. Lebensjahr)
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236d BDG	wichtiges dienstliches Interesse, nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
Versetzung in den Ruhestand bei Vorliegen von Schwerarbeitszeiten	§ 15b Abs. 1 BDG	Vollendung des 60. Lebensjahres, nach dem 18. Lebensjahr zurückgelegte ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 504 Monaten, davon mindestens 120 Schwerarbeitsmonate innerhalb der letzten 240 Kalendermonate
vorzeitige Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung (Korridorpension)	§ 15c Abs. 1 BDG	Vollendung des 62. Lebensjahres, ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von dzt. 462 Monaten (480 Monate im Endausbau 2017)



BKA BMASK BMF BMI BMJ

ANHANG I

Pensionsantrittsart	Richter	Inhalt/Voraussetzung
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit	§ 83 Abs. 1 RStDG	infolge von Krankheit länger als ein Jahr vom Dienst abwesend oder Aufnahmeerfordernisse nicht mehr erfüllt oder Begründung eines befristeten Dienstverhältnisses zu einem Land als Mitglied eines unabhängigen Verwaltungssenates
Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 87 i.V.m. § 166d RStDG	vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung	§ 87 i.V.m. § 166e RStDG	zwischen dem 2. Oktober 1940 und dem 1. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr
Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 87 i.V.m. § 166h RStDG	nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
vorzeitige Versetzung in den Ruhestand (Korridorpension)	§ 87a RStDG	Vollendung des 62. Lebensjahres, ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von dzt. 462 Monaten (480 Monate im Endausbau 2017)
Übertritt in den dauernden Ruhestand	§ 99 RStDG	Vollendung des 65. Lebensjahres

ANHANG I

Pensionsantritsart	Vertragsbedienstete	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Alterspension	§ 253 Abs. 1 i.V.m. § 236 ASVG	Frauen: Vollendung des 60. Lebensjahres Männer: Vollendung des 65. Lebensjahres Erwerb von mindestens 180 Versicherungsmonaten in den letzten 360 Kalendermonaten vor dem Pensionsstichtag oder von mindestens 180 Beitragsmonaten oder von mindestens 300 Versicherungsmonaten
vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer	§ 253b i.V.m. § 607 Abs. 10 ASVG	Abschaffung mit 1. Oktober 2017, bis dahin Übergangsbestimmungen Frauen und Männer: Antrittsalter für vorzeitige Alterspension abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr, Erwerb von 420 Beitragsmonaten der Pflichtversicherung oder von 450 Versicherungsmonaten; mindestens 240 Beitragsmonate der Pflichtversicherung sind jedenfalls erforderlich
Pension für Langzeitversicherte (Hacklerregelung)	§ 253b i.V.m. § 607 Abs. 12 und § 617 Abs. 13 ASVG	bis 31. Dezember 2013: Frauen: Vollendung des 55. Lebensjahres; mindestens 480 Beitragsmonate Männer: Vollendung des 60. Lebensjahres; mindestens 540 Beitragsmonate ab 1. Jänner 2014: Frauen: Pensionsantrittsalter und Anzahl der erforderlichen Beitragsmonate abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr Männer: Vollendung des 62. Lebensjahres; mindestens 540 Beitragsmonate
Korridorpension	§ 4 Abs. 2 APG	Frauen und Männer: Vollendung des 62. Lebensjahres; Erwerb von mindestens 450 Versicherungsmonaten
Schwerarbeitspension	§ 607 Abs. 14 ASVG § 4 Abs. 3 APG	Frauen und Männer: Vollendung des 60. Lebensjahres, Erwerb von mindestens 540 Versicherungsmonaten, davon mindestens 120 Schwerarbeitsmonate innerhalb der letzten 240 Kalendermonate
Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension	§ 254 Abs. 1 und § 271 Abs. 1 ASVG	Vorliegen von Invalidität bzw. Berufsunfähigkeit, altersabhängige Mindestanzahl von Versicherungsmonaten erforderlich
Quellen: BDG; RStOG; ASVG; APG		

Die Tabelle zeigt den Vergleich des tatsächlichen zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter von Männern und Frauen aus 34 OECD-Ländern für den Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011:

Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen 2006 bis 2011 (gemeinsame Auswertung für öffentlichen Dienst und Privatwirtschaft)

Land	Männer		Frauen	
	tatsächlich	gesetzlich	tatsächlich	gesetzlich
Mexiko	71,5	65	70,1	65
Korea	71,4	60	69,9	60
Japan	69,3	64	66,7	62
Island	68,2	67	65,7	67
Chile	68,1	65	68,1	60
Israel	67,7	67	68,1	60
Schweden	66,3	65	64,4	65
Portugal	66,2	65	65,1	65
Neuseeland	65,9	65	65,7	65
Schweiz	65,5	65	64,1	64
USA	65,2	66	64,8	66
Australien	65,2	65	62,9	64
Estland	64,5	63	62,6	61
Norwegen	64,2	67	64,3	67
Kanada	63,8	65	62,5	65
Großbritannien	63,6	65	62,3	60,7
Niederlande	63,6	65	62,0	65
Dänemark	63,5	65	61,4	65
Türkei	63,5	60	70,4	58
Irland	63,3	66	63,5	66
Tschechien	62,6	62,3	59,1	61
Spanien	62,3	65	63,4	65
Deutschland	61,9	65	61,4	65
Griechenland	61,8	65	59,9	62
Finnland	61,8	65	62,0	65
Slowenien	61,7	63	58,0	61
Polen	61,5	65	59,4	60
Italien	60,8	65	59,2	60
Slowakei	60,4	62	57,7	62
Österreich	60,4	65	58,4	60
Ungarn	60,4	63	58,9	63
Belgien	59,6	65	59,0	65
Frankreich	59,1	60	59,5	60
Luxemburg	58,0	65	58,6	65
OECD-34-Durchschnitt	63,9	64,4	62,8	63,1

Quelle: OECD





Bericht des Rechnungshofes

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	150
Abkürzungsverzeichnis _____	151
Glossar _____	153

BMI

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

KURZFASSUNG _____	156
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	167
Projektüberblick _____	168
Projektchronologie _____	171
Standort- und Objektauswahl _____	172
Projektpartner _____	177
Kosten _____	181
Finanzierung _____	184
Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben _____	204
Projektorganisation _____	207
Planung _____	215
Auftragsvergaben _____	223
Abrechnung der Leistungen _____	237
Mängelmanagement _____	255
Schlussempfehlungen _____	259
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	265

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eigentümerstruktur der NÖ Landesimmobilien- gesellschaft m.b.H. _____	166
Tabelle 1: Projektchronologie _____	171
Tabelle 2: Ankaufs-, Umbau- und Gesamtkosten _____	184
Abbildung 2: Herleitung des Hauptmietzinses _____	200
Abbildung 3: Zahlungsflüsse _____	203
Tabelle 3: Projektbeteiligte _____	209
Abbildung 4: Bauprojektorganisation _____	210
Tabelle 4: Nutzeranforderungen _____	217
Tabelle 5: Vom RH überprüfte Auftragsvergaben _____	225
Tabelle 6: Kosten für die Abwicklung der Vergabeverfahren „Projektsteuerung und -leitung“ und „Generalplanung“ _____	233
Tabelle 7: Vom RH nachgeprüfte Abrechnungen _____	238

Abkürzungsverzeichnis

BIG	Bundesimmobiliengesellschaft
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, vor 1. März 2014 BMeiA – Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
EUR/h	Euro je Stunde
Euribor	Euro Interbank Offered Rate
exkl.	exklusive
h	Stunde
HKLS	Heizung-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik
IACA	Internationale Anti-Korruptionsakademie (International Anti- Corruption Academy)
inkl.	inklusive
Interpol	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Internatio- nal Criminal Police Organization)
k.A.	keine Angabe
lfd.	laufend(e)
lt.	laut
max.	maximal
Mio.	Millionen
MSR	Mess-, Steuer- und Regeltechnik
NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch(e)
Nr.	Nummer

Abkürzungen



o.a.	oben angeführte(n)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Office Européen de Lutte Anti-Fraude)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime)
USt	Umsatzsteuer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Begleitende Kontrolle

Eine delegierbare Funktion des Auftraggebers; sie umfasst eine zeitnahe Prüfung sowie Nachkontrolle der Projektunterlagen und ermöglicht damit noch Korrekturen im Projektablauf; sie stellt eine zweite Betrachtungsebene für den Auftraggeber (Vier-Augen-Prinzip) dar und bereitet Entscheidungsprozesse auf.

Hauptmietzins

Wegen der im Zuge der Projektabwicklung dafür verwendeten unterschiedlichen Begriffe (Mietzins, Hauptmietzins, Bestandzins etc.) wird im gegenständlichen Bericht – im Interesse der besseren Lesbarkeit und Allgemeinverständlichkeit – einheitlich der Begriff Hauptmietzins verwendet. Dieser umfasst den aus der Vollamortisation der Umbaukosten zuzüglich Finanzierungskosten über einen Zeitraum von 25 Jahren abgeleiteten Rechenwert pro Monat.

Leistungsverzeichnis

Eine Beschreibung der Leistung für ein bestimmtes Bauvorhaben, zumeist gegliedert nach Positionen.

Mehr-/Minderkostenforderung

Auf den Preisgrundlagen des Bauvertrags aufzubauende Forderung eines Vertragspartners betreffend die terminliche oder preisliche Anpassung des Vertrags.

Örtliche Bauaufsicht

Die Örtliche Bauaufsicht umfasst die Vertretung der Interessen des Bauherrn auf der Baustelle.

Glossar



Preisleitung

Bei Vereinbarung von veränderlichen Preisen werden die Angebotspreise bei Veränderung definierter Preisgrundlagen (bspw. Baukostenindex) unter bestimmten Voraussetzungen angepasst.

Regieleistungen

Bauleistungen, die auf Basis der tatsächlich angefallenen Stunden und des tatsächlich angefallenen sonstigen Aufwands vergütet werden, weil Art und Umfang in der Ausschreibungsphase nicht exakt bestimmbar sind.

Umbaukosten

Wegen der im Zuge der Projektabwicklung dafür verwendeten unterschiedlichen Begriffe (Umbaukosten, Errichtungskosten, Gesamtumbaukosten, Adaptierungskosten etc.) wird im gegenständlichen Bericht – im Interesse der besseren Lesbarkeit und Allgemeinverständlichkeit – einheitlich der Begriff Umbaukosten verwendet. Dieser umfasst die Gesamtinvestitionskosten abzüglich der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Damit die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) ihre geplante Anti-Korruptionsakademie in Österreich errichtet, erwarb die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. das dafür ausgewählte, denkmalgeschützte ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg um insgesamt 2,88 Mio. EUR. Die Standort- und Objektauswahl war intransparent und erfolgte, ohne dafür vorab eine nachvollziehbare vergleichende Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit durchgeführt zu haben.

Das BMI und das Land Niederösterreich verpflichteten sich, Umbaukosten in der Höhe von 10,88 Mio. EUR zu übernehmen. Über den Aufteilungsschlüssel und die Risikotragung bestand jedoch lange Uneinigkeit, so dass sich die Fertigstellung des Umbaus um 15 Monate verzögerte. Die verbindliche Festlegung der Finanzierung der Umbauarbeiten erfolgte erst nach deren Durchführung und nach der Übergabe an den Nutzer. Nicht alle Entscheidungsgrundlagen waren transparent und vollständig aufbereitet, nicht alle Beschlüsse wurden inhaltlich stimmig umgesetzt.

Die dem Umbau zugrunde liegenden Anforderungen entsprachen nicht vollständig der Nutzung durch die IACA, so dass das umgebaute ehemalige Palais Kaunitz nur teilweise ausgelastet war. Die Abwicklung des Umbaus durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war in einigen Bereichen mangelhaft (z.B. fehlendes Vier-Augen-Prinzip bei der Rechnungsprüfung, unzureichende Festlegung und Überwachung der delegierten Leistungen, Mängel bei der Dokumentation der Abwicklung des Projektes).

