

tungen. Schlussendlich lag die Agentur A mit einem Abstand von 0,32 (von insgesamt 100) Punkten vorne. In der Bewertungskommission war kein unabhängiger Marketingexperte stimmberechtigtes Mitglied. Die Vorgangsweise der Bewertung schloss für den RH nicht aus, dass das Verfahren dahingehend beeinflusst wurde, ein bestimmtes Unternehmen (Agentur A) zu beauftragen, und nicht, in einem fairen Wettbewerb den Bestbieter zu ermitteln. Das BMVIT beauftragte damit eine vergleichbare Leistung (Ähnlichkeit der Angebote) zu einem um rd. 32 % höheren Preis. (TZ 25)

Die BBG gab den unterlegenen Bietern die Zuschlagsentscheidung ohne Nennung der Bewertungspunkte des Zuschlagsempfängers und des jeweils eigenen Angebots bekannt. Damit wurde diesen Bietern eine Grundlage für ihre Entscheidung, gegen die Vergabeentscheidung Rechtsmittel zu ergreifen, vorenthalten. Erst auf Anfrage der Agentur B am Tag vor Ende der Stillhaltefrist übermittelte die BBG nähere Informationen inkl. Punktestand. Nach Ende der Stillhaltefrist erteilte die BBG den Zuschlag an die Agentur A. (TZ 25)

Die Agentur B führte gegen die Agentur A einen Zivilprozess wegen Verletzung des Urheberrechts, der zur Zeit der Geburgsüberprüfung noch nicht abgeschlossen war. Im Rahmen des Verfahrens forderte ein Sachverständiger beide Agenturen auf, Unterlagen zur Genese der Kampagne vorzulegen. Die Agentur B kam der Aufforderung umfassend nach, die Agentur A legte ein dreiseitiges handschriftliches Konzept vor. Vorbehaltlich einer rechtskräftigen Entscheidung im Prozess zur Verletzung des Urheberrechts erachtete es der RH für nicht ausgeschlossen, dass Informationen zum Erstantrag der Agentur B außerhalb des eigentlichen Vergabeprozesses an die Agentur A geflossen waren. (TZ 25)

Die Agentur B schloss sich weiters als Privatklägerin dem Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft gegen die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, eine Mitarbeiterin des Kabinetts der Bundesministerin und gegen zwei Mitarbeiter der Agentur A in Bezug auf das Vergabeverfahren an. Das Verfahren wurde hinsichtlich des Vorwurfs der Untreue eingestellt, hinsichtlich des Vergehens der Verletzung des Amtsgeheimnisses bis zur Beendigung des Urheberrechts-Verfahrens abgebrochen. (TZ 25)

Kurzfassung

Um beim Vergabeverfahren zur Kampagne „Alkohol am Steuer“ einen Informationsfluss zu Inhalten des Erstangebots der Agentur B durch Mitarbeiter des BMVIT an die Agentur A ausschließen zu können, ersuchte der RH das BMVIT im Jänner 2014 um Übermittlung aller im Zeitraum der Ausschreibung zwischen dem BMVIT und Agentur A gesendeten E-Mails bzw. deren Inhalte. Das BMVIT verweigerte die Übermittlung der angefragten E-Mails. Eine Übermittlung aller, im angegebenen Zeitraum angefallenen E-Mails sei technisch nicht möglich und würde auch aufgrund der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes nicht erfolgen.

Im Februar 2014 ersuchte der RH das BMVIT daher um einen Gesamtauszug aus dem Quellsystem über alle im überprüften Zeitraum von der Domain @bmvit.gv.at aus intern und extern gesendeten und empfangenen E-Mails mit Sender, Empfänger, Sende- bzw. Empfangszeitpunkt, Betreff und Größe. Dieser umfassende Erhebungsansatz des RH sollte für ihn das Risiko allfälliger, selektiver Löschung einzelner E-Mails durch die überprüfte Stelle ausschließen. Aus dieser Gesamtauflistung sollten die für die Gebarungsüberprüfung relevanten E-Mails durch den RH ausgewählt und für einzelne E-Mails die Inhalte und Attachments vom BMVIT angefordert werden. Im März 2014 verweigerte das BMVIT auch die Übermittlung dieser Informationen. (TZ 26)

Der RH stellte daraufhin im Mai 2014 beim VfGH einen Antrag auf Entscheidung einer Meinungsverschiedenheit gemäß Art. 126a B-VG. Der VfGH wies im Oktober 2014 den Antrag des RH auf Einsicht in einen Auszug aus dem Quellsystem ab. Es war daher nicht auszuschließen, dass ein Informationsfluss zu Inhalten des Erstangebots der Agentur B vom BMVIT zur Agentur A stattgefunden hatte. (TZ 26)

Im Anschluss an die Vergabeentscheidung wurde das Preisblatt des Angebots in Abstimmung zwischen der Agentur A und dem Kabinett der damaligen Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie abgeändert. Unter Beibehaltung der Gesamtkosten wurden die Kosten für Plakat und neue Werbeformen auf Null reduziert und deren Umsetzung damit gestrichen, die Länge des zu realisierenden TV-Spots erhöht und dessen Kosten um rd. 24 % angehoben. Damit lag nach Ansicht des RH eine wesentliche Leistungsänderung vor, deren Bewertung im Vergabeverfahren zu einem anderen Ergebnis hätte führen können. (TZ 27)

Wären ausschließlich die realisierten Leistungen (ohne Plakat und neue Werbeformen) hinsichtlich Preis und Qualität bei der Auswahl des Bestbieters beurteilt worden, wäre die Agentur B als Erstgereihte aus der Bewertung der Angebote hervorgegangen. (TZ 27)

Der Slogan der Kampagne war eines der wesentlichen Qualitäts-Bewertungskriterien. Die Agentur A erhielt für ihren Slogan „Alkohol am Steuer. Das Letzte.“ doppelt so viele Punkte wie die Agentur B für ihren Slogan „Alkofahrten sind das Letzte.“. Da nach der Vergabeentscheidung der Slogan völlig verändert wurde („Alkohol am Steuer: Können Sie damit leben?“), lag eine Leistungsänderung vor. Es bestand die Möglichkeit, dass die Bewertung des tatsächlich realisierten Slogans zu einem anderen Ergebnis der Bewertungskommission geführt hätte. (TZ 27)

Zusätzlich zu den von der Ausschreibung umfassten Leistungen beauftragte das BMVIT zeitnah zum Start der Kampagne drei Advertorials mit Fotos der damaligen Frau Bundesministerin (allein, gemeinsam mit einem ehemaligen Sportler und gemeinsam mit einem Sportverein). Die Gesamtkosten für die freihändig an die Agentur A vergebenen Kreativleistungen für die Advertorials lagen bei rd. 150.000 EUR inkl. USt und überstiegen damit den Schwellenwert für eine Direktvergabe (100.000 EUR exkl. USt). Die im Vergleich zum Inserat wesentlich höheren Kosten der einzelnen Advertorials stellten nach Ansicht des RH die Angemessenheit des Preises in Frage. Die Advertorials erhöhten die Gesamtkosten für die Kreativleistungen um rd. 55 %. Die Schaltungskosten der Advertorials machten mit insgesamt rd. 1,35 Mio. EUR über 60 % des gesamten Schaltvolumens (rd. 2,21 Mio. EUR) in den Printmedien aus. (TZ 28)

Bei der Umsetzung der Kampagne wurde mit rd. 66 % des Schaltvolumens der überwiegende Anteil in Printmedien und nur rd. 29 % in den Medien Fernsehen, Hörfunk und Kino beauftragt. Ursprünglich war bei der Umsetzung der Kampagne eine stärkere Nutzung des bewegten Bildes (Fernsehen und Kinospots) geplant. Einzelne Printmedien erhielten durch deren Reichweite nicht gerechtfertigte hohe Beauftragungen. (TZ 29)

Kampagne „Pass auf mich auf – Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“

Bei dieser Kampagne nahm die Agentur die Auswahl und Beauftragungen der Schaltungen in den Medien vor. Es wurde ein ausgewogener Medienmix gewählt als bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ und es war eine stärkere Relation zwischen der relativen Reichweite der beauftragten Printmedien und der Höhe des jeweiligen Schaltvolumens gegeben. (TZ 30)

Kurzfassung

Abwicklung der Projekte

Die Mitarbeiter der Abteilung ST2 des BMVIT begutachteten die Zwischen- bzw. Schlussberichte der Projekte inhaltlich und stellten gegebenenfalls entsprechende Nachforderungen. Für das Termin- und Finanz-Controlling der Förderungen und Aufträge fehlten einheitliche Vorgaben. Die Mitarbeiter der Abteilung ST2 setzten mehrere, voneinander unabhängige Instrumente ein. Ein einheitliches, elektronisches Projektmanagement, das einen raschen und vollständigen Überblick über die Termine und Verpflichtungen des BMVIT sowie der Förder- und Auftragnehmer ermöglichte und automatisierte Abfragen erlaubte, existierte nicht. (TZ 31)

Die Fördernehmer hatten vor der Auszahlung sowohl Sachberichte als auch Originalbelege vorzulegen. In der Praxis akzeptierten Mitarbeiter der Abteilung ST2 wiederholt Belege, die nicht den Vorgaben entsprachen. Der Verkehrssicherheitsfonds förderte Bewirtungen mit alkoholischen Getränken, inhaltlich und zeitlich nicht im direkten Zusammenhang mit dem geförderten Projekt stehende Leistungen und Leistungen, die vertraglich anders vereinbart waren. Belege wurden nicht in Höhe der Förderung, sondern komplett entwertet. Damit lagen Mängel bei der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Unterlagen vor. Der tatsächliche Zahlungsfluss war nicht nachzuweisen. Der Hinweis auf die Förderung durch den Verkehrssicherheitsfonds fehlte bei mehreren Veröffentlichungen. (TZ 32)

Die „Richtlinien für Förderungen und Aufträge zur Steigerung der Verkehrssicherheit aus Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds“ waren die wesentliche Basis für die Gewährung von Förderungen und die Erteilung von Aufträgen. Sie wurden nach einer umfassenden Überarbeitung der Richtlinien (Erstfassung: 1999) im Jahr 2011 neu veröffentlicht und im Jahr 2012 geringfügig abgeändert. Das BMVIT zählte Infrastrukturmaßnahmen zu den nicht förderbaren Kosten. Eine entsprechende Regelung fehlte in den Richtlinien. Weiters fehlten Festlegungen bezüglich Ausgaben, die nicht mit Verkehrssicherheit vereinbar waren. Es gab keine Regelung, welche Beiratsmitglieder stimmberechtigt waren. Die Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds konnte geförderte Projekte bis zu 15.000 EUR genehmigen. Eine analoge Regelung zu Aufträgen fehlte. Damit waren die Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds teilweise unvollständig, fehlerhaft bzw. nicht mehr aktuell. (TZ 33)

Wirkungen des Verkehrssicherheitsfonds

Das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 nannte als Hauptziele die Reduktion der im Straßenverkehr Getöteten um 50 %, der durch Verkehrsunfälle Schwerverletzten um 40 % und der Unfälle mit Personenschäden um 20 % bis zum Jahr 2020. Die klaren, quantifizierten Ziele des Verkehrssicherheitsprogramms waren positiv zu werten. (TZ 34)

Die Calls des Verkehrssicherheitsfonds waren hinsichtlich der Zielsetzungen eher allgemein und thematisch offen gehalten. Der zweite und dritte Call nahmen in den Fragestellungen und Zielsetzungen keinen konkreten Bezug zu Themenfeldern oder Maßnahmen des bereits veröffentlichten Verkehrssicherheitsprogramms 2011 bis 2020. Den Konnex zum Verkehrssicherheitsprogramm mussten die Antragsteller im Förderansuchen herstellen. Diese Verweise fehlten teilweise bzw. waren in ihrer Detailliertheit sehr unterschiedlich. (TZ 34)

Bei der Kampagne „Verkehrssicherheit“ im Jahr 2008 fehlten Zielvorgaben. Bei den folgenden Kampagnen zur Bewusstseinsbildung nahm im Lauf des überprüften Zeitraums die Klarheit der inhaltlichen Vorgaben zu und es wurden zunehmend quantifizierte Wirkungsziele entwickelt. Es gab keine bzw. eine sehr breite Definition der Zielgruppe. (TZ 34)

Evaluierung der Zielerreichung

Das Verkehrssicherheitsprogramm 2002 bis 2010 verfehlte seine Zielsetzungen: die Anzahl der Getöteten sank statt um 50 % um 45,1 %, die Anzahl der Unfälle mit Personenschäden um 14,3 % statt um 20 %. Das im Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 gesetzte Zwischenziel 2015 für die Reduktion der Verkehrstoten um 25 % auf unter 466 Getötete wurde im Jahr 2013 mit 453 Verkehrstoten erreicht. (TZ 35)

Die Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds sahen seit dem Jahr 2011 eine Evaluierung der Gesamtheit der aus dem Verkehrssicherheitsfonds geförderten Maßnahmen vor. Dazu ist spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinien ein Zwischenbericht und fünf Jahre danach ein Endbericht zu legen. Diese Bestrebungen waren grundsätzlich positiv. Eine Festlegung, welche Maßnahmen – Förderungen und/oder Aufträge, Untergrenzen bzgl. des Gebälungsvolumens – in welcher Tiefe auf welche Zielerreichung hin evaluiert werden sollen, bzw. eine Bezugnahme auf das Verkehrssicherheitsprogramm fehlte. Zudem war die Festlegung der Evaluierungszeitpunkte sachlich nicht nachvollziehbar, weil sie in keinem Zusammenhang mit den Umsetzungsschritten des Verkehrssicher-

Kurzfassung

heitsprogramms oder mit den Calls für geförderte Projekte standen. Zudem verschob sich bei der vorliegenden Regelung der Termin für den Zwischen- und den Endbericht mit jedem Neuerlass der Richtlinien. (TZ 35)

Bei den geförderten Projekten verfolgte die Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds das Prinzip der Selbstevaluierung. Die Ansätze der Projektwerber zur Selbstevaluierung waren in ihrer Qualität sehr unterschiedlich und die Angaben teilweise wenig aussagekräftig. (TZ 35)

Die Evaluierung der Kampagnen zur Bewusstseinsbildung verbesserten sich im überprüften Zeitraum in Bezug auf den Beauftragungszeitpunkt und die Methodenwahl. Für die bewusstseinsbildenden Kampagnen forderte das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020, dass Kampagnen grundsätzlich, ohne Einschränkung auf einen bestimmten Gebarungsumfang, nach der CAST-Methode zu evaluieren seien. (TZ 35)

Genderaspekte

Es gab geschlechtsspezifische Unterschiede im Unfallgeschehen: rd. 56 % der Verletzten aus Verkehrsunfällen und 75 % aller Todesopfer entfielen auf männliche Verkehrsteilnehmer. Getötete PKW-Lenker waren zu 80 bis 85 % männlich. Im überprüften Zeitraum vergab der Verkehrssicherheitsfonds keine Förderungen oder Aufträge, die geschlechtsspezifische Fragestellungen behandelten. (TZ 36)

Seinen Richtlinien zufolge trug der Verkehrssicherheitsfonds dafür Sorge, dass die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Gewährung, Durchführung und Evaluierung der Förderung berücksichtigt wird. Es fanden sich allerdings keine Hinweise zur Umsetzung dieser Vorgabe. Vergab der Fonds Aufträge mit einer Leistungsfrist von sechs Monaten oder länger, mussten sich die Bietende zur Umsetzung gleichstellungsfördernder Maßnahmen verpflichten. Diese Bedingung wurde eingehalten. (TZ 37)

Bei den Mitgliedern des Beirats des Verkehrssicherheitsfonds waren Frauen mit einem Anteil von 18 % unterrepräsentiert. (TZ 38)

Kenndaten Verkehrssicherheitsfonds							
Gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz vom 23. Juni 1967 über das Kraftfahrwesen (Kraftfahrgesetz 1967), BGBl. Nr. 267/1967 i.d.g.F. Bundesgesetz über die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen (Güterbeförderungsgesetz 1995), BGBl. Nr. 593/1995 i.d.g.F.						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008 bis 2013
in Mio. EUR							
Einnahmen							
Wunschkennzeichen	1,2	1,1	1,5	1,4	1,6	1,4	1,4
Strafgelder Güterbeförderungsgesetz	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Einnahmen gesamt	2,9	2,7	3,1	2,9	3,2	3,0	3,0
Ausgaben							
Förderungen	0,6	0,7	0,6	0,4	1,0	1,8	0,9
Aufträge	3,3	2,7	1,6	1,8	1,1	2,9	2,2
Ausgaben gesamt	3,9	3,4	2,3	2,2	2,1	4,7	3,1
Dotierung Rücklagen	- 0,9	- 0,6	0,8	0,7	1,1	- 1,7 ¹	- 0,1
Ausgaben inkl. Rücklagendotierung	3,0	2,8	3,1	2,9	3,2	3,0	3,0
in %							
Rücklagen							
Rücklagen per 1. Jänner	6,9	6,1	5,5	6,3	7,0	8,2	+ 17,5
Verwaltungsaufwand							
rd. 2,1 VBÄ (entspricht rd. 140.000 EUR pro Jahr)							

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Im Zuge der Rücklagendotierung 2013 wurde eine Entnahme der Rücklagen in der Höhe von 5,4 Mio. EUR im Jahr 2013 sowie eine vorläufige Rücklagenzuführung von rd. 3,7 Mio. EUR, welche allerdings erst nach dem 31. Dezember 2013 erfolgte, berücksichtigt.

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2013 beim BMVIT die Gebarung des Österreichischen Verkehrssicherheitsfonds. Ziel der Geburungsüberprüfung war u.a. die Beurteilung

- der für die Verkehrssicherheitsarbeit aus dem Verkehrssicherheitsfonds eingesetzten Mittel,
- der Organisation des Verkehrssicherheitsfonds,

Prüfungsablauf und –gegenstand

- der Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds und
- der durch die Tätigkeit des Verkehrssicherheitsfonds entfalteten Wirkungen. Die Prüfung umfasste die Jahre 2008 bis 2013.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung des Vergabeverfahrens betreffend die Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ rief der RH infolge einer Meinungsverschiedenheit gegenüber dem BMVIT über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des RH regeln, den VfÜH gemäß Art. 126a B-VG an (TZ 26).

Zu dem im Februar 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMVIT im Mai 2015 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Juli 2015.

Allgemeine Grundlagen – Verkehrssicherheit

2.1 Wesentliche strategische Grundlage der Straßenverkehrssicherheit und der diesbezüglichen Maßnahmen war in Österreich auf Ebene des Bundes das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020, das von der Abteilung ST2 des BMVIT federführend erarbeitet wurde. Neben diesem Strategiepapier des Bundes gab es u.a. auch in den Ländern teilweise Landes-Verkehrssicherheitsprogramme und auch die ASFINAG verfügte über ein eigenes Verkehrssicherheitsprogramm.

Das Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 des BMVIT definierte 255 Maßnahmen mit einem sehr breiten Kreis von für die Umsetzung zuständigen Organisationen. Die das BMVIT betreffenden Maßnahmen umfassten z.B. legistische Maßnahmen, Kampagnen zur Bewusstseinsbildung oder wissenschaftliche Untersuchungen. Für die Finanzierung der Maßnahmen des BMVIT standen Mittel des Österreichischen Verkehrssicherheitsfonds in der Höhe von rd. 3 Mio. EUR pro Jahr zur Verfügung.

Der Österreichische Verkehrssicherheitsfonds wurde im Jahr 1988 beim Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie eingerichtet.¹ Die Mittel des Verkehrssicherheitsfonds sind zweckgebunden für Aufträge und Förderungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit im Straßenverkehr zu verwenden.

Die Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds war in der Abteilung ST2 „Technik und Verkehrssicherheit“ des BMVIT eingerichtet. Die Organisation und Mittelvergabe des Fonds war in den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds² geregelt.

¹ mit der 12. Kraftfahrgesetz-Novelle (BGBl. Nr. 375/1988)

² Letztfassung vom 28. September 2012

Die folgende Tabelle zeigt die Vielzahl an Grundlagen und Akteuren im Bereich der Straßenverkehrssicherheit in Österreich.

Tabelle 1: Grundlagen und Umsetzung von Maßnahmen für die Straßenverkehrssicherheit in Österreich

	Akteure	siehe dazu
Strategische Grundlagen		
Bund: aktuelles Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020	ST2/BMVIT Verkehrssicherheitsbeirat/ Arbeitsausschuss Straße	TZ 10, 14, 35
Verkehrssicherheitsprogramme der Länder	Länder	
Verkehrssicherheitsprogramm der ASFINAG	ASFINAG	
Umsetzung		
255 Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms 2011 bis 2020 für 148 Maßnahmen BMVIT primär umsetzungsverantwortlich für 26 Maßnahmen Länder primär umsetzungsverantwortlich	BMVIT BMI (u.a. Überwachungsmaßnahmen der Exekutive) BMBF (schulische Verkehrserziehung) Länder, Gemeinden ASFINAG, Autofahrerclubs, Wirtschaftskammer Österreich u.a.	TZ 11
den Verkehrssicherheitsfonds betreffend:		
Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung (Kampagnen)	ST2/BMVIT Präsidium 2/BMVIT	TZ 8, 23 bis 30
Aufträge und Förderungen des Verkehrssicherheitsfonds	ST2/BMVIT Beirat des VSF (Empfehlung zu Förderungen der Calls) Jury des VSF (Empfehlungen zu sonstigen Förderungen)	TZ 6, 17 bis 22
Keine Förderung von Infrastrukturmaßnahmen		TZ 33
Finanzierung		
den Verkehrssicherheitsfonds betreffend:		
Strafen nach dem Güterbeförderungsgesetz zu 100 % an den VSF	Gebietskörperschaften (Einhebung) Präsidium 5/BMVIT (Veranlagung)	
Wunschkennzeichen, gemäß Kraftfahrgesetz zu 60 % an die Länder und zu 40 % an den VSF	Zulassungsstellen (Einhebung) Präsidium 5/BMVIT (Veranlagung)	TZ 3, 5
Kontrolle		
Umsetzung des Verkehrssicherheitsprogramms	ST2/BMVIT (Jahresberichte zur Umsetzung des Verkehrssicherheitsprogramms)	TZ 36
Maßnahmen der Länder, aus Wunschkennzeichen finanziert	ST2/BMVIT (koordinierende Besprechungen, Berichte)	TZ 11, 12
den Verkehrssicherheitsfonds betreffend:		
Evaluation der Kampagnen	ST2/BMVIT (beauftragt extern)	TZ 36
Evaluation der Förderungen	Selbstevaluation, durch Fördernehmer Controlling durch ST2/BMVIT	TZ 36
Evaluation der Summe der Maßnahmen des VSF	ST2/BMVIT (beauftragt extern)	TZ 36

VSF Verkehrssicherheitsfonds

Quelle: Darstellung RH

Allgemeine Grundlagen – Verkehrssicherheit

Der vorliegende Bericht behandelt die Tätigkeit der Abteilung ST2 des BMVIT bei der Umsetzung des Verkehrssicherheitsprogramms 2011 bis 2020 und als Sitz der Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds, ihr Zusammenwirken mit anderen Organisationseinheiten in Hinblick auf die Straßenverkehrssicherheit, die Gebarung und Organisation des Verkehrssicherheitsfonds und die aus Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds finanzierten Maßnahmen.

2.2 Der RH wies auf die Vielzahl und die Vielfalt der Akteure bei der Festlegung und der Umsetzung von Verkehrssicherheitsmaßnahmen im Straßenverkehr und auf die Komplexität des Systems hin. Er stellte fest, dass der Bund geringe Ingerenzmöglichkeiten bei den Aktivitäten der Länder – u.a. bei der Festlegung jener Maßnahmen, die in den Ländern aus den Wunschkennzeichen finanziert wurden, und bei der Kontrolle der Verwendung dieser Mittel – hatte (siehe TZ 11).

Der Verkehrssicherheitsfonds stellte das größte Mittelvolumen für Verkehrssicherheitsmaßnahmen des BMVIT zur Verfügung (rd. 3 Mio. EUR pro Jahr). Bei der Aufbringung der Mittel, der Organisation des Verkehrssicherheitsfonds, der Mittelverwendung und der Wirkungsmessung gab es in mehreren Bereichen Verbesserungspotenzial.

Gebarung des Verkehrssicherheitsfonds

Einnahmen

3.1 Der Verkehrssicherheitsfonds wurde im Wesentlichen aus Einnahmen für Wunschkennzeichen³ und aus auf Basis des Güterbeförderungsgesetzes⁴ verhängten Strafen gespeist:

- Autofahrer leisteten eine Abgabe von 200 EUR⁵ für die Zuweisung eines Wunschkennzeichens für den Zeitraum von 15 Jahren. 60 % dieser Mittel (durchschnittlich rd. 2,1 Mio. EUR pro Jahr) verblieben bei jenen Ländern, in denen die jeweiligen Wunschkennzeichen ausgestellt wurden; 40 % der Mittel (durchschnittlich rd. 1,4 Mio. EUR pro Jahr) gingen an den Verkehrssicherheitsfonds.
- Das Güterbeförderungsgesetz sah Geldstrafen für bestimmte Vergehen, wie z.B. die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Ruhezeiten oder die Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit für Kraftfahrer, vor. 30 % der eingehobenen Strafgelder flossen der Gebietskörperschaft zu, die den Aufwand der Behörde zu tragen

³ § 48a Kraftfahrgesetz 1967, BGBl. Nr. 267/1967 i.d.g.F.

⁴ § 23 Güterbeförderungsgesetz 1995, BGBl. Nr. 593/1995 i.d.g.F.

⁵ ab September 2009: davor 145 EUR je Wunschkennzeichen



Geburung des Verkehrssicherheitsfonds

Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds

hatte, die das Strafverfahren in erster Instanz durchführte; 70 % der Strafgelder (durchschnittlich 1,6 Mio. EUR pro Jahr) gingen an den Verkehrssicherheitsfonds.⁶

Die Einnahmen des Verkehrssicherheitsfonds entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 2: Einnahmen des Verkehrssicherheitsfonds

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008 bis 2013
in Mio. EUR							
Wunschkennzeichen ¹	1,2	1,1	1,5	1,4	1,6	1,4	1,4
Strafgelder nach dem Güterbeförderungsgesetz	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Einnahmen gesamt	2,9	2,7	3,1	2,9	3,2	3,0	3,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bundesanteil

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

In den Jahren 2008 bis 2013 betragen die Einnahmen des Verkehrssicherheitsfonds rd. 3 Mio. EUR pro Jahr, wobei rd. 47 % davon aus Wunschkennzeichen und rd. 53 % aus Strafgeldern nach dem Güterbeförderungsgesetz stammten.

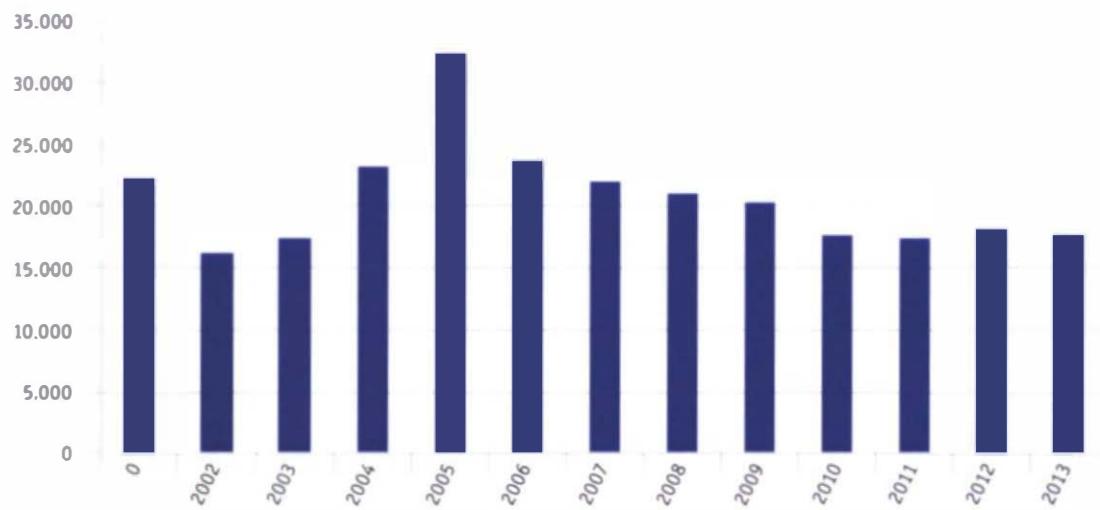
In den Jahren 2008 bis 2012 wurden in Österreich insgesamt rd. 95.000 Wunschkennzeichen ausgestellt. Von diesen stammten rd. 23 % aus der Verlängerung bestehender Wunschkennzeichen (nach Ablauf der Geltungsdauer von 15 Jahren). Der Großteil der Wunschkennzeichen (77 %) wurde im genannten Zeitraum neu ausgestellt.

⁶ Daneben gab es eine Zweckwidmung von Strafen für Tunnelmanager nach § 14 Straßen-tunnel-Sicherheitsgesetz (BGBL. I Nr. 54/2006 i.d.g.F.) zu Gunsten des Verkehrssicherheitsfonds. Tunnelmanager sind für die Einholung der erforderlichen Genehmigungen bei Bau und Inbetriebnahme von Tunneln sowie für die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften verantwortlich. Strafen werden z.B. für den Bau oder die Inbetriebnahme eines Tunnels ohne Genehmigung verhängt. Im überprüften Zeitraum gab es jedoch keine derartigen Strafzahlungen.