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Objektauswahl für die IACA, der Qualität der Planung und der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion beim Umbau sowie die Darstellung der Kosten. (TZ 1)

Projektüberblick

Der Generalsekretär der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol), die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, unterzeichneten im Dezember 2006 ein Grundsatzübereinkommen über die Etablierung einer internationalen Ausbildungsstätte zur Korruptionsbekämpfung im ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwarb das denkmalgeschützte Objekt um 2,88 Mio. EUR, ließ es nach den Bedürfnissen von Interpol um zumindest 10,29 Mio. EUR renovieren und adaptieren und sollte die Kosten durch Mieteinnahmen refinanzieren. (TZ 2)

Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projektfinanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich zu einer Projektunterbrechung. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI. Die Projektunterbrechung verursachte Mehrkosten von rd. 158.000 EUR. Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen. (TZ 2, 5, 9)

Nach Differenzen bei der Projektumsetzung zwischen Interpol einerseits und dem BMI sowie dem weiteren Projektpartner UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) andererseits zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück. Der daraufhin vom BMI eingeschlagene Weg, die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) ohne weiteres Mitwirken von Interpol zu etablieren, war nach damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option. Die IACA nahm ihren Betrieb im ehemaligen Palais Kaunitz im Herbst 2010 auf und erlangte im März 2011 den Status einer internationalen Organisation. (TZ 2)

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Standort- und Projektauswahl

Für die zur Auswahl gestandenen neun Objekte in Wien und Niederösterreich, zu den Anforderungen bzw. Kriterien bei der Standort- und Objektauswahl und zu den Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung fehlten Dokumentationen. Eine Beurteilung, ob andere der vorgeschlagenen Objekte die Anforderungen von Interpol in ähnlicher Weise erfüllt hätten und gleichzeitig wirtschaftlicher gewesen wären als der Erwerb und der Umbau des denkmalgeschützten ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg, war nicht möglich. Der Auswahlprozess – mit Bewertung der Standorte und Erstellung einer Reihung – war nicht nachvollziehbar. Der RH vermisste Versuche seitens des BMI, die Anforderungen von Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Zum Teilnehmerkreis der Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung und zur Verantwortlichkeit für die Standortentscheidung gab es widersprüchliche Angaben. Die Standort- und Projektauswahl war insgesamt als intransparent zu beurteilen. (TZ 4)

Kosten

Die Grobschätzung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung vom Dezember 2006 für den Wert der anzukaufenden Liegenschaft betrug rd. 2 Mio. EUR. Der von der NÖ Landesimmobilienengesellschaft im Mai 2013 genannte aktuelle Stand der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft machte rd. 2,88 Mio. EUR aus. Dies bedeutet eine beträchtliche Steigerung von mehr als 40 %. (TZ 6)

Die Kostenschätzung vom 6. Juni 2007 zu den „Gesamt-Errichtungskosten“, die der Genehmigung des Gesamtprojekts auf Bundesebene zugrunde lag, stand nicht zur Verfügung und konnte daher vom RH nicht beurteilt werden. Der im Ministerratsvortrag angeführte – auf diese Kostenschätzung bezogene – Betrag von 10,88 Mio. EUR war offensichtlich an der Untergrenze der o.a. Schätzungen angesetzt, weil er auch „Grundkosten“ (d.h. Kosten für den Ankauf der Liegenschaft) enthielt. Das Bewertungsgutachten bezifferte zum Stichtag 12. Jänner 2007 den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR; einschließlich der vom beauftragten Architekten im Mai 2007 erwarteten Kosten für die Umbauarbeiten von rd. 8 Mio. EUR bis rd. 9 Mio. EUR errechneten sich daraus Gesamtinvestitionskosten von rd. 10,85 Mio. EUR bis 11,85 Mio. EUR. Das Land Niederösterreich bezifferte Anfang 2014 gegenüber dem RH den aktuellen Stand der Gesamtinvestitionskosten mit 13,19 Mio. EUR. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegenschaft errechneten sich daraus Umbaukosten

Kurzfassung

in Höhe von rd. 10,32 Mio. EUR. Die bisherigen Umbaukosten blieben damit zwar im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten, die im Ministerratsvortrag angegebenen Kosten wurden wegen der dort zusätzlich enthaltenen „Grundkosten“ aber deutlich überschritten. (TZ 7)

Finanzierung

Die Verhandlungen zwischen dem Bund (Republik Österreich, vertreten durch das BMI) und dem Land Niederösterreich über die Finanzierung liefen von November 2005 bis März 2011. Dauer und Verlauf der Verhandlungen, die erst im März 2011 zu einer definitiven Vertragsunterfertigung führten, waren kritisch zu beurteilen. Auch unter Berücksichtigung der Komplexität der Projektumsetzung (zahlreiche Beteiligte, internationale Aspekte etc.) hätte eine raschere Umsetzung möglich sein sollen. Der Abschluss der Finanzierungsvereinbarung erfolgte erst rund ein halbes Jahr nach der Übergabe an den Nutzer. Die Finanzierungsvereinbarung beinhaltete die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA. (TZ 9, 10)

Die Finanzierungsvereinbarung basierte auf einem Beschluss des Ministerrats (Juli 2007) und einem Beschluss des Niederösterreichischen Landtags (Jänner 2010). Die im Ministerrat beschlossene Summe von 10,88 Mio. EUR enthielt Kosten für den Ankauf der Liegenschaft („Grundkosten“) und Umbaukosten, wogegen dieselbe Summe in der im März 2011 abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung allein für die Umbaukosten angesetzt wurde. Auch der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag enthielt keine vollständige Kostenangabe, weil die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit angeführt waren. Somit verabsäumte die Niederösterreichische Landesregierung einerseits, die Entscheidungsträger transparent und umfassend über die Kostenfolgen ihrer Beschlüsse zu informieren, und andererseits in der Finanzierungsvereinbarung die vorgängigen Beschlussfassungen sowie die zugrunde liegenden Kostenermittlungen transparent und stimmig inhaltlich umzusetzen. Es war daher keine ausreichende Deckung der in der Finanzierungsvereinbarung getroffenen Regelungen durch die vorangegangenen Beschlüsse gegeben. (TZ 11)

Die in der Finanzierungsvereinbarung – nach umfangreichen Verhandlungen über deren Ausgestaltung – getroffene Aufteilung erfolgte mit einer Übernahme von je 50 % des Hauptmietzinses während eines Zeitraums von 25 Jahren. Die Berechnung des Hauptmietzinses in Höhe von monatlich rd. 46.000 EUR (zinsabhängig)

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

erfolgte auf Basis von mit 10,88 Mio. EUR vereinbarten Umbaukosten. Es erfolgte jedoch keine Koppelung der Mietzahlungen an eine transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte. Der Abschluss des Mietvertrags erfolgte erst ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Mietverhältnisses. Nicht alle Textstellen des Mietvertrages waren eindeutig und durchgängig ausformuliert, was zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung führen könnte. (TZ 12, 13)

Infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis (Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR) war der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen niedrigeren Umbaukosten (rd. 10,29 Mio. EUR, gegenüber Berechnungsbasis minus 0,59 Mio. EUR oder rd. 6 %) überhöht. Der Hauptmietzins für das Objekt betrug mehr als das Dreifache der durchschnittlichen Miete für Büroflächen in Niederösterreich und 174 % der durchschnittlichen Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert im Standortbezirk Mödling. (TZ 14, 15)

Die Formulierungen der Finanzierungsvereinbarung betreffend die zusätzliche Förderung der Erstausrüstung in Form einer Einmalzahlung standen im Widerspruch zur Grobschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, zur Kostenschätzung und zu Dokumenten des BMI. Die fehlende Eindeutigkeit der Begriffe bzw. deren fehlende jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten begründeten ein Risikopotenzial für eine mögliche Doppelförderung – einerseits über die Miete, andererseits über die Einmalzahlung – der Erstausrüstung im Wege der Finanzierungsvereinbarung. (TZ 12)

Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben und Projekt- organisation

Der Bauherr NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertrug nahezu sämtliche Bauherrnaufgaben mittels eines Baubeauftragungsvertrags an das Land Niederösterreich. Das Land nahm diese Aufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung selbst bzw. durch damit beauftragte Dritte wahr. Überprüft wurden die Bauprojektorganisation, die Planung, die Auftragsvergaben, die Abrechnung der Leistungen und der Umgang mit allfälligen Baumängeln. In allen überprüften Themenbereichen waren Mängel oder Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung feststellbar. Seine Überprüfung der Abrechnung der Leistungen führte noch während der Gebarungsüberprüfung zu Rückzahlungen in der Höhe von rd. 88.000 EUR seitens vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragter Unternehmen. (TZ 16)

Kurzfassung

Das Modell, Bauprojekte des Landes Niederösterreich über die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. abzuwickeln, bot Potenzial, die gebotene Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand und die Einfachheit der Verwaltung zu beeinträchtigen. (TZ 17)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab nahezu sämtliche geistige Dienstleistungen (Projektsteuerung und -leitung, Generalplaner, Örtliche Bauaufsicht und begleitende Kontrolle) an Dritte. Dies wäre nur in Ausnahmefällen notwendig. Bei wiederkehrend mit Bauprojekten befassten Bauherrn erachtete der RH es hingegen für zweckmäßiger, Bauherrnaufgaben überwiegend selbst wahrzunehmen, um das interne Know-how zu erhalten und weiterzuentwickeln. Bei fehlenden eigenen qualifizierten Mitarbeitern wird es nahezu unmöglich, Vorschläge externer Dienstleister kritisch zu hinterfragen oder deren Leistungserfüllung zu kontrollieren. (TZ 18)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Festlegung der Ablauforganisation im Organisations- und Projekthandbuch in der beauftragten und erforderlichen Qualität von der Projektsteuerung und -leitung nicht eingefordert. Da wesentliche Prozesse der Ablauforganisation nur allgemein statt projektspezifisch dargestellt waren oder fehlten sowie das Organisations- und Projekthandbuch nicht fortgeschrieben wurde, erfüllte es nicht seinen Zweck als zentrales Dokument eines Projekts, um wechselnden Projektmitarbeitern einen raschen Überblick über die Organisation und das Projekt zu geben. Zudem nahm das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Bauherrnvertreter die Festlegung der delegierten Leistungen sowie deren Überwachung und Kontrolle nur unzureichend wahr, wie die dargestellte unzureichende Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, die widersprüchliche Leistungsdefinition der Begleitenden Kontrolle, unklare Leistungsabgrenzungen und Mehrfachbeauftragungen von Leistungen und das Fehlen des Vier-Augen-Prinzips bei der Rechnungsprüfung belegten. (TZ 19)

Die Projektdokumentation im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war lückenhaft, Projektunterlagen konnten nur unter Zuhilfenahme eines extern Beauftragten zur Verfügung gestellt werden. Dies lief den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation und Transparenz der Projektabwicklung zuwider. (TZ 20)

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Planung

Kosten-Nutzen-Überlegungen waren nicht Bestandteil bei der Festlegung der Nutzeranforderungen. Da das BMI und das Land Niederösterreich die Umbaukosten trugen, wäre es ihre Verpflichtung gewesen, Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und auf die Anforderungen Interpols an das Gebäude im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel Einfluss zu nehmen. Die seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage für den Umbau festgelegten Anforderungen, die weitgehend umgesetzt wurden, stimmten mit der Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht überein. So wurden die von Interpol geforderten Wohnmöglichkeiten, die eines von drei Geschossen einnahmen, kaum genutzt und die Unterrichtsräume waren nur teilweise ausgelastet. Dagegen wird es erforderlich sein – sollte der Mitarbeiterstand am Standort Laxenburg wie geplant tatsächlich auf 50 bis 60 Mitarbeiter anwachsen – zusätzliche Büroarbeitsplätze zu schaffen. Das wird neuerlich Investitionen erfordern. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte in der Projektvorbereitungsphase für eine umfassende Erhebung der Planungsgrundlagen gesorgt. (TZ 21, 22, 23)

Auftragsvergaben

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erteilte Zuschläge für Leistungen und begann mit dem Umbau noch bevor die entsprechenden Beschlüsse des Landtages und der Landesregierung von Niederösterreich vorlagen. (TZ 24)

Bei den überprüften Vergabeverfahren beanstandete der RH

- die Wahl der Vergabeverfahren entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (TZ 25 und 26),
- die Diskrepanz zwischen der Leistungsbeschreibung und dem mitgeteilten Vertragswillen (TZ 26),
- den Umfang externer Konsulentenleistungen für die Abwicklung der Vergabeverfahren und die unzureichende Leistungsabgrenzung zwischen den beauftragten Konsulenten (TZ 27),
- die fehlende Einforderung aller für die spätere Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsunterlagen in den Vergabeverfahren (TZ 28) und
- die nachträgliche Festlegung veränderlicher Preise, die zur überhöhten Abgeltung der Preisgleitung führte. (TZ 28)

Kurzfassung

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab die beiden geistigen Dienstleistungen „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 direkt oder in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer. In beiden Fällen überschritt der Auftragswert – 48.000 EUR bzw. zumindest 43.000 EUR (Schätzung des Auftragnehmers ohne Teilleistung laufende rechtliche Beratung) – die Direktvergabegrenze. Seit 2012 führt die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bei Vergaben von Dienstleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durch. (TZ 25)

Die Leistung der Begleitenden Kontrolle vergab das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung unzulässigerweise in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter. Weiters forderte das Amt die Erfüllung der schriftlich beauftragten Leistung nicht ein. Damit verzichtete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auf eine durchgängige Qualitätssicherung bei der Projektabwicklung. Das ermöglichte u.a. die vom RH aufgezeigten Mängel bei der Bauprojektorganisation, den Auftragsvergaben und der Abrechnung der Leistungen. (TZ 26)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte jeweils bis zu drei Konsulenten um zumindest rd. 98.000 EUR mit der Abwicklung der Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung und -leitung und Örtliche Bauaufsicht beauftragt. Der Aufwand von bis zu 15,3 % des Auftragswerts für die Abwicklung der Vergabeverfahren war zu hoch. Weiters fehlte eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den für die Vergabeverfahren beigezogenen Konsulenten, so dass nicht auszuschließen war, dass Leistungen mehrfach abgegolten wurden. Beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht durch die Projektleitung und -steuerung wurde eine Rechtsanwaltskanzlei beigezogen, obwohl eine Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein sollte, ein solches Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen. Auch ging ein Anspruch der Projektsteuerung und -leitung auf rechtliche Unterstützung aus dem Leistungsvertrag nicht hervor. (TZ 27)

Bei der Vergabe der Baumeisterarbeiten sowie der HKLS- und MSR-Arbeiten ließ sich das Amt der Niederösterreichischen Landesre-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

gierung nicht alle Kalkulationsblätter vorlegen. So fehlten etwa die K7-Blätter zur Preisermittlung zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis. Dadurch kann eine Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, nicht ausgeschlossen werden, wenn die für eine ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsblätter erst später eingefordert werden. (TZ 28)