Gebarung des Verkehrssicherheitsfonds

Die Anzahl der jährlich ausgestellten Wunschkennzeichen entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 1: Anzahl der jährlich ausgestellten Wunschkennzeichen



Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Im Jahr 1990 – unmittelbar nach deren Einführung – wurden besonders viele Wunschkennzeichen ausgegeben, weshalb im Jahr 2005 nach Ablauf der Geltungsdauer von 15 Jahren viele Wunschkennzeichen verlängert wurden. Insgesamt sank die Anzahl der jährlich neu ausgestellten Wunschkennzeichen leicht.

Dem BMVIT war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht bekannt, wie viele Wunschkennzeichen genau in den einzelnen Ländern ausgegeben wurden. Die Wunschkennzeichen verteilten sich gemäß einer Abschätzung, basierend auf den Einnahmen, wie folgt auf die Länder:

Tabelle 3: Verteilung der Wunschkennzeichen auf die Länder

	Anzahl gesamt – ausgestellt 1989 bis 2013	Anteil der Länder an der Anzahl gesamt	Anzahl der Neuanträge je 1.000 KfZ im Jahr 2012
	in 1.000	in %	
Burgenland	20,0	3,7	2,6
Kärnten	34,6	6,4	2,3
Niederösterreich	101,0	18,8	2,3
Oberösterreich	79,3	14,8	2,2
Salzburg	34,1	6,3	2,9
Steiermark	75,6	14,1	4,0
Tirol	63,6	11,8	4,5
Vorarlberg	22,9	4,3	2,7
Wien	106,1	19,7	3,1
Gesamt	537,2	100,0	2,9

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Die Länder vergaben unterschiedlich oft Wunschkennzeichen. Die Länder Oberösterreich, Niederösterreich und Kärnten stellten im Jahr 2012 mit rd. 2,2 bis 2,3 Wunschkennzeichen je 1.000 KfZ und Jahr am wenigsten Wunschkennzeichen aus, während dies in der Steiermark⁷ (4,0) und Tirol (4,5) etwa doppelt so häufig der Fall war. Nach Berechnungen des RH waren rd. 5 % aller in Österreich angemeldeten Fahrzeuge mit einem Wunschkennzeichen ausgestattet.

3.2 Der RH merkte kritisch an, dass dem BMVIT die genaue Anzahl der in den Ländern jeweils ausgestellten Wunschkennzeichen nicht bekannt war. Er hob hervor, dass nur etwa ein Viertel aller Wunschkennzeichen aus einer Verlängerung nach Ablauf der Geltungsdauer von 15 Jahren stammte. Um Mittel für die Verkehrssicherheitsarbeit langfristig zu sichern, wäre es aus Sicht des RH zweckmäßig, Inhabern bestehender Wunschkennzeichen gemeinsam mit der Information über den Ablauf der Geltungsdauer des Wunschkennzeichens eine Information über die Zweckbindung und Mittelverwendung der Einnahmen aus den Wunschkennzeichen zukommen zu lassen. Er empfahl dem BMVIT, diese Information unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten weiterzugeben, um die Anzahl der Wunschkennzeichenverlängerungen zu erhöhen.

⁷ In der Steiermark wurden durch Gemeindezusammenlegungen neue Bezirkskürzel eingeführt, weshalb sich neue Varianten für Wunschkennzeichen ergaben und der Wert für die Steiermark im Jahr 2012 etwas höher war.

Gebarung des Verkehrssicherheitsfonds

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT führe es eine monatlich aktualisierte Statistik zu den Wunschkennzeichen, differenziert nach Bundesländern.*

Das BMVIT nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Bereits im Jahr 2005 sei eine Informationskampagne zum Thema „Danke! Ihr Zeichen für Verkehrssicherheit“ durchgeführt worden, bei der alle Bürger bei der Verlängerung ihres Wunschkennzeichens mittels Folder über die Zweckwidmung der Einnahmen aus den Wunschkennzeichen für Projekte zur Erhöhung der Verkehrssicherheit informiert worden seien. Da aber kein signifikanter Einfluss auf die Zahl der Wunschkennzeichenverlängerungen habe festgestellt werden können, sei von einer weiteren Verteilung der Folder abgesehen worden.

- 3.4** *Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die Statistik des BMVIT über die Anzahl der Wunschkennzeichen auf Meldungen aus den Ländern über die Einnahmen für Wunschkennzeichen beruhte. Die Länder meldeten diese Einnahmen nach Abzug unterschiedlicher Spesen für den Zahlungsverkehr. Das BMVIT dividierte den verbleibenden Betrag durch die Kosten je Wunschkennzeichen und kam so zu einem – teilweise verzerrten – Näherungswert für die Anzahl der Wunschkennzeichen. So wurde beispielsweise im Jahr 2009 der Preis für die Ausstellung eines Wunschkennzeichens per 1. September von 145 EUR auf 200 EUR erhöht; das BMVIT dividierte jedoch die Einnahmen des Jahres 2009 durch 145 EUR (Preis in den ersten acht Monaten), woraus ein verzerrter Näherungswert resultierte.*

Unter Hinweis auf die seit der vom BMVIT ins Treffen geführten Informationskampagne verstrichene Zeit und die möglichen neuen Varianten von Wunschkennzeichen verblieb der RH bei seiner Empfehlung, um damit die Mittel für die Verkehrssicherheitsarbeit langfristig zu sichern.

Ausgaben

- 4.1** *Die Mittel des Verkehrssicherheitsfonds wurden für Aufträge bzw. Förderungen verwendet. Bei Aufträgen wurde die erbrachte Leistung in der Regel zur Gänze durch den Verkehrssicherheitsfonds abgegolten und es erfolgte ein Eigentumsübergang an das BMVIT. Bei Förderungen durch den Verkehrssicherheitsfonds musste der Mittelempfänger in der Regel einen Eigenanteil erbringen und es erfolgte kein Eigentumsübergang an das BMVIT (siehe TZ 16). Die Ausgaben entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:*



Geburung des Verkehrssicherheitsfonds

Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds

Tabelle 4: Ausgaben des Verkehrssicherheitsfonds

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008 bis 2013
in Mio. EUR							
Aufträge	3,3	2,7	1,6	1,8	1,1	2,9	2,2
Förderungen	0,6	0,7	0,6	0,4	1,0	1,8	0,9
Ausgaben gesamt	3,9	3,4	2,3	2,2	2,1	4,7	3,1
Dotierung Rücklagen	- 0,9	- 0,6	0,8	0,7	1,1	- 1,7 ¹	- 0,1
Summe	3,0	2,8	3,1	2,9	3,2	3,0	3,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bei der Rücklagendotierung 2013 wurde eine Entnahme von Rücklagen in der Höhe von 5,4 Mio. EUR im Jahr 2013 sowie eine vorläufige Rücklagenzuführung von rd. 3,7 Mio. EUR, welche allerdings erst nach dem 31. Dezember 2013 erfolgte, berücksichtigt.

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

In den Jahren 2008 bis 2013 betrugen die jährlichen Ausgaben des Verkehrssicherheitsfonds rd. 3 Mio. EUR, wobei rd. 72 %⁸ davon für Aufträge und rd. 28 %⁹ für Förderungen verwendet wurden.

- Aufträge (Werkverträge) wurden im Wesentlichen für drei große Medienkampagnen (siehe TZ 25 bis 30) in den Jahren 2008, 2009/2010 und 2013 mit einem Volumen zwischen 1,62 Mio. EUR und 2,68 Mio. EUR (Kostenanteil Verkehrssicherheitsfonds) je Kampagne vergeben.
- Förderungen wurden bis zum Jahr 2010 auf Antrag (im Ausmaß von rd. 600.000 EUR pro Jahr) und ab dem Jahr 2011 im Rahmen von drei Ausschreibungen (Calls, siehe TZ 18) in den Jahren 2011¹⁰ und 2013 mit einem Volumen zwischen rd. 760.000 EUR und 1,1 Mio. EUR gewährt.

Neben diesen Ausgaben, für die Mittel des Verkehrssicherheitsfonds herangezogen wurden, finanzierte das BMVIT den Großteil des Personalaufwands für die Verwaltung des Verkehrssicherheitsfonds aus dem allgemeinen Budget (rd. 119.000 EUR pro Jahr, siehe TZ 7). Die Abteilung Präsidium 2 des BMVIT finanzierte unabhängig vom Verkehrssicherheitsfonds Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung im Bereich Verkehrssicherheit aus dem allgemeinen Budget (bis zu 597.000 EUR pro Jahr, siehe TZ 8).

⁸ 2,2 Mio. EUR von 3,1 Mio. EUR (ohne Rücklagen)

⁹ 900.000 EUR von 3,1 Mio. EUR (ohne Rücklagen)

¹⁰ ein Call Anfang 2011 und ein Call im Herbst 2011; überwiegend budgetwirksam in den Jahren 2012 und 2013

Gebarung des Verkehrssicherheitsfonds

4.2 Hinsichtlich einer Bündelung der Ausgaben für Verkehrssicherheit beim Verkehrssicherheitsfonds verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 7 und 8.

Rücklagen

5.1 Gemäß Kraftfahrgesetz¹¹ waren „die Mittel des Fonds [...] nutzbringend so anzulegen, dass über sie bei Bedarf verfügt werden kann“.

Das BMVIT veranlagte die Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds wie folgt:

Tabelle 5: Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2008 bis 2013
in 1.000 EUR							
Rücklagen gesamt (per 1. Jänner)	6.949	6.146	5.543	6.348	7.045	8.164	17,5
davon							
in Wertpapieren veranlagt	1.500	1.500	750	0	0	0	
in %							
Rendite Wertpapiere	4,0 bis 5,25	4,0 bis 5,25	5,25	–	–	–	–
in 1.000 EUR							
Zinsertrag Wertpapiere auf Geschäftskonto	69	69	39	–	–	–	–
	5.449	4.646	4.793	6.348	7.045	8.164	49,8
in %							
Rendite Geschäftskonto	1,75	0,25 bis 1,75	0,25	0,25	0,25	0,25	
in 1.000 EUR							
Zinsertrag Geschäftskonto	105	49	15	17	20	21	
Zinsertrag gesamt	175	118	54	17	20	21	– 87,8
in %							
durchschnittliche Rendite gesamt	2,51	1,92	0,98	0,25	0,25	0,25	– 90,1

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Von Anfang 2008 bis Anfang 2013 erhöhten sich die Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds um rd. 17,5 % auf rd. 8,2 Mio. EUR. Waren

¹¹ § 131a, Abs. 5



im Jahr 2008 noch 1,5 Mio. EUR der Rücklagen in Wertpapieren¹² zu einer Verzinsung von 4,0 % bis 5,25 % angelegt, so befanden sich ab April 2010 die gesamten Rücklagen auf einem Geschäftskonto zu einem Zinssatz von 0,25 % vor KESt. Der Zinsertrag vor KESt für die Rücklagen reduzierte sich von rd. 175.000 EUR im Jahr 2008 auf rd. 21.000 EUR im Jahr 2013.

Im Dezember 2012 fand eine Besprechung von Vertretern des BMVIT mit Vertretern des BMF und der Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H. (OeBFA) statt, bei der vereinbart wurde, dass die OeBFA mit verschiedenen Banken Kontakt bezüglich der Veranlagung der Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds aufnehmen solle. Dies erfolgte nicht, weil nach Auskunft der OeBFA die Konditionen für Gelder der Kassenverwaltung des Bundes zum damaligen Zeitpunkt unter jenen des Kontos des Verkehrssicherheitsfonds lagen.

Ein Vertreter des BMF bestätigte dem BMVIT im März 2013, dass bei der Verwahrung der Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds auf einem Geschäftskonto mit einer Verzinsung von 0,25 % p.a. vor KESt „von einer risikoarmen und dennoch relativ ertragreichen Veranlagungsstruktur gesprochen werden kann“. Im BMVIT wurde deshalb – und auch zur Vermeidung eines erhöhten Verwaltungsaufwands bei einer Veranlagung – kein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine nutzbringende Veranlagung der Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds gesehen.

Die Budgetprognosen des Verkehrssicherheitsfonds wiesen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung offene Zahlungsverpflichtungen von rd. 2,6 Mio. EUR (im Wesentlichen bis zum Jahr 2015 fällig) aus, welche durch die zu erwartenden Einnahmen finanziert werden können; damit ergab die Budgetprognose des Verkehrssicherheitsfonds für die Jahre 2014 bzw. 2015 einen weiteren Aufbau der Rücklagen im Ausmaß von 1,12 Mio. EUR bzw. rd. 730.000 EUR.

5.2 Der RH hob hervor, dass der Verkehrssicherheitsfonds in den Jahren 2010 bis 2012 kontinuierlich Rücklagen aufbaute und – nach einer Rücklagenauflösung im Jahr 2013 – auch für die Jahre 2014 und 2015 ein neuerlicher Aufbau von Rücklagen prognostiziert war. Der RH kritisierte, dass ab April 2010 sämtliche Rücklagen auf einem Geschäftskonto lagen und damit nicht nutzbringend im Sinne des Kraftfahrge setzes veranlagt waren. Er bemängelte, dass nach dem Auslaufen der bestehenden Veranlagungen in den Jahren 2009 bzw. 2010 erst Ende 2012 Überlegungen zu Veranlagungsmöglichkeiten für die Rücklagen

¹² 10-jährige Bundesanleihe, öffentliche Pfandbriefe Steiermark

Gebarung des Verkehrssicherheitsfonds

dokumentiert waren. Nach Ansicht des RH war ein Großteil der Rücklagen zumindest für die Jahre 2014 und 2015 nicht für die laufende Finanzierung des Verkehrssicherheitsfonds notwendig und eine ertragsarme Veranlagung der Rücklagen damit nicht im Sinne des Kraftfahrgesetzes gelegen.

Der RH empfahl dem BMVIT, rechtzeitig Überlegungen zu einer gewinnbringenden Veranlagung der Mittel des Verkehrssicherheitsfonds anzustellen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine bisherigen Feststellungen¹³ und empfahl dem BMVIT weiters, zumindest einen Teil der Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds risikoavers – unter laufender Beobachtung der Zinsentwicklung – zu veranlagen.

5.3 Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es der Empfehlung grundsätzlich folgen werde. Eine Veranlagung werde – bei entsprechender Empfehlung von ÖBFA und BMF und unter Berücksichtigung eines optimierten beziehungsweise in Relation stehenden Verwaltungsaufwandes – angestrebt.

Organisation des Verkehrssicherheitsfonds

Gremien des Verkehrssicherheitsfonds

6.1 (1) Die Gremien des Verkehrssicherheitsfonds waren der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, die Geschäftsführung, der Beirat sowie die Jury.

Die Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds oblag der im BMVIT für Verkehrssicherheit zuständigen Abteilung ST2 „Technik und Verkehrssicherheit“. Die Geschäftsführung hatte bis Mitte des Jahres 2010 der ehemalige Leiter der Abteilung ST2 inne. Nach dessen Versetzung in den Ruhestand übernahm die neue Leiterin der Abteilung ST2 die Geschäftsführung.

Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie bediente sich vor der Entscheidung über die Zuerkennung von Fördermitteln der sachverständigen Beratung durch einen Beirat bzw. durch eine Jury (letztere bei Förderungen, die im besonderen Interesse des BMVIT lagen bzw. ab dem Jahr 2011 außerhalb der Calls vergeben wurden). Die Jury gab Empfehlungen zu den vom Verkehrssicherheitsfonds zu vergebenden Aufträgen ab. Der Bundesminister war an die Empfehlungen des Beirats bzw. der Jury nicht gebunden.

¹³ Reihe Bund 2014/6 „Stipendienstiftung der Republik Österreich“

(2) Die Zusammensetzung des Beirats war im Kraftfahrgesetz geregelt.¹⁴ Dem Beirat gehörten bis zu 18 Mitglieder an, davon je ein Vertreter der gewerblichen Wirtschaft, der unselbständig Erwerbstätigen, des Vereins A, der Länder, des BMVIT, des BMI, des BMBF, des BMASK, der ASFINAG sowie von drei Vereinen der Verkehrsteilnehmer. Das BMVIT entsandte bis zu sieben Vertreter in den Beirat, die weiteren elf im Beirat vertretenen Organisationen je einen Vertreter. Der Beirat tagte bis zur Einführung der Calls im Jahr 2011 anlassbezogen (ein bis zwei Mal pro Jahr) und danach im Anschluss an die Calls. Zur Zeit der Geburungsüberprüfung waren ab dem Jahr 2014 zwei Calls bzw. Beiratssitzungen pro Jahr vorgesehen.

Im Beirat vertretene Institutionen traten teilweise auch als Förderempfänger oder Auftragnehmer des Verkehrssicherheitsfonds auf (siehe TZ 20). Insgesamt wirkten im überprüften Zeitraum bei rd. 38 % der vom Verkehrssicherheitsfonds vergebenen Förderungen und bei rd. 24 % der Aufträge Projektwerber mit, die auch im Beirat vertreten waren. Allein auf den Verein A entfielen rd. 29 % aller Förderprojekte bzw. rd. 22 % der Aufträge.

(3) Die Jury wurde im Jahr 2007 auf Basis einer sogenannten „Kabinettsverfügung“¹⁵ eingerichtet und durch Aufnahme in die im Jahr 2011 überarbeiteten Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds formalisiert. Sie setzte sich neben dem Geschäftsführer des Verkehrssicherheitsfonds und dessen Stellvertreter aus dem Vorsitzenden des Beirats, dem fachlich zuständigen Sektionsleiter und einem Vertreter des Kabinetts des Bundesministers zusammen.

6.2 (1) Nach Ansicht des RH barg die Besetzung des Beirats des Verkehrssicherheitsfonds das Risiko von Interessenskonflikten, weil im Beirat vertretene Institutionen einen erheblichen Teil der zu begutachteten Projekte selbst einbrachten bzw. an deren Ausführung mitwirkten. Dies widersprach nach Ansicht des RH dem Prinzip der Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer und stellte damit eine Unvereinbarkeit dar. Neben der Möglichkeit, direkt oder indirekt Einfluss auf die Empfehlung von Förderprojekten zu nehmen, gewannen diese Beiratsmitglieder durch die Beurteilung der Förderprojekte der Konkurrenz Kenntnisse, die einen Know-how-Vorsprung im gesamten Themenfeld bewirken konnten.

¹⁴ § 131a Abs. 7 KFG 1967

¹⁵ Ergebnisprotokoll der Besprechung über die Neuausrichtung des Verkehrssicherheitsfonds am 19. November 2007 im Kabinett des damaligen Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie, Werner Faymann

Organisation des Verkehrssicherheitsfonds

Der RH empfahl dem BMVIT, auf eine Änderung der Zusammensetzung des Beirats durch eine entsprechende Änderung des Kraftfahrgesetzes hinzuwirken. Dem Beirat sollten ausschließlich Organisationen, die in keinem Vertragsverhältnis zum Verkehrssicherheitsfonds stehen – wie etwa internationale Experten – angehören, um Interessenskonflikte zu vermeiden.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMVIT bei der Empfehlung von Förderungen durch die – gesetzlich nicht vorgesehene – Jury auf die Expertise des – gesetzlich eingerichteten – Beirats verzichtete. Er erachtete die Einführung der Jury jedoch insofern als zweckmäßig, weil diese den Beirat bei der Empfehlung von Aufträgen des Verkehrssicherheitsfonds entlastete, schneller zusammentraten und daher Empfehlungen rascher vorbereiten konnte. Nach Ansicht des RH wäre darauf zu achten, dass Mitglieder der Jury nicht selbst Projekte einreichen, welche durch die Jury beraten bzw. empfohlen werden.

Der RH empfahl dem BMVIT, in Hinblick auf die nunmehr regelmäßig geplanten Calls grundsätzlich den Beirat mit der Beurteilung der Förderfähigkeit von Projekten zu befassen.

6.3 Das BMVIT nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Besetzung des Beirats zur Kenntnis. Paragraph 131 a des Kraftfahrgesetzes sehe unter Abs. 2 lit. l eine Verkehrssicherheitsorganisation als Mitglied des Beirats vor. In den Beiratssitzungen werde bei den Beschlussfassungen darauf geachtet, jede mögliche Befangenheit der Beiratsmitglieder bei der Bewertung, Beratung und Beschlussfassung über Förderansuchen auszuschließen. Aus den Protokollen der Beiratssitzungen gehe eindeutig hervor, welches Beiratsmitglied in welcher Form an der Empfehlung für eine Förderentscheidung mitgewirkt habe.

Das BMVIT stimmte der Empfehlung des RH zu, grundsätzlich den Beirat mit der Beurteilung der Förderfähigkeit von Projekten zu befassen. Die Förderfähigkeit von Projekten werde künftig auch außerhalb der Calls durch den Beirat beurteilt werden.

6.4 Unter Hinweis auf TZ 20 seines Prüfungsergebnisses stellte der RH gegenüber dem BMVIT klar, dass mehrfach nicht eindeutig aus den Protokollen der Beiratssitzungen ersichtlich war, ob und wie befangene Mitglieder an den Beratungen bzw. Beschlussfassungen mitgewirkt hatten. Um das Risiko von Interessenskonflikten nachhaltig auszuschließen, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, auf eine entsprechende Änderung des Kraftfahrgesetzes hinzuwirken.



Administrative Kosten des Verkehrssicherheitsfonds

7.1 Das BMVIT beschäftigte Mitarbeiter, die zusätzlich zu anderen Aufgaben mit der Verwaltung des Verkehrssicherheitsfonds betraut waren. Das BMVIT verrechnete dem Verkehrssicherheitsfonds in den Jahren 2008 bis 2012 Personalaufwand für die Administration des Fonds in der Höhe von rd. 21.000 EUR bis 25.000 EUR pro Jahr, was den Aufwand für die „finanzielle Verwaltung“¹⁶ abdeckte. Den tatsächlich anfallenden Personalaufwand für die Administration des Verkehrssicherheitsfonds inkl. Projektbetreuung bezifferte das BMVIT auf rd. 140.000 EUR pro Jahr. Das entspricht einem Personaleinsatz von rd. 2,1 Vollbeschäftigtequivalenten. Jenen Personalaufwand, der über den Kostenersatz durch den Verkehrssicherheitsfonds hinausging (rd. 119.000 EUR pro Jahr), bestritt das BMVIT aus seinem allgemeinen Budget.

Die tatsächlichen Verwaltungskosten entsprachen rd. 4,5 % der jährlich vom Verkehrssicherheitsfonds für die Finanzierung von Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit aufgewendeten Mittel.¹⁷

7.2 Die Höhe der tatsächlichen Verwaltungskosten des Verkehrssicherheitsfonds war aus Sicht des RH mit rd. 4,5 % des Gesamtaufwands vertretbar.¹⁸

Für den RH war die Beschränkung der vom BMVIT dem Verkehrssicherheitsfonds verrechneten administrativen Kosten auf jene für die finanzielle Administration sachlich nicht nachvollziehbar. Er wies kritisch darauf hin, dass das BMVIT einen Großteil der für die Verwaltung des Verkehrssicherheitsfonds anfallenden Personalkosten übernahm, obwohl der Fonds selbst über ausreichende finanzielle Mittel verfügte, die per Gesetz u.a. für die Verwaltung des Verkehrssicherheitsfonds zweckgewidmet waren, während das allgemeine Budget des Bundes nicht ausgeglichen und damit schuldenfinanziert war.

Der RH empfahl dem BMVIT, in Zukunft sämtliche für die Verwaltung des Fonds anfallenden Personalkosten dem Verkehrssicherheitsfonds in Rechnung zu stellen.

7.3 Das BMVIT nahm die Empfehlung zur Kenntnis.

¹⁶ Verwaltung der Einnahmen des Verkehrssicherheitsfonds, Abrechnung der Förderungen und Aufträge, jedoch nicht die Projektbetreuung

¹⁷ 140.000 EUR von 3,1 Mio. EUR

¹⁸ Bei der Prüfung „7. EU-Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung“ ermittelte der RH einen Administrationsaufwand von rd. 3,7 % zur administrativen Betreuung der österreichischen Projekte. Das BMF erachtete in diesem Zusammenhang einen administrativen Aufwand von bis zu 5 % als angemessen (siehe Reihe Bund 2014/10).

Organisation des Verkehrssicherheitsfonds

Zusammenarbeit mit anderen Stellen innerhalb des BMVIT

8.1 Im BMVIT waren folgende Stellen mit Verkehrssicherheitsarbeit befasst:

Die Abteilung ST2 „Technik und Verkehrssicherheit“ war zuständig für die strategische Verkehrssicherheitsarbeit und für die Erarbeitung und Umsetzung des Österreichischen Verkehrssicherheitsprogramms. Sie war Sitz der Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds. Weiters leitete und organisierte sie den Arbeitsausschuss Straße und den Unterausschuss Radverkehr des Verkehrssicherheitsbeirats.

Die Abteilung Präsidium 2 „Information und Dokumentation, Protokoll“ wirkte an der Umsetzung von Kampagnen des Verkehrssicherheitsfonds zur Bewusstseinsbildung mit. Sie konkretisierte gemeinsam mit der Abteilung ST2 die vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie bzw. vom Kabinett für die Kampagne vorgegebenen Themen und wirkte an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sowie bei der Auswahl der Bieter in den Vergabeverfahren mit.

Sie betreute die operative Umsetzung der Kampagnen in Rücksprache mit dem Kabinett und in Abstimmung mit der Abteilung ST2. Dabei erstellte sie, sofern damit nicht eine Agentur beauftragt wurde, die Mediapläne und beauftragte die Medialeistungen. Die Abteilung Präsidium 2 stellte die sachliche Richtigkeit der Rechnungen fest und leitete diese an die Abteilung ST2 zur Bezahlung aus den Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds weiter.

Dabei kam es wiederholt zu Unklarheiten hinsichtlich der Finanzierungsverantwortung bzw. des verfügbaren finanziellen Rahmens. So legte das BMVIT bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ im Jahr 2009/2010 zu Beginn ein Gesamtausgabevolumen von 3,5 Mio. EUR fest. Im Zuge der Umsetzung überschritt das BMVIT dieses Volumen durch das Fehlen eines wirksamen Kosten-Controllings ungeplant. Die Gesamtkosten lagen schlussendlich bei rd. 4,5 Mio. EUR (siehe TZ 25) und damit um rd. 29 % über dem ursprünglich vorgesehenen Betrag. Die Mehrkosten trugen nach internen Diskussionen jeweils zur Hälfte (je rd. 500.000 EUR) die Abteilung ST2 aus dem Verkehrssicherheitsfonds und die Abteilung Präsidium 2 aus dem allgemeinen Budget des BMVIT.

Auch bei der Kampagne „Pass auf mich auf – Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ im Jahr 2013 gab es Diskussionen zwischen den Abteilungen ST2 und Präsidium 2 bezüglich der Übernahme von Kosten für Give-aways¹⁹ und einen im Rahmen der Kampagne durchgeführten Wettbewerb.

¹⁹ (kleine) Werbegeschenke



Die Abteilung Präsidium 2 finanzierte auch unabhängig vom Verkehrssicherheitsfonds Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung im Bereich der Verkehrssicherheit. Sie gab dafür in den Jahren 2008 bis 2013 jährlich zwischen rd. 189.000 EUR und rd. 597.000 EUR aus.

- 8.2** Der RH stellte kritisch fest, dass das Zusammenwirken zwischen den Abteilungen Präsidium 2 und ST2 vor allem bei der Finanzierung von Kampagnen zur Bewusstseinsbildung nicht in allen Fällen funktionierte. Der RH kritisierte, dass das Fehlen eines entsprechenden Kosten-Controllings zu Mehrkosten einer Kampagne im Ausmaß von rd. 1 Mio. EUR bzw. rd. 29 % führte.

Der RH empfahl dem BMVIT, bei der Umsetzung von Kampagnen vorab in Abstimmung mit der mittelfristigen Finanzplanung des Verkehrssicherheitsfonds einen maximalen Ausgabenrahmen festzulegen und entsprechende Instrumente einzusetzen, die es der beauftragenden Abteilung Präsidium 2 und der zahlenden Abteilung ST2 zu jedem Zeitpunkt erlauben, den Stand der durch Beauftragungen gebundenen Mittel in Bezug auf den Gesamtausgabenrahmen zu verfolgen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMVIT bewusstseinsbildende Maßnahmen zur Verkehrssicherheit auch aus dem allgemeinem Budget finanzierte, obwohl im Verkehrssicherheitsfonds ausreichende Mittel vorhanden waren. Dies führte zu Intransparenz bei der Mittelallokation und erschwerte den Überblick über die Ausgaben für die im Kraftfahrgesetz hinsichtlich der Straßenverkehrssicherheit geregelten Aufgaben des Verkehrssicherheitsfonds.

Der RH empfahl dem BMVIT, zur Steigerung der Kostentransparenz alle Aufgaben, für die im Verkehrssicherheitsfonds zweckgebundene Mittel vorhanden sind, gebündelt über den Fonds zu finanzieren und Öffentlichkeitsarbeit zur Verkehrssicherheit nicht mehr über die Abteilung Präsidium 2 zu finanzieren.

- 8.3** Das BMVIT stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH zu, einen maximalen Ausgabenrahmen für Kampagnen festzulegen und entsprechende Instrumente zur Verfolgung des Mitteleinsatzes einzusetzen. Bereits bei der letzten großen Verkehrssicherheitskampagne des BMVIT zum Thema „Pass auf mich auf!“ sei vorab ein maximaler Ausgabenrahmen festgelegt worden. Darauf aufbauend sei es zu jedem Zeitpunkt möglich gewesen, den Stand der durch Beauftragungen gebundenen Mittel in Bezug auf die zuvor festgelegten maximalen Gesamtausgaben zu verfolgen. Dieses Vorgehen werde auch bei künftigen Kampagnen beibehalten.

Organisation des Verkehrssicherheitsfonds

Das BMVIT stimmte ferner der Empfehlung des RH zur gebündelten Finanzierung von Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit im Bereich Verkehrssicherheit durch Mittel des Verkehrssicherheitsfonds zu. In der Budgetplanung des Verkehrssicherheitsfonds seien für die Jahre 2014 bis 2019 jährlich 500.000 EUR für bewusstseinsbildende Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit reserviert. Darüber hinaus seien im Budget für die Jahre 2015/2016 und 2018/2019 Mittel für bewusstseinsbildende Kampagnen in Höhe von je 3,5 Mio. EUR vorgesehen.

9.1 Die Bundesanstalt für Verkehr²⁰, eine Dienststelle des BMVIT, setzte sich aus den vier Bereichen KfZ- und Verkehrstechnik, Typeneignung, der Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes und der Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit zusammen. Wesentliche Aufgabe der Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit war die Sammlung und Auswertung von Daten zu Verkehrsunfällen, zu Unfallfolgen und zu Unfallhäufungsstellen und der internationale Informationsaustausch. Zudem war in der Bundesanstalt für Verkehr die Geschäftsführung und Organisation des Verkehrssicherheitsbeirats²¹ angesiedelt.

Im Zuge einer Reorganisation wurde im Jahr 2013 die Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit aus der Bundesanstalt für Verkehr in die Abteilung ST2 im BMVIT verlagert, um die Agenden der Verkehrssicherheit in der Zentralstelle des BMVIT zu bündeln. Im Zuge dessen wurden die Angelegenheiten des Verkehrssicherheitsbeirats und dessen Geschäftsführung direkt der Leiterin der Sektion IV im BMVIT unterstellt.

9.2 Der RH wies darauf hin, dass die Integration der Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit in die für Straßenverkehrssicherheitsarbeit zuständige Abteilung ST2 des BMVIT Synergien bei der Datenerhebung und Datenauswertung zeitigen könnte, weil damit Doppelgleisigkeiten bei internationalen Kontakten vermieden werden könnten.

10.1 Der Verkehrssicherheitsbeirat war auf Basis des Unfalluntersuchungsgesetzes eingerichtet²² und diente als institutionelle Plattform für die Zusammenarbeit des BMVIT mit anderen Organisationen im Bereich Verkehrssicherheit. Der Arbeitsausschuss Straße des Verkehrssicher-

²⁰ siehe dazu auch den Bericht des RH „Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes in den Bereichen Luft- und Schifffahrt“, Reihe Bund 2011/10

²¹ eingerichtet auf Basis des Unfalluntersuchungsgesetzes

²² § 25, BGBl. I Nr. 123/2005 i.d.g.F.

heitsbeirats wirkte an der Erarbeitung des Verkehrssicherheitsprogramms mit und begleitete dessen Umsetzung.

Der Arbeitsausschuss Straße war – neben weiteren Organisationen – mit Vertretern all jener Institutionen besetzt, die auch den Beirat des Verkehrssicherheitsfonds beschickten, der über die Förderwürdigkeit von Projekten zur Umsetzung des Verkehrssicherheitsprogramms beriet.

In beiden Gremien waren der Verein A und Vereine der Verkehrsteilnehmer vertreten. Darüber hinaus waren diese auch Auftragnehmer des Verkehrssicherheitsfonds – sowohl von Aufträgen als auch von Förderungen (siehe TZ 6 und 20).

10.2 Für den RH war die Besetzung des Verkehrssicherheitsbeirats und des Beirats des Verkehrssicherheitsfonds mit Vertretern identischer Organisationen sachlich nachvollziehbar, sofern sie nicht Förderempfänger oder Auftragnehmer des Verkehrssicherheitsfonds waren, weil der Verkehrssicherheitsbeirat – Arbeitsausschuss Straße an der Erarbeitung des Verkehrssicherheitsprogramms und damit am strategischen Grundsatzpapier der Verkehrssicherheit mitwirkte, demgegenüber der Beirat des Verkehrssicherheitsfonds mit seinen Empfehlungen zur Förderung von Projekten die operative Umsetzung vorbereitete.

Der RH wies in diesem Zusammenhang kritisch auf die Mitgliedschaft des Vereins A und von Vereinen der Verkehrsteilnehmer in beiden Gremien und die gleichzeitige Beauftragung dieser Vereine durch den Verkehrssicherheitsfonds hin. Dies ermöglichte Unvereinbarkeiten bzw. Interessenskonflikte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen in TZ 6 und TZ 20.

Mittelverwendung durch die Länder

11.1 (1) Die Einnahmen aus den Wunschkennzeichen waren im Verhältnis 40 zu 60 auf Bund und Länder aufzuteilen. Die Länder erhielten in den Jahren 2008 bis 2013 insgesamt rd. 12 Mio. EUR aus den Einnahmen aus Wunschkennzeichen, was rd. 41 % der gesamten Einnahmen des Fonds (Wunschkennzeichen und Strafen gemäß Güterbeförderungsgesetz, siehe TZ 3) entsprach.

(2) In der Regel verwaltete die Verkehrsabteilung im jeweiligen Amt der Landesregierung die Landesmittel aus den Wunschkennzeichen; diese waren laut Kraftfahrgesetz zweckgebunden für Verkehrssicherheitsmaßnahmen einzusetzen. Über den Einsatz der Mittel hatte mindestens einmal jährlich eine koordinierende Besprechung zwischen dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und Vertretern der Länder zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung stattzufinden.

Organisation des Verkehrssicherheitsfonds

Für die Jahre 2008 und 2009 lagen zu den koordinierenden Besprechungen Anwesenheitslisten, aber keine Protokolle vor. Im Jahr 2010 stellte die neue Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds bei der koordinierenden Besprechung eine Neuausrichtung der Treffen in Aussicht: die Länder sollten nunmehr einen kurzen Rückblick auf die Aktivitäten des Vorjahres geben, der Schwerpunkt sollte auf einer abgestimmten Planung des kommenden Geschäftsjahrs liegen. Im Jahr 2013 brachten die Ländervertreter auch konkrete Vorschläge für Themen von Förderprojekten bzw. Calls ein.

(3) Die Länder finanzierten (gemäß den Protokollen der koordinierenden Besprechungen und den jährlichen Berichten der Länder) Projekte, die teilweise auf eine Diskrepanz zwischen den Erfordernissen der Verkehrssicherheitsarbeit der Länder und den tatsächlich mit den Landesmitteln aus den Wunschkennzeichen finanzierten Maßnahmen schließen ließen.

- So wies der Vertreter des Landes Wien darauf hin, dass das Thema Motorradsicherheit in Wien von geringer Bedeutung sei, dennoch war das Motorradfahrersicherheitstraining „Safebike“ mit jährlichen Kosten zwischen rd. 76.000 EUR und rd. 127.000 EUR die größte Position bei den in den Berichten des Landes Wien angeführten Verkehrssicherheitsmaßnahmen.
- Die Vertreterin der Steiermark berichtete auf Rückfrage des BMVIT, dass ein Vignetten-Gewinnspiel im Jahr 2011 auf politischen Wunsch durchgeführt worden war.
- In Kärnten wurden mit den Landesmitteln aus den Wunschkennzeichen ab dem Jahr 2009 zahlreiche Give-aways finanziert.

Tabelle 6: Durch Landesmittel aus den Wunschkennzeichen finanzierte Give-aways in Kärnten

	2009	2010	2011	2012
in EUR				
Herbstsicherheitsjacken	100.000	66.945	49.212	-
Handschuhe für Autopannen	29.340	19.816	21.531	21.531
reflektierende Strickmützen	-	51.555	-	-
Summe Give-aways	129.340	138.316	70.743	21.531
Ausgaben gesamt	232.919	163.679	139.120	71.559

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Dem Bund war es gemäß Kraftfahrgesetz vorbehalten, die widmungskonforme Verwendung der Mittel zu überprüfen. Für eine widmungswidrige Verwendung sah das Gesetz allerdings keine Sanktionsmöglichkeiten vor. Die Abteilung ST 2 führte keine vertieften Prüfungen der Mittelverwendung durch, stellte aber in den koordinierenden Besprechungen auf Basis der Länderberichte (siehe TZ 12) regelmäßig Fragen zur Mittelverwendung.

(4) Laut dem Verkehrssicherheitsprogramm 2002 bis 2010 war eine enge Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften auf allen Ebenen ein wesentlicher Eckpfeiler erfolgreicher Verkehrssicherheitsprogramme. Im aktuellen Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 waren bei 26 der insgesamt 255 Maßnahmen die Länder als Haupt-Umsetzungsverantwortliche genannt, bei weiteren 39 Maßnahmen waren sie als mitverantwortlich für die Umsetzung ausgewiesen. In einer Stellungnahme zu den Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms 2011 bis 2020 verwies der Landeshauptmannstellvertreter des Landes Salzburg auf den zusätzlichen finanziellen Aufwand in beträchtlichem Ausmaß für Länder und Gemeinden bei der Umsetzung dieser Maßnahmen.

Im überprüften Zeitraum gab es nur in Ausnahmefällen länderübergreifende Projekte, die mit den Ländermitteln aus den Wunschkennzeichen finanziert waren.²³ Länderübergreifende Maßnahmen, an denen mehrere Länder teilnahmen und die einen größeren finanziellen Umfang hatten, fanden vor allem dann statt, wenn das BMVIT zusätzliches Geld aus dem Verkehrssicherheitsfonds ausschüttete, wie z.B. bei der Motorradkampagne, die im Jahr 2011 startete und für die das BMVIT rd. 1 Mio. EUR zur Verfügung stellte.

11.2 Der RH kritisierte, dass die koordinierenden Besprechungen der Jahre 2008 und 2009 zwar durch Anwesenheitslisten belegt waren, dass aber keine Protokolle zur Dokumentation der behandelten Inhalte vorlagen. Er erachtete die angestrebte Neuausrichtung der koordinierenden Besprechungen ab dem Jahr 2010 mit einer Verlagerung von der Berichterstattung hin zu einer koordinierten Planung des Folgejahrs als positiv.

Der RH wies darauf hin, dass die Möglichkeit des Bundes, die Verwendung der Ländermittel aus den Wunschkennzeichen zu prüfen, – bei gleichzeitigem Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten für das BMVIT – wenig geeignet war, eine widmungskonforme Verwendung

²³ Im Jahr 2012 beteiligten sich die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien am Projekt „Mobil sein-mobil bleiben“, die Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg an spezifischen Radworkshops und die Länder Salzburg, Steiermark und Tirol an der Aktion „Close to“.

Organisation des Verkehrssicherheitsfonds

zu gewährleisten. Der RH empfahl dem BMVIT, auf eine Änderung des Kraftfahrgesetzes hinzuwirken, um dem BMVIT entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bei einer widmungswidrigen Verwendung der Ländermittel einzuräumen.

Der RH wies auf die Vielzahl von Maßnahmen (26 von 255 mit Hauptumsetzungsverantwortung, 39 von 255 mit Mitverantwortung) im aktuellen Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 mit Umsetzungsverantwortung bei den Ländern hin. Seiner Ansicht nach war eine stärkere Verschränkung der aus Wunschkennzeichen finanzierten Maßnahmen der Länder mit dem Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 – unter Berücksichtigung der länderspezifischen Notwendigkeiten – erforderlich.

Er empfahl dem BMVIT, in den koordinierenden Besprechungen verstärkt gemeinsam mit den Ländern Themenschwerpunkte festzulegen, deren Bearbeitung der Umsetzung von Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms des Bundes oder eigener Landes-Verkehrssicherheitsprogramme dient.

11.3 Das BMVIT nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH hinsichtlich einer Änderung des Kraftfahrzeuggesetzes zur Kenntnis, wies jedoch darauf hin, dass Sanktionsmöglichkeiten für den Bund den Kompetenzbereich der Länder einengen würden und es eine Gesetzesänderung daher als sehr unwahrscheinlich beurteile.

Bereits in der Vergangenheit habe der Verkehrssicherheitsfonds wiederholt eine stärkere Kooperation der Länder und die Festlegung gemeinsamer länderübergreifender Themenschwerpunkte angeregt. Da es lege keine Weisungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern beständen, sei hierfür die Kooperationsbereitschaft der Länder erforderlich. Im Rahmen der 27. koordinierenden Besprechung am 16. September 2014 habe das BMVIT eine weitere bundesweite Kooperation zur Erstellung einer gemeinsam finanzierten Best-Practice-Webseite mit Praxisbeispielen zur Begegnungszone in Österreich ins Leben gerufen, deren Beauftragung mittlerweile erfolgt sei.

11.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMVIT, länderübergreifende Kooperationen zu initiieren. Im Sinne seiner Empfehlung ermutigte er das BMVIT – im Rahmen dessen Möglichkeiten – in Kooperation mit den Ländern weiterhin die Bearbeitung von aus den Verkehrssicherheitskonzepten abgeleiteten, gemeinsamen Themenschwerpunkten anzustoßen.

12.1 Über die Mittelverwendung hatten die Länder spätestens bis zum 30. Juni des Folgejahres dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu berichten. Die Berichte der Länder lagen für den überprüften Zeitraum vollständig vor, waren in ihrer Struktur und ihrem Detaillierungsgrad aber sehr unterschiedlich. Einheitliche Vorgaben des BMVIT fehlten.

Die Länder waren nicht verpflichtet, die Landesmittel aus den Wunschkennzeichen zur Gänze im Jahr der Vereinnahmung auszugeben, sondern konnten Rücklagen bilden und die Mittel erst in den Folgejahren verwenden. Nur Oberösterreich berichtete ab dem Jahr 2010 über den Stand der Rücklagen inklusive der Erträge durch Zinsen.

Wien berichtete regelmäßig über Ausgaben, die weit höher waren als die Landesmittel aus den Wunschkennzeichen, wie z.B. über Verbesserungen an Unfallschwerpunkten. Die Berichte enthielten zum Teil Pauschalbeträge – wie z.B. in Wien „Verkehrssicherheitsmaßnahmen Wiener Linien GmbH & Co KG“ mit Gesamtbeträgen zwischen 2 Mio. EUR und 5,16 Mio. EUR pro Jahr ohne weitere Detaillierung – oder nicht näher beschriebene „Beiträge für Anschaffungen bzw. Veranstaltungen, die zur Hebung der Verkehrssicherheit beitragen“ (Oberösterreich, 2008).

12.2 Der RH kritisierte die fehlenden Vorgaben des Bundes für die Berichterstattung und die daraus resultierende Heterogenität der vorliegenden Länderberichte, die eine Kontrolle der Mittelverwendung durch den Bund erschwerten. Er empfahl dem BMVIT, den Ländern für eine einheitliche Berichterstattung ein Formular zur Verfügung zu stellen und auf dessen Verwendung hinzuwirken.

Im Rahmen der künftigen Berichterstattung wäre von den Ländern der jeweilige Stand der Rücklagen einzufordern, um die Verwendung der gesamten Fonds-Mittel entsprechend der Zweckwidmung sicherzustellen.

Um die Länder verstärkt in die Umsetzung der Verkehrssicherheitsprogramme einzubinden, empfahl der RH dem BMVIT, die Länder zu verpflichten, in ihren Berichten darzustellen, inwiefern ein Konnex der finanzierten Maßnahme mit konkreten Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms des Bundes bzw. des jeweiligen Landes besteht.

12.3 Das BMVIT stimmte der Empfehlung des RH zu und merkte in seiner Stellungnahme an, dass allen Ländern bereits eine einheitliche Vorlage für die Erstellung ihrer Geschäftsberichte ab dem Berichtsjahr 2014 übermittelt worden sei. Im Rahmen der 27. koordinierenden Bespre-

Organisation des Verkehrssicherheitsfonds

chung mit den Ländern am 16. September 2014 sei vereinbart worden, dass diese Vorlage von allen Ländern für ihre Geschäftsberichte ab dem Jahr 2014 verwendet würde. In Abstimmung mit den Ländern werde das Formular ab dem Geschäftsjahr 2015 so adaptiert, dass der Konnex der aus Wunschkennzeichen finanzierten Maßnahmen mit konkreten Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms des Bundes bzw. des jeweiligen Landes ablesbar sei.

- 13.1** Laut dem Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 war für die Identifikation von Handlungsfeldern und die Definition von Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit eine fundierte Unfalldatensammlung eine notwendige Grundlage. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sammelte die Statistik Austria die Unfalldaten im Auftrag des BMVIT. Die Daten stellen auch eine wesentliche Basis für die Identifikation und Behebung von Unfallhäufungsstellen dar, für die die Länder zuständig waren. Im BMVIT war ein Verkehrsstatistikgesetz in Ausarbeitung, mit dem die systematisierte Erfassung und Auswertung von Unfällen mit Personenschäden nach Unfallart, Unfallursache und Ort des Unfallgeschehens geregelt werden sollte.
- 13.2** Der RH betonte die Bedeutung von fundierten Daten über das Unfallgeschehen auf Österreichs Straßen als Grundlage für die Definition von zielgerichteten Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit und als Instrument für die spätere Messung der Wirksamkeit von getroffenen Maßnahmen.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Vorbereitungen für ein Verkehrsstatistikgesetz voranzutreiben und die zukünftig gewonnenen Daten auch den Ländern zur Verfügung zu stellen. Weiters empfahl er dem BMVIT, im Gegenzug dazu die Länder an der Finanzierung der Kosten für die Aufbereitung der Unfalldatensammlung (zum Beispiel im Rahmen der Ländermittel aus den Wunschkennzeichen) entsprechend zu beteiligen.

- 13.3** Laut *Stellungnahme des BMVIT werde derzeit ein Entwurf des Verkehrsstatistikgesetzes erarbeitet, wobei die Fertigstellung spätestens Anfang 2016 vorgesehen sei. Im Abschnitt zur Straßenverkehrsunfallstatistik seien sowohl Regelungen betreffend die Nutzung als auch die Finanzierung der Unfalldaten enthalten.*

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Strategische Vorgaben

14.1 Erfolgreiche Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit beruhen aus Sicht des BMVIT auf drei Säulen:

- legistische Vorschriften zur Hebung der Verkehrssicherheit, wie z.B. die Herabsetzung der Alkohol-Promillegrenze für Autofahrer (Kompetenzbereich des BMVIT),
- Überwachungsmaßnahmen, wie beispielsweise Alkoholkontrollen (Kompetenzbereich der Länder, BMI) und
- bewusstseinsbildende Maßnahmen (Tätigkeitsfeld des BMVIT/Verkehrssicherheitsfonds und anderer Institutionen, wie z.B. BMBF).

Das BMVIT ging davon aus, dass eine erfolgreiche Verkehrssicherheitsarbeit nur in Kooperation mit einer Reihe von anderen staatlichen Einrichtungen, wie z.B. dem BMI oder den Gebietskörperschaften, möglich war. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2006 der Verkehrssicherheitsbeirat eingerichtet. Dessen Arbeitsausschuss Straße erstellte – als Weiterführung des Verkehrssicherheitsprogramms 2002 bis 2010 – das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020.

Dazu erarbeitete der Verein A im Auftrag des Verkehrssicherheitsfonds die Grundlagen und stellte eine Vielzahl von Maßnahmen zusammen, die im Anschluss daran der Arbeitsausschuss Straße unter Vorsitz des BMVIT (Leiterin der Abteilung ST2) in mehreren Sitzungen intensiv diskutierte. Die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, Doris Bures, präsentierte das Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 im Februar 2011.

Im aktuellen Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 waren in Summe 255 Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit definiert. Von diesen betrafen 148 Maßnahmen das BMVIT als primär für die Umsetzung verantwortliche Stelle. Für die Umsetzung der restlichen 107 Maßnahmen waren andere Stellen wie z.B. das BMI, das BMBF, die Länder, die Gemeinden, die ASFINAG, die Autofahrerclubs oder die Wirtschaftskammer Österreich als Hauptverantwortliche genannt.

Das Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 gliederte die Maßnahmen in die folgenden 17 Handlungsfelder: Verkehrserziehung und Kampagnen, Fahrausbildung, Überwachung, Kinder, Junge VerkehrsteilnehmerInnen, Ältere VerkehrsteilnehmerInnen, FußgängerInnen, Fahrrad, Motorrad, Moped, LKW, Eisenbahnkreuzungen, Unfallnachsorge, Rehabilitation und Diagnostik, Infrastruktur, straßenseitige Ver-

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

kehrstelematik und Fahrzeugsicherheit. Diese standen gleichberechtigt nebeneinander. Parallel dazu wurden vier Maßnahmenkategorien definiert: unfallvermeidende Maßnahmen, unfallfolgenreduzierende Maßnahmen, Schaffung von Grundlagen für weitere Maßnahmen und Lobbying bei der EU.

Die Maßnahmen im Verkehrssicherheitsprogramm waren hinsichtlich des Umsetzungszeitpunkts den Kategorien Startpaket (2011), kurzfristig (2012 bis 2014), mittelfristig (2015 bis 2017) und langfristig (2018 bis 2020) zugeordnet.

In der Abteilung ST2 lag kein Zeit- und Finanzierungsplan für die durch den Verkehrssicherheitsfonds zu finanzierenden Maßnahmen des aktuellen Verkehrssicherheitsprogramms 2011 bis 2020 vor.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm in einem breit angelegten Diskussionsprozess im Verkehrssicherheitsbeirat – Arbeitsausschuss Straße unter Leitung des BMVIT erarbeitet wurde. Er erachtete die umfassende Einbindung aller Interessengruppen als positiv für die Akzeptanz – und damit Umsetzbarkeit – des Verkehrssicherheitsprogramms.

Der RH hob hervor, dass Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit dann ihre volle Wirkung entfalteten, wenn parallel zu den Handlungsmöglichkeiten des BMVIT (legistische und bewusstseinsbildende Maßnahmen) auch Überwachungsmaßnahmen gesetzt wurden (z.B. verstärkte Alkoholkontrollen begleitend zur Herabsetzung der Promillegrenze und der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ des Verkehrssicherheitsfonds im Jahr 2009). Er empfahl dem BMVIT, in Kooperation mit dem BMI – als koordinierende Stelle für die Organe der Exekutive in den Ländern – verstärkt darauf hinzuwirken, dass parallel zu bewusstseinsbildenden Maßnahmen entsprechende Überwachungsschwerpunkte durch die Exekutive gesetzt werden.

Der RH erachtete die klare Definition von Umsetzungsverantwortlichen für alle Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms und die zeitliche Taktung über den gesamten Geltungszeitraum als positiv. Er vermisste aber eine planerische Verknüpfung der Maßnahmen, die das BMVIT bzw. den Verkehrssicherheitsfonds betreffen, mit den finanziellen Mitteln, die dem Fonds zur Verfügung stehen. Der RH empfahl dem BMVIT, die Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms, für deren Umsetzung die finanziellen Mittel des Verkehrssicherheitsfonds herangezogen werden sollen, zu identifizieren und für die Umsetzung dieser Maßnahmen einen Zeit- und Finanzierungsplan zu entwickeln.



Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

BMVIT

Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds

14.3 Das BMVIT stimmte der Empfehlung des RH, parallel zu legitistischen und bewusstseinsbildenden Handlungen des BMVIT Überwachungsmaßnahmen zu setzen, zu. Eine entsprechende Kooperation mit dem BMI im Rahmen der derzeit in Vorbereitung befindlichen nächsten großen Verkehrssicherheitskampagne 2015/2016 werde angestrebt.

Ein ausreichend detaillierter Zeitplan zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen sei bereits im Österreichischen Verkehrssicherheitsprogramm 2011 – 2020 enthalten. Für jede einzelne Maßnahme gebe es einen konkreten Umsetzungszeitpunkt. Zahlreiche Maßnahmen, bei denen das BMVIT als Hauptakteur genannt sei, seien legitistischer Natur und würden somit den Verkehrssicherheitsfonds nicht belasten. Bewusstseinsbildende Maßnahmen seien budgetiert und im Finanzplan des Verkehrssicherheitsfonds enthalten.

14.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass im Österreichischen Verkehrssicherheitsprogramm 2011 – 2020 zwar eine zeitliche Priorisierung der einzelnen Maßnahmen gegeben war, die Maßnahmen allerdings nicht mit den finanziellen Mitteln, die dem Verkehrssicherheitsfonds zur Verfügung standen, verknüpft waren. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, für die Umsetzung der das BMVIT betreffenden Maßnahmen einen Zeit- und Finanzierungsplan (z.B. für Schwerpunktsetzungen im Rahmen der einzelnen Calls) zu entwickeln.

Tätigkeitsfelder

15 Der Verkehrssicherheitsfonds war das Hauptinstrument des BMVIT zur Umsetzung des Verkehrssicherheitsprogramms. Er finanzierte im Wesentlichen bewusstseinsbildende Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit (z.B. Kampagnen) und die Erstellung von wissenschaftlichen Grundlagen als Basis für weitere (legistische) Maßnahmen.

Im überprüften Zeitraum vergab das BMVIT aus Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds Aufträge und Förderungen für Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit auf Straßen in der Höhe von rd. 20 Mio. EUR. Die Verteilung der Mittel auf verschiedene Maßnahmenarten stellte sich im überprüften Zeitraum laut Auskunft des BMVIT wie folgt dar:

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Tabelle 7: Eingesetzte Mittel und Anzahl der Projekte des Verkehrssicherheitsfonds nach Maßnahmenart in den Jahren 2008 bis 2013

Maßnahmenart	in Mio. EUR	in %	Anzahl der Projekte	in %
Bewusstseinsbildung	11,5	58,0	67	30,5
Datenerfassung und -aufbereitung	1,2	6,0	23	10,5
grundlegende Maßnahmen	2,6	12,9	40	18,2
Maßnahmenevaluierung	0,2	1,1	4	1,8
Umsetzungsmaßnahmen	3,5	17,5	44	20,0
Andere	0,9	4,6	42	19,1
Summe	19,8	100,0	220	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Mehr als die Hälfte der eingesetzten Mittel (58 %) flossen in bewusstseinsbildende Maßnahmen – wie z.B. in drei große Kampagnen in den Jahren 2008, 2009/2010 und 2013. Rund 18 % der Mittel wurden für Umsetzungsmaßnahmen wie z.B. Radworkshops oder Maßnahmen zur Schutzwegsicherung verwendet. Rund 13 % der Mittel finanzierten grundlegende Maßnahmen wie z.B. die Unfallkostenrechnung Straße, rd. 6 % Projekte zur Datenerfassung und Datenaufbereitung (z.B. Unfallstatistik). Rund 5 % der Mittel flossen (zusammengefasst unter „Andere“) z.B. für Druckwerke und die Entsendung von externen Experten zu internationalen Treffen. Rund 1 % der Mittel der Verkehrssicherheitsfonds wurden für Evaluierungen verwendet.

Art des Mitteleinsatzes – Überblick

16.1 Der Verkehrssicherheitsfonds stellte seine Mittel sowohl in Form von Aufträgen (Werkverträgen) als auch in Form von Förderungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit im Straßenverkehr zur Verfügung.

Je nachdem, ob die Mittel des Verkehrssicherheitsfonds für Förderungen oder für Aufträge eingesetzt wurden, ergaben sich unterschiedliche Rechtsfolgen bzw. Erfordernisse für die Mittelempfänger und den Verkehrssicherheitsfonds:

Tabelle 8: Wesentliche Unterschiede Förderungen – Aufträge

	Förderung	Auftrag
Grundlage der Mittelvergabe	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln 2004	Bundesvergabegesetz 2006
Eigentumsübergang an den Auftraggeber (BMVIT)	nein	ja
Umsatzsteuerpflicht	nein, wenn der Fördernehmer vorsteuerabzugsberechtigt ist	ja
Erbringung eines Eigenanteils durch den Mittelempfänger	ja, in unterschiedlichem Ausmaß	nein
Beratendes Gremium für die Beauftragung	Beirat/Jury	Jury

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Eine einheitliche Linie bei der Vergabe von Förderungen bzw. Aufträgen gab es nicht:

- Auftragnehmer reichten einerseits mehrfach Förderansuchen für Projekte ein, die der Verkehrssicherheitsfonds dann als Auftrag ver gab.
- Andererseits waren Förderungen zuvor als Aufträge abgehandelt bzw. empfohlen worden.

Der Verkehrssicherheitsfonds beauftragte auch vergleichbare Leistungen nach unterschiedlichen Regimes. So behandelte er mehrere Radfahrworkshops für Volkschulkinder als Aufträge, Fahrsicherheitstrainings für Senioren hingegen als Förderungen. Die Evaluierung der Einführung der Radhelmpflicht für Kinder förderte er, für die Evaluierung der Verkehrscoachingmaßnahmen vergab er einen Auftrag.