Weiters wurden die Festlegungen zur Preisart im Zuschlagschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten geändert. Die Abänderung der Preisart von Festpreisen zu veränderlichen Preisen aufgrund der vom Auftraggeber verschuldeten Änderung des Ausführungszeitraumes war grundsätzlich gerechtfertigt. Mit der im Zuschlagschreiben erfolgten Festlegung des Preisstichtags auf ein Datum vor dem ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum wich das Amt der NÖ Landesregierung jedoch von der als Vertragsbestandteil vereinbarten ÖNORM B 2110 ab und verstieß gegen den im Bundesvergabegesetz festgelegten Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter. Dem Auftragnehmer wurde die Preisgleitung dadurch – in geschätzter Höhe von rd. 40.000 EUR – überhöht abgegolten, weil er die Preisgleitung für den ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum in seine angebotenen Festpreise einzurechnen hatte. (TZ 28)

Abrechnung der Leistungen

Für die sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen sah das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung kein Vier-Augen-Prinzip vor. Die Notwendigkeit des Vier-Augen-Prinzips belegen die festgestellten Abrechnungsfehler bzw. Mängel bei der Rechnungsprüfung in sechs von neun vom RH nachgeprüften Abrechnungen. Zusammen mit der bereits in TZ 28 aufgezeigten überhöhten Abgeltung der Preisgleitung entstand daraus ein vorläufiger finanzieller Nachteil von rd. 300.000 EUR für die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den finanziellen Nachteil durch Rückzahlungen seiner Auftragnehmer um rd. 88.000 EUR verringern. (TZ 29)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beurteilte Rechnungen des Auftragnehmers der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ als sachlich und rechnerisch richtig, obwohl höhere als die angebotenen und beauftragten Honorarsätze verrechnet waren. Die Kosten für die ausgelagerte laufende rechtliche Beratung waren hoch. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung sollte in der Lage sein,

Kurzfassung

Aufgaben wie den Erwerb von Liegenschaften mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. (TZ 30)

Die Leistungen der Projektsteuerung und -leitung bezahlte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vor dem Ende der Vertragsdauer und der vollständigen Leistungserbringung zur Gänze. Gegenüber dem Leistungsvertrag gab es ein um bis zu rd. 91.000 EUR überhöhtes Honorar zur Bezahlung frei und dokumentierte die Prüfung der Nachträge und der Zahlungsplananpassung dem Grunde und der Höhe nach nicht; auch die Nachtragsforderung in Höhe von rd. 74.000 EUR für die Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 war nicht nachvollziehbar und zu hoch. (TZ 31)

Das Gesamthonorar für die Generalplanung war um bis zu rd. 78.000 EUR überhöht. (TZ 32)

Im Fall der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, das Honorar vertragsgemäß erst nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerks zur Gänze auszuzahlen. Der vertraglich vereinbarte Deckungsrücklass auf Teilrechnungen war laut Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 nicht einbehalten worden. (TZ 33)

Die Örtliche Bauaufsicht nahm die Prüfung der Baumeisterarbeiten nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahr. Bei den Baumeisterarbeiten führte ein Kommafehler bei einer Leistungsposition zu einer Überzahlung von rd. 62.000 EUR. Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten waren vom RH überprüfte Zusatzleistungen im Wert von rd. 22.000 EUR vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht beauftragt, von der Örtlichen Bauaufsicht jedoch irrtümlich freigegeben und von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bezahlt worden. Das Amt der NÖ Landesregierung forderte diese und weitere Überzahlungen im Umfang von rd. 4.000 EUR von den beiden Auftragnehmern zurück, welche die fehlverrechneten Beträge – insgesamt rd. 88.000 EUR – umgehend zurückzahlten. Der Generalplaner kam seiner vertraglichen Verpflichtung, die Preisangemessenheit von zusätzlichen Leistungen zu prüfen, nicht durchgängig nach. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahm seine Bauherrnaufgabe, die vertragskonforme Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer einzufordern, nur unzureichend wahr. (TZ 34)



Kurzfassung



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Mängelmanagement

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. stimmten die Beauftragung des Mängelmanagements nicht ausreichend ab und beauftragten Teilleistungen mehrfach. Die Mängelbehebung erfolgte nur schleppend. Im April 2012, mehr als eineinhalb Jahre nach der Übernahme des Bauwerkes, waren in einer Liste mit 50 Gewährleistungsmängeln noch sechs offen. (TZ 35)

Kenndaten zum Umbau des Palais Kaunitz für die IACA

Eingebundene Rechtsträger

Unternehmen	NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. ¹
Bund	Bundesministerium für Inneres (BMI)
Bundesland	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Landesamtsdirektion, Abteilung Gebäudeverwaltung
Rechtsgrundlagen	Beschlüsse des Ministerrats: 120/35 vom 26. Jänner 2006 131/10 vom 27. April 2006 147/81 vom 14. November 2006 21/24 vom 11. Juli 2007 26/24 vom 19. September 2007 65/21 vom 22. Juni 2010 68/78 vom 24. August 2010 91/28 vom 1. März 2011 98/27 vom 27. April 2011 115/14 vom 4. Oktober 2011 131/9 vom 21. Februar 2012 163/9 vom 6. November 2012 Beschlüsse des Niederösterreichischen Landtags auf Basis der Landtagsvorlagen vom 30. Juni 2009 und 12. Jänner 2010

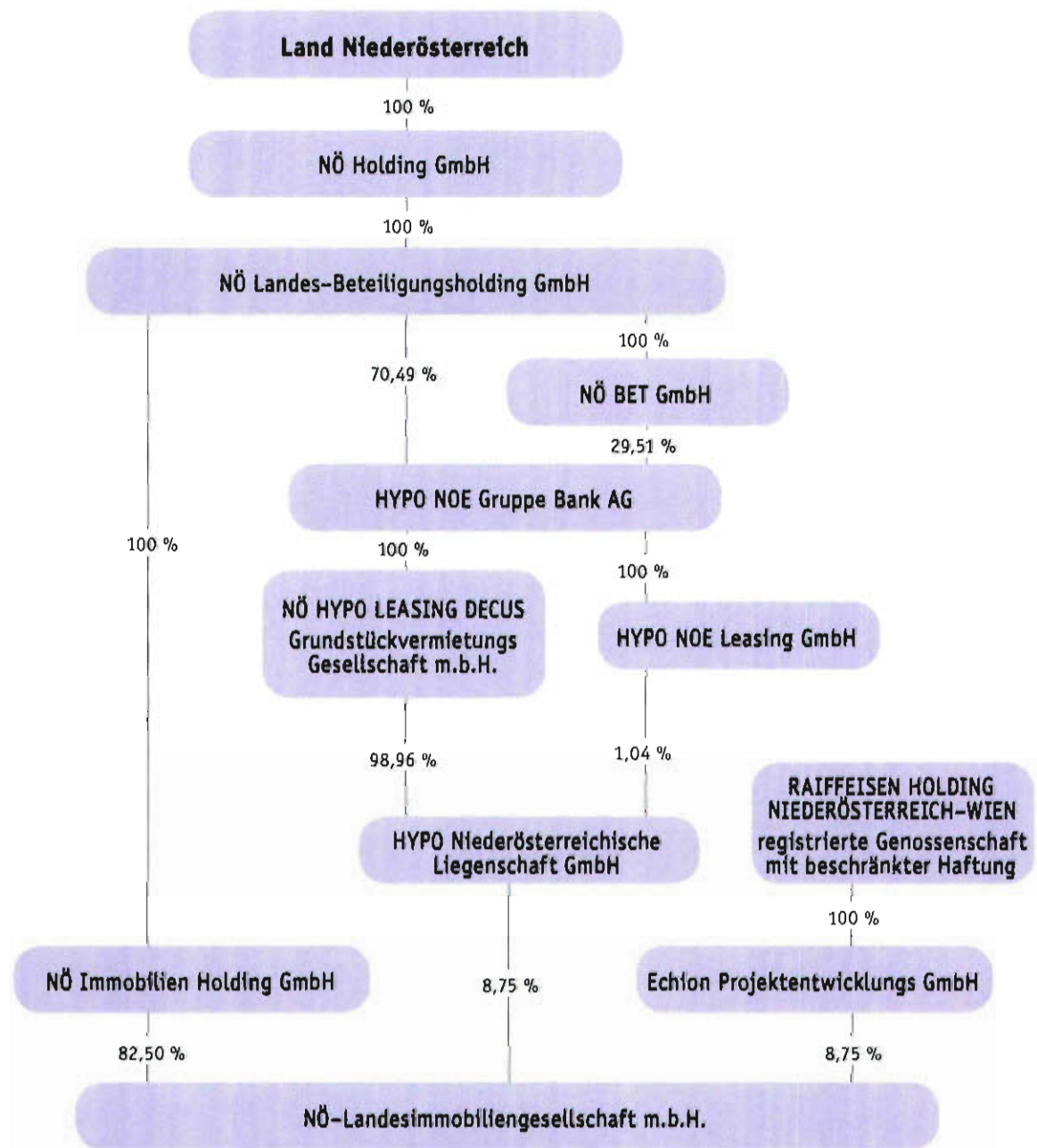
Projekt

Grundsatzübereinkommen	Dezember 2006
Bauzeit	August 2009 bis August 2010
Nutzfläche	rd. 2.500 m ² (auf drei Ebenen)
Gesamtinvestitionskosten (5/2013)	rd. 13,17 Mio. EUR
Gesamtinvestitionskosten (1/2014)	rd. 13,19 Mio. EUR
geografische Lage	rd. 25 km vom Stadtzentrum Wiens und vom Flughafen Schwechat entfernt, nahe der Südbahn A2 gelegen
Projektstand	Übernahme des Objekts durch den Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie am 18. August 2010 Gründungskonferenz der IACA am 2. September 2010

¹ Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. ist eine von zwei Immobiliengesellschaften des Landes NÖ. An der Gesellschaft sind Private mitbeteiligt. Die Eigentümerstruktur ist in Abbildung 1 dargestellt.

Quelle: RH

Abbildung 1: Eigentümerstruktur der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.



Quellen: Firmenbuch; RH



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis September 2013 die Gebarung der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. hinsichtlich des Umbaus des ehemaligen Palais Kaunitz für die Internationale Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Objektauswahl, der Qualität der Planung und der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion beim Umbau sowie die Darstellung der Kosten. Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum vom Beginn der Verhandlungen betreffend der Ansiedlung einer Anti-Korruptionsakademie im Jahr 2005 bis zur Jahresmitte 2013. Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

Die Förderung bzw. Finanzierung des Umbaus führte zwischen den Beteiligten zu Problemen, einen Konsens (bspw. im Zusammenhang mit der Kostenaufteilung) zu erzielen; daraus entstanden nachteilige Einflüsse auf die Bauabwicklung. Der RH bezog dementsprechend neben dem Umbau auch die Zusammenhänge mit der Förderung bzw. Finanzierung in seine Überprüfung mit ein.

Am Ankauf und Umbau der Liegenschaft waren die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und das BMI beteiligt. In Fragen der Ansiedlung, Förderung und Finanzierung waren zusätzlich das BMEIA (seit März 2014, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung BMeiA) und das BMF eingebunden.

Die Erhebungen erfolgten bei der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und beim BMI. Im Zuge von Besprechungen im BMEIA und im BMF erfolgte die Abklärung der jeweiligen Einbindung in die prüfungsgegenständlichen Themen. Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Beschaffung von Unterlagen und der Fragenbeantwortung werden unter TZ 20 behandelt, die Erstellung einer Gesamtbeurteilung war dadurch nicht ausgeschlossen.

Zu dem im Mai 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI im August 2014 sowie das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. im September 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2015.

Projektüberblick

2.1 (1) Der Generalsekretär der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol), die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, unterzeichneten im Dezember 2006 ein Grundsatzübereinkommen über die Etablierung einer internationalen Ausbildungsstätte zur Korruptionsbekämpfung im ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg (siehe TZ 4). Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwarb das denkmalgeschützte Objekt um 2,88 Mio. EUR, ließ es nach den Bedürfnissen von Interpol um zumindest 10,29 Mio. EUR¹ renovieren und adaptieren und wollte die Kosten durch Mieteinnahmen refinanzieren.

(2) Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projekt(ko-)finanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich am 13. Oktober 2008 zu einer Projektunterbrechung bis zum 30. Juni 2009. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich am 2. März 2011 darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI (siehe TZ 5). Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen.

(3) Differenzen bei der Projektumsetzung zwischen Interpol einerseits und dem BMI sowie dem weiteren Projektpartner UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) andererseits mündeten im Dezember 2009 – während des laufenden Umbaus – in der Aufkündigung der Projektpartnerschaft mit Interpol durch UNODC und durch das BMI. Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch durch das BMEIA zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück. Der daraufhin vom BMI eingeschlagene Weg, die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) ohne weiteres Mitwirken von Interpol zu etablieren, war nach damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option (siehe TZ 5).

Die IACA nahm ihren Betrieb im ehemaligen Palais Kaunitz im Herbst 2010 auf und erlangte im März 2011 den Status einer internationalen Organisation. Im Oktober 2013 waren 64 der 193 UN-Mitgliedsstaaten und drei zwischenstaatliche Organisationen Mitglieder der IACA – davon hatten 49 das Gründungsübereinkommen ratifiziert.