16.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die bestehenden Vorgaben des BMVIT zur Einordnung von Projektleistungen als Förderung oder Auftrag nicht eindeutig und nachvollziehbar waren. Das BMVIT behandelte daher vergleichbare Projektleistungen manchmal als Förderung und manchmal als Auftrag. Sowohl das BMVIT als auch die Mittelempfänger ordneten Projektleistungen mehrfach uneinheitlich zu. Der RH erachtete eine einheitliche Vorgangsweise bei der Art der Mittelvergabe aufgrund der unterschiedlichen Rechtsfolgen als wesentlich für die Projektwerber und die vergebende Stelle.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Regelungen für die Mittelvergabe zu konkretisieren und in eine eindeutige Entscheidungsgrundlage zu gie-

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

ßen, um eine transparente bzw. einheitliche Zuordnung der Projekte zu Förderungen bzw. Aufträgen sicherzustellen.

- 16.3** Laut *Stellungnahme des BMVIT* beziehe sich die Feststellung des RH im Wesentlichen auf Einzelprojekte aus dem Zeitraum vor bzw. während der Einführung der Calls des Verkehrssicherheitsfonds. Die VSF-Richtlinien würden Vorgaben enthalten, die die transparente und einheitliche Zuordnung der Projekte zu Förderungen bzw. Aufträgen sicherstellen (z.B. Abschnitt 2.2 *Definition Förderung* bzw. Abschnitt 2.2.2 *Abgrenzung zum Werkvertrag*).
- 16.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass er über den gesamten überprüften Zeitraum, also auch nach Neuveröffentlichung bzw. Änderung der VSF-Richtlinien, Beispiele für eine uneinheitliche Vorgehensweise bei der Vergabe von Förderungen bzw. Aufträgen zu vergleichbaren Leistungen feststellte.

Förderungen

Allgemeines

- 17** Der Verkehrssicherheitsfonds förderte im überprüften Zeitraum 93 Projekte im Wert von insgesamt rd. 6,1 Mio. EUR.

Tabelle 9: Förderungen des Verkehrssicherheitsfonds in den Jahren 2008 bis 2013

Maßnahmenart	in Mio. EUR	in %	Anzahl der Projekte	in %
Bewusstseinsbildung	0,33	5,4	12	12,9
Datenerfassung und -aufbereitung	0,24	3,9	4	4,3
grundlegende Maßnahmen	2,17	35,6	32	34,4
Maßnahmenevaluierung	0,07	1,1	2	2,2
Umsetzungsmaßnahmen	3,10	50,9	32	34,4
Andere	0,18	3,0	11	11,8
Summe	6,09	100,0	93	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Der Großteil der für Förderungen genehmigten Mittel entfiel auf Umsetzungsmaßnahmen sowie grundlegende Maßnahmen. Dazu zählten etwa die meisten Förderungen, die im Rahmen der drei Calls vergeben wurden.



Förderungsvergabe

18.1 Bei der Vergabe von Förderungen beurteilte der Beirat die dem Verkehrssicherheitsfonds vorgelegten Förderansuchen und gab für den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie eine Empfehlung in Form einer Reihung der Projekte in Abhängigkeit von ihrer Förderwürdigkeit ab.

Bei Förderansuchen für Projekte im besonderen Interesse des BMVIT bzw. außerhalb von Calls ab dem Jahr 2011 gab die Jury eine Empfehlung für oder gegen die Förderung des Projekts ab.

Der Verkehrssicherheitsfonds vergab von 2008 bis Ende des Jahres 2010 55 Förderungen, wobei die Ansuchen primär auf Initiative der Förderwerber und ohne konkrete Vorgaben des Verkehrssicherheitsfonds zu den Projektinhalten sowie ohne ausdrückliche Verknüpfung zum Verkehrssicherheitsprogramm zustande kamen.

Um die Qualität der Projekte zu erhöhen und die Projekte thematisch zu bündeln, wurde die Vergabe von Förderungen mit Wechsel der Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds auf ein Ausschreibungsprinzip umgestellt.

Ab 2011 wurden die Förderwerber aufgerufen, Projekte im Rahmen von Calls zu einem definierten Thema einzureichen. Die Themen sollten unter Berücksichtigung der Ziele des Verkehrssicherheitsprogramms und der aktuellen Unfallstatistik ausgewählt werden. Calls fanden im Jahr 2011 zweimal und im Jahr 2013 einmal statt. Aus den zu den Calls insgesamt eingereichten 118 Förderansuchen empfahl der Beirat 27, die dann aus den Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds gefördert wurden.

Außerhalb der Calls förderte der Verkehrssicherheitsfonds in diesem Zeitraum zusätzlich noch zwölf weitere Projekte, deren Inhalte nicht von den Zielsetzungen der Calls abgedeckt waren (z.B. Motorrad Sicherheit, Pilotprojekt Schutzwegsicherheit) oder die kleinere Veranstaltungen förderten (Road Safety Week, Senioren Trainings 65+). An neun dieser zwölf Projekte waren im Beirat vertretene Institutionen beteiligt. Auf die Möglichkeit, auch außerhalb der Calls um Förderungen anzusuchen, wies der Verkehrssicherheitsfonds auf seiner Homepage nicht hin und stellte dort auch keine Formulare für Förderansuchen zur Verfügung.

18.2 Der RH stellte kritisch fest, dass bis 2010 der Verkehrssicherheitsfonds Förderungen ohne konkrete Vorgaben zu den Projektinhalten tätigte. Dies führte dazu, dass die für eine Förderung eingereichten Projekte

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

vor Einführung der Calls thematisch heterogen und wenig fokussiert waren. Er erachtete daher die Einführung von Calls als zweckmäßig, weil diese einen Wechsel hin zu themenspezifischen Einreichungen ermöglichten. Das BMVIT konnte aus mehreren Projekten zu einem Thema, die in direkter Konkurrenz zueinander stehen, die besten auswählen.

Der RH bemerkte jedoch kritisch, dass das BMVIT auf die Möglichkeit, Förderansuchen auch unabhängig von Calls einzureichen, auf der Homepage des Verkehrssicherheitsfonds nicht hinwies. Damit fehlte potenziellen Förderwerbern, die nicht in regelmäßigen Kontakt zum Verkehrssicherheitsfonds standen, die Information dazu. Nach Ansicht des RH bestand bei den Mitgliedern des Beirats gegenüber anderen Institutionen ein Informationsvorsprung bezüglich der Möglichkeit, auch außerhalb von Calls Förderansuchen einreichen zu können.

Der RH empfahl dem BMVIT, Informationen zur Möglichkeit, Förderansuchen außerhalb von Calls einzureichen, auf der Homepage des Verkehrssicherheitsfonds zu veröffentlichen.

Um den Förderwerbern und -empfängern einen einfachen Zugriff auf die im Lauf der Förderungsabwicklung benötigten Formulare – wie etwa das Förderansuchen – zu ermöglichen und die Mitarbeiter des BMVIT zu entlasten, empfahl der RH, diese Formulare ebenfalls auf der Homepage zur Verfügung zu stellen.

18.3 Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Informationen zur Möglichkeit, Förderansuchen außerhalb der Calls einzureichen, sowie die dazu erforderlichen Antragsunterlagen (Förderansuchen samt Anhang) zum Zeitpunkt der Stellungnahme bereits auf der Website des BMVIT verfügbar seien.

Beurteilung von Förderansuchen

19.1 Bis zum Jahr 2011 diskutierten die Beiratsmitglieder die Förderwürdigkeit eingereichter Projekte in den Beiratssitzungen und gaben im Anschluss daran eine Empfehlung für oder gegen die Förderung durch den Verkehrssicherheitsfonds ab. Mit Einführung der Calls im Jahr 2011 stellte die Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds die Bewertung der Förderansuchen durch die Beiratsmitglieder auf eine Beurteilung mittels strukturierter, anonymisierter Beurteilungsbögen um. Die Beiratsmitglieder bewerteten die Förderansuchen bereits vor der Beiratssitzung. In der Sitzung diskutierten sie die Bewertungen abschließend und konzipierten die Begründungen für die Ablehnung für die als nicht förderwürdig befundenen Projekte.

Beiratsmitglieder merkten hinsichtlich der ab 2011 angewandten Bewertungskriterien an, dass einzelne Kriterien aus ihrer Sicht entbehrlich oder schwer beurteilbar seien.²⁴ Manche Kriterien, wie etwa der Nutzen für die Verkehrssicherheit oder das Kosten–Nutzen–Verhältnis, wurden bei demselben Projekt von einem Beiratsmitglied mit der Minimal– und von einem anderen mit der Maximalpunkteanzahl bewertet. Begründungen dafür waren aus den Unterlagen häufig nicht ablesbar. Beim dritten Call wurden für die Bewertung der Förderansuchen nicht alle Kriterien, die in den Ausschreibungsunterlagen genannt worden waren, herangezogen.

19.2 Der RH erachtete die bis zur Einführung der Calls praktizierte Vorgehensweise bei der Beurteilung der Förderansuchen durch den Beirat ohne vorgegebene Kriterien und ohne transparente Bewertungsschlüssel als wenig nachvollziehbar. Er anerkannte die Umstellung der Bewertung der Förderansuchen durch die Beiratsmitglieder auf eine einheitliche und nachvollziehbare Beurteilungsmethode. Er merkte jedoch kritisch an, dass kein gemeinsames Verständnis über die Notwendigkeit und Beurteilbarkeit einzelner Kriterien bestand, und dass nicht alle in den Ausschreibungsunterlagen genannten Kriterien in der Beurteilung Berücksichtigung fanden.

Der RH empfahl dem BMVIT, mit den Beiratsmitgliedern die Beurteilungskriterien für die Förderansuchen abzustimmen und eingehend zu erläutern, um ein einheitliches Verständnis über die Kriterien sicherzustellen. Weiters empfahl er, zur Gewährleistung eines aussagekräftigen Gesamtergebnisses und zur Reduktion einer Verzerrung der Ergebnisse durch die extreme Beurteilung Einzelter, Extremwerte bei den Einzelbeurteilungen nicht zu berücksichtigen. Auch sollten die in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgemachten Beurteilungskriterien jedenfalls bei der Bewertung der Förderansuchen herangezogen werden, damit sich die Förderwerber daran orientieren können.

19.3 Laut *Stellungnahme des BMVIT* seien die Beurteilungskriterien bereits in der Vergangenheit (erster bis vierter Call) mit den Mitgliedern des Beirats diskutiert und von Call zu Call sukzessive optimiert worden, um durch klare, gut beurteilbare Kriterien die Bewertung zu erleichtern und so eine ausgewogene, möglichst objektive Bewertung der Projekte sicherzustellen.

²⁴ z.B. sagten die im Bewertungsbogen unter „Relevanz für den VSF“ angeführten Kriterien „Qualität der Planung“, „Innovationsgehalt“ und „Potenzial des Projektteams“ wenig über die Relevanz des Projekts für den Verkehrssicherheitsfonds aus.

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Im Rahmen des vierten Calls im Jahr 2014 sei – parallel zur derzeit gültigen Bewertung unter Berücksichtigung der Extremwerte – als Alternative eine Bewertung ohne Extremwerte durchgeführt worden (jeweils die beste und die schlechteste Bewertung wurden nicht berücksichtigt). Die daraus resultierenden marginalen Änderungen in der Gesamtbewertung seien ohne Einfluss auf das Gesamtergebnis gewesen. Ob eine Änderung des Bewertungsmodus daher tatsächlich notwendig sei, werde im Rahmen der nächsten Beiratssitzung diskutiert werden.

Die marginale Abweichung zwischen den Beurteilungskriterien gemäß Ausschreibungsunterlage und den Bewertungskriterien des Beirats im Rahmen des dritten Calls, auf die sich der RH beziehe, sei bereits für den vierten Call im Jahr 2014 – und damit alle künftigen Calls – korrigiert worden.

- 19.4** Der RH wies betreffend die Optimierung der Bewertungskriterien darauf hin, dass Beiratsmitglieder noch im Jahr 2013 das Bewertungskriterium „Relevanz (des Projekts) für den Verkehrssicherheitsfonds“ für schwer beurteilbar erachteten.

Die Abweichungen bei den Beurteilungskriterien des dritten Calls waren den Feststellungen des RH zufolge nicht marginal, sondern betrafen wesentliche Punkte, wie etwa das Potenzial des Projekts in Bezug auf die Reduktion der Zahl der Getöteten und Verletzten oder die Übereinstimmung mit den Zielen und Maßnahmen des Österreichischen Verkehrssicherheitsprogramms. Vor dem Hintergrund der nachhaltigen Sicherstellung eines einheitlichen Verständnisses der Beurteilungskriterien verblieb der RH deshalb bei seiner Empfehlung.

Befangenheit Beiratsmitglieder

- 20.1** Zur Befangenheit von Mitgliedern des Beirats war in den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds Folgendes geregelt: ein Beiratsmitglied war von der Beratung und Beschlussfassung auszuschließen, wenn durch seine Anwesenheit die objektive Entscheidungsfindung in Frage gestellt war.

Bei der Beurteilung der Förderansuchen des ersten Calls gaben Beiratsmitglieder überdurchschnittlich gute Bewertungen für jene Ansuchen ab, bei denen ihre eigenen Institutionen Projektmitarbeiter stellten. Beim zweiten und dritten Call beurteilten Beiratsmitglieder keine Projekte mehr, an denen ihre Institution mitarbeitete. Die Beiratsmitglieder des BMVIT bewerteten regelmäßig Ansuchen des ALT Austrian Institute of Technology, bei dem das BMVIT Mehrheitseigentümer war.



Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

BMVIT

Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds

Im Zuge der Beratungen über Förderansuchen setzte sich ein Beiratsmitglied für ein Projekt ein, das seine Institution, die ASFINAG, mitfinanzierte.

Aus den Protokollen der Beiratssitzungen war mehrfach nicht ersichtlich, ob befangene Beiratsmitglieder an den Beratungen bzw. der Beschlussfassung mitwirkten bzw. ab wann sie nach Verlassen des Raums wieder an der Sitzung teilnahmen.

20.2 Der RH kritisierte, dass bei der Vergabe von Förderungen wiederholt befangene Beiratsmitglieder am Diskussions- und Bewertungsprozess mitwirkten. In den Protokollen der Beiratssitzungen war der Ausschluss solcher Beiratsmitglieder aus den Beratungen und Beschlussfassungen mehrfach nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Der RH empfahl dem BMVIT, jede mögliche Befangenheit der Beiratsmitglieder – sei es durch Mitwirkung an einem Projekt, durch Mehrheitsbeteiligung an einer einreichenden Institution oder durch Kofinanzierung eines Projekts – bei der Bewertung, Beratung und Beschlussfassung über Förderansuchen auszuschließen. Die Protokolle der Beiratssitzungen wären derart zu führen, dass daraus eindeutig hervorgeht, welches Beiratsmitglied in welcher Form an der Empfehlung für eine Vergabeentscheidung mitgewirkt hat. Im Übrigen verwies der RH hinsichtlich der Empfehlung zur Zusammensetzung des Beirats auf TZ 6.

20.3 Das BMVIT stimmte in seiner *Stellungnahme der Empfehlung des RH zu*. Bereits im Rahmen der 77. Beiratssitzung am 10. September 2014, bei der die Bewertung der Projekte des vierten Calls erfolgte, sei jede mögliche Befangenheit der Beiratsmitglieder bei der Bewertung, Beratung und Beschlussfassung über Förderansuchen ausgeschlossen worden. Aus dem Protokoll gehe eindeutig hervor, welches Beiratsmitglied in welcher Form an der Empfehlung an einer Förderentscheidung mitgewirkt habe. Dieses Vorgehen werde bei künftigen Beiratssitzungen beibehalten.

Information erfolgreicher Förderwerber

21.1 In den Ausschreibungsunterlagen für den zweiten Call kündigte das BMVIT an, dass es das Ergebnis der Bewertung der Förderansuchen im November 2011 bekanntgeben würde. Die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, Doris Bures, genehmigte die Förderung der ausgewählten Projekte im Jänner 2012. Die erfolgreichen Förderwerber wurden fast acht Monate nach Ende der Ein-

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

reichfrist am 5. September 2012 – nach Sicherstellung der Verfügbarkeit der finanziellen Mittel durch die Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF – mit Übermittlung der Förderverträge im April 2012 über den Erfolg des Förderansuchens informiert.

21.2 Der RH erachtete den zeitlichen Abstand zwischen dem Ende der Einreichfrist für die Förderansuchen und der Bekanntgabe der Förderzusage mit fast acht Monaten als zu lang. Der angekündigte Termin über die Information der erfolgreichen Förderwerber wurde um fünf Monate überzogen. Für das BMVIT bestand das Risiko, dass Förderwerber bei Verzögerungen in dieser Größenordnung die für das Projekt erforderlichen Ressourcen nicht vorhalten könnten.

Der RH empfahl dem BMVIT, die erfolgreichen Förderwerber im Interesse einer optimalen Projektbearbeitung zeitnah nach der Genehmigung durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu informieren und zu beauftragen. Weiters wäre rechtzeitig Vorsorge für die Verfügbarkeit der benötigten finanziellen Mittel zu treffen.

21.3 Das BMVIT nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und hielt in seiner Stellungnahme fest, dass auf eine zeitnahe Verständigung der Förderwerber sowie eine rechtzeitige Vorsorge für die Verfügbarkeit der benötigten finanziellen Mittel – allerdings unter Berücksichtigung der erforderlichen Genehmigungsläufe und der damit verbundenen zeitlichen Ressourcen – geachtet werde.

Dokumentation der Vergabeentscheidungen

22.1 In den internen Regelungen des BMVIT²⁵ war festgelegt, dass alle relevanten Geschäftsstücke bzw. alles, was für die spätere Nachvollziehbarkeit von wichtigen Entscheidungen erforderlich ist, im elektronischen Aktenverwaltungssystem (ELAK) zu erfassen war.

Die Beurteilungsbögen der Beiratsmitglieder für die Bewertung der Förderansuchen fanden sich nicht im ELAK. Jene des zweiten und dritten Calls lagen in Papierform in der Abteilung ST2 auf, jene des ersten Calls waren nicht mehr vorhanden. Ergänzungsaufforderungen, die sich aus der formalen Prüfung der Förderansuchen ergeben hatten, waren für jene Projekte, deren Förderung abgelehnt worden war, ebenfalls nicht im ELAK dokumentiert.

²⁵ IT-Organisationshandbuch, Büroordnung 2004, ELAK-OrgHB



Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

BMVIT

Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds

22.2 Der RH kritisierte, dass das BMVIT die Beurteilung der Förderansuchen im ELAK unvollständig dokumentierte und diese somit nicht nachvollziehbar war.

Der RH empfahl dem BMVIT, jedenfalls alle für die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Beirats durch Dritte erforderlichen Geschäftsstücke im ELAK zu erfassen.

22.3 Laut *Stellungnahme des BMVIT* sei die grundsätzliche Nachvollziehbarkeit sämtlicher Entscheidungen des Beirats des Österreichischen Verkehrssicherheitsfonds auch für den ersten bis vierten Call immer gegeben gewesen; die relevanten Dokumente seien im ELAK erfasst. Lediglich die Bewertungsbögen der einzelnen Beiratsmitglieder seien aus Gründen der Anonymität nicht im ELAK erfasst, sondern in Papierform aufbewahrt worden. Künftig würden auch alle Einzel-Bewertungsbögen – allerdings anonymisiert und in pdf-Form – dem ELAK beigefügt.

22.4 Der RH wies darauf hin, dass die Bewertungsbögen des ersten Calls zur Zeit der Geburungsüberprüfung weder in Papierform noch elektronisch im BMVIT vorhanden waren. Er blieb bei seiner Empfehlung, jedenfalls alle für die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Beirats durch Dritte erforderlichen Geschäftsstücke im ELAK zu erfassen.

Aufträge

Allgemeines

23 Der Verkehrssicherheitsfonds vergab in den Jahren 2008 bis 2013 127 Aufträge im Wert von insgesamt rd. 13,7 Mio. EUR.

Tabelle 10: Aufträge des Verkehrssicherheitsfonds in den Jahren 2008 bis 2013

Maßnahmenart	in Mio. EUR	in %	Anzahl der Projekte	in %
Bewusstseinsbildung	11,15	81,4	55	43,3
Datenerfassung und -aufbereitung	0,95	6,9	19	15,0
grundlegende Maßnahmen	0,37	2,7	8	6,3
Maßnahmenevaluierung	0,14	1,1	2	1,6
Umsetzungsmaßnahmen	0,36	2,6	12	9,4
Andere	0,72	5,2	31	24,4
Summe	13,69	100,0	127	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Der Großteil der Aufträge entfiel auf den Bereich Bewusstseinsbildung mit Kampagnen des Verkehrssicherheitsfonds (siehe TZ 25 bis 30). Aufträge zur Erstellung der Straßenverkehrsunfallstatistik waren der Kategorie Datenerfassung und -aufbereitung zuzurechnen. Daneben finanzierte der Verkehrssicherheitsfonds Umsetzungsmaßnahmen zum Verkehrssicherheitsprogramm, die Erstellung des Verkehrssicherheitsprogramms, die Jahresberichte des Fonds, die Unfallkostenrechnung, die Evaluierung getroffener Maßnahmen sowie die Entsendung von Externen zu Expertentreffen.

Teilnahme an internationalen Sitzungen

24.1 Der Verkehrssicherheitsfonds finanzierte seit dem Jahr 2003 regelmäßig die Entsendung externer Vertreter zu hochrangigen nationalen und internationalen Expertensitzungen. Das BMVIT begründete dies mit fehlenden personellen Ressourcen im Ressort. Im Jahr 2012 schloss das BMVIT dazu erneut eine Rahmenvereinbarung mit dem Verein A auf weitere drei Jahre ab. Die Auftragssumme belief sich auf rd. 30.000 EUR pro Jahr mit Stundensätzen von rd. 129 EUR für die Teilnahme und die Vor- und Nachbearbeitung sowie von rd. 65 EUR für die Reisezeit. Für vergleichbare Mitarbeiter des BMVIT war im Jahr 2013 von durchschnittlichen Stundensätzen zwischen rd. 38 EUR und rd. 54 EUR auszugehen.²⁶ Diese lagen damit bis zu rd. 70 % unter jenen in der Rahmenvereinbarung. An den Sitzungen nahmen neben den externen Vertretern teilweise gleichzeitig auch Mitarbeiter des BMVIT teil.

24.2 Der RH kritisierte die langjährige Praxis des BMVIT, zu hochrangigen Expertentreffen externe Vertreter auf Kosten des Verkehrssicherheitsfonds zu entsenden, zumal teilweise auch Vertreter des BMVIT daran teilnahmen. Durch die Auslagerung dieser Leistungen an Dritte ging dem BMVIT Fachwissen verloren bzw. wurde das notwendige Know-how bei Externen auf Kosten des Verkehrssicherheitsfonds aufgebaut.

Der RH empfahl dem BMVIT, durch das Insourcing der regelmäßigen Teilnahme an nationalen und internationalen Expertentreffen die Kosten zu senken und das nötige Wissen im BMVIT zu halten bzw. aufzubauen.

24.3 Laut *Stellungnahme des BMVIT* sei auch aus seiner Sicht ein Insourcing wünschenswert, aber aufgrund der angespannten Personalsituation und der personellen Restriktionen im Bereich des Bundes nicht möglich.

²⁶ Werte für entsprechend qualifizierte Mitarbeiter 2013 gemäß den Richtwerten für die Durchschnittspersonalausgaben/-kosten, Verordnung BGBl. II Nr. 85/2013: Vergleichswert Verwaltungsdienst-Gehobener Dienst 3 bzw. Verwaltungsdienst Höherer Dienst 3 valorisiert für 2013 um 2 %



24.4 Der RH wies darauf hin, dass der Wissensaufbau bzw. -erhalt für die Steuerungsfunktion des BMVIT im Bereich der Verkehrssicherheit wesentlich ist. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, bei der Teilnahme an Expertentreffen statt der Beauftragung Externer die Nutzung interner Personalressourcen anzustreben. Dabei wären die Kosten für den Zukauf von Fremdleistungen den Kosten für den Aufbau von ressourcinternem Know-how unter entsprechenden Kosten-Nutzen-Überlegungen gegenüberzustellen.

Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ 2009 bis 2010

25.1 (1) Im Rahmen der Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung finanzierte der Verkehrssicherheitsfonds in den Jahren 2009 und 2010 gemeinsam mit drei externen Partnern eine auf eine breite Zielgruppe ausgerichtete Kampagne zum Thema Alkohol am Steuer. Die Kampagne kostete in Summe rd. 4,5 Mio. EUR; davon trugen rd. 1,5 Mio. EUR die externen Partner.

(2) Das BMVIT beauftragte die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) mit der Durchführung des Vergabeverfahrens für die im Rahmen der Kampagne zu erbringenden Kreativleistungen. In der ersten Stufe des zweistufigen Verhandlungsverfahrens wurden fünf Agenturen ausgewählt und zur Abgabe eines Angebots eingeladen.

(3) Am 31. August und 1. September 2009 präsentierten die fünf Agenturen der Bewertungskommission ihre Erstangebote. Die Erstangebote der Agentur A und der Agentur B unterschieden sich im generellen Konzept und im Slogan deutlich. Die BBG forderte die Agentur B im Auftrag des BMVIT im Anschluss an ihre Präsentation am 1. September 2009 auf, zusätzlich zu den schriftlichen Unterlagen des Erstangebots den TV-Werbespot per E-Mail an die BBG zu senden. Die BBG übermittelte diesen am selben Tag an eine Mitarbeiterin des Kabinetts der damaligen Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, Doris Bures.

Am 2. und 3. September 2009 fanden Verhandlungsrunden von Vertretern des BMVIT und der BBG mit den fünf Agenturen statt. Diese wurden im Anschluss aufgefordert, bis zum 17. September 2009 ein Letztangebot zu legen.

(4) Die Letztangebote wurden am 17. September 2009 von der BBG ans BMVIT übermittelt. Die BBG wies Mitarbeiter des BMVIT in einer E-Mail am 21. September 2009 darauf hin, dass die Agentur A Konzept und Slogan der Kampagne zur Gänze geändert hatte, und dass nunmehr sowohl der Slogan als auch Inhalt und Aufbau des TV- und

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Hörfunk-Spots eine starke Ähnlichkeit mit dem von der Agentur B eingereichten Vorschlag aufweisen würden. Dieser Umstand habe laut BBG auf das Vergabeverfahren selbst keine Auswirkungen – alle Kommissionsmitglieder hätten Geheimhaltungserklärungen unterzeichnet. Mögliche rechtliche Schritte im Zusammenhang mit einer Urheberrechtsverletzung seien aber nicht auszuschließen.

Eine Mitarbeiterin des BMVIT antwortete, dass auch im BMVIT die Ähnlichkeit aufgefallen sei, wies aber auf sehr konkrete Briefings im Zuge der Verhandlungen hin. Es sei daher nicht unmöglich, dass mehrere Kreative den gleichen Zugang zu einem Thema gefunden hätten.

Tabelle 11: Wesentliche Inhalte der Erst- und Letztangebote der Agenturen A und B für die Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“

Slogan	Agentur A		Agentur B	
	Erstangebot	Letztangebot	Erstangebot	Letztangebot
TV-Spot	Wer trinkt, verliert.	Alkohol am Steuer. Das Letzte.	Alkolenker sind das Letzte.	Alkofahrten sind das Letzte.
	Alltägliche Situationen eines querschnittsgelähmten Patienten, Opfer eines Unfalls unter Alkoholeinfluss, – Waschen und Ankleiden durch einen Pfleger, Physiotherapie in einem Schwimmbecken – werden aus der Perspektive des Patienten gezeigt.	Szenen aus dem Leben eines Bubens – „Das erste Mal auf eigenen Beinen, ..., das erste Mal verliert“ werden durch einen Unfall mit einem Alkolenker – „Das erste Mal einem Alkolenker begegnet“ unterbrochen. Slogan „Alkohol am Steuer. Das Letzte.“ wird eingeblendet.	Szenen aus dem Leben eines Bubens („Das erste Mal“ die Wahrnehmung der Mutter, das Finden von Freunden, der Heiratsantrag) werden durch einen Unfall mit einem alkoholisierten Lenker mit „Das Letzte, was er gesehen hat ...“ unterbrochen. Slogan „Alkolenker sind das Letzte.“ wird eingeblendet.	Szenen aus dem Leben eines Bubens („Das erste Mal“ die Wahrnehmung der Mutter, das Finden von Freunden, der Heiratsantrag) werden durch einen Unfall mit einem alkoholisierten Lenker mit „Das Letzte, was er gesehen hat ...“ unterbrochen. Slogan „Alkofahrten sind das Letzte.“ wird eingeblendet.
Hörfunk-Spot	Potenzielle Verluste – des eigenen Lebens, des eigenen Kindes, Versicherungsschutzes, des gesellschaftlichen Ansehens – durch Alkohol am Steuer werden aufgezählt.	Szenen aus dem Leben eines Mädchens/eines Burschen – „Das erste Mal eine Sternschnuppe gesehen, ... im Meer geschwommen“ werden unterbrochen durch „das erste Mal einem Alkolenker begegnet.“ Schluss-Slogan „Alkohol am Steuer. Das Letzte.“	Szenen aus dem Leben eines Mädchens/ eines Bubens („Das Erste, was Anna/Max gesehen hat“ – die Mutter, ...) – wird unterbrochen durch „Das Letzte, was Anna/Max gesehen hat“: einen alkoholisierten Autofahrer. Schluss-Slogan „Alkolenker sind das Letzte.“	Szenen aus dem Leben eines Mädchens/ eines Bubens („Das Erste, was Anna/Max gesehen hat“ – die Mutter, ...) – wird unterbrochen durch „Das Letzte, was Anna/Max gesehen hat“: einen alkoholisierten Autofahrer. Schluss-Slogan „Alkofahrten sind das Letzte.“

Quellen: BBG; Darstellung RH



(5) Die Sitzung der Bewertungskommission zur Bewertung der Letztangebote fand am 21. September 2009 statt. Stimmberechtigte Mitglieder der Bewertungskommission waren drei Mitarbeiter des BMVIT²⁷ und je ein Mitarbeiter von zwei die Kampagne mitfinanzierenden Institutionen. Zusätzlich zu den fünf stimmberechtigten Mitgliedern nahmen zwei beratende Mitglieder an der Sitzung teil: eine Mitarbeiterin des BMVIT (Abteilung ST2) und eine Mitarbeiterin des Vereins A. Seitens der BBG wurde die Sitzung durch zwei Juristen begleitet.