¹ Zahlungen der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bis Mai 2013. Es waren noch nicht sämtliche Leistungen abgerechnet. Die Projektsteuerung und -leitung prognostizierte die Umbaukosten im November 2010 auf 11,12 Mio. EUR.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

2.2 Die näheren Ausführungen zu diesem Projektüberblick finden sich in den TZ 4 und 5.

2.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI hätten der Generalsekretär der Interpol, die damalige Frau Bundesminister und der Landeshauptmann von Niederösterreich im Dezember 2006 eine politische Willensbekundung („Letter of Intent“) unterzeichnet, jedoch kein „Grundsatzübereinkommen“ im rechtlichen Sinne.*

(2) Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. gaben in ihren Stellungnahmen eingangs wortgleiche grundsätzliche Erklärungen zu Aspekten ab, die der RH ihrer Ansicht nach nicht oder nur unzureichend gewürdigt habe.

Das Bauvorhaben Umbau des Palais Kaunitz in Laxenburg zur Ansiedelung einer internationalen, universitären Ausbildungsstätte zur Bekämpfung der Korruption sei durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet gewesen, die das Bauprojekt von anderen Bauvorhaben wesentlich unterschieden habe:

- Vorhandensein mehrerer Nutzer während der Projektvorbereitung, Planung und Ausführung, nämlich die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol), der Verein „Friends of the Academy“ und letztlich die International Anti Corruption Academy und damit einhergehend ein steter Wechsel bei den handelnden Personen;*
- Internationalität und universitärer Anspruch der Nutzer in Verbindung mit der privilegierten rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung von internationalen Organisationen;*
- Existenz einer großen Anzahl von Organisationseinheiten des Bundes, nämlich das BMI, das Büro für Interne Angelegenheiten als selbstständige Einheit des BMI, das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, das BMEIA sowie das BMF und damit zusammenhängend ein wiederholter Wechsel von handelnden Personen;*
- hoher Zeitdruck in der Phase der Projektvorbereitung und Projektausführung;*
- Vereinbarung eines (unvalorisierbaren) Höchstbetrages der Errichtungskosten für das Bauvorhaben bei einer Projektdauer von vier Jahren.*

Projektüberblick

Diese Umstände hätten das Land Niederösterreich, die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. und einen Teil ihrer Konsulenten, insbesondere die Ingenieurkonsulenten in der Projektsteuerung und der Generalplanung sowie die rechtlichen Konsulenten mit atypischen Herausforderungen konfrontiert. Der RH habe diese Tatsachen bisher verkannt.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. habe sie den Auftrag erhalten, die Liegenschaft „Palais Kaunitz“ auf Basis der Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung zu kaufen. Der RH hätte das Wort „erwerben“ nicht im Sinne von „Kaufpreis“ verwendet. Der Kaufpreis für die Liegenschaft habe 2,75 Mio. EUR betragen, das Verkehrswertgutachten einen Wert von 2,85 Mio. EUR ausgewiesen. Transaktionskosten (Grunderwerbsteuer, Eintragungsgebühr ...) seien – wie im Wirtschaftsleben üblich – nicht in den Verkehrswert einzurechnen gewesen. Das Palais Kaunitz sei unter den Kosten des Verkehrswertgutachtens erworben worden.

2.4 (1) Hinsichtlich der Bezeichnung „Grundsatzübereinkommen“ für den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ erwiderte der RH dem BMI, dass das Land Niederösterreich die Vereinbarung in den Verträgen mit seinen Auftragnehmern so titulierte und ihr auch Verbindlichkeit beimaß. So ermächtigte die Niederösterreichische Landesregierung die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. im Dezember 2006 – ohne über eine weitere, über den „Letter of Intent“ hinausgehende rechtsverbindliche Vereinbarung zu verfügen – das ehemalige Palais Kaunitz für die geplante Interpol Anti-Korruptionsakademie um bis zu 12 Mio. EUR zu kaufen und umzubauen.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wies der RH die Aussage entschieden zurück, dass er die von ihnen angeführten Umstände und Besonderheiten bei seiner Beurteilung verkannt habe. Tatsächlich hat der RH diese entsprechend berücksichtigt und gewürdigt. Er betonte in diesem Zusammenhang, dass die angeführten Umstände und Besonderheiten – wie ein steter Wechsel bei den handelnden Personen oder der hohe Zeitdruck – grundsätzlich im Einflussbereich der Projektbeteiligten selbst lagen und daher von ihnen zu verantworten waren. Er blieb daher bei seinen Feststellungen.

(3) Gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. verwies der RH auf die TZ 6, in der die entsprechende Aufgliederung in Kaufpreis und Nebenkosten detailliert dargelegt wurden: laut Kaufvertrag betrug der Kaufpreis ohne Grunderwerbsteuer und Eintragungsgebühr 2,75 Mio. EUR.



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Projektchronologie 3 Nachstehend sind die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit dem Umbau des ehemaligen Palais Kaunitz für die IACA in Laxenburg aufgelistet:

Tabelle 1: Projektchronologie

2005	
April 2005	Das BMI erfährt erstmalig vom Plan der Interpol, eine Anti-Korruptionsakademie einzurichten.
April 2005 bis Juli 2006	Das BMI führt informelle Gespräche mit Interpol. Interpol besichtigt mögliche Standorte und Objekte in Wien und NÖ.
2006	
9. November 2006	Interpol informiert das BMI über seine Entscheidung, die „Interpol Anti-Corruption Academy“ in Laxenburg zu errichten.
14. Dezember 2006	Der Generalsekretär der Interpol, die damalige Bundesministerin für Inneres und der Landeshauptmann von NÖ unterzeichnen den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“.
19. Dezember 2006	Die NÖ Landesregierung ermächtigt die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das ehemalige Palais Kaunitz um bis zu 12 Mio. EUR zu kaufen und umzubauen. Weiters genehmigt sie zur Bauvorbereitung und Planung einen Planungskostenkredit in der Höhe von 2,5 Mio. EUR.
2007	
11. Juli 2007	Die Bundesregierung beschließt Modalitäten für die Förderung der „Interpol Anti-Corruption Academy“ (Förderung von 60 % der Mietkosten vorerst für die Dauer von fünf Jahren, Ermittlung der Mietkosten aus geschätzten Gesamtinvestitionskosten von max. 10,88 Mio. EUR, Übernahme von 60 % der Erstausrüstungskosten – max. 456.000 EUR).
27. November 2007	Die NÖ Landesregierung genehmigt den Ankauf des ehemaligen Palais Kaunitz um 2,75 Mio. EUR durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. Sie genehmigt die Vergabe der Generalplanerleistung und der Projektsteuerung und -leitung.
2008	
1. Juni 2008	Das „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol) über den Amtssitz der Interpol Anti-Korruptionsakademie in Österreich“ (BGBl. III Nr. 65/2008) tritt in Kraft.
25. Juni 2008	Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwirbt das ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg um 2,75 Mio. EUR zuzüglich Kaufnebenkosten von 0,13 Mio. EUR, insgesamt 2,88 Mio. EUR.
13. Oktober 2008	Das Land NÖ unterbricht die Planung und Vorbereitung des Umbaus wegen der ausstehenden Einigung über die Projekt(ko-)finanzierung mit dem BMI. Interpol und UNODC unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Partnership arrangement on the establishment of the International Anti-Corruption Academy“).
2009	
29. Juni 2009 bzw. 1. Juli 2009	Interpol, UNODC und die Republik Österreich unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Memorandum concerning the establishment of the International Anti-Corruption Academy in Laxenburg, Austria“).
30. Juni 2009	Die NÖ Landesregierung beschließt, eine Regierungsvorlage zum Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung an den Landtag zu übermitteln. Das Land NÖ nimmt die Planung und Vorbereitung des Umbaus wieder auf.
10. August 2009	Baubeginn
9. bzw. 10. Dezember 2009	UNODC und das BMI kündigen die Projektpartnerschaft mit Interpol auf.

Projektchronologie

Fortsetzung: Projektchronologie	
2010	
13. Jänner 2010	Die NÖ Landesregierung bringt eine zur Regierungsvorlage vom 30. Juni 2009 inhaltlich geänderte Vorlage zum Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung in den Landtag ein.
21. Jänner 2010	Der NÖ Landtag genehmigt das Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung.
22. Jänner 2010	Das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien gründen den Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“).
28. Jänner 2010	Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch des BMEIA informiert Interpol das BMEIA über seinen Rückzug vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu errichten.
29. Jänner 2010	UNODC und die Republik Österreich unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Memorandum concerning the establishment of the International Anti-Corruption Academy in Laxenburg, Austria“).
9. Februar 2010	Die NÖ Landesregierung genehmigt die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke.
August 2010	Bauende
2. September 2010	Die „International Anti-Corruption Academy“ (IACA) in Laxenburg wird eröffnet.
2011	
2. März 2011	Die Republik Österreich (vertreten durch das BMI) und das Land NÖ schließen eine Finanzierungsvereinbarung über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Bestandzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA ab. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. und der Verein „Friends of the Academy“ schließen den Mietvertrag über das umgebaute ehemalige Palais Kaunitz ab.
8. März 2011	Die IACA wird zu einer Internationalen Organisation. Das „Übereinkommen zur Errichtung der Internationalen Anti-Korruptionsakademie als Internationale Organisation“ (BGBl. III Nr. 22/2011) tritt in Kraft.
2012	
1. August 2012	Das „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (IACA) über den Amtssitz der Internationalen Anti-Korruptionsakademie in Österreich“ (BGBl. III Nr. 100/2012) tritt in Kraft.
2013	
16. Februar 2013	Der erste Lehrgang zum Master in Anti-Corruption Studies (MACS) startet mit 31 Studierenden.

Quellen: Unterlagen des Landes NÖ, der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., des BMI sowie öffentlich zugängliche Informationen der IACA

Standort- und Objektauswahl

4.1 Das BMI erfuhr im April 2005 – am Rande eines internationalen Kongresses in Bangkok – erstmalig vom Plan der Interpol, eine „Anti-Corruption Academy“ zu schaffen. Das BMI verfolgte daraufhin in informellen Gesprächen mit Interpol das Ziel, diese Ausbildungs- und Forschungseinrichtung zur Korruptionsbekämpfung in Österreich zu etablieren.

Im November 2005 erachtete der Vertreter des BMEIA in einer interministeriellen Besprechung (BMI, BMEIA, BMWFW, BMF) es als wichtig, „dass Österreich ein entsprechend attraktives Angebot an Interpol



Standort- und Objektauswahl

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

macht, da ansonsten ein Standortwettbewerb seiner Erfahrung nach nicht zu gewinnen sei.“ Laut Besprechungsprotokoll ging man von einer Budgetbelastung für das BMI von 1,6 Mio. EUR bis 1,8 Mio. EUR pro Jahr für die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten und Personalkosten aus. In der Besprechung wurde auch die Teilung der Belastung mit dem Standortbundesland als potenziellen Nutznießer der Ansiedelung im Wege der Umwegrentabilität diskutiert.

In der Sitzung des Ministerrats am 26. Jänner 2006 bevollmächtigte die Bundesregierung die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, zu Verhandlungen und zum Abschluss eines Vertrages mit Interpol über die Ansiedlung einer „Anti-Corruption Academy“ in Österreich. Als Nutzen wurde u.a. angeführt, dass die Ansiedlung der Akademie als ein beachtlicher politischer Erfolg für Österreich während seines Vorsitzes im Rat der Europäischen Union im 1. Halbjahr 2006 gewertet werden könne, dies insbesondere, weil die nationale und internationale Korruptionsbekämpfung ein Schwerpunktthema während der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs darstelle.

Über die Anforderungen Interpols an mögliche Standorte bzw. Objekte und die Kriterien für die Standortwahl lagen beim BMI keine schriftlichen Aufzeichnungen vor. Aus ihrer Erinnerung nannten Vertreter des BMI gegenüber dem RH folgende Anforderungen bzw. Kriterien:

- Der Standort sollte in einer Hauptstadt oder in der Nähe einer Hauptstadt liegen,
- sollte verkehrstechnisch – auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln – gut angebunden sein,
- sollte insbesondere in der Nähe eines internationalen Flughafens liegen, um die internationale Erreichbarkeit und Anbindung sicherzustellen,
- sollte in der Nähe anderer, relevanter internationaler Organisationen situiert sein,
- die Ansiedelung sollte vom Amtssitzstaat unterstützt und mitgetragen werden,
- das Objekt sollte Campus-Atmosphäre und -Möglichkeiten bieten,
- es sollte sowohl für den Betrieb einer internationalen Erwachsenenbildungseinrichtung als auch für den Sitz einer internationalen Organisation mit globaler Reichweite geeignet sein,

Standort- und Objektauswahl

- der Betrieb der Anti-Korruptionsakademie sollte innerhalb absehbarer Zeit aufgenommen werden können (das heißt kein langwieriger Neubau) und
- gleichzeitig sollte der Standort für zukünftige Entwicklungen und Erfordernisse Ausbaupotenziale zulassen.

Die Kosten des möglichen Standortes führten die Vertreter des BMI gegenüber dem RH nicht als Kriterium für die Standortwahl an.

Das BMI trat unter Einbindung des BMEIA an die Länder Wien und Niederösterreich mit dem Ersuchen heran, mögliche Objekte vorzuschlagen. Über die vorgeschlagenen Gebäude bzw. Liegenschaften lagen nur teilweise Aufzeichnungen vor. Es handelte sich um drei bebaute und eine unbebaute Liegenschaft in Mödling, das letztendlich ausgewählte denkmalgeschützte ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg und – gemäß Erinnerung von Vertretern des BMI – ein unbebautes Grundstück in Baden sowie um zwei Gebäude in Wien.