Aus der Prüfung und Bewertung der Angebote ging die Agentur A als erstgereichte Agentur hervor. Das Ergebnis der Bewertung stellte sich im Detail wie folgt dar:

Tabelle 12: Bewertungspunkte des Zuschlagsempfängers und der unterlegenen Bieter bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“

	Gesamtpreis	Preispunkte	Qualitätspunkte in EUR	Gesamt
Agentur A	283.410	20,39	51,63	72,02
Agentur B	214.654	30,00	41,70	71,70
Agentur C	313.294	16,21	22,05	38,26
Agentur D	294.590	18,83	17,20	36,03
Agentur E	258.467	23,88	10,94	34,81

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

(6) Für den RH stellte sich der Ablauf der Sitzung der Bewertungskommission – nach Gesprächen mit allen bei der Sitzung der Bewertungskommission anwesenden Personen – wie folgt dar: die Kommission diskutierte in einem ersten Bewertungsdurchgang die einzelnen Kriterien und vergab für jedes Kriterium eine gemeinsam akkordierte Punktezahl. Bei der im Anschluss präsentierten Reihung lag die Agentur B an erster Stelle. Im Anschluss daran wurden in einem weiteren Durchgang die Punktebewertungen mehrfach verändert. Schlussendlich lag die Agentur A mit einem geringen Abstand von 0,32 (von insgesamt 100) Punkten vorne.

(7) Die BBG gab den unterlegenen Bieter am 24. September 2009 die Zuschlagsentscheidung per Fax bekannt, ohne – im Gegensatz zu den Kampagnen davor und danach – die Bewertungspunkte des Zuschlagsempfängers und des jeweils eigenen Angebots zu nennen. Auf Anfrage der Agentur B am 1. Oktober 2009 zu den Details der Bewertung übermittelte die BBG der Agentur B am selben Tag das

²⁷ je einer aus dem Kabinett der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, der Abteilung Präsidium 2 und der Abteilung ST2

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Vergabekommissionsprotokoll mit der Reihung der Bieter inkl. Punktestand und die verbalen Erläuterungen der Bewertungskommission zu den wesentlichen Punkteabweichungen zugunsten des Zuschlagsempfängers. Nach Ende der Stillhaltefrist am 2. Oktober 2009 erteilte die BBG den Zuschlag an die Agentur A.

(8) Wie der RH feststellte, führte die Agentur B gegen die Agentur A einen Zivilprozess wegen Verletzung des Urheberrechts. Das Verfahren war zur Zeit der Geburungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. Der im Rahmen des Verfahrens beauftragte Sachverständige kam zum Schluss, dass die Werbespots in den Letztangeboten der Agentur A und der Agentur B in ihren charakteristischen Elementen und wesentlichen Fakten übereinstimmen. Zur Genese der Kampagne forderte er beide Agenturen auf, Unterlagen vorzulegen. Die Agentur B kam der Auflorderung umfassend nach und legte umfangreiche Unterlagen vor, welche den Entwicklungsprozess anhand von E-Mail-Schriftverkehr und diversen Daten abbildete. Die Agentur A legte ein handschriftliches Dokument im Umfang von drei Seiten vor, welches in seiner Charakteristik durchgängig geschrieben schien.

Die Agentur B schloss sich weiters als Privatklägerin dem Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft gegen die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, Doris Bures, eine Mitarbeiterin des Kabinetts der Bundesministerin und gegen zwei Mitarbeiter der Agentur A in Bezug auf das Vergabeverfahren an. Das Verfahren wurde hinsichtlich des Vorwurfs der Untreue im Oktober 2013 eingestellt, hinsichtlich eines allfälligen Vergehens der Verletzung des Amtsgeheimnisses gegen unbekannte Täter aus dem BMVIT bis zur Beendigung des Urheberrechts-Verfahrens (siehe oben) abgebrochen.

25.2 (1) Nach Ansicht des RH gingen die Verhandlungsrunden mit den Bietern, so wie sie sich in den Protokollen darstellten, inhaltlich nicht in die Tiefe. Eine völlige Änderung des Erstangebots der Agentur A und die anschließende Ähnlichkeit mit dem Erst- und Letztangebot der Agentur B als ein Ergebnis der Verhandlungsrunde erachtete der RH als unplausibel. Vorbehaltlich einer rechtskräftigen Entscheidung im Prozess zur Verletzung des Urheberrechts schloss es der RH daher nicht aus, dass Informationen zum Erstangebot der Agentur B außerhalb des eigentlichen Vergabeprozesses an die Agentur A geflossen waren. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die Feststellungen des Sachverständigen zum Entwicklungsprozess der Kampagnen im genannten Urheberrechtsprozess.



Nach Ansicht des RH wäre die große Ähnlichkeit von zwei Letztangeboten ein sachlicher Grund für den Widerruf des Vergabeverfahrens im Sinne des § 138 Bundesvergabegesetz 2006 gewesen.²⁸ Die BBG wies das BMVIT zwar auf die komplette Änderung des Letztangebotes der Agentur A gegenüber ihrem Erstangebot und die starke Ähnlichkeit zum Erst- und Letztangebot der Agentur B hin, ein Hinweis auf die Möglichkeit oder eine Empfehlung zum Widerruf des Verfahrens fehlte allerdings.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der Bewertungskommission kein unabhängiger Marketingexperte stimmberechtigtes Mitglied war. Der RH war der Ansicht, dass die Mitwirkung eines unabhängigen Marketingexperten die Auswahl der aus werbetechnischer Sicht besten Umsetzung der durch das BMVIT im Zuge der Kampagnen-Entwicklung definierten Inhalte und Zielsetzungen in positiver Weise unterstützt hätte.

Der RH empfahl dem BMVIT, bei der Bewertung von Kreativleistungen für Kampagnen zur Bewusstseinsbildung in Zukunft unabhängige Marketingexperten als stimmberechtigte Mitglieder in die Bewertungskommissionen aufzunehmen.

(3) Die Erhebungen zum Ablauf der Sitzung der Bewertungskommission erweckten aus Sicht des RH den Anschein, dass das Verfahren dahingehend beeinflusst wurde, ein bestimmtes Unternehmen (Agentur A) zu beauftragen, und nicht, in einem fairen Wettbewerb den Bestbieter zu ermitteln. Der RH kritisierte, dass das BMVIT eine vergleichbare Leistung (Ähnlichkeit der Angebote) zu einem um rd. 32 % höheren Angebots-Preis beauftragte.

Der RH bemängelte, dass die BBG den unterlegenen Bieter in der Mitteilung zur Zuschlagsentscheidung keine Informationen zu den Bewertungspunkten des jeweils eigenen Angebots im Vergleich zum Bestbieter zur Verfügung stellte. Der RH stellte fest, dass dies nicht im Sinne der Transparenz des Vergabeverfahrens war und damit diesen Bieter eine Grundlage für ihre Entscheidung, gegen die Vergabeentscheidung Rechtsmittel zu ergreifen, vorenthalten wurde.

25.3 Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Empfehlung des RH, unabhängige Marketingexperten als stimmberechtigte Mitglieder in die Bewertungskommissionen aufzunehmen, für zukünftige Kampagnen zur Bewusstseinsbildung berücksichtigt werde.

²⁸ BGBl. I Nr. 17/2006

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

26.1 (1) Um beim Vergabeverfahren zur Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ (TZ 25) einen Informationsfluss zu Inhalten des Erstangebots der Agentur B durch Mitarbeiter des BMVIT²⁹ an die Agentur A (insbesondere eine Weiterleitung des Werbespots der Agentur B via E-Mail) ausschließen zu können, ersuchte der RH das BMVIT im Jänner 2014 um eine Auflistung aller im Zeitraum der Ausschreibung zwischen dem BMVIT und Agentur A gesendeten E-Mails und um die Inhalte der betreffenden E-Mails selbst.

(2) Das BMVIT teilte daraufhin mit, dass eine Übermittlung aller, im angegebenen Zeitraum angefallenen E-Mails einerseits technisch nicht möglich sei, andererseits aber auch aufgrund der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes nicht erfolgen würde.

Recherchen des RH ergaben, dass sehr wohl die technische Möglichkeit besteht, dass E-Mails aus dem betreffenden Zeitraum auf Sicherungsbändern (Backup der Mail-Konten bzw. des E-Mail-Archivs) vorhanden sein könnten.

(3) Im Februar 2014 ersuchte der RH das BMVIT daher, ihm einen Gesamtauszug aus dem Quellsystem über alle im überprüften Zeitraum (2008 bis dato) von der Domain @bmvit.gv.at aus intern und extern gesendeten und empfangenen E-Mails mit Sender, Empfänger, Sende- bzw. Empfangszeitpunkt, Betreff und Größe zu übermitteln. Dabei wurden vorerst keine Inhalte der E-Mails abgefragt; dies deshalb, weil durch diese umfassende Erhebung von Gesamtdaten die selektive Löschung einzelner E-Mails durch die überprüfte Stelle ausgeschlossen werden sollte. Aus der Gesamtauflistung der E-Mails beabsichtigte der RH, die für die Gebarungsüberprüfung relevanten E-Mails – aus eigenem und damit von der überprüften Stelle (BMVIT) unabhängig – zu identifizieren. In einem weiteren Schritt plante er, für einzelne, gebarungsrelevante E-Mails die Inhalte und Attachments vom BMVIT anzufordern. Diese Vorgehensweise ist insbesondere als Konsequenz zur Gebarungsüberprüfung im Land Salzburg²⁹ zu sehen, bei der dem RH unvollständige Daten und Dokumente übermittelt wurden.

(4) Im März 2014 verweigerte das BMVIT die Übermittlung der Informationen über E-Mails mit dem Hinweis auf den Datenschutz, weil sich unter den dienstlichen E-Mails der Mitarbeiter auch private E-Mails befinden können.

(5) Der RH stellte daraufhin im Mai 2014 beim VfGH einen Antrag auf Entscheidung einer Meinungsverschiedenheit gemäß Art. 126a B-VG.

²⁹ Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften in den Ländern Burgenland und Salzburg; Follow-up-Überprüfung; Reihe Salzburg 2012/9

Der VfGH wies im Oktober 2014 den Antrag des RH auf Einsicht in einen Auszug aus dem Quellsystem ab.³⁰

26.2 Der RH konnte aufgrund der Verweigerung des BMVIT, in E-Mails einzusehen, und des vom VfGH abgewiesenen Antrags des RH auf Entscheidung der dargestellten Meinungsverschiedenheit gemäß Art. 126a B-VG nicht ausschließen, dass seitens des BMVIT ein Informationsfluss zu Inhalten des Erstangebots der Agentur B vom BMVIT zur Agentur A stattgefunden hat.

26.3 Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Formulierung des RH den Eindruck entstehen lasse, das BMVIT habe unrichtige bzw. unvollständige Informationen übermittelt. Dies sei unrichtig. Vielmehr sei sachlich richtig darauf hingewiesen worden, dass das BMVIT der Aufforderung des RH, „alle“ im Zeitraum der Ausschreibung zwischen der Domain @bmvit.gv.at und der Werbeagentur gesendeten und empfangenen E-Mails vorzulegen, nicht nachkommen könne, weil eine Auflistung „aller“ E-Mails aufgrund der inzwischen verstrichenen Zeit und des im BMVIT üblichen Speichermanagements technisch nicht möglich sei. Zur Verfügung gestellt werden könnten nur jene Inhalte, welche zum Zeitpunkt der letzten Speicherung vorhanden gewesen seien, weil im BMVIT keine vollständige und über Jahre zurückreichende Sicherung der Daten erfolge. Gleichlautend sei vom BMVIT auch in der mündlichen Verhandlung vor dem VfGH argumentiert worden. Es erstaune daher einigermaßen, dass der RH den Eindruck erwecken wolle, er habe umfangreiche Recherchemaßnahmen setzen müssen, um hier ein Bild über die Speichermaßnahmen des BMVIT zu erhalten. Ein kompletter Überblick über die Speicherpolicy des BMVIT sei vielmehr mit Schreiben vom 16. Jänner 2014 übermittelt worden; dadurch habe eine unrichtige bzw. ungenaue Darstellung des BMVIT darüber, welche E-Mails tatsächlich vorhanden seien, entkräftet werden können.

Darüber hinaus werde festgehalten, dass der Zweck der umfassenden Abfrage vom Februar 2014 darin gelegen sei, „die selektive Löschung einzelner E-Mails durch die überprüfte Stelle“ auszuschließen. Diese Unterstellung eines gesetzwidrigen Verhaltens durch Bedienstete des BMVIT, konkret der Mitarbeiter, welche für die Datensicherung zuständig sind, sei ungeheuerlich und auf das Schärfste zurückzuweisen.

Auch sei es unrichtig, dass der RH aufgrund der rechtmäßigen Weigerung des BMVIT, einem nicht-gesetzeskonformen Ersuchen des RH nachzukommen, nicht alle für die Gebarungsüberprüfung benötigten

³⁰ KR 1/2014-19

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Informationen erhalten habe. Dies liege vielmehr daran, dass es der RH nach dem Erkenntnis des VfGH verabsäumt habe, ein rechtskonformes Ersuchen um Übermittlung jener E-Mails zu stellen, die für die Gebarungsüberprüfung im Sinne des VfGH-Erkenntnisses relevant seien.

26.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass der „komplette Überblick über die Speicherpolicy des BMVIT“ im Schreiben vom 16. Jänner 2014 aus zwei kurzen Absätzen bestand und darstellte, dass Tagessicherungen vier Wochen aufbewahrt werden und die Medien der Quartalssicherungen zur Katastrophenvorsorge nach einem Jahr für neue Sicherungen wiederverwendet und damit überschrieben werden. Damit vermittelte das BMVIT dem RH den Eindruck, dass gar keine E-Mails mehr aus dem betreffenden Zeitraum zur Verfügung stünden.

Vom RH im Anschluss daran im BMVIT eingeholte Auskünfte ließen aus Sicht des RH aber die Möglichkeit zu, dass zumindest ein Teil der E-Mails noch auf Quartalssicherungen vorhanden sein könnte. E-Mails des BMVIT würden bis zu sieben Jahre aufbewahrt, sofern sie nicht aktiv vom betreffenden User gelöscht wurden.

Im Übrigen wies der RH den Vorwurf des BMVIT, der RH unterstelle gesetzwidriges Verhalten, nachdrücklich zurück und stellte klar, dass für ihn als unabhängige Einrichtung der externen öffentlichen Finanzkontrolle gerade die Rechtmäßigkeit einer seiner ihm bundes-verfassungsgesetzlich überbundenen Prüfungsmaßstäbe darstellt. Daher darf der RH ein gesetzeswidriges Verhalten von Mitarbeitern überprüfter Stellen – sei es durch die unzulässige Weitergabe von Informationen im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder durch die Vorenthaltung von Informationen im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen – nicht von Vornherein grundsätzlich ausschließen. Er ist gemäß § 2 Abs. 1 Rechnungshofgesetz verpflichtet, bei der Ausübung seiner Kontrolle festzustellen, ob die Gebarung den bestehenden Gesetzen entspricht, was die Überprüfung von Verhaltensweisen von Organwaltern miteinschließt.

Zudem wies der RH das vom BMVIT angeführte Versäumnis einer erneuten Mail-Anfrage zurück, zumal das BMVIT dem RH in keiner Phase der Gebarungsüberprüfung konkrete Informationen zum prüfungsgegenständlichen E-Mail-Verkehr übermittelt hatte. Vielmehr waren seine Prüfungshandlungen im Sinne der gebotenen Prüfungsökonomie abzuschließen.

27.1 (1) Im Zuge der Umsetzung der Kampagne änderte die Agentur A im November 2009 das Preisblatt des Angebots in Abstimmung mit dem Kabinett der damaligen Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie. Unter Beibehaltung der Gesamtkosten reduzierte sie die Kosten für Plakat und neue Werbeformen auf Null und strich damit deren Umsetzung.³¹ Gleichzeitig erhöhte sie die Länge des zu realisierenden TV-Spots (von 25 auf 40 Sekunden) und die Kosten für den TV-Spot unter Beibehaltung der Höhe der Gesamtkosten. Die Kosten für den TV-Spot lagen nach Änderung des Preisblatts um rd. 24 % über dem Preis im der Vergabeentscheidung zugrunde liegenden Angebot.

(2) Bei der Auswahl des Bestbieters im Zuge der wettbewerblichen Vergabe gingen das Plakat und die neuen Werbeformen sowohl in den bewertungsrelevanten Gesamtpreis als auch in die Bewertung der Qualität der Angebote ein. Wäre bei der Beurteilung der Letztangebote bekannt gewesen, dass diese beiden Leistungspositionen nicht zur Ausführung kommen und damit nicht in die Bewertung einfließen, hätte das Auswirkungen auf das Ergebnis der Bewertung des Preises und der Qualität der Angebote gehabt. Der RH berechnete das Bewertungsergebnis für die tatsächlich realisierten Leistungen.³² Waren Plakat und neue Werbeformen nicht in die Beurteilung eingeflossen, hätte dies unter Beibehaltung der Bewertung der Kommission für die Qualität der anderen Leistungspositionen zu folgendem Ergebnis geführt:

Tabelle 13: Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ – Auswirkung der Nicht-Umsetzung von Plakat und neuen Werbeformen auf das Bewertungsergebnis

	Agentur A	Agentur B
bewertungsrelevanter Gesamtpreis	271.540	211.041
Preispunkte	21,40	30,00
Qualitätspunkte	47,78	39,61
Gesamtpunkte	69,18	69,61

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

³¹ Rolling Boards und Autobahnplakate blieben aber im Preisblatt und wurden im Zuge der Umsetzung realisiert.

³² bewertungsrelevanter Gesamtpreis: bei Agentur A abzüglich der Kosten für Plakat und neue Werbeformen (gewichtet); bei Agentur B abzüglich 50 % der Agenturkosten Rolling Boards/Plakate (da die Rolling Boards realisiert wurden) und der Kosten für neue Werbeformen (gewichtet)

Qualitätspunkte: bei Agentur A und Agentur B Abzug der Punkte für neue Werbeformen und Beibehaltung der Punkte für Autobahnplakat (bei der Beurteilung der Qualität keine weitere Differenzierung Rolling Boards/Plakate/ Autobahnplakat)

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Wären das Plakat und die neuen Werbeformen nicht in die Bewertung eingeflossen, so hätte das Angebot der Agentur B insgesamt um 0,43 Punkte mehr erhalten als jenes der Agentur A. Die Ermittlung des Bestbieters hätte damit zu einem anderen Ergebnis geführt.

Bei der Bewertung der Qualität der Angebote war der Slogan mit einer Gewichtung von 15 % einer der wesentlichen Qualitäts-Bewertungskriterien. Die Agentur A erhielt für ihren Slogan „Alkohol am Steuer. Das Letzte.“ doppelt so viele Punkte wie die Agentur B für ihren Slogan „Alkofahrten sind das Letzte.“ (Agentur A: 8,67 Punkte; Agentur B: 4,20 Punkte). Nach dem Zuschlag und der Beauftragung änderte die Agentur A den Slogan der Kampagne in Abstimmung mit dem Kabinett der damaligen Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie auf „Alkohol am Steuer: Können Sie damit leben?“.

27.2 Der RH kritisierte, dass durch die wesentliche Veränderung der Länge des TV-Spots unmittelbar nach der Vergabeentscheidung eine wesentliche Leistungsänderung vorlag. Nach Ansicht des RH hätte die Festlegung der gewünschten Länge des TV-Spots Inhalt einer vorausschauenden Planung bei der Definition des Ausschreibungsgegenstandes sein müssen oder spätestens in den Verhandlungen mit den Bietern thematisiert werden müssen. In Hinblick auf das knappe Ergebnis der Bewertungskommission bestand nach Ansicht des RH die Möglichkeit, dass eine geänderte Länge des TV-Spots zu einem anderen Vergabergebnis geführt hätte.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Agentur B als Erstgereichte aus der Bewertung der Angebote hervorgegangen wäre, wenn ausschließlich die letztlich realisierten Leistungen hinsichtlich Preis und Qualität beurteilt worden wären.

Der RH betonte, dass der Slogan der Kampagne bei der Auswahl des Bestbieters ein wesentliches Qualitätskriterium war. Er wies darauf hin, dass die Agentur A bei der Ermittlung des Bestbieters wesentlich von der positiven Bewertung ihres Slogans profitiert hatte. Der RH kritisierte, dass der Slogan nach der Vergabeentscheidung völlig verändert wurde. Seiner Ansicht nach lag damit eine Leistungsänderung vor. Nach Ansicht des RH bestand auch hier die Möglichkeit, dass die Bewertung des tatsächlich realisierten Slogans zu einem anderen Ergebnis der Bewertungskommission geführt hätte.

28.1 Im Zuge der Umsetzung der Kampagne beauftragte das BMVIT zusätzlich zu den von der Ausschreibung umfassten Leistungen drei Advertorials mit einem Foto der damaligen Frau Bundesministerin Doris Bures:

- Schaltungen im November 2009;
- in Sujet gemeinsam mit einem ehemaligen Sportler – Schaltungen im Jänner 2010;
- ein Sujet gemeinsam mit einem Sportverein – Schaltungen im März und April 2010.

Eine der die Kampagne mitfinanzierenden externen Organisationen teilte dem BMVIT im November 2009 mit, sie sei nicht gewillt, eine persönliche Werbung der Frau Bundesministerin zu unterstützen, und daher mit dem Advertorial nicht einverstanden.

Die externen Testimonials stellten sich kostenlos zur Verfügung. Das BMVIT beauftragte die Advertorials auf Basis von Kostenvoranschlägen der Agentur A. Die Gesamtkosten der Kreativleistungen für die Advertorials lagen – ohne Schaltkosten in den Printmedien – bei rd. 150.000 EUR inkl. USt. Die Kosten für die einzelnen Advertorials überstiegen die Kosten für das von der Ausschreibung umfasste Inserat um bis zu rd. 78 %. Die Gesamtkosten für die Kreativleistungen der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ lagen vor allem durch die zusätzliche Beauftragung der Advertorials um rd. 55 % über den Gesamtkosten des Preisblatts der Ausschreibung.

Die Schaltungskosten für die drei Advertorials mit dem Foto der damaligen Frau Bundesministerin machten mit insgesamt rd. 1,35 Mio. EUR über 60 % des gesamten Schaltvolumens in den Printmedien aus.

28.2 Der RH kritisierte, dass die Kreativleistungen für die Advertorials nicht Teil des Leistungsumfangs der Ausschreibung waren, sondern zeitnah zum Start der Kampagne freihändig vergeben wurden.

Der RH wies darauf hin, dass die drei Advertorials in engem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang miteinander und mit der Kampagne standen und deren Gesamtwert den Schwellenwert für eine Direktvergabe von 100.000 EUR exkl. USt. überstieg. Die Beauftragung ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren war nach Ansicht des RH damit vergaberechtlich unzulässig. Die im Vergleich zum Inserat hohen Kosten jedes einzelnen Advertorials stellten nach Ansicht des RH zudem die Angemessenheit des Preises für die Leistung in Frage.

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Der RH kritisierte den hohen Kostenanteil der Advertorials mit einem Foto der damaligen Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, Doris Bures, am Gesamtvolumen der Kampagne.

29.1 Im Vergabeprozess wurden die einzelnen Kriterien zur Beurteilung der Qualität der Angebote unterschiedlich stark gewichtet. Das Kriterium „Umsetzung - TV/Kino-Spot“ erhielt dabei gemeinsam mit den Kriterien „Gesamtstrategie“, „Umsetzung, Sujet“ und „Slogan“ das höchste Gewicht.

Bei der Umsetzung der Kampagne verteilten sich die Schaltungskosten wie folgt auf die unterschiedlichen Medien:

Tabelle 14: Umsetzung der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ – Aufteilung des Schaltvolumens auf unterschiedliche Medienarten

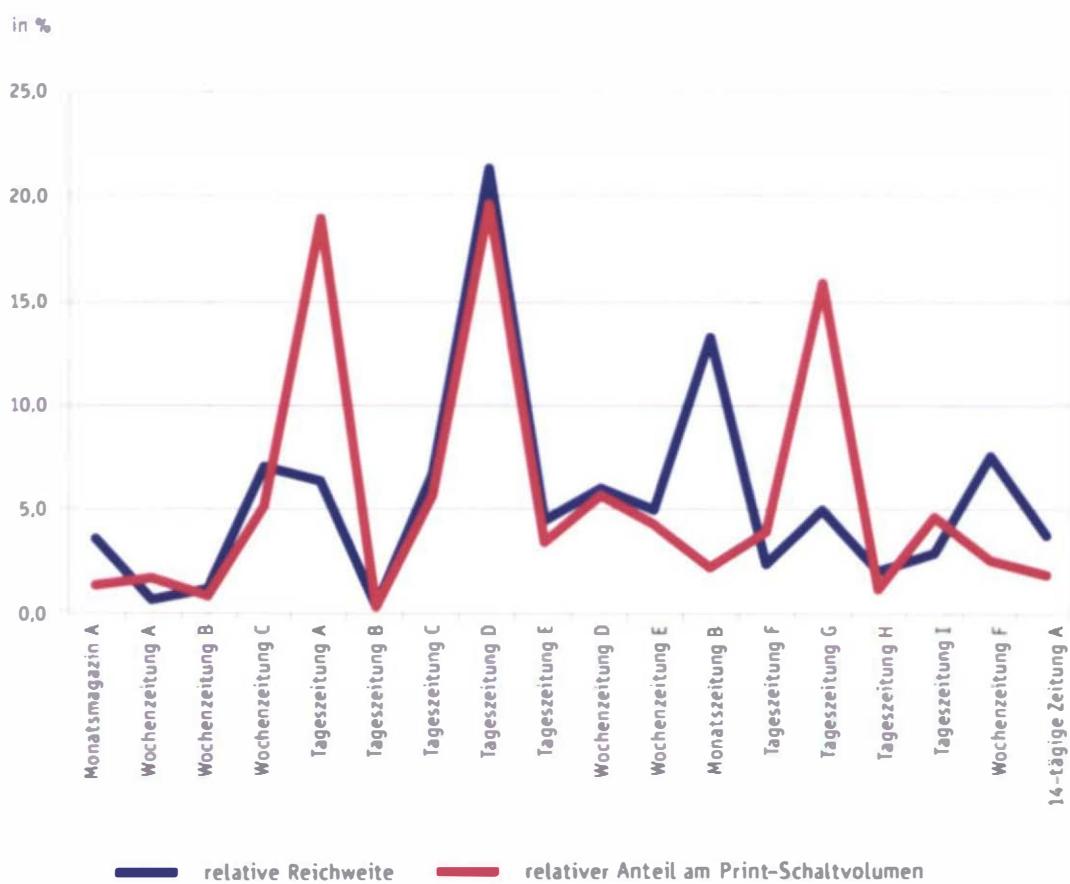
	Kosten für Medium EUR	Anteil an den Umsetzungskosten %
Printmedien	2.212.839	66,2
Fernsehen, Hörfunk, Kino	957.139	28,6
Plakate (Rolling Boards und Autobahnplakate)	172.546	5,2
Gesamtkosten Schaltungen	3.342.524	100,0

Quellen: BMVIT: Darstellung RH

Bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ beauftragte das BMVIT mit rd. 66 % des Schaltvolumens den überwiegenden Anteil in Printmedien und rd. 29 % in den Medien Fernsehen, Hörfunk und Kino.

Um die Angemessenheit der Beauftragungen in den einzelnen Printmedien zu prüfen, stellte der RH die Anteile der einzelnen Printmedien an den Gesamtkosten für Schaltungen in den Printmedien (Print-Schaltvolumen) der relativen Reichweite der Printmedien gegenüber. Dabei zeigte sich folgendes Bild:

Abbildung 2: Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ – Gegenüberstellung relatives Print-Schaltvolumen – relative Reichweite des Printmediums



Quellen: BMVIT, www.mediaanalyse.at; Darstellung RH

Die Gegenüberstellung zeigte, dass zwei Tageszeitungen im Vergleich zur relativen Reichweite unverhältnismäßig hohe Beauftragungen erhielten, während eine Monatszeitung im Vergleich zur relativen Reichweite einen unverhältnismäßig geringen Anteil des Schaltvolumens erhielt.