Darüber hinaus bewarb sich der Bürgermeister der Stadtgemeinde Baden in einem Brief an das BMEIA mit dem Areal der vor der Schließung stehenden Kaserne des Österreichischen Bundesheeres in Baden als Standortgeber. Die Vorschläge deckten eine große Bandbreite hinsichtlich der Art des Objektes (z.B. unbebautes Grundstück, Fabrikgebäude, Schule, Verwaltungsgebäude) und der Größe der Liegenschaft (Grundstücksflächen zwischen 1.700 m² und 25.900 m²) ab.

Das BMI und teilweise Interpol selbst besichtigten die Liegenschaften im März bzw. April 2006. Im später (Dezember 2006) vom Generalsekretär der Interpol, der damaligen Bundesministerin für Inneres und dem Landeshauptmann von NÖ unterzeichneten „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ war angeführt, dass zwischen den Unterzeichnern im Zeitraum Mai bis Juli 2006 drei Treffen stattgefunden hätten. Zu zwei der drei Treffen konnte das BMI keinerlei Unterlagen vorlegen. Laut Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung nahmen der Landeshauptmann oder andere Vertreter des Landes Niederösterreich an keinem der drei angeführten Treffen teil.

Am 9. November 2006 teilte Interpol dem BMI mit, die „Interpol Anti-Corruption Academy“ in Laxenburg errichten zu wollen. In dem am 14. November 2006 beschlossenen gemeinsamen Vortrag des BMI und des BMEIA an den Ministerrat war angeführt, dass Vertreter des BMI und des BMEIA im Einvernehmen mit Interpol die Gemeinde Laxenburg als Standort gewählt hätten. Zur Anfrage des RH während der Geba-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

rungsüberprüfung teilte das BMI mit, dass Interpol anhand der oben angeführten Kriterien die Standortentscheidung autonom gefällt habe.

Am 4. Dezember 2006 fand eine Besprechung von Vertretern des BMI, des Landes Niederösterreich und des damaligen Eigentümers des ehemaligen Palais Kaunitz statt, bei der Kosten von 12 Mio. EUR für den Erwerb und den Umbau der Liegenschaft genannt wurden. Fachlich fundierte Kostenschätzungen sollten lt. Protokoll zur Besprechung folgen. Das Land Niederösterreich schlug in der Besprechung vor, die Liegenschaft im Wege der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zu erwerben, umzubauen und an das BMI zu vermieten. Das Land Niederösterreich äußerte die Erwartung, dass das BMI im Wege der Anmietung die gesamten „Grund- und Baukosten“ trägt und Interpol lediglich die Betriebskosten übernimmt.

Am 14. Dezember 2006 unterzeichneten schließlich der Generalsekretär der Interpol, die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“.

- 4.2 Der RH kritisierte die Rolle des BMI bei der Standort- und Objektauswahl für die „Anti-Corruption Academy“. Er verkannte nicht die besonderen Umstände des internationalen Standortwettbewerbs, vermisste aber dennoch Versuche des BMI, die Anforderungen der Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Das insbesondere, weil das BMI zum damaligen Zeitpunkt bereits erwartete, die aus dem Erwerb und dem Umbau des Objektes erwachsenden Kosten zu einem erheblichen Teil selbst tragen zu müssen.

Dem RH war es aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht möglich zu beurteilen, ob andere der vorgeschlagenen Objekte die Anforderungen von Interpol in ähnlicher Weise erfüllt hätten und gleichzeitig wirtschaftlicher gewesen wären, als der Erwerb und der Umbau des denkmalgeschützten ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg.

Aufgrund der fehlenden Dokumentation (aller zur Auswahl gestandenen Standorte und Objekte, der Anforderungen bzw. Kriterien bei der Standort- und Objektauswahl und der Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung), des Fehlens eines nachvollziehbaren Auswahlprozesses (mit Bewertung der Standorte und Erstellung einer Reihung) sowie der widersprüchlichen Angaben (zum Teilnehmerkreis der Tref-

Standort- und Objektauswahl

fen im Vorfeld der Standortentscheidung und zur Verantwortlichkeit für die Standortentscheidung) beurteilte der RH die Standort- und Projektauswahl als intransparent.

- 4.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI habe es die von Interpol festgelegten Kriterien für die Standortauswahl gegenüber dem RH bereits ausführlich dargestellt. Die Standort/Objektauswahl sei von Interpol alleine getroffen worden. Zum damaligen Zeitpunkt (2006) wäre die IACA als organisatorisch integraler Bestandteil von Interpol geplant gewesen.*

Eine Einflussnahme des BMI auf die Auswahl des Objekts im vom RH vorgeschlagenen Umfang sei nicht möglich gewesen, weshalb das BMI den Vorwurf der Intransparenz bei der Standort- und Objektauswahl zurückweise.

Vertreter Niederösterreichs hätten sehr wohl an Treffen im Jahr 2006 teilgenommen, z.T. sei Vertretern Interpols das Palais Kaunitz (und andere Standorte) persönlich durch Vertreter Niederösterreichs vorgestellt worden.

(2) Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. merkten in den wortgleichen einleitenden Teilen ihrer Stellungnahmen an, das Projekt „Ansiedlung und Errichtung einer internationalen Anti-Korruptionsakademie“ sei durch seine Internationalität gekennzeichnet gewesen. Es sei nicht selbstverständlich gewesen, dass Österreich – gegen ausländische Konkurrenz – als Gastland für die Ansiedlung und Errichtung einer internationalen Anti-Korruptionsakademie ausgewählt worden sei. Das erfolgreich abgeschlossene Umbauprojekt Palais Kaunitz habe nur Sinn ergeben, weil es mit verschiedenen internationalen Partnern durchgeführt worden sei. Aus diesem Grund sei ursprünglich eine Zusammenarbeit mit Interpol geplant gewesen. Nach dem unerwarteten Ausstieg von Interpol sei es gelungen, diese gewünschte und notwendige Internationalität zu erhalten und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) sowie das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) für das Projekt zu gewinnen.

Diese internationale Ausrichtung des Projektes habe es notwendig gemacht, ein – für internationale Organisationen – geeignetes Gebäude zu finden. Bereits die Objektauswahl sei entscheidend, um internationale Organisationen als Partner für derartige Projekte überhaupt gewinnen zu können. Zur Ermöglichung dieser Partnerschaften sei es daher von erheblicher Relevanz gewesen, entsprechend repräsentative Objekte nach den Vorstellungen von Interpol anbieten zu können.



Standort- und Objektauswahl



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Andere – etwa klassische Büroraumflächen – seien nicht erwünscht und nicht für dieses Projekt tauglich gewesen.

Die Entscheidung für das Palais Kaunitz sei ausschließlich von Interpol und dem BMI getroffen worden. Die endgültige Objektauswahl sei durch den Generalsekretär von Interpol mit der damals amtierenden Bundesministerin für Inneres erfolgt. Das Land Niederösterreich sei zwar in die Standortfindung, nicht jedoch in die Standortentscheidung eingebunden gewesen.

4.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass dessen Ausführungen, wonach die Standort/Objektauswahl von Interpol alleine getroffen worden sei, in einem Spannungsverhältnis zu dem am 14. November 2006 beschlossenen gemeinsamen Vortrag des BMI und des BMEIA an den Ministerrat sowie zu den Ausführungen des Landes Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. steht. Der RH verwies auf die weiterhin bestehende Unklarheit über den Teilnehmerkreis jener drei Treffen, auf die im „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ zwar Bezug genommen wurde, jedoch dem RH über den Inhalt der Gespräche und die Ergebnisse der drei Treffen seitens des BMI keine Unterlagen vorgelegt werden konnten. Die notwendige Transparenz war dadurch nicht gegeben, die Entscheidungsfindung und der Einfluss des BMI und des Landes Niederösterreich nicht dokumentiert. Darüber hinaus habe das BMI verabsäumt, die Anforderungen der Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. stellte der RH klar, dass er auf die besonderen Umstände des internationalen Standortwettbewerbs in seiner Beurteilung sehr wohl Bedacht genommen hat.

Projektpartner

5.1 (1) Dem BMI war es lt. Auskunft gegenüber dem RH von Anfang an wichtig, Interpol nicht nur einen Standort zur Verfügung zu stellen, sondern gemeinsam eine über die reine Polizeisphäre hinausgehende internationale Anti-Korruptionsakademie zu schaffen. Auf Initiative des BMI ging Interpol daraufhin Partnerschaften mit dem Büro der UNODC und der Republik Österreich ein.

Projektpartner

Bereits ab Jänner 2007 waren vom BMI Vorbehalte gegenüber der Projektumsetzung durch Interpol dokumentiert. Im März 2008 warnte das BMEIA bezugnehmend auf einen Brief des BMI an Interpol davor, Interpol Vorschriften über deren geplante Geschäftsführung zu machen, um das Projekt nicht zu gefährden. Das BMI sah laut einer Aufstellung vom Oktober 2008 Versäumnisse Interpols u.a. bei der Erstellung eines akademischen Konzeptes, bei der Bestellung eines Leiters („Dean“), beim Bereitstellen von Personalressourcen, beim Fundraising und bei der Suche nach strategischen Partnern. Der Generalsekretär von Interpol warf dem Projektkoordinator im BMI in einem E-Mail vom März 2009 vor, Interpol nicht den gebührenden Respekt zu zollen. So hätten z.B. Treffen mit UNODC und einem potenziellen Förderer (einem deutschen Großkonzern) ohne Einbindung von Interpol stattgefunden. Die Differenzen bei der Projektumsetzung mündeten im Dezember 2009 in einen Brief von Interpol an das BMI und UNODC, in dem Interpol Zweifel an der internationalen Akzeptanz der Anti-Korruptionsakademie kundtat, wenn die Organisationsentwicklung nicht auf eine breitere, transparentere Basis gestellt würde. Der bisherige, von Österreich und UNODC unterstützte Weg wäre zu europazentriert, so Interpol sinngemäß.

UNODC und das BMI werteten den ihrer Ansicht nach im Brief geäußerten Zweifel an ihrem Bekenntnis zu Multilateralität und Transparenz als inakzeptabel und kündigten das Partnerschaftsabkommen mit Interpol umgehend im Dezember 2009 auf. Zum damaligen Zeitpunkt waren die im August 2009 begonnenen Umbauarbeiten im ehemaligen Palais Kaunitz entsprechend den Anforderungen Interpols bereits weit fortgeschritten. Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch durch das BMEIA zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück.

Das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien gründeten in der Folge den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy““), um gemeinsam mit dem verbliebenen Projektpartner UNODC und mit Unterstützung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) zu etablieren. Das war lt. damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option.

(2) Hinsichtlich der Bereitstellung, der Adaptierung und der Finanzierung des Objektes für die Unterbringung der Anti-Korruptionsakademie (dem ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg) waren die wesent-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

lichen Projektpartner das BMI, das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. (vgl. TZ 9 und 17).

Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projekt(ko-)finanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich im Oktober 2008 zu einer Projektunterbrechung, die zu Mehrkosten bei den Honoraren beauftragter Konsulenten von rd. 158.000 EUR führte. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich im März 2011 darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Mietausfallshaftung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI zur Gänze (vgl. TZ 9).

Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen. Gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. trat der Verein „Friends of the Academy“ seit der Übernahme des Objektes im August 2010 als Mieter auf. Während der Überprüfung durch den RH war der geplante Übergang des Mietverhältnisses auf die internationale Organisation IACA in Verhandlung.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die aus den beispielhaft angeführten Unterlagen ersichtliche Verhandlungsführung der Projektpartner nicht geeignet war, das Ziel, gemeinsam mit Interpol die Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu etablieren, zu erreichen. Er wies darauf hin, dass die Verhandlungsführung zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich eine mit Mehrkosten von rd. 158.000 EUR verbundene Projektunterbrechung verursachte.

Der RH hielt fest, dass letztlich das BMI – wie vom Land Niederösterreich gefordert – die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm.

- 5.3 (1) *Das BMI wies in seiner Stellungnahme die Kritik des RH zurück; die Anti-Korruptionsakademie sei tatsächlich erfolgreich etabliert. Der Ausstieg Interpols habe gänzlich andere Gründe, bzw. keine bemängelte Verhandlungsführung, sondern liege in der eindeutigen Nichterfüllung politischer und rechtlicher Zusagen Interpols an die Republik und die Projektpartner. Die Europäische Kommission/OLAF sei ebenfalls Projektpartner gewesen.*

(2) Laut den wortgleichen, einleitenden Teilen der Stellungnahmen des Landes Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. habe der RH die Aufgabenverteilung zwischen dem Land

Projektpartner

Niederösterreich und dem BMI bislang nicht berücksichtigt. Während das BMI für die Akquisition für die Internationale Organisation, die Finanzierung des Betriebes und die Mitfinanzierung des Umbaus des Palais Kaunitz zuständig gewesen sei, sei das Bauvorhaben selbst und das damit verbundene Kosten-, Termin- und Qualitätsrisiko in der Verantwortung des Landes Niederösterreich gelegen. Aufgrund dieser klaren Verteilung der Agenden zwischen dem Land Niederösterreich und dem Bund sei es dem Land Niederösterreich kaum möglich gewesen, Einfluss auf die zwischen der Republik Österreich – Bund mit den internationalen Partnern getroffenen Entscheidungen zu nehmen. Die vom Land Niederösterreich übernommenen Aufgaben seien budget- und termingerechtfertigt ausgeführt worden.