29.2 Nach Ansicht des RH deuteten die für die Bewertung der Angebote gewählten Gewichtungen der einzelnen Kriterien und das hohe Gewicht für den Fernsehspot darauf hin, dass ursprünglich bei der Umsetzung der Kampagne eine stärkere Nutzung des bewegten Bildes (Fernsehen und Kinospots) geplant war. Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei der Umsetzung der Kampagne die Schaltungen in den Printmedien gegenüber anderen Medien – entgegen der ursprünglichen Absicht – deutlich überwogen.

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Bei der Wahl der Printmedien konnte der RH bei zwei Tageszeitungen (Tageszeitungen A und G) und einer Monatszeitung (Monatsmagazin A) keinen nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen dem Umfang der Schaltungen und der Reichweite erkennen. Der RH kritisierte das Ausmaß der Beauftragung in Printmedien, das durch deren Reichweite nicht gerechtfertigt war.

Der RH empfahl dem BMVIT, in Zukunft unter Bedachtnahme auf die Kontaktqualität des jeweiligen Mediums in der Zielgruppe die Auswahl von Medien auch reichweitenorientiert zu treffen und diese – insbesondere bei einem Missverhältnis zwischen Schaltvolumen und Reichweite – nachvollziehbar zu begründen.

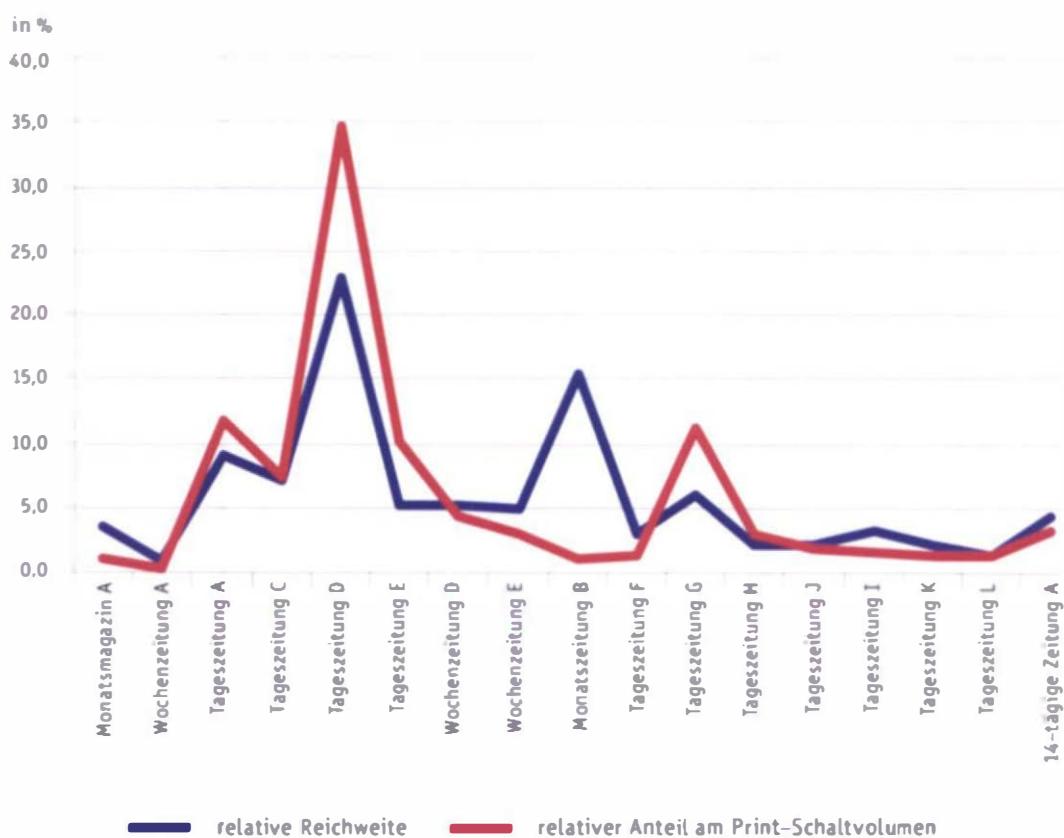
29.3 *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits bei der letzten großen Verkehrssicherheitskampagne des BMVIT zum Thema „Pass auf mich auf!“ der Mediaplan von einer externen Mediaagentur u.a. unter Berücksichtigung der Reichweiten und der Schaltkosten erstellt worden sei. In Zusammenhang mit dieser Kampagne habe der RH von einem ausgewogenen Media-Mix gesprochen. Es sei daher geplant, auch künftig externe Mediaagenturen zu beauftragen, um die Relation zwischen der relativen Reichweite des Mediums und der Höhe des jeweiligen Schaltvolumens sicherzustellen.*

Kampagne „Pass auf mich auf – Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ 2013

30.1 Bei der Kampagne „Pass auf mich auf – Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ legten vier Agenturen im Rahmen des Vergabeprozesses Letztangebote. Die Agentur A ging aus der Sitzung der Bewertungskommission als bestgereihter Bieter mit einem deutlichen Punktevorsprung hervor.

Im Gegensatz zu den Kampagnen „Straßenverkehrssicherheit“ im Jahr 2008 und „Alkohol im Straßenverkehr“ in den Jahren 2009 und 2010 beauftragte nicht die Abteilung Präsidium 2, sondern die Agentur A die Schaltungen in Printmedien, TV und Hörfunk. Der Anteil von Hörfunk und Fernsehen am gesamten Schaltvolumen lag diesmal mit rd. 41 % deutlich höher, jener der Printmedien mit rd. 51 % deutlich niedriger als bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“. Die Anteile am relativen Schaltvolumen in Relation zur relativen Reichweite stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 3: Kampagne „Pass auf mich auf – Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ – Gegenüberstellung relatives Print-Schaltvolumen – relative Reichweite des Printmediums



Quellen: BMVIT, www.mediaanalyse.at; Darstellung RH

30.2 Der RH stellte fest, dass bei der Kampagne „Pass auf mich auf“ bei der Beauftragung der Medienleistungen ein ausgewogenerer Medienmix zwischen Printmedien und TV/Hörfunk gewählt wurde als bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“.

Er wies weiters darauf hin, dass bei der Kampagne „Pass auf mich auf“ ein stärkerer Zusammenhang zwischen der relativen Reichweite der beauftragten Printmedien und der Höhe des jeweiligen Schaltvolumens gegeben war als bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 28.

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Abwicklung der Projekte

Projektmanagement

31.1 Die Mitarbeiter der Abteilung ST2 des BMVIT standen den Förder- bzw. Auftragnehmern während der Projektlaufzeit für Rückfragen bzw. bei Projektanpassungen in der Regel im kurzen Weg zur Verfügung. Sie begutachteten die Schlussberichte – bzw. bei Projekten, die sich über einen längeren Zeitraum erstreckten, auch die Zwischenberichte – inhaltlich und stellten bei fehlenden Inhalten oder mangelnder Qualität entsprechende Nachforderungen.

Für das Termin- und Finanz-Controlling der Förderungen und Aufträge fehlten einheitliche Vorgaben des BMVIT. Die Mitarbeiter der Abteilung ST2 setzten mehrere, voneinander unabhängige Instrumente, wie z.B. verschiedene Tabellenkalkulations-Sheets, ein. Die Terminverwaltung für die jeweiligen Projekte wurde von den einzelnen Mitarbeitern individuell organisiert und vorgenommen. Eine einheitliche, zentrale Verwaltung existierte nicht. Auch wurde kein Konnex zwischen den jeweiligen Projekten und dem Verkehrssicherheitsprogramm hergestellt. Automatisierte Abfragen, z.B. wann Zahlungen in welcher Höhe fällig waren, konnten nicht durchgeführt werden. Weiters war eine automatische Erstellung der jährlichen Geschäftsberichte aus den vorliegenden Dateien nicht möglich.

31.2 Der RH bemängelte das Fehlen eines einheitlichen elektronischen Projektmanagements, das einen raschen und vollständigen Überblick über die Termine und Verpflichtungen des BMVIT sowie der Förder- und Auftragnehmer ermöglichte. Der RH empfahl dem BMVIT, ein an die Anforderungen angepasstes, benutzerfreundliches elektronisches Projektmanagement für den Verkehrssicherheitsfonds einzurichten. Dieses sollte eine Terminverfolgung hinsichtlich der Verpflichtungen des BMVIT und der Förder- und Auftragnehmer und einen Überblick über die finanziellen Verpflichtungen des Verkehrssicherheitsfonds ermöglichen. Automatisierte Auswertungen der Projekte in Bezug auf das Verkehrssicherheitsprogramm sowie für das Finanzmanagement und die Zusammenstellung der wesentlichen Daten für die jährlichen Geschäftsberichte des Verkehrssicherheitsfonds wären vorzusehen.

Der RH anerkannte die Bemühungen der Mitarbeiter der Abteilung ST2, die Projektpartner bestmöglich zu betreuen und bei der Projektumsetzung zu unterstützen, um ein qualitativ hochwertiges Projektergebnis sicherzustellen.

31.3 Das BMVIT stimmte in seiner *Stellungnahme der Empfehlung des RH zu. Im BMVIT werde bereits an einer entsprechenden elektronischen Projektmanagementlösung gearbeitet, deren Inbetriebnahme Ende des*

1. Halbjahres 2015 vorgesehen sei. Als Voraussetzung sei der Altdatenbestand bereits digital nacherfasst, sodass alle relevanten Daten künftig vollständig elektronisch zur Verfügung stehen würden und eine automatisierte Auswertung der Projekte einfacher möglich sei.

Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit

32.1 Zum Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel hatten Fördernehmer gemäß den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln und den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds vor der Auszahlung sowohl Sachberichte als auch zahlenmäßige Bestätigungen mittels Originalbelegen zu erbringen. Sämtliche Veröffentlichungen im Rahmen von Förderungen waren gemäß den Richtlinien des Fonds mit dem Logo des Verkehrssicherheitsfonds zu kennzeichnen.

In der Praxis akzeptierten Mitarbeiter der Abteilung ST2 wiederholt auch Belege, die nicht den Vorgaben entsprachen, wie z.B. Kopien von Rechnungsbelegen, Rechnungen, die vor dem Förderansuchen datiert waren, mangelhafte Zeitnachweise, nicht unterschriebene bzw. fehlende Teilnehmerlisten oder nicht vom Empfänger bestätigte Honorarnoten. Der Verkehrssicherheitsfonds förderte Bewirtungen mit alkoholischen Getränken, inhaltlich und zeitlich nicht im direkten Zusammenhang mit dem geförderten Projekt stehende Leistungen und Leistungen, die vertraglich anders vereinbart waren¹³.

Vorgelegte Belege wurden nicht in Höhe der Förderung, sondern komplett entwertet. Den tatsächlichen Zahlungsfluss ließen sich die Mitarbeiter der Abteilung ST2 nicht nachweisen.

Der Hinweis auf die Förderung durch den Verkehrssicherheitsfonds fehlte bei mehreren Veröffentlichungen.

32.2 Der RH kritisierte die angeführten Mängel bei der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Unterlagen, die die Förderwerber im Zuge der Projektabrechnung vorlegten, zumal die mängelfreie Sicherstellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von hoher Bedeutung für ein wirksames Internes Kontrollsyste ist.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Auszahlung der Fördermittel erst dann vorzunehmen, wenn alle im Fördervertrag vereinbarten Bedingungen erfüllt sind. Nicht unmittelbar der Verkehrssicherheit dienliche Aus-

¹³ z.B. zu geringe oder zu hohe Anzahl der Teilnehmer bei Workshops (statt sechs bis zwölf nur einer oder 20) oder 48-jährige Teilnehmer eines Seniorenworkshops für 65+

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

gaben, wie z.B. für Alkoholika, sowie Ausgaben, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Förderzweck standen oder vertraglich anders vereinbart waren, sollten nicht gefördert werden. Auf eine Kennzeichnung aller Veröffentlichungen im Rahmen von Förderungen mit dem Logo des Verkehrssicherheitsfonds wäre zu achten. Um Mehrfachförderungen zu vermeiden, wäre insbesondere auf die Vorlage von Originalbelegen zu achten und es wären die Zahlungsflüsse zu beleben. Die vorgelegten Originalbelege wären nur in Höhe der tatsächlich erfolgten Förderung zu entwerten.

32.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT erfolge die Auszahlung der gesamten Förderungssumme bereits jetzt und künftig erst nach Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch den zuständigen Referenten des Verkehrssicherheitsfonds. Die Zahlungsflüsse würden bei der Schlussrechnung bereits jetzt und künftig anhand der Originalbelege geprüft. Im Anlassfall bestehe die Möglichkeit, von den Fördernehmern die entsprechenden Kontoauszüge anzufordern. Die im Rahmen der Schlussrechnung vorgelegten Originalbelege würden künftig bei Bedarf von den Fördernehmern nur in Höhe der tatsächlich erfolgten Förderung entwertet.*

Die Vorlage aller Originalbelege auch im Rahmen von Teilrechnungen sei im Sinne einer effizienten Förderungsabwicklung nicht vorgesehen. Ausgaben, die nicht unmittelbar der Verkehrssicherheit dienen, nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Förderzweck stehen oder vertraglich anders vereinbart gewesen seien, würden bereits jetzt und künftig nicht gefördert.

Um alle Kriterien für die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit transparent und einheitlich abzuarbeiten, würde eine Checkliste erstellt.

Auf die Kennzeichnung aller Veröffentlichungen im Rahmen von Förderungen mit dem Logo des Verkehrssicherheitsfonds (eigentlich Verkehrssicherheitsfonds-BMVIT-Kombi-Logo) würde bereits jetzt und künftig geachtet. Die Kennzeichnungspflicht sei und bleibe in den Förderungsverträgen verankert.

32.4 *Der RII wies darauf hin, dass die angeführten Mängel zur Zeit der Gebaungsüberprüfung wiederholt festzustellen waren, anerkannte aber die Umsetzung seiner Empfehlungen durch das BMVIT. Jedenfalls sollten anlässlich der Schlussabrechnung Originalbelege durch den Fördernehmer vorgelegt werden.*

Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds

33.1 Die „Richtlinien für Förderungen und Aufträge zur Steigerung der Verkehrssicherheit aus Mitteln des VSF“ (VSF-Richtlinien) waren die wesentliche Basis für die Gewährung von Förderungen und die Erteilung von Aufträgen aus Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds. Sie wurden nach einer umfassenden Überarbeitung der Richtlinien (Erstfassung: 1999) im Jahr 2011 neu veröffentlicht und im Jahr 2012 geringfügig abgeändert.

Das BMVIT zählte Infrastrukturmaßnahmen zu den nicht durch den Verkehrssicherheitsfonds förderbaren Kosten. Eine entsprechende Regelung fehlte in den Richtlinien des Fonds. Weiters fehlten Festlegungen für Ausgaben, die nicht mit Verkehrssicherheit vereinbar waren, wie z.B. für alkoholische Getränke.

Die in den Richtlinien angegebenen Kriterien für die Bewertung von Förderansuchen entsprachen teilweise nicht mehr jenen, die für die Beurteilung tatsächlich herangezogen wurden. Die Beurteilung der Förderansuchen erfolgte nicht, wie in den Richtlinien nach wie vor festgelegt, während der Beiratssitzung durch die anwesenden Personen, sondern vorab mittels Beurteilungsbögen.

In den Richtlinien gab es keine Regelung, welche der Beiratsmitglieder stimmberechtigt waren. Ohne entsprechende Bestimmung in den Richtlinien bewerteten bzw. stimmten die Beiratsmitglieder aus dem BMVIT und der Bundesanstalt für Verkehr gemeinsam mit einer Stimme.

Sämtliche Veröffentlichungen im Rahmen von Förderungen waren mit dem Logo des Verkehrssicherheitsfonds zu kennzeichnen, bei Aufträgen gab es diese Verpflichtung nicht.

Für Förderungen war festgelegt, dass die Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds Projekte bis zu einem Umfang von 15.000 EUR genehmigen darf. Eine analoge Regelung zur Vergabe von Aufträgen gab es in den Richtlinien nicht.

Einzelne Verweise in den Richtlinien waren fehlerhaft. So verwies z.B. ein Absatz zu den Rechtsgrundlagen für Aufträge auf sich selbst, ein Querverweis in den dementsprechenden Regelungen für Förderungen war unvollständig und auf den falschen Absatz bezogen.

33.2 Der RH wies auf teilweise unvollständige, fehlerhafte bzw. nicht mehr aktuelle Regelungen in den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds hin.

Tätigkeitsbereiche des Verkehrssicherheitsfonds

Der RH empfahl dem BMVIT, die Richtlinien hinsichtlich der förderbaren bzw. nicht förderbaren Kosten, der Genehmigung von Aufträgen durch die Geschäftsführung sowie der Stimmberechtigungen im Beirat zu ergänzen. Eine verpflichtende Kennzeichnung sämtlicher mit Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds finanzierten Veröffentlichungen – auch jener im Rahmen von Aufträgen – mit dem Logo des Fonds wäre vorzusehen. Die Regelungen zu den Kriterien, die für die Beurteilung von Förderansuchen herangezogen werden, und zur Bewertung der Förderansuchen mittels Bewertungsbögen wären an die tatsächlich praktizierte Vorgangsweise anzupassen und die Richtlinien wären hinsichtlich fehlerhafter Verweise zu korrigieren.

33.3 Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine entsprechende Ergänzung der Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds vorgesehen.

Wirkungen des Verkehrssicherheitsfonds

Zielsetzungen

34.1 (1) Das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 nannte als Hauptziele die Reduktion der im Straßenverkehr Getöteten um 50 %, der durch Verkehrsunfälle Schwerverletzten um 40 % und der Unfälle mit Personenschäden um 20 % bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Vergleichswert, dem Durchschnittswert der Jahre 2008 bis 2010. Zwischenziel war das Erreichen der Hälfte der angestrebten Reduktion bis zum Jahr 2015.

Auch das erste Verkehrssicherheitsprogramm 2002 bis 2010 hatte ähnliche Zielsetzungen aufgewiesen, im Vergleich zum aktuellen Programm fehlte ein Zielwert für die Schwerverletzten, teilweise waren Ziele zu Verhaltensweisen, wie z.B. die Verwendungsquote von Rückhalteeinrichtungen für Kinder, definiert.

(2) Die Calls des Verkehrssicherheitsfonds für geförderte Projekte waren hinsichtlich der Zielsetzungen eher allgemein und thematisch offen gehalten. Zielsetzung war es, „dass sich der Verkehrssicherheitsfonds durch herausragende Projekte zur jeweiligen Thematik positioniert und Lösungsansätze ... anbietet.“ Die Ausschreibungen nannten Beispiele für mögliche Forschungsfragen, um die Interessenslage des Verkehrssicherheitsfonds bzw. des BMVIT zu verdeutlichen.

Obwohl zum Zeitpunkt des zweiten Calls das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm bereits veröffentlicht war, nahmen der zweite und dritte Call in den Fragestellungen und Zielsetzungen keinen konkreten Bezug zu Themenfeldern oder Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms. Diesen Konnex mussten die Antragsteller im Förderan-

suchen unter dem Punkt „Übereinstimmung mit den Zielen des Österreichischen Verkehrssicherheitsprogramms“ herstellen. Diese Verweise fehlten teilweise bzw. waren in ihrer Detailiertheit sehr unterschiedlich – sie reichten vom Bezug auf globale Handlungsfelder bis zum Verweis auf konkrete Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms.

Die Förderwerber nannten in den Förderansuchen in unterschiedlicher Konkretisierung Projektziele und nur in Ausnahmefällen quantifizierte Indikatoren zur Messung der Zielerreichung.

(3) Für die Kampagnen zur Bewusstseinsbildung definierte das BMVIT in unterschiedlichem Ausmaß Ziele.

- Für die Kampagne „Verkehrssicherheit“ (2008) nannte das BMVIT als Ziel die strategische Entwicklung und kreative Umsetzung einer bewusstseinsbildenden Kampagne zum Thema Verkehrssicherheit. Dazu sollten mindestens zwei und maximal fünf Themen auf Basis der Verkehrssicherheitsstatistik 2007 für deren Vermittlung in den Printmedien und im Internet aufbereitet werden. Darüber hinaus gab es keine inhaltlichen Vorgaben und keine Wirkungsziele für die Kampagne.
- Die Vorgaben für die Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ (2009/2010) waren inhaltlich stärker eingegrenzt: die Kampagne sollte die Auswirkungen von Alkohol im Straßenverkehr darstellen. Die Ausschreibung nannte klare Ziele hinsichtlich Verhaltensänderung, Einstellungsänderung und Wissenszuwachs bei den Verkehrsteilnehmern sowie hinsichtlich Image und Kommunikationsleistung der Kampagne. Dazu gab es quantifizierte Zielwerte für alle Zielkategorien.
- Die Kampagne „Pass auf mich auf – Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ (2013) hatte im Vergleich die klarsten inhaltlichen Vorgaben – im Rahmen der Kampagne sollte die unzureichende Verkehrskompetenz von Kindern, die Notwendigkeit der Rücksichtnahme durch erwachsene Verkehrsteilnehmer und die Folgen einer mangelnden Rücksichtnahme thematisiert werden. Wie bei der Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ wurden klar quantifizierte Ziele vorgegeben.

Wirkungen des Verkehrssicherheitsfonds

Tabelle 15: Wirkungsziele der Kampagnen zur Bewusstseinsbildung

	„Alkohol im Straßenverkehr“ 2009/2010	„Pass auf mich auf – Rück- sichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“ 2013
Verhaltensänderung	Rückgang Alkofahrten um mind. 3 % während der Kampagne und um mind. 2 % in den Monaten nach der Kampagne	nicht näher bezeichnet
Problemsensibilisierung und Einstellungsänderung	bei mind. 10 % der Zielgruppe	
Wissenszuwachs im Problembereich	bei mind. 10 % der Zielgruppe	
Image der Kampagne	mehr als 30 % Zustimmung hinsichtlich „spricht mich an“, „informativ“, „sympathisch“, „verständlich“ in der Zielgruppe	
Kommunikationsleistung	mind. 50 % Zustimmung zu Verständnis der Kernaussagen in der Zielgruppe	
Bekanntheit	Erzielung einer höchstmöglichen Bekanntheit in der Zielgruppe	

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Die Zielgruppen der Kampagnen waren im Jahr 2008 nicht und in den Jahren 2009/2010 und 2013 mit „alle aktiven und passiven Verkehrsteilnehmern im Individualverkehr (alle Altersklassen, motorisierte und nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer)“ sehr breit definiert.

34.2 (1) Der RH wertete die klaren, quantifizierten Ziele des Verkehrssicherheitsprogramms als positiv.

(2) Da der Verkehrssicherheitsfonds das wesentliche Instrument zur Umsetzung des Verkehrssicherheitsprogramms war, wären nach Ansicht des RH die Calls des Fonds expliziter auf Handlungsfeldern oder Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms aufzusetzen. Der RH empfahl dem BMVIT, in den Calls bei den Zielsetzungen konkret und im Detail auf das Verkehrssicherheitsprogramm zu verweisen, um einen klaren Konnex der geförderten Projekte mit Fragestellungen des Verkehrssicherheitsprogramms herzustellen.

Der RH empfahl dem BMVIT, durchgängig von allen Projektwerbern messbare Indikatoren zur Zielerreichung der einzelnen Projekte in den Förderansuchen einzufordern, um die Wirkungen des Projekts messen zu können. So wäre beispielsweise nicht die Teilnahme an Workshops ein Projektziel, sondern die Erlangung einer definierten Kompetenz durch die Teilnahme.

(3) Der RH kritisierte die fehlenden Zielvorgaben bei der Kampagne „Verkehrssicherheit“ im Jahr 2008. Er erachtete die im Lauf des überprüften Zeitraums zunehmende Klarheit bei den inhaltlichen Vorgaben



für die Kampagnen und die Entwicklung quantifizierter Wirkungsziele als positiv. Der RH empfahl, bei zukünftigen Kampagnen zu prüfen, ob eine Konkretisierung der Zielgruppe einen effizienteren Mitteleinsatz erwarten lässt.

34.3 Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei künftigen Calls in den Ausschreibungsunterlagen explizit auf das Verkehrssicherheitsprogramm verwiesen werde. Es werde jedoch darauf geachtet, die potenziellen Fördernehmer nicht hinsichtlich ihrer Kreativität einzuschränken und gegebenenfalls auch Projekte zu fördern, die über das Verkehrssicherheitsprogramm hinausgehen, wenn sie entscheidend zu einer Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit in Österreich beitragen.

Die Empfehlungen, messbare Indikatoren zur Zielerreichung der einzelnen Projekte in den Förderansuchen einzufordern und bei der formalen Prüfung der Förderansuchen verstärkt Augenmerk auf die Definition der Projektziele und die zur Zielevaluation erforderlichen Indikatoren zu legen, würden – beginnend mit dem gerade in Vorbereitung befindlichen fünften Call – bei den künftigen Calls unter Beachtung einer effizienten Förderungsabwicklung und der zur Verfügung stehenden Ressourcen berücksichtigt.

Die künftigen Verkehrssicherheitskampagnen des BMVIT – beginnend mit der gerade in Vorbereitung befindlichen Kampagne 2015/2016 – würden entsprechend der von der Europäischen Kommission unterstützten Methodik nach CAST (Campaigns and Awareness-Raising Strategies in Traffic Safety (CAST – Kampagnen und bewusstseinsbildende Strategien in der Verkehrssicherheit): das Projekt bietet einen Leitfaden für die Planung, Durchführung und Bewertung von Kommunikationskampagnen) vorbereitet und begleitet. Dadurch solle sicher gestellt werden, dass künftig die Kampagnenmittel durch eine bessere Konkretisierung und Ansprache der Zielgruppe noch effizienter eingesetzt werden können.

34.4 Der RH erwiderte, dass Projekte, die entscheidend zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit beitragen, jedenfalls weitestgehend im Verkehrssicherheitsprogramm enthalten sein sollten.

Evaluierung der Zielerreichung

35.1 (1) Das erste Verkehrssicherheitsprogramm 2002 bis 2010 verfehlte seine Zielsetzungen. Die Anzahl der Getöteten sank statt um 50 % um 45,1 %, die Anzahl der Unfälle mit Personenschaden um 14,3 % statt um 20 %.

Wirkungen des Verkehrssicherheitsfonds

Das im Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 gesetzte Zwischenziel 2015 für die Reduktion der Verkehrstoten um 25 % (auf unter 466 Getötete) wurde im Jahr 2013 erreicht (Zahl der Verkehrstoten: 453). Für die Zwischenziele zu den Scherverletzten und den Unfällen mit Personenschaden lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund geänderter Erhebungsmethoden keine vergleichbaren Zahlen vor.

Die Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds sahen seit dem Jahr 2011 vor, dass die Gesamtheit der aus dem Verkehrssicherheitsfonds geförderten Maßnahmen zu evaluieren ist (Punkt 4 der Richtlinien). Dazu ist spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinien ein Zwischenbericht zu legen, der auch ohne Unterstützung Externer erstellt werden kann. Den Endbericht, der spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinien vorzulegen ist, müssen jedenfalls Externe ausarbeiten.

Durch die Änderungen in den Richtlinien und deren Neuveröffentlichung im Jahr 2012 verschob sich der Zeitpunkt für die Evaluierung der Gesamtheit der Maßnahmen um ca. ein Jahr. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung lag daher noch kein Zwischenbericht vor.

(2) Bei den geförderten Projekten verfolgte die Geschäftsführung des Verkehrssicherheitsfonds das Prinzip der Selbstevaluierung. Die Projektwerber gaben im Förderansuchen unter dem Punkt „Projektevaluierung“ an, wie das Erreichen der Projektziele im Rahmen des Projekts überprüft werden sollte.

Die Ansätze der Projektwerber zur Selbstevaluierung waren in ihrer Qualität sehr unterschiedlich und reichten von einer allgemeinen Zusammenfassung der Projektziele oder „Reflexionsworkshops des Projektteams“ bis hin zur Qualitätssicherung des Projekts durch Externe oder zur Angabe von quantifizierten Indikatoren für die Zielerreichung.³⁴

(3) Für die bewusstseinsbildenden Kampagnen forderte das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020, dass ab dem Jahr 2011 Kampagnen grundsätzlich nach der im Rahmen eines EU-Projekts entwickelten CAST-Methodologie begleitet und evaluiert werden.