Im Besonderen habe das Land Niederösterreich auch auf den unvorhergesehenen Rückzug von Interpol aus dem Projekt keinen Einfluss nehmen können. Dieser Ausstieg habe der internationalen Bedeutung des Projekts jedoch keinen Abbruch getan. Denn anstelle einer Akademie von Interpol sei eine Anti-Korruptionsakademie als eigene Internationale Organisation gegründet und errichtet worden (International Anti-Corruption Academy – IACA). Die Standortentscheidung für das repräsentative Objekt „Palais Kaunitz“ sei also auch nach Rückzug von Interpol weiterhin gerechtfertigt gewesen.

Dem Land Niederösterreich (und dessen Konsulenten) sei es daher trotz der gravierenden Probleme, die der Austausch der internationalen Projektpartner auf Nutzerseite und bei den Vertretern des Bundes mit sich gebracht habe, gelungen, das Projekt zur Errichtung einer Antikorruptionsakademie erfolgreich umzusetzen. Denn der Erfolg eines solchen Projekts hänge nicht zuletzt von der bereitgestellten (überdurchschnittlichen) Infrastruktur (Bau und Ausstattung) ab. Das Land Niederösterreich habe mit seinem Engagement dazu beitragen können, die mit einem Projektabbruch zweifelsfrei verbunden gewesene Gefährdung der Reputation der Republik Österreich hintanzuhalten. Die Antikorruptionsakademie im Palais Kaunitz sei als internationale Organisation einzigartig und mittlerweile aufgrund des hervorragenden interdisziplinären Wissenstransfers und der hochkarätig besetzten Curricula etabliert und anerkannt.

(3) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beanstandete in ihrer Stellungnahme, dass der RH eine Definition des Begriffs „Projektpartner“ unterlassen habe. Im Rahmen des Projektes habe es eine klare Aufgabenverteilung gegeben. Das Land Niederösterreich wäre für die bauliche Seite und das BMI für den internationalen Bezug verantwortlich gewesen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

5.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem BMI klar, dass die von ihm dargestellten Reibungsflächen zwischen Projektpartnern sehr wohl ein Risikopotenzial für die Erreichung des ursprünglichen Ziels, gemeinsam mit Interpol die Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu etablieren, bargen. Dies bestätigte auch die schlussendlich eingetretene Entwicklung. Ungeachtet dessen würdigte der RH die Mitarbeit des BMI an der Gründung der Anti-Korruptionsakademie positiv, merkte jedoch an, dass der Erfolg der Anti-Korruptionsakademie nicht an deren bloßem Bestehen, sondern an deren Wirkung zu messen sein wird.

Der RH wies gegenüber dem BMI darauf hin, dass mit OLAF – gemäß der ihm vom BMI zur Verfügung gestellten Informationen und Unterlagen – kein Partnerschaftsabkommen vergleichbar mit jenem mit Interpol oder UNODC bestand. Im Übrigen führte der RH die Unterstützung durch OLAF in seinem Prüfungsergebnis bzw. auch in seinem Bericht ausdrücklich an (siehe TZ 5).

(2) Dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. entgegnete der RH, dass er die Aufgaben der am Projekt Beteiligten darstellte (siehe auch TZ 9 und 16 bis 18) und bei seinen Beurteilungen berücksichtigte. Im Zusammenhang mit der vom Land Niederösterreich angeführten erfolgreichen Projektumsetzung verwies der RH auf die Mängel bzw. Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Land Niederösterreich, die er in allen überprüften Themenbereichen feststellte (siehe TZ 16 bis 35).

Kosten

Kosten für den Ankauf der Liegenschaft

6.1 Auf Basis einer Besprechung im BMI erstellte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung am 7. Dezember 2006 einen Aktenvermerk, der – als Grobschätzung definiert – den Wert der anzukauften Liegenschaft mit rd. 2 Mio. EUR bezifferte.

Das von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beauftragte Bewertungsgutachten zum Stichtag 12. Jänner 2007 bezifferte den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR.

Gemäß Kaufvertrag vom 25. Juni 2008 erwarb die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. die Liegenschaft um 2,75 Mio. EUR (ohne Grunderwerbsteuer in Höhe von 96.250 EUR und Eintragungsgebühr in Höhe von 27.500 EUR).

Kosten

Den aktuellen Stand der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft wies die von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH im Mai 2013 übergebene Liste mit rd. 2,88 Mio. EUR aus.

6.2 Der RH wies auf die beträchtliche Steigerung von mehr als 40 % zwischen der Grobschätzung (rd. 2 Mio. EUR) und dem Kaufpreis (rd. 2,88 Mio. EUR) hin.

Umbaukosten des Objektes

7.1 (1) In seinem am 7. Dezember 2006 erstellten Aktenvermerk bezifferte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen einer Grobschätzung die Umbaukosten mit rd. 10 Mio. EUR.

(2) Der mit der Erstellung eines Kostenrahmens für die Umbauarbeiten beauftragte Architekt steckte diesen im Februar 2007 mit rd. 9 Mio. EUR ab. Ein gesamter Dachbodenausbau (mehr Einzelzimmer) erfordere einen Zusatzaufwand von rd. 1 Mio. EUR, insgesamt demnach rd. 10 Mio. EUR. Im Mai 2007 bezifferte er im Rahmen seiner Kostenschätzung die Bandbreite mit rd. 8 Mio. EUR bis 9 Mio. EUR, je nach Umbauaufwand im Dachgeschoss.

(3) Der Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2007 benannte geschätzte „Gesamt-Errichtungskosten“ von 10,88 Mio. EUR („Errichtungs- und Grundkosten nach einer Schätzung des Landes NÖ, Version vom 6. Juni 2007“). Im Zuge der Gebarungsüberprüfung ersuchte der RH im August 2013 das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um Beistellung dieser kostenrelevanten Unterlage. Diese erfolgte aber trotz mehrfacher Urgenz durch den RH bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

(4) Auf Preisbasis 2009 bezifferte der Generalplaner die Umbaukosten (einschließlich zusätzlicher Energieeffizienzmaßnahmen) mit rd. 10,99 Mio. EUR. Nach Plausibilisierung dieses Ansatzes durch das Projektmanagement wies das dem Niederösterreichischen Landtag mit Landtagsvorlage zur Sitzung am 21. Jänner 2010 vorgelegte Budget rd. 10,99 Mio. EUR für die Umbaukosten auf. Laut Antwort des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vom 7. Februar 2013 auf die entsprechende Frage des RH werde dieses beschlossene Budget (Preisbasis 2009) jedenfalls eingehalten werden und die voraussichtliche Abrechnungssumme darunter liegen.

(5) Zur Frage des aktuellen Abrechnungsstandes übergab die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH im Mai 2013 eine Liste, welche die Gesamtinvestitionskosten mit rd. 13,17 Mio. EUR bezifferte. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegen-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

schaft errechneten sich daraus zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung Umbaukosten in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR.

Endgültige Umbaukosten waren nach Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch nicht zu beziffern, weil die endgültige Abrechnung erst nach der noch laufenden Fenstersanierung erfolgen werde.

Im Februar 2014 übermittelte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dem RH eine Liste mit Stand Jänner 2014, welche die Gesamtinvestitionskosten mit rd. 13,19 Mio. EUR bezifferte. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegenschaft errechneten sich daraus Umbaukosten in Höhe von rd. 10,32 Mio. EUR. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dazu mit, dass die Rechnungen im Zusammenhang mit der Fenstersanierung 2013 noch nicht zur Gänze in dieser Summe enthalten wären, es könne aber prognostiziert werden, dass das genehmigte Budget von 10,99 Mio. EUR unterschritten werde.

- 7.2 Der RH beanstandete, dass ihm die der Genehmigung des Gesamtprojektes auf Bundesebene zugrundeliegende Kostenschätzung vom 6. Juni 2007 nicht zur Verfügung gestellt wurde. Deren Inhalte waren für ihn daher nicht dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar.

Er kritisierte, dass der im Ministerratsvortrag angeführte – auf diese Kostenschätzung bezogene – Betrag von 10,88 Mio. EUR offensichtlich an der Untergrenze der o.a. Schätzungen angesetzt war, weil er auch „Grundkosten“ (d.h. Kosten für den Ankauf der Liegenschaft) enthielt. Der RH begründete seine Beurteilung damit, dass das Bewertungsgutachten zum Stichtag 12. Jänner 2007 den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR bezifferte (TZ 6); einschließlich der vom beauftragten Architekten im Mai 2007 erwarteten Kosten für die Umbauarbeiten von rd. 8 Mio. EUR bis rd. 9 Mio. EUR errechneten sich daraus Gesamtinvestitionskosten von rd. 10,85 Mio. EUR bis 11,85 Mio. EUR.

Zum aktuellen Abrechnungsstand stellte der RH kritisch fest, dass die bisherigen Umbaukosten zwar im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten blieben, die im Ministerratsvortrag angegebenen Kosten wegen der dort zusätzlich enthaltenen „Grundkosten“ aber deutlich überstiegen.

Kosten

Gesamtkosten **8** In der nachstehenden Tabelle werden die Entwicklungen der Ankaufs- bzw. Umbaukosten der Liegenschaft sowie der Gesamtkosten dargestellt:

Tabelle 2: Ankaufs-, Umbau- und Gesamtkosten					
Zeitpunkt	Kostenangabe für			Quelle	Anmerkung
	Ankauf der Liegenschaft	Umbaukosten	Gesamtkosten		
			in Mio. EUR		
Dezember 2006	rd. 2	rd. 10	rd. 12	Aktenvermerk des Amtes der NÖ Landesregierung	
Februar 2007	k.A.	rd. 9 (+ 1?) ¹	k.A.	Kostenrahmen des beauftragten Architekten	¹ (+ 1 Mio. für gesamten Dachbodenausbau)
Mai 2007	k.A.	rd. 8 bis 9	k.A.	Kostenschätzung des beauftragten Architekten	(je nach Umbauaufwand Dachgeschoss)
Juli 2007	k.A.	k.A.	rd. 10,88 „Errichtungs- und Grundkosten“	Ministerratsvortrag	angeführte Quelle: Schätzung des Landes NÖ
Jänner 2010	k.A.	rd. 10,99	k.A.	Landtagsvorlage NÖ	einschließlich zusätzlicher Energieeffizienzmaßnahmen
Jänner 2014	rd. 2,88	rd. 10,31 ²	rd. 13,19	Gesamtinvestitionskosten lt. Amt der NÖ Landesregierung	² gerundete Differenz zwischen Gesamt- und Ankaufskosten

Quellen: Amt der NÖ Landesregierung, RH

Finanzierung

Verhandlungen über die Umsetzung und Projektfinanzierung

9.1 (1) Ab November 2005 verhandelten Vertreter des Bundes² und des Landes Niederösterreich mit dem Projektpartner Interpol die Möglichkeit der Ansiedlung einer Anti-Korruptionsakademie in Österreich und grundsätzliche Fragen einer Finanzierung dieses Projektes. Gegenstand der Verhandlungen waren insbesondere Fragen der Kostenaufteilung, der Art und Dauer einer möglichen Förderung der Anti-Korruptionsakademie (zur Refinanzierung der Umbaukosten) und der Risikotragung seitens Bund bzw. Land Niederösterreich. Das Land Niederösterreich äußerte dabei Bedenken hinsichtlich einer bestehenden Rechtsunsicherheit für das Land durch die Immunität der Interpol als Internationale Organisation.

² BMI, BMEIA, BMF

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

(2) Die in den Verhandlungen zur Umsetzung und Projektfinanzierung zwischen Vertretern des Bundes und des Landes Niederösterreich erörterten Varianten zeigten eine große Bandbreite:

- So umfasste die Diskussion auch die Grundsatzentscheidung, ob die Gesamtinvestitionskosten oder nur die Umbaukosten einer Aufteilung zwischen Bund und Land Niederösterreich unterworfen werden sollten. Im Ergebnis blieben die Kosten für den Ankauf der Liegenschaft bei der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zugeordnet. Die Umbau-, Instandhaltungs- und Teile der Erstausstattungskosten wurden aufgeteilt.
- Am Beginn der Verhandlungen stand eine Begrenzung der Förderung durch den Bund auf eine Dauer von drei Jahren, letztlich erfolgte die Einigung auf eine Dauer von 25 Jahren.
- Der Aufteilungsschlüssel der Förderung zwischen Bund und Land variierte zwischen einem zu Beginn der Verhandlungen diskutierten Verhältnis von 65:35 bis zum letztlich erzielten Ergebnis von 50:50.
- Verschiedene Vertragskonstruktionen zur Umsetzung des Projektes und Überlassung des Gebäudes an die Anti-Korruptionsakademie wurden erörtert.³

(3) Eine zunehmende Verhärtung zwischen Bund und Land Niederösterreich ließen die Verhandlungen ab September 2008 erkennen, da dem Land Niederösterreich die Zusagen des Bundes betreffend seiner Beteiligung an der Förderung der Anti-Korruptionsakademie zu unverbindlich waren. Dem Bund genügten die Fortschritte der Verhandlungen nicht, er sah Probleme, das Projekt rechtzeitig fertigstellen und die Anti-Korruptionsakademie im Sommer 2010 eröffnen zu können. Im Rahmen einer Bauherrnbesprechung am 13. Oktober 2008 verfügte der Vertreter des Landes Niederösterreich eine Unterbrechung der Planung und Ausführung.

³ Die beteiligten österreichischen Projektpartner (Bund und Land Niederösterreich) diskutierten auch die Form der Einbindung des ursprünglichen Projektpartners Interpol, eine mögliche Berücksichtigung der Selbsterhaltungsfähigkeit der Anti-Korruptionsakademie und die Rolle der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bei der Vertragsgestaltung sowie eine mögliche Einbindung der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. in die Projektumsetzung.