– Bei der Kampagne „Verkehrssicherheit“ erschienen die Inserate in den Monaten September, Oktober und November 2008 in den Printmedien. Der Verein A legte erst im November 2008 ein Angebot für

³⁴ z.B. Projekt DriveEkustik: Arbeitspaket Qualitätssicherung durch bfu – Beratungsstelle für Unfallverhütung, Schweiz; Projekt Merkur: Anzahl der Besucher auf der Homepage, der Abonnenten des Newsletters, der Besucher der Abschlusskonferenz, der Teilnehmer an den Pilottrainings

die Evaluierung der Kampagne. Neben einer Messung der Werbewirksamkeit sollte die durch die Kampagne erzielte Verhaltensänderung durch einen Vergleich von Daten vor und nach der Kampagne belegt werden. Aufgrund der späten Beauftragung lagen nur in zwei von neun Ländern verwertbare Daten zu Geschwindigkeitsmessungen und nur in sieben von neun Ländern auswertbare Daten hinsichtlich Alkohol am Steuer vor. In den Ländern mit auswertbaren Daten kam es zu einem Rückgang der Delikte. Die Ergebnisse der Werbewirksamkeitsmessung lagen im unterdurchschnittlichen bis durchschnittlichen Bereich.³⁵

- Für die Kampagne „Alkohol im Straßenverkehr“ legte der Verein A sein Angebot zur Evaluierung noch vor dem Start der Kampagne. Es erfolgte eine mehrdimensionale Evaluierung mit einer Werbewirksamkeitsmessung (Bekanntheit, Gefälligkeit der Kampagne), Befragungen zu Wissen und Einstellung zum Thema und einer Verhaltensanalyse (Verkehrskontrollen und Unfalldaten vor, während und nach der Kampagne). Die Kampagne erzielte sehr positive Bewertungen bezüglich ihrer Werbewirksamkeit und positive Ergebnisse im Verhaltensbereich mit einem Rückgang der auf Alkohol positiv getesteten Lenker und der Anzeigen. Im Bereich Wissen und Einstellung zum Thema wurden keine statistisch signifikanten Veränderungen festgestellt.
- Der Verein A evaluierte auch die Kampagne „Pass auf mich auf – Rücksichtnahme auf Kinder im Straßenverkehr“. Die Evaluierung erfolgte dem Verkehrssicherheitsprogramm entsprechend auf Basis der CAST-Methodologie. Die Beauftragung erfolgte noch vor Start der Kampagne. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen noch kein Ergebnis bzw. Endbericht vor.

35.2 (1) Der RH erachtete die in den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds manifestierte Bestrebung, die Wirkungen der durch den Verkehrssicherheitsfonds finanzierten Maßnahmen zu evaluieren, grundsätzlich als positiv. Der RH vermisste allerdings eine Festlegung, welche Maßnahmen – Förderungen und/oder Aufträge, Untergrenzen bzgl. des Gebarungsvolumens – in welcher Tiefe auf welche Zielerreichung hin evaluiert werden sollten bzw. eine Bezugnahme auf das Verkehrssicherheitsprogramm.

³⁵ mit Verbesserungspotenzial bei Grafik, Farbe und Schriftgröße

Wirkungen des Verkehrssicherheitsfonds

Für den RH war weiters die Festlegung der Evaluierungszeitpunkte sachlich nicht nachvollziehbar, weil sie in keinem Zusammenhang mit den Umsetzungsschritten des Verkehrssicherheitsprogramms (Startpaket, kurz-, mittel- und langfristig) oder mit den Calls für geförderte Projekte standen. Zudem verschob sich bei der vorliegenden Regelung der Termin für den Zwischen- und den Endbericht mit jedem Neuerlass der Richtlinien.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Angaben der Projektwerber zur Projektevaluation teilweise wenig aussagekräftig waren. Er empfahl dem BMVIT, bei der formalen Prüfung der Förderansuchen verstärkt Augenmerk auf die Definition der Projektziele und die zur Zielevaluation erforderlichen Indikatoren zu legen und bei Bedarf entsprechende Nachforderungen zu stellen.

Der RH empfahl dem BMVIT, anstelle einer Globalevaluation aller aus dem Verkehrssicherheitsfonds geförderten Maßnahmen zu zwei Zeitpunkten im Sinne des Punkts 4 der Richtlinien nach Abschluss aller Projekte eines Calls deren Ergebnisse in Hinblick auf die Maßnahmen bzw. Ziele des Verkehrssicherheitsprogramms zu evaluieren. Dies sollte nach Ansicht des RH durch eine Institution erfolgen, die an der Förderentscheidung nicht beteiligt war und keines der Projekte bearbeitet hatte.

Der RH empfahl weiters, ab einem bestimmten Projektvolumen, das im Interesse der Verhältnismäßigkeit zu definieren wäre, auch außerhalb von Calls vergebene Förderungen und Aufträge in regelmäßigen Abständen zu evaluieren.

(3) Der RH erachtete es aufgrund des hohen finanziellen Aufwands für die Kampagnen zur Bewusstseinsbildung als positiv, dass diese laut dem Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 einer Evaluierung unterzogen werden mussten. Der RH stellte fest, dass im überprüften Zeitraum die großen Kampagnen zur Bewusstseinsbildung evaluiert wurden, und dass sich die Evaluierungen in Bezug auf den Beauftragungszeitpunkt und die Methodenwahl im Lauf der Zeit verbesserten.

Der RH empfahl im Interesse der Verhältnismäßigkeit, in den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds den Gebarungsumfang, ab dem eine Kampagne zu evaluieren ist, zu definieren. Weiters empfahl er, die in den Evaluationen gewonnenen Erkenntnisse, z.B. hinsichtlich Mediennmix oder Definition der Zielgruppe, bei der Gestaltung der Folgekampagnen zu berücksichtigen.

35.3 Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es gemäß Abschnitt 4 der derzeit gültigen VSF-Richtlinien mit dem Titel „Evaluierung der auf Grund der Richtlinien geförderten Maßnahmen“ die Gesamtheit der auf Grund der Richtlinien geförderten Maßnahmen ohnehin – spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinien am 11. Mai 2011 – durch Externe evaluieren werde. Aus der Evaluierung solle hervorgehen, ob und welche Wirkung aus der Gesamtheit der Maßnahmen eingetreten sei.

Eine Ergänzung der Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds hinsichtlich des Gebarungsumfangs, ab dem eine Kampagne zu evaluieren sei, sei vorgesehen.

Selbstverständlich seien die Erkenntnisse aus der Evaluation der bewusstseinsbildenden Kampagnen bei der Gestaltung der Folgekampagnen berücksichtigt worden und würden dies. Durch die Anwendung der CAST-Methodologie im Rahmen der nächsten großen Verkehrssicherheitskampagne 2015/2016 werde hier eine weitere Qualitätssteigerung erfolgen.

35.4 Der RH betonte, dass eine externe Stelle die Evaluierung der Gesamtheit der Maßnahmen der Verkehrssicherheitsfonds durchführen sollte, die weder an den Förderentscheidungen beteiligt gewesen war noch Projekte oder Aufträge des Verkehrssicherheitsfonds bearbeitet hatte.

Genderaspekte

36.1 Das aktuelle Verkehrssicherheitsprogramm 2011 bis 2020 widmete sich in seiner Analyse der Unfallzahlen geschlechtsspezifischen Unterschieden im Unfallgeschehen. Diese stellen sich wie folgt dar: während männliche aktive und passive Verkehrsteilnehmer rd. 56 % der Verletzten aus Verkehrsunfällen stellen, liegt der Anteil der getöteten Männer bei 75 % aller Todesopfer. Getötete PKW-Lenker waren in den Jahren 2000 bis 2008 zu 80 % bis 85 % männlich, in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen sogar bis zu 90 % männlich. Erklärt wird diese überdurchschnittliche Beteiligung männlicher Verkehrsteilnehmer an Unfällen mit Todesfolge mit einer erhöhten Risikobereitschaft. Abgesehen von diesen rein verkehrsstatistischen Daten fehlen aber bislang Datengrundlagen zum geschlechtsspezifischen Verkehrsverhalten.

Im überprüften Zeitraum beauftragte der Verkehrssicherheitsfonds keine geförderten Projekte oder Aufträge, die geschlechtsspezifische Fragestellungen zum Verkehrsverhalten behandelten.

Genderaspekte

36.2 Der RH wies darauf hin, dass die vorliegenden statistischen Daten auf geschlechtsspezifische Unterschiede im Verkehrsverhalten schließen lassen. Er bemängelte, dass sich die Projekte des Verkehrssicherheitsfonds bisher nicht mit diesen Fragestellungen auseinandersetzen.

Der RH empfahl dem BMVIT, in Zukunft verstärkt Fragestellungen zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Verkehrssicherheit zu bearbeiten und auf Basis einer entsprechenden Datengrundlage geförderte Projekte und Aufträge zum genderspezifischen Verkehrsverhalten zu vergeben.

36.3 Das BMVIT nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis; es werde versuchen, künftig verstärkt Fragestellungen zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Verkehrssicherheit im Rahmen der Calls zu bearbeiten.

37.1 Seinen Richtlinien zufolge hatte der Verkehrssicherheitsfonds dafür Sorge zu tragen, dass die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Gewährung, Durchführung und Evaluierung der Förderung berücksichtigt wird. In den Ausschreibungsunterlagen zu den Calls, in den Förderansuchen und in den Förderverträgen fanden sich allerdings keine Hinweise zur Umsetzung dieser Vorgabe. Gleichstellungsaspekte waren weder bei der Ausschreibung noch bei der Auswahl oder Beauftragung der geförderten Projekte relevant.

Vergab der Verkehrssicherheitsfonds Aufträge mit einer Leistungsfrist von sechs Monaten oder länger, so mussten sich die Bieter gemäß den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds zur Umsetzung gleichstellungsfördernder Maßnahmen im Rahmen der Auftragsausführung verpflichten. Diese Bedingung wurde bei den seit Inkrafttreten der Bestimmung im Jahr 2012 abgeschlossenen Aufträgen mit entsprechender Leistungsdauer eingehalten.

37.2 Der RH erachtete die in den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds vorgesehenen Bestimmungen zur Gleichstellungsförderung grundsätzlich als positiv. Er vermisste allerdings bei der Gewährung von Förderungen eine konkrete Umsetzung der Vorgabe. Der RH empfahl dem BMVIT, konkrete Maßnahmen zur Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten bei der Vergabe von Förderungen zu entwickeln, wie z.B. die Einführung eines entsprechenden Passus im Förderansuchen oder eines entsprechenden Bewertungskriteriums für die eingereichten Projekte.

37.3 Das BMVIT nahm die Empfehlung zur Kenntnis und sagte in seiner Stellungnahme zu, Maßnahmen zur Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten bei der Vergabe von Förderungen zu entwickeln.

38.1 Die Besetzung der Gremien des Verkehrssicherheitsfonds mit Frauen bzw. Männern stellte sich im Jahr 2013 wie folgt dar:

Tabelle 16: Geschlechterverteilung in den Gremien des Verkehrssicherheitsfonds im Jahr 2013

	männlich		weiblich	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Geschäftsführung	0	0	1	100
Stellvertretung der Geschäftsführung	1	100	0	0
Mitglieder Beirat	14	82	3	18
Ersatzmitglieder Beirat	7	58	5	42
Jury	2	40	3	60

Quellen: BMVIT; Darstellung RH

Der Fonds wurde zur Zeit der Geburungsüberprüfung von einer Geschäftsführerin geleitet, die durch einen Mann vertreten wurde. Die Jury war zu mehr als 50 % weiblich besetzt, im Beirat war der überwiegende Anteil vor allem auf Ebene der Mitglieder männlich.

38.2 Der RH wies darauf hin, dass bei den Mitgliedern des Beirats des Verkehrssicherheitsfonds Frauen unterrepräsentiert waren. Er empfahl dem BMVIT, auf eine Ausgewogenheit der Geschlechterverteilung im Beirat hinzuwirken.

38.3 Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Beiratsmitglieder von den im § 131 a des Kraftfahrgesetzes genannten Organisationen entsendet würden und das BMVIT darauf keinen Einfluss habe.

38.4 Der RH unterstrich seine Empfehlung, bei den betreffenden Organisationen auf eine Entsendung von Frauen in den Beirat hinzuwirken.

Schlussempfehlungen

39 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

- (1) Informationen zur Zweckwidmung der Einnahmen aus den Wunschkennzeichen für Verkehrssicherheit wären unter Kosten-Nutzen-Aspekten weiterzugeben, um die Anzahl der Wunschkennzeichenverlängerungen zu erhöhen. (TZ 3)
- (2) Es wären rechtzeitig Überlegungen zu einer gewinnbringenden Veranlagung der Mittel des Verkehrssicherheitsfonds anzustellen. (TZ 5)
- (3) Zumindest ein Teil der Rücklagen des Verkehrssicherheitsfonds wäre risikoavers – unter laufender Beobachtung der Zinsentwicklung – zu veranlagen. (TZ 5)
- (4) Auf eine Änderung der Zusammensetzung des Beirats durch eine entsprechende Änderung des Kraftfahrgesetzes wäre hinzuwirken. Dem Beirat sollten ausschließlich Organisationen, die in keinem Vertragsverhältnis zum Verkehrssicherheitsfonds stehen – wie etwa internationale Experten – angehören, um Interessenskonflikte zu vermeiden. (TZ 6)
- (5) In Hinblick auf die nunmehr regelmäßig geplanten Calls wäre grundsätzlich der Beirat mit der Beurteilung der Förderfähigkeit von Projekten zu befassen. (TZ 6)
- (6) In Zukunft wären sämtliche für die Verwaltung des Fonds anfallenden Personalkosten dem Verkehrssicherheitsfonds in Rechnung zu stellen. (TZ 7)
- (7) Bei der Umsetzung von Kampagnen wäre vorab in Abstimmung mit der mittelfristigen Finanzplanung des Verkehrssicherheitsfonds ein maximaler Ausgabenrahmen festzulegen und entsprechende Instrumente einzusetzen, die es der beauftragenden Abteilung Präsidium 2 und der zahlenden Abteilung ST2 zu jedem Zeitpunkt erlauben, den Stand der durch Beauftragungen gebundenen Mittel in Bezug auf Gesamtausgabenrahmen zu verfolgen. (TZ 8)
- (8) Zur Steigerung der Kostentransparenz wären alle Aufgaben, für die im Verkehrssicherheitsfonds zweckgebundene Mittel vorhanden sind, gebündelt über den Fonds zu finanzieren und Öffentlichkeits-

arbeit zur Verkehrssicherheit nicht mehr über die Abteilung Präsidium 2 zu finanzieren. (TZ 8)

(9) Es wäre auf eine Änderung des Kraftfahrgesetzes hinzuwirken, um dem BMVIT entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bei einer widmungswidrigen Verwendung der Ländermittel aus den Wunschkennzeichen einzuräumen. (TZ 11)

(10) In den koordinierenden Besprechungen wären gemeinsam mit den Ländern Themenschwerpunkte festzulegen, deren Bearbeitung der Umsetzung von Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms des Bundes oder eigener Landes-Verkehrssicherheitsprogramme dient. (TZ 11)

(11) Den Ländern wäre für eine einheitliche Berichterstattung ein Formular zur Verfügung zu stellen und auf dessen Verwendung hinzuwirken. Dabei wäre über den jeweiligen Stand der Rücklagen zu berichten. (TZ 12)

(12) Die Länder wären zu verpflichten, in ihren Berichten darzustellen, inwiefern ein Konnex der aus Wunschkennzeichen finanzierten Maßnahmen mit konkreten Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms des Bundes bzw. des jeweiligen Landes besteht. (TZ 12)

(13) Die Vorbereitungen für ein Verkehrsstatistikgesetz wären voranzutreiben und die zukünftig gewonnenen Daten auch den Ländern zur Verfügung zu stellen. (TZ 13)

(14) Die Länder wären an der Finanzierung der Kosten für die Aufbereitung der Unfalldatensammlung entsprechend zu beteiligen. (TZ 13)

(15) In Kooperation mit dem BMI – als koordinierende Stelle für die Organe der Exekutive in den Ländern – wäre verstärkt darauf hinzuwirken, dass parallel zu bewusstseinsbildenden Maßnahmen entsprechende Überwachungsschwerpunkte durch die Exekutive gesetzt werden. (TZ 14)

(16) Die Maßnahmen des Verkehrssicherheitsprogramms, für deren Umsetzung die finanziellen Mittel des Verkehrssicherheitsfonds herangezogen werden sollen, wären zu identifizieren und für die Umsetzung dieser Maßnahmen ein Zeit- und Finanzierungsplan zu entwickeln. (TZ 14)

Schlussempfehlungen

- (17) Die Regelungen für die Mittelvergabe wären zu konkretisieren und in eine eindeutige Entscheidungsgrundlage zu gießen, um eine transparente bzw. einheitliche Zuordnung der Projekte zu Förderungen bzw. Aufträgen sicherzustellen. (TZ 16)
- (18) Die Informationen zur Möglichkeit, Förderansuchen außerhalb von Calls einzureichen, wären auf der Homepage des Verkehrssicherheitsfonds zu veröffentlichen. (TZ 18)
- (19) Ein einfacher Zugriff auf die im Lauf der Förderungsabwicklung benötigten Formulare – wie etwa das Förderansuchen und Abrechnungsformulare – wäre zu ermöglichen, indem sie auf der Homepage zur Verfügung gestellt werden. (TZ 18)
- (20) Mit den Beiratsmitgliedern wären die Beurteilungskriterien für die Förderansuchen abzustimmen und eingehend zu erläutern, um ein einheitliches Verständnis über die Kriterien sicherzustellen. (TZ 19)
- (21) Zur Gewährleistung eines aussagekräftigen Gesamtergebnisses und zur Reduktion einer Verzerrung der Ergebnisse durch die extreme Beurteilung Einzelter wären Extremwerte bei den Einzelbeurteilungen nicht zu berücksichtigen. (TZ 19)
- (22) Die in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgemachten Beurteilungskriterien wären jedenfalls für die Bewertung der Förderansuchen heranzuziehen. (TZ 19)
- (23) Jede mögliche Befangenheit der Beiratsmitglieder bei der Bewertung, Beratung und Beschlussfassung über Förderansuchen wäre auszuschließen. Die Protokolle der Beiratssitzungen wären derart zu führen, dass daraus eindeutig hervorgeht, welches Beiratsmitglied in welcher Form an der Empfehlung für eine Vergabeentscheidung mitgewirkt hat. (TZ 20)
- (24) Die erfolgreichen Förderwerber wären im Interesse einer optimalen Projektbearbeitung zeitnah nach der Genehmigung durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu informieren und zu beauftragen. Weiters wäre rechtzeitig Vorsorge für die Verfügbarkeit der benötigten finanziellen Mittel zu treffen. (TZ 21)
- (25) Es wären jedenfalls alle für die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Beirats durch Dritte erforderlichen Geschäftsstücke im ELAK zu erfassen. (TZ 22)

(26) Durch das Insourcing der regelmäßigen Teilnahme an nationalen und internationalen Expertentreffen wären die Kosten zu senken und das nötige Wissen im BMVIT zu halten bzw. aufzubauen. (TZ 24)

(27) Bei der Bewertung von Kreativleistungen für Kampagnen zur Bewusstseinsbildung wären in Zukunft unabhängige Marketingexperten als stimmberechtigte Mitglieder in die Bewertungskommissionen aufzunehmen. (TZ 25)

(28) In Zukunft wäre die Auswahl von Medien unter Bedachtnahme auf die Kontaktqualität des jeweiligen Mediums in der Zielgruppe reichweitenorientiert zu treffen und diese – insbesondere bei einem Missverhältnis zwischen Schaltvolumen und Reichweite – nachvollziehbar zu begründen. (TZ 29)

(29) Ein an die Anforderungen angepasstes, benutzerfreundliches elektronisches Projektmanagement wäre für den Verkehrssicherheitsfonds einzurichten, das eine Terminverfolgung hinsichtlich der Verpflichtungen des BMVIT und der Förder- und Auftragnehmer, einen Überblick über die finanziellen Verpflichtungen des Verkehrssicherheitsfonds und automatisierte Auswertungen der Projekte ermöglicht. (TZ 31)

(30) Die Auszahlung der Fördermittel wäre erst dann vorzunehmen, wenn alle im Fördervertrag vereinbarten Bedingungen erfüllt sind. Ausgaben, die nicht unmittelbar der Verkehrssicherheit dienen, nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Förderzweck stehen oder vertraglich anders vereinbart waren, sollten nicht gefördert werden. Auf eine Kennzeichnung aller Veröffentlichungen im Rahmen von Förderungen mit dem Logo des Verkehrssicherheitsfonds wäre zu achten. Auf die Vorlage von Originalbelegen wäre zu achten und die Zahlungsflüsse wären zu belegen. Die vorgelegten Originalbelege wären nur in Höhe der tatsächlich erfolgten Förderung zu entwerten. (TZ 32)

(31) Die Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds wären hinsichtlich der förderbaren bzw. nicht förderbaren Kosten, der Genehmigung von Aufträgen durch die Geschäftsführung sowie der Stimmberechtigungen im Beirat zu ergänzen. Eine verpflichtende Kennzeichnung sämtlicher mit Mitteln des Verkehrssicherheitsfonds finanziert Veröffentlichungen mit dem Logo des Fonds wäre vorzusehen. Die Regelungen zu den Beurteilungskriterien für Förderansuchen und zur Bewertung der Förderansuchen wären an die tatsächlich praktizierte Vorgangsweise anzupassen und die Richtlinien wären hinsichtlich fehlerhafter Verweise zu korrigieren. (TZ 33)

Schlussempfehlungen

- (32) In den Calls wäre bei den Zielsetzungen konkret und im Detail auf das Verkehrssicherheitsprogramm zu verweisen. (TZ 34)
- (33) Es wären durchgängig von allen Projektwerbern messbare Indikatoren zur Zielerreichung der einzelnen Projekte in den Förderansuchen einzufordern, um die Wirkungen des Projekts messen zu können. (TZ 34)
- (34) Bei zukünftigen Kampagnen wäre zu prüfen, ob eine Konkretisierung der Zielgruppe einen effizienteren Mitteleinsatz erwarten lässt. (TZ 34)
- (35) Bei der formalen Prüfung der Förderansuchen wäre verstärkt Augenmerk auf die Definition der Projektziele und die zur Zielevalluation erforderlichen Indikatoren zu legen und es wären bei Bedarf entsprechende Nachforderungen zu stellen. (TZ 35)
- (36) Nach Abschluss aller Projekte eines Calls wären deren Ergebnisse durch eine Institution, die an der Förderentscheidung nicht beteiligt war und keines der Projekte bearbeitete, in Hinblick auf die Maßnahmen bzw. Ziele des Verkehrssicherheitsprogramms zu evaluieren. Weiters wären ab einem bestimmten Projektvolumen, das im Interesse der Verhältnismäßigkeit zu definieren wäre, auch außerhalb von Calls vergebene Förderungen und Aufträge in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. (TZ 35)
- (37) Im Interesse der Verhältnismäßigkeit wäre in den Richtlinien des Verkehrssicherheitsfonds der Gebarungsumfang, ab dem eine Kampagne zu evaluieren ist, zu definieren. (TZ 35)
- (38) Die in den Evaluationen von Kampagnen zur Bewusstseinsbildung gewonnenen Erkenntnisse, z.B. hinsichtlich Medienmix oder Definition der Zielgruppe, wären bei der Gestaltung der Folgekampagnen zu berücksichtigen. (TZ 35)
- (39) Es wären verstärkt Fragestellungen zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Verkehrssicherheit zu bearbeiten und auf Basis einer entsprechenden Datengrundlage geförderte Projekte und Aufträge zum genderspezifischen Verkehrsverhalten zu vergeben. (TZ 36)



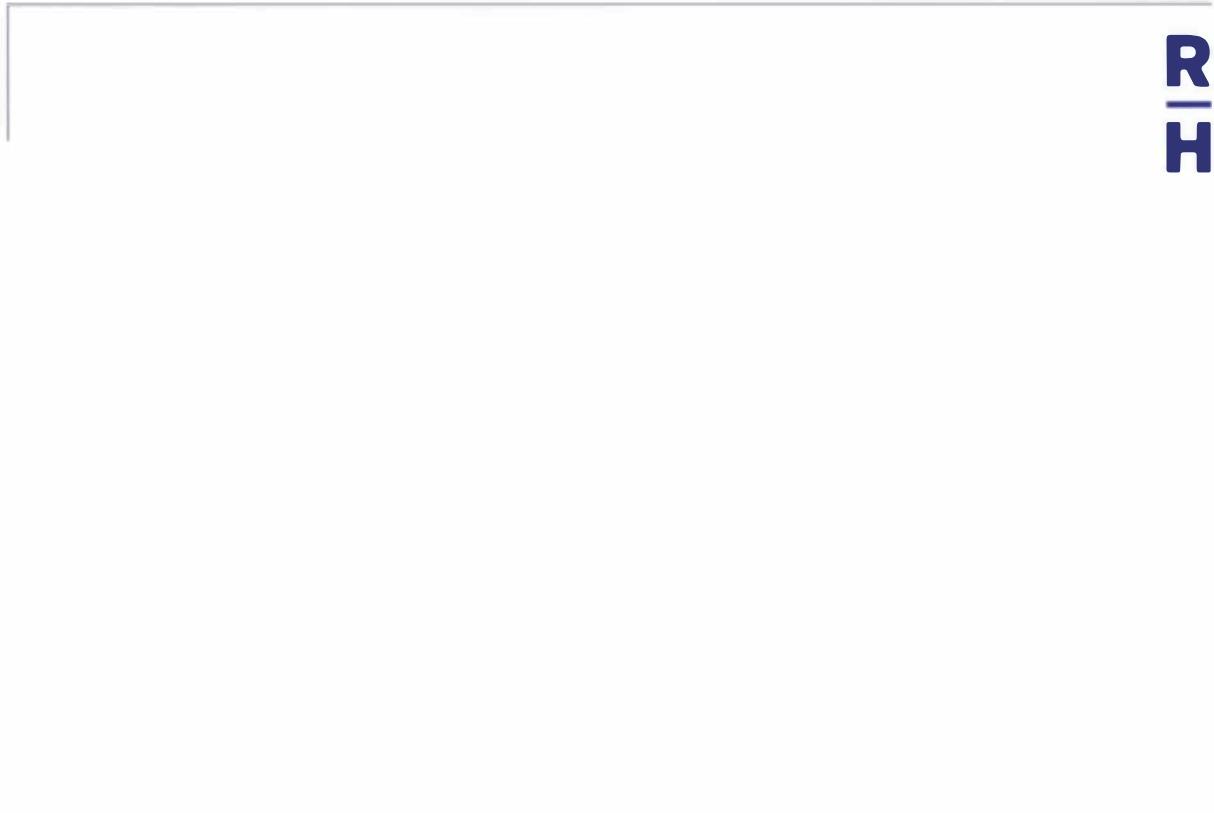
Schlussempfehlungen

BMVIT

Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds

(40) Es wären konkrete Maßnahmen zur Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten bei der Vergabe von Förderungen zu entwickeln. (TZ 37)

(41) Auf eine Ausgewogenheit der Geschlechterverteilung im Beirat wäre hinzuwirken. (TZ 38)





Bericht des Rechnungshofes

Niederösterreichische
Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	280
Abkürzungsverzeichnis	281

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.

KURZFASSUNG	284
Prüfungsablauf und -gegenstand	290
Unternehmensgegenstand	290
Rechtsgrundlagen	290
Organe	292
Wahrnehmung der Eigentümerinteressen und Koordination mit anderen Förderungsstellen	294
Strategie	295
Förderungen	298
Art der Förderung	302
Förderungsvolumen	304
Beratungen	310
Finanzielle Entwicklung und Aufgabenerledigung	311
Internes Kontrollsyste	317
Zusammenfassende Beurteilung	319
Schlussempfehlungen	322
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	325
Bund 2015/11	279

Tabellen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Darlehenskonditionen	302
Tabelle 2:	Betriebliche Förderungsfälle	305
Tabelle 3:	Finanzielle Entwicklung	312
Tabelle 4:	Entwicklung des Betriebsaufwands	315

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IKS	Internes Kontrollsystem
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
Mio.	Million(en)
NÖG	Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumplanung
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Niederösterreichische Grenzlandförderungs- gesellschaft m.b.H.

Trotz Änderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, insbesondere durch die Grenzöffnung, unterblieb eine grundsätzliche strategische Neuausrichtung der Niederösterreichischen Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H. (NÖG), die durch den Bund und das Land Niederösterreich zur gemeinsamen Finanzierung von Investitionen im niederösterreichischen Grenzland sowie zur Finanzierung von Beratungsaktivitäten gegründet worden war.

Die Förderung von niederösterreichischen Grenzgebieten durch die Gesellschaft bestand in erster Linie in der Finanzierungssicherheit von Investitionen aufgrund der Fixverzinsung der von ihr gewährten Darlehen. Der Betriebsaufwand einschließlich Beratungsleistungen der NÖG lag bei rd. 300.000 EUR pro Jahr.

Der Bund und das Land Niederösterreich nutzten die gemeinsame Eigentümerschaft nicht dazu, um die Förderungstätigkeit der Gesellschaft mit jener von anderen Förderungsstellen des Bundes und des Landes abzustimmen.

Die Förderungsziele der Gesellschaft waren zwar in den Strategiedokumenten inhaltlich niedergelegt, jedoch weder quantifiziert noch überprüfbar. Folglich lagen auch keine Auswertungen hinsichtlich der langfristigen Förderungswirkungen der Gesellschaft vor.

Die Darlehensvergabe der Gesellschaft an Unternehmen entwickelte sich weitgehend prozyklisch mit dem Konjunkturverlauf, so dass in wirtschaftlich schwachen Jahren die Förderungskapazität nicht zum Tragen kam.