Finanzierung

(4) Ein am 14. Oktober 2008 vom Land Niederösterreich an das BMI gerichteter Brief verknüpfte den Beginn der Umbauarbeiten mit dem Abschluss einer verbindlichen Vereinbarung zwischen dem Land Niederösterreich und Interpol über die Nutzung des ehemaligen Palais Kaunitz und einer Vereinbarung zwischen dem Land Niederösterreich, dem BMI und Interpol über die Förderung der Miete zur Refinanzierung der Umbaukosten. Nachdem diese noch nicht vorlägen, sehe sich das Land Niederösterreich veranlasst, das Planungs- und Bauverfahren zum Umbau des ehemaligen Palais Kaunitz zu unterbrechen.

Der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vor der anstehenden Beauftragung der ausführenden Gewerke verfügte Planungs- und Ausführungsstopp führte zur Änderung des Terminplanes. Aus der Projektunterbrechung entstanden Mehrkosten bei den Honoraren der Projektsteuerung und -leitung, des Generalplaners und der Örtlichen Bauaufsicht von rd. 158.000 EUR. Die Höhe der Kosten für die laufende rechtliche Beratung von rd. 230.000 EUR war durch die lange Dauer der Verhandlungen über die Modalitäten der Projektfinanzierung mitbegründet.

(5) Nach einem daran anschließenden Schriftverkehr zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich berichtete der Vertreter des Landes Niederösterreich in einer Bauherrschaftsbesprechung im Juli 2009, dass die Landesregierung am 30. Juni 2009 die Errichtung und Mitfinanzierung der Anti-Korruptionsakademie genehmigt habe. Das Protokoll einer Besprechung zu Beginn des Jahres 2010 wies darauf hin, dass zukünftig UNODC, OLAF und die Republik Österreich die Anti-Korruptionsakademie gemeinsam gründen wollen und Interpol nicht mehr Projektpartner sei.

(6) Die Verhandlungen zwischen Bund und Land Niederösterreich über die Kostenaufteilung zwischen den Projektbeteiligten führten letztlich am 2. März 2011 zur Unterfertigung einer Finanzierungsvereinbarung (TZ 10) über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA.

(7) Während der Gebarungsüberprüfung erläuterte das Land Niederösterreich auf Anfrage des RH die Aufnahme der Projektvorbereitung bzw. der Planung ohne Vorliegen einer verbindlichen Finanzierungsvereinbarung bzw. verbindlicher Verträge mit dem Nutzer: Demnach sei für das Land Niederösterreich der „Letter of Intent“ vom 14. Dezember 2006 Grundlage seiner Aktivitäten gewesen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

In der weiteren Phase der Vorbereitung, Planung und Ausführung des Bauvorhabens hätten die Vertreter des Bundes – und bis 2010 die Vertreter von Interpol – betont, dass sie an der raschen Inbetriebnahme der Anti-Korruptionsakademie interessiert wären. Das Land Niederösterreich habe keinen Zweifel daran gehabt, dass die anderen Beteiligten ihre Zusagen einhalten. Dies wäre durch die Unterfertigung der Verträge (Anmerkung RH: Finanzierungsvereinbarung, Mietvertrag) letztlich auch erfolgt.

- 9.2 Der RH sah die Dauer und den Verlauf der ab November 2005 geführten Verhandlungen, die erst im März 2011 zu einer definitiven Vertragsunterfertigung führten, kritisch. Er betonte, dass auch unter Berücksichtigung der Komplexität der Projektumsetzung (zahlreiche Beteiligte, internationale Aspekte etc.) eine raschere Umsetzung möglich gewesen sein sollte (TZ 5).

Der RH verwies kritisch auf die vermeidbaren Mehrkosten infolge der Nichteinigung über die Projektfinanzierung von mindestens 158.000 EUR. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich daher, künftig die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für Projekte so rechtzeitig zu klären, dass Mehrkosten vermieden und die Abwicklung durch offene Fragen (wie bspw. betreffend Kostenaufteilung, Art und Dauer einer möglichen Förderung und der Risikotragung) nicht behindert und verzögert werden.

- 9.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI sei die Finanzprokuratur als Fachorgan für den Bund in allen wesentlichen Verhandlungspunkten für das BMI eingebunden gewesen.*

Dass BMI sei immer bemüht, Verhandlungen im Rahmen eines Projektes so kurz und effizient wie möglich zu halten. Im Nachhinein betrachtet wäre eine kürzere Verhandlungsdauer im gegenständlichen Projekt wünschenswert gewesen. Angesichts der Komplexität des Projekts (u.a. innerstaatliche und interministerielle Koordinierung, Koordinierung Bund-Land-Gemeinde bei paralleler interdependenter Verhandlung mit drei internationalen Einrichtungen/Organisationen) seien die Verhandlungen allerdings faktisch nicht schneller durchführbar gewesen.

Die Ansiedlung einer neuen internationalen Einrichtung/Organisation sei ein konstanter, sich über längere Zeit hinziehender, sich (weiter-) entwickelnder Verhandlungsprozess. Insofern seien auch quasi-normative Reduzierungen – wie etwa ex-post Berechnungen, ob es in Laxenburg auch billigere Mietobjekte gegeben hätte – nicht wirklich zutreffend. Das Verhandlungsbestreben sei in erster Linie gewesen, die IACA überhaupt nach Österreich zu bringen – wenn nötig auch unter Anbie-

Finanzierung

ten eines attraktiven Standortes – und hier aufzubauen, was letztendlich auch vollinhaltlich und erfolgreich geschehen sei. Im Rahmen der Prüftätigkeit des RH zur Rolle und den (eigentlichen) Zielen Interpols in der Projektabwicklung wäre auch eine andere Sichtweise zulässig gewesen. Der Prüfbericht würdige nicht, dass – bei allen zum Teil massiven Schwierigkeiten in der Projektumsetzung – die langfristig gesicherte Nutzung des Palais Kaunitz, durch die Einrichtung einer eigenständigen Internationalen Organisation mit inzwischen 56 Mitgliedstaaten auf wesentlich sichereren Fundamenten stehe, als dies selbst idealerweise unter Interpol der Fall hätte sein können. Interpol habe auch als Organisation ihr Engagement nicht nur in Österreich, sondern in Europa ab Mitte 2009 (anfänglich noch klandestin) stark nach unten gefahren, weil ihr u.a. durch die Regierung in Singapur ein hochmodernes Bürogebäude als neues Technologiezentrum von Plan weg versprochen worden sei und derzeit errichtet werde (geplante Eröffnung 2015).

(2) Das Land Niederösterreich stimmte dem RH grundsätzlich zu, jedoch müsse bei einer genaueren Betrachtung dieses Projekts auch der internationale Konnex – insbesondere die Komplexität der Ansiedelung einer internationalen Organisation –, die vielschichtige Struktur der Beteiligten auf Seiten des Bundes, die Größenordnung des Bauprojekts sowie der Zeitdruck miteinfließen.

Ein Projekt dieser Größenordnung bereits so vorzubereiten, dass es im Projektverlauf zu keinen Änderungen bzw. offenen Fragen kommt, sei in der Praxis nicht durchführbar. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt der Projektrealisierung habe Einigkeit über alle wesentlichen Vertragsbedingungen in Bezug auf Finanzierung, Förderung sowie Bestandsthemmen bestanden.

Lediglich die schriftliche Ausfertigung der Verträge sei zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Sowohl das Land Niederösterreich, das BMI als auch Interpol hätten eine möglichst rasche und reibungslose Projektumsetzung zum Ziel gehabt. Zudem seien für das Land Niederösterreich keine Gründe vorgelegen, an den Zusagen des Partners BMI zu zweifeln. Ohnedies seien die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen von den Vertragspartnern bereits im „Letter of Intent“ vom 14. Dezember 2006 („LOI“) festgehalten worden.

9.4 (1) Der RH betonte gegenüber dem Land Niederösterreich, dass die rechtzeitige Klärung von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie die Vermeidung bzw. Reduktion von Mehrkostenforderungen u.a. bei Projektänderungen zu den wesentlichen Aufgaben eines Bauherrn bei der Realisierung eines Bauprojekts zählen. Zudem

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

waren die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen eben nicht zu einem frühen Zeitpunkt der Projektrealisierung geklärt. Die Uneinigkeit darüber hatte eine Projektunterbrechung und damit verbundene Mehrkosten von 158.000 EUR zur Folge (siehe TZ 5).

(2) Der RH hielt dem BMI entgegen, dass er seine Beurteilung sehr wohl unter Berücksichtigung der Komplexität des Projektes vornahm. Auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, sollte unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen. Dies gilt auch für einen allfälligen Vergleich von Mietkosten. Er blieb daher bei seiner Kritik.

Abschluss der
Finanzierungs-
vereinbarung

- 10.1 Zur Festlegung, welchen Anteil der Kosten die Projektbeteiligten übernahmen, schlossen der Bund (Republik Österreich, vertreten durch das BMI) und das Land Niederösterreich am 2. März 2011 eine Finanzierungsvereinbarung über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung zur Finanzierung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausstattung der IACA ab. Die Übergabe der Liegenschaft mit dem umgebauten Gebäude an den Nutzer war aber bereits im August bzw. September 2010 erfolgt.

Während der Gebarungsüberprüfung begründeten das Land Niederösterreich und das BMI diesen Umstand mit redaktionellen Feinabstimmungen und Termingründen; über den wesentlichen Inhalt der Finanzierungsvereinbarung habe bereits früher Einvernehmen bestanden. Das BMI wies auch auf eine textliche Finalisierung nach zustimmender Einsichtsbemerkung des BMF am 24. Jänner 2011 hin.

- 10.2 Der RH beanstandete, dass der Abschluss der Finanzierungsvereinbarung erst rund ein halbes Jahr nach der Übergabe an den Nutzer erfolgte. Er wies – auch unter Berücksichtigung der angeführten Argumente der Beteiligten – darauf hin, dass die Finanzierung von Projekten grundsätzlich bereits vor deren Umsetzung zu klären und rechtsverbindlich abzuschließen wäre. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich daher, künftig für eine rechtzeitige Klärung der Finanzierung zu sorgen.

Beschlussgrundlagen
zur Finanzierungsver-
einbarung

- 11.1 Die der Finanzierungsvereinbarung zugrunde gelegten fixierten Umbaukosten standen im Zusammenhang mit budgetären Beschlussfassungen:

Finanzierung

- Der am 11. Juli 2007 beschlossene Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2007 enthielt geschätzte „Gesamt-Errichtungskosten“⁴ von 10,88 Mio. EUR. Hingewiesen wurde darin auch auf zusätzliche Erstausstattungskosten in Höhe von 760.000 EUR als Einmalzahlung.
- Der Niederösterreichische Landtag beschloss auf der fortgeschriebenen Preisbasis Mai 2009 und Landtagsvorlage vom 12. Jänner 2010 die Genehmigung von Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR (TZ 7). Dieser Betrag enthielt einen Kostenanteil von rd. 917.000 EUR für die Förderung der Erstausstattung. Einen Hinweis auf eine zusätzliche Einmalzahlung für Erstausstattungskosten enthielt der dem Landtag vorgelegte Genehmigungsantrag nicht direkt.⁵

Die Genehmigung in der Landtagssitzung am 21. Jänner 2010 erfolgte auf Basis der als Kostenrahmen vorgelegten Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR, eine Erörterung einer zusätzlich zu übernehmenden Einmalzahlung fand nicht statt.

- 11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im Ministerrat im Juli 2007 beschlossene Summe von 10,88 Mio. EUR Kosten für den Ankauf der Liegenschaft („Grundkosten“) und Umbaukosten enthielt, wogegen dieselbe Summe in der im März 2011 abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) allein für die Umbaukosten angesetzt wurde.

Der RH beanstandete, dass der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag keine vollständige Kostenangabe enthielt, weil die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausstattung nicht explizit angeführt waren. Er erfüllte daher nicht die einer Beschlussfassungsgrundlage abzuverlangenden Anforderungen an Transparenz und Vollständigkeit.

Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung einerseits verabsäumte, die Entscheidungsträger transparent und umfassend über die Kostenfolgen ihrer Beschlüsse zu informieren und andererseits in der Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) die vorgängigen Beschlussfassungen sowie die zugrundeliegenden Kostenermittlungen transparent und stimmig inhaltlich umzusetzen. Er sah daher keine ausrei-

⁴ Errichtungs- und Grundkosten nach einer Schätzung des Landes Niederösterreich - Version vom 6. Juni 2007

⁵ Lediglich in einer Beilage angeführt war ein Konzept der Finanzierungsvereinbarung mit Stand November 2009. Diese enthielt einen Absatz, in dem eine jeweils zu 50 % vom BMI und vom Land Niederösterreich zusätzlich zu übernehmende Einmalzahlung für Erstausstattungskosten in der Höhe von rd. 907.000 EUR angeführt war.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

chende Deckung der in der Finanzierungsvereinbarung getroffenen Regelungen durch die vorangegangenen Beschlüsse.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich und dem BMI, künftig Entscheidungsgrundlagen transparent und vollständig aufzubereiten, auf klare inhaltliche Abgrenzungen und Definitionen zu achten und der Transparenz bei der Abwicklung von Förderungen ein besonderes Augenmerk zu schenken.

11.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde es diese Empfehlung im Zuge des aktuell laufenden Projektes „Förderwesen des BM.I“ aufnehmen und pro futuro berücksichtigen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei zum Thema Erstausrüstung festzuhalten, dass im Landtagsbeschluss vom 12. Jänner 2010 ausdrücklich auf die „Finanzierungsvereinbarung“ als Grundlage verwiesen werde. Die Finanzierungsvereinbarung, die einen Teil der Entscheidungsgrundlage bildete, halte in den Punkten IV und VI unmissverständlich fest, dass die Erstausrüstung keinen Bestandteil der Errichtungskosten darstelle. Die inhaltliche Abgrenzung sei somit klar und die Definition eindeutig formuliert. Auch sei die Einbeziehung eines Vertrages als Beilage in die Beschlussfassungsdokumente üblich, weshalb auch für die Bundesregierung, die Niederösterreichische Landesregierung und den Niederösterreichischen Landtag die erforderliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihrer Entscheidungsgrundlage gewährleistet gewesen sei.

11.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag vom 12. Jänner 2010 einerseits die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit anführte; andererseits wies die im Genehmigungsantrag enthaltene Aufgliederung zwei Teilbeträge von rd. 350.000 EUR und rd. 560.000 EUR für „Förderung Erstausrüstung“ als Bestandteil der Errichtungskosten von rd. 10,99 Mio. EUR aus. Der RH verblieb deshalb bei seiner Kritik und bekräftigte seine Empfehlung.

Inhalte der Finanzierungsvereinbarung

12.1 (1) Die in der Finanzierungsvereinbarung – nach umfangreichen Verhandlungen über deren Ausgestaltung (TZ 9) – getroffene Aufteilung der Kosten erfolgte mit einer Übernahme von je 50 % des Hauptmietzinses in Form einer Förderung. Die Vertragspartner vereinbarten auch, dass zur Instandhaltung und zur Instandsetzung des Bestandsgegenstandes pro Jahr jeweils 0,5 % (gesamt 1 %) der zugrunde gelegten Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR wertgesichert in eine Instandhal-

Finanzierung

tungsrücklage einzuzahlen waren. Die daraus finanzierten Maßnahmen waren mit dem BMI und dem Land Niederösterreich abzustimmen.

(2) In der Finanzierungsvereinbarung erfolgte die Berechnung des Hauptmietzinses (TZ 14) in Höhe von monatlich rd. 46.000 EUR (zinsabhängig) auf Basis von mit 10,88 Mio. EUR vereinbarten Umbaukosten. Nicht Bestandteil der Umbaukosten sollten gemäß Punkt IV der Finanzierungsvereinbarung die Kosten

- für den Ankauf der Liegenschaft sowie
- für Teile der Erstausrüstung der IACA in der Höhe von rd. 907.000 EUR sein.

Bezüglich dieses Betrages für Teile der Erstausrüstung der IACA in der Höhe von rd. 907.000 EUR legte die Finanzierungsvereinbarung weiter fest, dass die Republik Österreich und das Land Niederösterreich diese Kosten als zusätzliche Förderung in Form einer Einmalzahlung in Höhe von je 50 % an die IACA leisten werden.

(3) Betreffend „Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten“ enthielten aber bereits vorgängige Dokumente unterschiedliche Angaben:

- Der Aktenvermerk vom 7. Dezember 2006 des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung enthielt in seiner Grobschätzung der Umbaukosten (rd. 10 Mio. EUR) einen Anteil für Einrichtungskosten von rd. 1,4 Mio. EUR.
- Der mit der Erstellung einer Kostenschätzung für die Umbauarbeiten (TZ 7) beauftragte Architekt bezifferte im Mai 2007 den Anteil der Einrichtung an den Umbaukosten (rd. 8 Mio. EUR bis 9 Mio. EUR) mit rd. 760.000 EUR.
- In einem BMI-Dokument vom 16. Juli 2007 waren Umbaukosten („Gesamterrichtungskosten“) einschließlich Erstausrüstung in Höhe von 10,88 Mio. EUR angeführt.

(4) Die zur Kostenverfolgung im Quartalsbericht 3/2010 enthaltene Tabelle „Kostenstand zum 30.11.2010“ bezifferte die Summe der Umbaukosten mit 11,12 Mio. EUR. Diese enthielt einen Anteil von rd. 872.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung. Die im Mai 2013 dem RH zur Frage des aktuellen Abrechnungsstandes von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übergebene Liste mit Umbaukosten

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR (TZ 7) enthielt Einrichtungskosten, und zwar in Höhe von rd. 644.000 EUR.

(5) Wie unter (3) erläutert, waren „Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten“ in mehreren Dokumenten Bestandteil der Umbaukosten und damit anteilig in der Berechnungsgrundlage für den Hauptmietzins enthalten. Eine zusätzliche Förderung dafür im Wege einer Einmalzahlung hätte einer Doppelförderung entsprochen.

(6) Im Zuge der Gebarungsüberprüfung beantwortete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung eine entsprechende Anfrage des RH damit, dass bisher von den beiden Vertragspartnern an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. noch nichts bezahlt worden sei, aber noch Zahlungen zu erwarten wären. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte weiter aus, dass der zusätzliche Betrag von 907.000 EUR auf ausdrücklichen Wunsch von Interpol in den Vertrag aufgenommen worden sei. Dadurch sei aber die Schnittstelle zwischen „Erstausrüstung“ und „Einrichtung“ zu definieren gewesen und es habe die Projektsteuerung dafür rechtzeitig vor Baubeginn eine Definition getroffen.

Diese auf Anfrage des RH während der Gebarungsüberprüfung beige-stellte Definition vom 28. Mai 2008 gliederte „Einrichtung“ und „Ausstattung“ (jeweils bestehend aus Mobilien und Medieneausrüstung) auf und unterschied zwischen

Einrichtung (im Budget erfasst, fix eingebaut)	rd. 289.000 EUR
Einrichtung (im Budget erfasst, Vorschlag PM ¹)	rd. 618.000 EUR
Summe Einrichtung	rd. 907.000 EUR
und	
Ausstattung (nicht im Budget erfasst)	rd. 845.000 EUR

¹ Projektmanagement, entspricht Projektsteuerung und -leitung

(7) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beurteilte den – unter (4) angeführten – „Kostenstand zum 30.11.2010“ als Information an den Auftraggeber, dieser habe jedoch keine rechtliche Bedeutung im Zusammenhang mit der Finanzierungsvereinbarung. Wie aus der Finanzierungsvereinbarung ersichtlich sei, habe das Land Niederösterreich im Wege der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. das Baukosten- und Terminrisiko übernommen, weil der Kostenbeitrag des

Finanzierung

BMI mit 50 % von 10,88 Mio. EUR gedeckelt sowie ein spätester Fertigstellungstermin vereinbart worden sei.

Vor diesem Hintergrund seien die in der Vereinbarung angeführten 10,88 Mio. EUR als „Fixbetrag“ anzusehen, der für Zwecke der Mietberechnung weder über- noch unterschreitbar sei. Dies unabhängig davon, wieviel für Einrichtung (als Bestandteil der Umbaukosten) verausgabt wird. Richtig sei, dass das Erstausbudget als zusätzliche Budget-Reserve (aus Sicht des Landes Niederösterreich bzw. der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.) als Abgeltung für das übernommene Baukosten- und Terminrisiko angesehen werden könnte. Eine Doppelförderung könne daher nicht vorliegen.

(8) Das BMI vertrat während der Gebarungsüberprüfung auf Anfrage des RH folgende Auffassung:

- Die in der Finanzierungsvereinbarung mit 10,88 Mio. EUR definierte Höhe der Umbaukosten sei ein Fixbetrag, dessen Über- oder Unterschreitung keinen Einfluss auf die daraus berechnete Miethöhe habe.
- Betreffend Förderung der Erstausbudget habe das BMI gemäß Finanzierungsvereinbarung eine 50 %ige Förderung des Gesamtförderbetrages von rd. 907.000 EUR zu leisten.
- Die Kosten der Erstausbudget würden im gesamten Ausmaß zunächst von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. vorfinanziert und dann an die souveräne Rechtsperson IACA gegen Entgelt übertragen. In diesem Zusammenhang habe es seitens des BMI noch keine Zahlungsflüsse gegeben. Mit Vorlage der entsprechenden Nachweise seitens der IACA werde das BMI nach deren Prüfung einen Fördervertrag aufsetzen und die darin vorgesehene Zahlung leisten.

12.2 (1) Der RH vermisste eine durchgängige und eindeutige Verwendung der Begriffe bzw. deren jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten. Die Formulierungen der Finanzierungsvereinbarung betreffend zusätzliche Förderung der Erstausbudget in Form einer Einmalzahlung standen nach der Beurteilung des RH im Widerspruch zur Grobschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, zur Kostenschätzung und zum BMI-Dokument.

Der RH kritisierte die fehlende Eindeutigkeit der Begriffe bzw. deren fehlende jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten, weil diese die Kostengrundlagen nicht zweifelsfrei umsetzten und ein Risikopo-

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

tenzial für eine mögliche Doppelförderung (einerseits über die Miete, andererseits über die Einmalzahlung) der Erstausrüstung im Wege der Finanzierungsvereinbarung begründeten. Der RH verwies dazu auf die oben aufgezeigten, in den Umbaukosten enthaltenen Einrichtungskosten in Höhe von rd. 644.000 EUR und die darin begründete mögliche Doppelförderung.

(2) Der RH vermochte sich der Einschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung hinsichtlich der Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten nicht anzuschließen, weil der Beschluss des Niederösterreichischen Landtags vom 21. Jänner 2010 Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR – einschließlich eines Kostenanteils von rd. 917.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung – umfasste. Er hielt auch die Berücksichtigung eines Wunsches von Interpol nicht für zulässig, weil dies der Beschlussfassung widersprach.

(3) Zur Schnittstelle zwischen „Einrichtung“ und „Ausstattung“ stellte der RH fest, dass der Betrag von rd. 907.000 EUR als im Budget erfasst eingestuft wurde, ihn demnach offensichtlich auch die Projektsteuerung als Bestandteil der genehmigten Umbaukosten und damit der Grundlage für die Berechnung des Hauptmietzinses betrachtete. Der RH sah sich damit in seiner Beurteilung, wonach eine zusätzliche Einmalzahlung einer Doppelförderung entsprechen würde, bestätigt und empfahl dem Land Niederösterreich und dem BMI, einer möglichen Doppelförderung entgegenzuwirken.

(4) Zur Bedeutung des Kostenstands der Projektsteuerung, dem das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung keine rechtliche Bedeutung im Zusammenhang mit der Finanzierungsvereinbarung zuerkannte, hielt der RH fest, dass dieser eine Dokumentation und Aufgliederung der entstandenen Kosten darstellt. Dieser Aufgliederung kommt daher zweifellos eine Bedeutung für die Finanzierungsvereinbarung zu, weil diese ja Regelungen für die unterschiedliche Kostentragung einzelner Kostenelemente trifft.

(5) Dem vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dargelegten Verständnis, der Einrichtungsanteil der Umbaukosten wäre als Risikoabgeltung zu verstehen, hielt der RH entgegen, dass dies den Transparenzanforderungen einer Projektabwicklung widerspricht, denen zufolge Risikoansätze bzw. Reserven offenzulegen, kostenmäßig zu bewerten und auszuweisen sind. Der RH empfahl dem BMI, künftig eine derartige Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden.

Finanzierung

(6) Der RH hielt die Vereinbarung des Fixbetrages von 10,88 Mio. EUR als Berechnungsgrundlage für die Miete – ohne dessen Koppelung an eine transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte – für nicht zweckmäßig. Er beanstandete daher die Vorgangsweise des BMI und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bei der inhaltlichen Konzeption der Finanzierungsvereinbarung.

- 12.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI sei es immer bemüht, Doppelförderungen zu vermeiden. Deswegen sei bereits in der Finanzierungsvereinbarung zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Bestandzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA unter Punkt VI festgelegt worden, dass „... die dem Land Niederösterreich oder allenfalls dem Bund entstehenden Kosten der aufgrund technischer oder planerischer Notwendigkeiten bereits im Rahmen der Umbau- und Renovierungsarbeiten des Bestandobjektes installierten Teile der Erstausrüstung auf diese Förderung angerechnet werden“. Dadurch werde auch eine Reduktion der Einmalzahlung ermöglicht.*

Zwischenzeitlich seien erste Nachweise beim BMI eingelangt. Diese Unterlagen würden nun einer intensiven Prüfung unterzogen, bevor ein entsprechender Fördervertrag über die darin vorgesehene Zahlung aufgesetzt werde. Nach wie vor seien keine diesbezüglichen Zahlungen geflossen.

Zur Empfehlung des RH, künftig eine Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden, kündigte das BMI an, dies künftig zu berücksichtigen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine Doppelförderung der Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten vertraglich ausgeschlossen. Potenzial für eine Doppelförderung sei nur bei Auslegung der Finanzierungsvereinbarung und des Mietvertrages entgegen dem Willen der Vertragsparteien gegeben.

Der Sinn der bewusst gewählten Fixpreisvereinbarung erhelle schon daraus, dass zwischen Land Niederösterreich und BMI eine klare Aufgabenverteilung bei der Ansiedelung der IACA vorgenommen worden sei. Das Land Niederösterreich habe die Verantwortung für alle mit dem Bauvorhaben im engeren Zusammenhang stehenden Risiken übernommen, nicht aber das Thema der Ansiedelung einer internationalen Organisation als Nutzer, für die das BMI verantwortlich gewesen sei. Sämtliche, bei jedem Bauvorhaben systemimmanent gegebenen Unsicherheiten betreffend das Kosten-, Termin- und/oder Qualitätsrisiko seien somit beim Land Niederösterreich gelegen. Als Ausgleich für die umfassende Risikoübernahme sei mit dem BMI ein Fixpreis verein-