Es wären die Auflösung der Gesellschaft und die Eingliederung der Aktivitäten der niederösterreichischen Grenzlandförderung in eine bestehende Förderungseinrichtung des Bundes oder des Landes Niederösterreich geboten, weil Personal- und Sachkosten eingespart sowie die Qualität der Förderungsabwicklung deutlich gesteigert werden könnten.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Überprüfung der Niederösterreichischen Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H. (NÖG) war die Beurteilung der Ziele und Koordination der Interessen der beiden Eigentümer, der Förderungsstrategie, der Aufgabenerledigung und Finanzierung sowie des internen Kontrollsystems. (TZ 1)

Das Unternehmen wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Unternehmensgegenstand

Unternehmensgegenstand der NÖG war die Förderung von niederösterreichischen Grenzgebieten durch Sicherung und Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse durch die Förderung von Gemeinden sowie Unternehmen. (TZ 2)

Rechtsgrundlagen

Die NÖG wurde im Jahr 1975 gegründet und stand zu je 50 % im Eigentum des Landes Niederösterreich und des Bundes, vertreten durch das BMVIT. (TZ 3)

Die Kooperation des Landes Niederösterreich mit dem Bund wurde durch Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG aus dem Jahr 1983 festgelegt. Dabei wurde das Förderungsgebiet im Wald- und Weinviertel definiert und in weiterer Folge teils bis auf Gemeindeebene bestimmt sowie die nach wie vor gültige finanzielle Basis der NÖG in Höhe von rd. 14,53 Mio. EUR festgelegt. Eine Begründung für den Abschluss einer Vereinbarung gemäß § 15a B-VG im Jahr 1983 war nicht mehr nachvollziehbar, ebenso wenig, ob in den Folgejahren Anpassungen der Rechtsgrundlagen der NÖG erwogen wurden. Die damals gewählte Vereinbarung entsprach nicht der aktuellen Anforderung, eine zeitnahe Anpassung der Aktivitäten der NÖG an sich ändernde rahmenpolitische Herausforderungen (z.B. Wegfall der „toten Grenze“) herbeiführen zu können. (TZ 3)

Organe

Organe der NÖG waren laut Syndikatsvertrag 1975 die zweiköpfige Geschäftsführung, der aus acht Mitgliedern zusammengesetzte Aufsichtsrat sowie die Generalversammlung. Die Genehmigung der einzelnen Förderungsfälle nahm der Aufsichtsrat vor. Er nahm damit in diesem Kernbereich eine Rolle ein, welche die Überwachungsfunktion laut GmbH-Gesetz in Frage stellte. (TZ 4)

Wahrnehmung der Eigentümerinteressen und Koordination mit anderen Förderungsstellen

Das BMVIT und das Land Niederösterreich nutzten die gemeinsame Eigentümerschaft an der NÖG nicht dazu, um die Förderungsabwicklung der Gesellschaft mit jener anderer Förderungsstellen des Bundes und des Landes abzustimmen. (TZ 5)

Strategie

Eine von der NÖG in Anbetracht der – u.a. durch die Öffnung der Grenze – veränderten Situation des niederösterreichischen Grenzlands beauftragte Beraterstudie aus dem Jahr 2007 hielt fest, dass das Profil der NÖG zu wenig ausgeprägt bzw. der Bekanntheitsgrad zu gering sei und empfahl, die NÖG als „zentrale Ansprechstelle für den NÖ-Grenzraum“ zu etablieren. (TZ 6)

Eine weitere vom BMVIT beauftragte Studie des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR) kam im März 2008 zum Schluss, dass die Kriterien für die Auswahl der förderbaren Gemeinden nicht nachvollziehbar seien. Eine umfassende, inhaltlich-thematische sowie organisatorische Umstrukturierung und eine zweckdienliche Abgrenzung des Förderungs- bzw. Aktionsgebiets sei daher notwendig. (TZ 6)

Trotz des in beiden Studien festgestellten Umstrukturierungsbedarfs sahen weder der Aufsichtsrat noch die Geschäftsführung im Strategiepapier 2009 eine grundsätzliche Änderung der Aktivitäten der NÖG bzw. deren Organisation vor. (TZ 6)

Kurzfassung

Förderungen

Die NÖG verfügte über kein qualifiziertes System zur Beurteilung ihrer Förderungswirkungen, weshalb auch keine diesbezüglichen Daten vorlagen. Eine Hauptursache dafür lag in der Förderungsrichtlinie 2009, die der Wirkungsmessung keinen Raum widmete und auf quantifizierte Förderungsziele als Grundlage für nachfolgende Evaluierungen verzichtete. Dadurch waren auch auf Projektebene keine Messgrößen vorhanden. (TZ 7)

Die Projektbeurteilung durch die NÖG beschränkte sich weitgehend auf die vergangene wirtschaftliche Entwicklung des Förderungswerbers; die Einbringlichkeit der Förderungsdarlehen hatte Priorität. Die NÖG verlangte den Förderungsnehmern keine Projektendberichte ab. (TZ 7)

Angesichts des allgemein sehr niedrigen Zinsniveaus wurde die Zinsstützung der geförderten Darlehen nahezu bedeutungslos und kam durch die Darlehensvergaben ausschließlich die Finanzierungsgarantie zu fixen Konditionen zum Tragen. Der Verzicht auf die Beurteilung der Förderungswirkungen führte im Zusammenhang mit den geforderten Bankgarantien dazu, dass sich die NÖG von einer Förderungseinrichtung zu einer bloßen Finanzierungseinrichtung entwickelte, woraus Mitnahmeeffekte zu erwarten waren. (TZ 8)

Der Umfang der Darlehensvergaben der NÖG an Unternehmen entwickelte sich weitgehend parallel zum Konjunkturverlauf, d.h. dass in wirtschaftlich schwachen Jahren die Förderungskapazität der NÖG nicht ausreichend zum Tragen kam. Die Förderungsintensität der NÖG nahm ab 2009 deutlich stärker zu als das geförderte Investitionsvolumen, wodurch sich die Hebelwirkung der Förderung verschlechterte. Durch die Förderungen der NÖG wurde auch das explizite Ziel neuer Arbeitsplätze nur zu einem geringen Teil erreicht. Die Förderung von Gemeinden, eines der Kerngeschäfte der NÖG, verlor völlig an Bedeutung. (TZ 9)

Die NÖG legte keine verbindlichen Förderungsobergrenzen für einzelne Leistungsarten bzw. Gewerke je Standardeinheit fest. (TZ 10)

Beratungen

Die NÖG bot neben ihrer Förderungstätigkeit als weitere Kernleistung Beratungs- und Informationsleistungen im Rahmen des Projekts NÖG-Infonet 2020 an. Die Beratungstätigkeit war grundsätzlich zweckmäßig, jedoch enthielten die Lageberichte keine Angaben über die Kosten der Beratungen je Projekt. (TZ 11)

Finanzielle Entwicklung und Aufgabenerledigung

Im überprüften Zeitraum verfügte die NÖG über ein Stammkapital in Höhe von 14,53 Mio. EUR. Das Stammkapital bzw. dessen Verzinsung aus dessen teilweisen Veranlagung bildeten die finanzielle Basis für die Bereitstellung der Darlehen an die Förderungsnehmer sowie für die Finanzierung der Beratungsaktivitäten der NÖG. (TZ 12)

Die Erträge halbierten sich annähernd im Zeitraum von 2009 bis 2013 von 362.700 EUR auf 195.300 EUR bzw. um 46 %. Die finanzielle Lage der NÖG war im Zeitraum von 2009 bis 2013 angesichts der Finanzierung nahezu ausschließlich aus Eigenkapital nicht gefährdet. Allerdings war das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im Jahr 2013 mit einem Betrag von 142.300 EUR negativ. Trotz der durch das Strategiepapier 2009 angestrebten verstärkten Darlehensvergabe war tatsächlich nur rund die Hälfte des verfügbaren Kapitals der NÖG als Darlehen vergeben. (TZ 12)

Die Bestellung von zwei Geschäftsführern für die NÖG war kostenintensiv und angesichts des geringen Gebarungsvolumens der Gesellschaft und der geringen Mitarbeiteranzahl (4,50 VBÄ) nicht gerechtfertigt. Über den zeitlichen Aufwand je Förderungs- bzw. Beratungsprojekt sowie über die sonstigen Tätigkeiten der Mitarbeiter wurden keine Aufzeichnungen geführt; folglich lagen auch keine Kostenauswertungen über die einzelnen Förderungsfälle vor. Die Effizienz der Leistungserbringung konnte dadurch kaum gesteuert werden. (TZ 13)

Kurzfassung

Internes Kontrollsystem

Die NÖG verfügte über kein schriftlich festgelegtes Regelwerk im Bereich Internes Kontrollsyste(m) (IKS). Die Qualität der Dokumentation der Förderungsfälle und der Förderungsabrechnung war nicht ausreichend, um eine missbräuchliche Verwendung von Fördermitteln zweifelsfrei auszuschließen. Die Förderungsabrechnung bzw. -kontrolle der NÖG lief vielfach auf eine Summenbetrachtung hinaus. Die NÖG war nicht in der Lage, die Anzahl und Gründe der bereits im Zuge der Vorprüfung zurückgewiesenen Förderungsan-suchen darzulegen. (TZ 14)

Zusammenfassende Beurteilung

Es wäre die Auflösung der NÖG als eigener Rechtsträger und – ver-bunden damit – die Eingliederung der niederösterreichischen Grenz-landförderung in eine bestehende Förderungseinrichtung des Bundes oder des Landes Niederösterreich geboten, weil Personal- und Sach-kosten eingespart sowie die Qualität der Förderungsabwicklung deutlich gesteigert werden könnten. (TZ 15)



Niederösterreichische
Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.

Kenndaten zur Niederösterreichischen Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H. (NÖG)

Unternehmensgegenstand	Förderung von Unternehmen in den niederösterreichischen Grenzregionen durch die Finanzierung von Investitionsprojekten und externen Beratungskosten für Umstrukturierungs- und Innovationsprozesse					
Überprüfter Zeitraum	2009 bis 2013					
Stammkapital	14,53 Mio. EUR					
Rechtsgrundlagen	Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich aus dem Jahr 1983, BGBl. Nr. 113/1983 Gesellschaftsvertrag aus 1975 in der geltenden Fassung 2008 Syndikatsvertrag zur Bestellung der Organe der NÖG aus 1975					
Gesellschafter	Republik Österreich, vertreten durch das BMVIT (50 %) Land Niederösterreich (50 %)					

Geburung	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung in %
	in 1.000 EUR					
Finanzanlagen	9.131,7	7.656,1	8.158,2	8.357,1	9.240,2	1,2
Kassabestand, Guthaben bei Kreditinstituten	7.175,4	8.723,6	8.000,4	7.858,4	6.835,2	- 4,7
Eigenkapital	16.279,0	16.314,3	16.124,2	16.182,8	16.040,5	- 1,5
<i>davon</i>						
Stammkapital	14.534,6	14.534,6	14.534,6	14.534,6	14.534,6	-
Bilanzsumme	16.318,1	16.388,6	16.170,3	16.224,6	16.083,4	- 1,4
Erträge	362,7	334,4	254,0	366,7	195,3	- 46,2
Betriebsaufwand	- 255,0	- 299,0	- 310,9	- 308,1	- 337,7	32,4
<i>davon</i>						
Personalaufwand	- 67,5	- 111,2	- 140,9	- 119,4	- 126,2	87,0
Abschreibung auf Darlehen	-	-	- 133,2	-	-	-
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	107,7	35,4	- 190,1	58,6	- 142,3	- 232,1
Bilanzgewinn	1.744,4	1.779,8	1.589,6	1.648,2	1.505,9	- 13,7
Anzahl						
Personal in VBÄ	1.42	2,00	4,67	4,25	4,50	216,9

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: NÖG

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2014 die Gebarung der Niederösterreichischen Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H. (NÖG).

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Ziele und Koordination der Interessen der beiden Eigentümer, der Förderungsstrategie, der Aufgabenerledigung und Finanzierung sowie des internen Kontrollsystems.

Das Unternehmen wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2013.

(2) Zu dem im Jänner 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die NÖG im Februar 2015 sowie das BMVIT und das Land Niederösterreich im April 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenüberungen im Juli 2015.

Unternehmensgegenstand

2 Unternehmensgegenstand der NÖG war die Förderung von niederösterreichischen Grenzgebieten durch Sicherung und Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse. Darunter fiel im Wesentlichen die Finanzierung von Investitionsprojekten von Unternehmen sowie von externen Beratungskosten für Umstrukturierungs- und Innovationsprozesse.

Die NÖG beriet auch Gemeinden bei der Auswahl und Planung von Betriebsansiedlungsgebieten und bot im Rahmen des „NÖG-Info net 2020“ Beratung und Information in der Startphase innovativer Projekte im Bereich Regions- und Regionalentwicklung, Wirtschaft und Tourismus etc. unter Hinzuziehung eines Unternehmensberaters an.

Rechtsgrundlagen

3.1 (1) Die NÖG wurde im Jahr 1975 vom Bund und Land Niederösterreich gegründet. Der Bund wurde im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 durch das BMVIT vertreten. Die NÖG befand sich zu je 50 % im Eigentum der beiden Gebietskörperschaften und war gemeinnützig. Ihr Stammkapital betrug im Prüfungszeitraum 14,53 Mio. EUR und finanzierte die Darlehensvergaben der NÖG an die Förderungsnehmer. Die NÖG erhielt über die Bereitstellung des Stammkapitals durch die beiden Gesellschafter hinausgehend keine weiteren Mittel zur Finanzierung

von Förderungsaktivitäten. Aus den Zinserträgen aus der Veranlagung eines Teils des Stammkapitals finanzierte die NÖG ihren laufenden Betriebsaufwand, der durchschnittlich bei rd. 300.000 EUR pro Jahr lag.

(2) Die durch die gemeinsame Eigentümerschaft der NÖG angestrebte Zusammenarbeit des Bundes und des Landes Niederösterreich wurde im Jahr 1983 zusätzlich in einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG (Art. 15a-Vereinbarung) geregelt. Dabei wurde das Förderungsgebiet im Wald- und Weinviertel definiert sowie die nach wie vor gültige finanzielle Basis der NÖG in Höhe von rd. 14,5 Mio. EUR durch mehrere Kapitaleinzahlungen der Gesellschafter festgelegt.

(3) Das sogenannte Arbeitsprogramm der NÖG aus 1991 hielt fest, dass die Investitionsförderungen der NÖG subsidiär und in Kooperation mit der Geschäftsstelle für Sonderförderungen bei der Geschäftsführung des ERP-Fonds vorzunehmen waren. Der räumliche Tätigkeitsschwerpunkt der NÖG sollte ausschließlich auf das in der Art. 15a-Vereinbarung geregelte Förderungsgebiet in Niederösterreich ausgerichtet werden. Das Förderungsgebiet war dabei teilweise sogar bis auf Gemeindeebene detailliert festgelegt und erstreckte sich im Wesentlichen auf das Waldviertel, das nördliche Weinviertel sowie auf Gebiete im politischen Bezirk Bruck an der Leitha. Diese Gebietsabgrenzung galt auch für die Beratungsaktivitäten im Rahmen des NÖG-Infonets 2020 (siehe TZ 11).

(4) Die NÖG behielt auch nach dem Auslaufen der Sonderförderung im Rahmen des ERP-Fonds grundsätzlich ihre ergänzende Förderungsfunktion wie auch das historisch festgelegte Förderungsgebiet bei. Die NÖG stellte nunmehr in der Regel ergänzend zu anderen Wirtschaftsförderungen des Bundes aus dem Bereich der Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS), des Landes Niederösterreich und auch der EU (EFRE) subsidiär Fördermittel für einzelne Projekte bereit. Die NÖG ging dabei intern von einem Anteil in Höhe von 20 % bis 25 % aus. Die Beratungsaktivitäten im Rahmen des NÖG-Infonets 2020 blieben davon unberührt und wurden von der NÖG fortgesetzt.

3.2 Für den RH war es nicht nachvollziehbar, warum im Jahr 1983 eine Art 15a-Vereinbarung abgeschlossen wurde. Ebensowenig war für ihn nachvollziehbar, ob in den Folgejahren – etwa aufgrund der Änderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen – Anpassungen der Rechtsgrundlagen der NÖG erwogen wurden. Der RH hielt kritisch fest, dass die Art. 15a-Vereinbarung eine zeitnahe Anpassung der Aktivitäten der NÖG an sich ändernde rahmenpolitische Herausforderungen (z.B. Wegfall der „toten Grenze“) erschwerte. Er wies in

Rechtsgrundlagen

diesem Zusammenhang auf seine zusammenfassende Beurteilung der Organisation der Grenzlandförderung im Wege der NÖG hin (TZ 15).

- 3.3** *Laut Stellungnahme der NÖG müsse man beim Betriebsaufwand einerseits zwischen dem unbedingt notwendigen Betriebsaufwand, der für die Führung der Gesellschaft erforderlich ist, und andererseits den gleichfalls darin enthaltenen Ausgaben für nicht unbedingt betriebsnotwendige (Förder-)Projekte und (sonstige) Aufwendungen unterscheiden. Der durchschnittliche notwendige Betriebsaufwand der NÖG liege bei rd. 180.000 EUR.*
- 3.4** *Der RH entgegnete der NÖG auch unter Hinweis auf die von ihr definierten Kernaufgaben (Darlehensvergabe an Gemeinden und Unternehmen, NÖG-Infonet 2020), dass sämtliche Aufwendungen hiefür als betriebsnotwendig anzusehen waren und von der NÖG auch als solche ausgewiesen wurden (siehe auch TZ 13). Tatsächlich nicht betriebsnotwendige Ausgaben sollten nach Ansicht des RH im Sinne der Spar- samkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit vermieden werden.*

Organe

- 4.1** *Organe der NÖG waren laut Syndikatsvertrag 1975 die zweiköpfige Geschäftsführung und der aus acht Mitgliedern zusammengesetzte Aufsichtsrat sowie die Generalversammlung. Die Aufgaben der Organe der NÖG waren in einer Geschäftsordnung geregelt. Der Bund und das Land Niederösterreich nominierten je einen Geschäftsführer (siehe TZ 13).*

Die Aufsichtsräte waren vom BMF, vom BMVIT und vom Land Niederösterreich entsandt. Der Aufsichtsratsvorsitz wechselte jährlich zwischen einem Vertreter des BMVIT bzw. des Landes Niederösterreich.

Die Genehmigung der einzelnen Förderungsfälle nahm der Aufsichtsrat vor. Der Aufsichtsrat tagte mindestens viermal jährlich und fasste seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit. Laut Geschäftsordnung der NÖG war die Gewährung von Darlehen über 7.260 EUR nur dann durch den Aufsichtsrat genehmigungspflichtig, sofern die Gewährung nicht zum gewöhnlichen Geschäftsverkehr gehörte.

Die Geschäftsführer berichteten weiters in detaillierter Weise über die Beratungsaktivitäten an den Aufsichtsrat. In der jährlichen Generalversammlung prüften und genehmigten die Eigentümervertreter die Berichte des Aufsichtsrats sowie die Jahresabschlüsse und Lageberichte.

- 4.2** Der RH hielt unter Hinweis auf die Geschäftsordnung der NÖG kritisch fest, dass der Aufsichtsrat im Kernbereich Förderung eine Rolle einnahm, die seine Überwachungsfunktion laut GmbH-Gesetz in Frage stellte.

Der RH empfahl daher dem BMVIT und dem Land Niederösterreich, im Falle des Fortbestands der NÖG dafür zu sorgen, dass der Aufsichtsrat seiner Überwachungsfunktion gegenüber der Geschäftsführung laut GmbH-Gesetz nachkommt und keine Aufgaben des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs übernimmt.

- 4.3** (1) Laut *Stellungnahme des BMVIT* habe der Aufsichtsrat der NÖG auf Basis des Prüfungsergebnisses und im Hinblick auf eine Selbstevaluierung seiner Tätigkeit entsprechende Schlüsse bzw. einen Nachjustierungsbedarf identifiziert. Dies werde vom BMVIT als Eigentümervertreter begrüßt.

(2) Laut *Stellungnahme des Landes Niederösterreich* diene die Behandlung und Beschlussfassung zu den Förderfällen im Aufsichtsrat der Einbeziehung der regionalen Sichtweise. Darüber hinaus sei durch die Besetzung des Aufsichtsrats eine zusätzliche Abstimmung der Förderstellen gewährleistet. Die vom Aufsichtsrat wahrgenommene Funktion sei nicht operativ und solle beibehalten werden.

(3) Laut *Stellungnahme der NÖG* diene die Behandlung und Beschlussfassung von Förderfällen im Aufsichtsrat auch der Einbeziehung und Abstimmung mit den anderen Bundes- und Landesförderstellen.

- 4.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und der NÖG, dass durch die gewählte Vorgehensweise der Aufsichtsrat im Kernbereich Förderung eine ausführende Rolle einnahm, die seine Überwachungsfunktion in Frage stellt. Die Abstimmung mit anderen Förderungsstellen ist nach Ansicht des RH auf Geschäftsführerebene vorzunehmen.

Der RH empfahl dem BMVIT und dem Land Niederösterreich neuerlich, im Falle des Fortbestands der NÖG dafür zu sorgen, dass der Aufsichtsrat seiner Überwachungsfunktion gegenüber der Geschäftsführung laut GmbH-Gesetz nachkommt und keine Aufgaben des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs übernimmt.

Wahrnehmung der Eigentümerinteressen und Koordination mit anderen Förderungsstellen

5.1 (1) Die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen des Bundes und des Landes Niederösterreich erfolgte durch die Entscheidungsfindung im Aufsichtsrat der NÖG.

Aus dem aktuell gültigen Strategiepapier 2009 der NÖG (siehe TZ 6) war aufgrund der Betonung der weiterhin bestehenden wirtschaftlichen Benachteiligung des Grenzraums ein direktes Interesse des Landes Niederösterreich an der Fortführung der Aktivitäten der NÖG ableitbar. Ein ähnlich starkes Interesse auf Bundesebene war nicht ableitbar.

Das BMVIT beabsichtigte, das Land Niederösterreich im Herbst 2014 erstmalig zu einem „Eigentümer Jour Fix“ mit Themen wie Strategie, Budget, Entwicklungen im Personalbereich usw. einzuladen.

(2) Trotz der subsidiären Förderungsfunktion der NÖG und der gemeinsamen Eigentümerschaft von Bund und Land Niederösterreich erfolgte auf operativer Ebene keine systematische Abstimmung der NÖG mit anderen Förderungsstellen auf Bundes- und Landesebene, wie z.B. hinsichtlich einer gemeinsamen Prüfung bzw. Beurteilung der Förderungsanträge sowie der Förderungsabrechnungen und -kontrolle. Doppelerehebungen bzw. -prüfungen waren daher nicht ausgeschlossen.

5.2 Der RH kritisierte, dass das BMVIT und das Land Niederösterreich die gemeinsame Eigentümerschaft an der NÖG nicht dazu nutzten, um die Förderungsabwicklung der Gesellschaft mit jenen anderer Förderungsstellen des Bundes und des Landes abzustimmen.

Der RH empfahl daher dem BMVIT und dem Land Niederösterreich, im Fall des Fortbestands der NÖG ihre Tätigkeit mit den bestehenden Förderungsstellen des Bundes und des Landes Niederösterreich abzustimmen.

5.3 (1) Laut Stellungnahme des BMVIT könnte die Empfehlung des RH betreffend die Abstimmung mit bestehenden Förderstellen grundsätzlich nachvollzogen werden. Das BMVIT gehe davon aus, dass die Prozesse und Organisation betreffend solche Abstimmungen von Seiten der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats einer inhaltlichen Prüfung unterzogen würden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine Abstimmung mit den bestehenden Förderstellen des Landes und des Bundes sowohl projektbezogen im Rahmen von Finanzierungsbesprechungen als auch durch die Besetzung des Aufsichtsrats der NÖG gewährleistet.

(3) Laut Stellungnahme der NÖG würden die Förderfälle im Einzelfall und anlassbezogen bei Besprechungen mit den Projektträgern inhaltlich akkordiert. In den Aufsichtsratssitzungen erfolge eine Abstimmung zwischen den Vertretern der Eigentümer sowie weiterer Förderstellen.

- 5.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und der NÖG, dass die operative Abwicklung der jeweiligen Förderfälle (Förderprüfung, -abrechnung, usw.) durch die NÖG weitgehend selbstständig erfolgte. Die vom Land Niederösterreich und der NÖG behauptete Abstimmung mit anderen Förderstellen des Bundes und des Landes war dabei nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl daher dem BMVIT und dem Land Niederösterreich neuerlich, im Fall des Fortbestands der NÖG ihre Tätigkeit (Förderprüfung, -abrechnung, usw.) mit den bestehenden Förderungsstellen des Bundes und des Landes Niederösterreich abzustimmen.

Strategie

6.1 (1) Inhaltliche Basis für die Förderungs- und Beratungsaktivitäten der NÖG waren das sogenannte Arbeitsprogramm aus dem Jahr 1991 sowie ein Strategiepapier der Geschäftsführung aus dem Jahr 2009. Zur operativen Umsetzung der darin formulierten Zielsetzung diente die „Richtlinie zur Förderung an Gemeinden bei Grunderwerb und Aufschließung von Betriebsgebieten“ aus dem Jahr 2006 und die „Richtlinien zur Förderungsaktion für Unternehmen“ aus dem Jahr 2009.

(2) Das Arbeitsprogramm aus dem Jahr 1991 bezog sich noch vollen- hältlich auf die Kooperation mit dem ERP-Fonds zur Aufstockung der Fördermittel des ERP-Fonds im niederösterreichischen Grenzlandbe- reich und konkretisierte dabei das damalige Förderungsverfahren bzw. die Aufgaben der NÖG. Vorrangiges strategisches Ziel der NÖG war es, durch spezifische Förderungen von kleinen und mittleren Unter- nehmen (KMU) und Gemeinden mit ihrem Förderungs- und Beratungsangebot der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung, der geringen Investitionsbereitschaft regionaler Unternehmen und den schlechten Standortbedingungen aufgrund der weiter bestehenden negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der „toten Grenze“ aufgrund des Eisernen Vorhangs entgegenzuwirken.

(3) Im Hinblick auf die veränderte Situation des niederösterreichischen Grenzlands, u.a. durch die Grenzöffnung und die damit verbundenen strategischen Herausforderungen, ließ die NÖG durch einen externen Berater eine Studie zum Thema „NÖ Grenzland 2020, Teil eines inter- regionalen Entwicklungs- und Standortraums“ erstellen, die im Okto- ber 2007 vorlag. Dadurch sollten im Wesentlichen Zukunftsszenarien

Strategie

für einen interregionalen Standortraum entworfen, Ergänzungen zu bestehenden Strategien sowie Anregungen für Maßnahmen auf der jeweiligen Entscheidungsebene getroffen werden.

Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass das Profil der NÖG zu wenig ausgeprägt und ihr Bekanntheitsgrad zu gering sei, beurteilte aber die Förderungsabwicklung als rasch und effizient. Laut der Studie sollte die NÖG als „zentrale Ansprechstelle für den NÖ-Grenzraum“ etabliert werden. Dazu sollte eine Organisationsstruktur geschaffen werden, welche die Interessen dieses Raums bündelt und unterstützt. Als wichtige Ergänzung zu den bisherigen Zielsetzungen der NÖG sah die Studie eine pro-aktive Grenzlandförderung im Sinne von der Unterstützung bei der Entwicklung von Projektideen, Maßnahmen zur Wertschöpfungssteigerung, verschiedene Kooperationen etc. vor.

(4) Das BMVIT beauftragte etwa zeitgleich zur NÖG das Österreichische Institut für Raumplanung (ÖIR) mit der Klärung der strategischen Optionen des Bundes für die Positionierung der NÖG. Schwerpunkt der Beauftragung war es, unter Berücksichtigung der neuen Rahmenbedingungen Notwendigkeiten zu Veränderungen auszuarbeiten sowie Eckpunkte eines neuen Tätigkeitsprofils und eines mittelfristigen Arbeitsprogramms zu finden.

Der im März 2008 erstattete Bericht des ÖIR hielt u.a. fest, dass die Kriterien für die Auswahl der förderbaren Gemeinden nicht nachvollziehbar seien, weil auch Gemeinden ohne Grenznähe zu einem Nachbarland erfasst worden seien. Weiters habe die NÖG im Laufe der Jahrzehnte ihr Alleinstellungsmerkmal sowohl als Förderungsinstrument als auch als Infodrehscheibe für den Grenzraum verloren und weise kein klares Profil auf. Die Verflechtung mit anderen regional und grenzübergreifend agierenden Institutionen sei gering. Eine umfassende, inhaltlich-thematische sowie organisatorische Umstrukturierung und eine zweckdienliche Abgrenzung des Förderungs- bzw. Aktionsgebiets sei daher notwendig.

(5) Der Aufsichtsrat der NÖG diskutierte die Ergebnisse der beiden Studien, hielt aber dennoch grundsätzlich an der bisherigen Struktur der NÖG fest. Auf sein Betreiben hin erstellte die Geschäftsführung im Jahr 2009 das „Strategiepapier NÖG Neu“. Dabei sollte die strategische Fokussierung der Aktivitäten der NÖG in Richtung Innovations- und Technologieförderung sowie Arbeitsmarkt erfolgen.

Das Strategiepapier 2009 bekräftigte die Aufgaben der NÖG mit der grundsätzlichen Begründung weiterhin bestehender Grenzlandprobleme sowie mit einem de facto vorhandenen Förderungswettbewerb