



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 1. JUNI 2016

REIHE BUND 2016/7,

Rechnungshofbericht.....	1
Brandschutz in öffentlichen Gebäuden	6
Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes	21
Zivildienst.....	36
Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen	48
Erstellung des Grünen Berichts	63
Das Donauhochwasser 2013	75
Frontrunner–Förderaktion.....	93

INHALTSVERZEICHNIS

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Prüfungsziel	6
Ausgangslage – Rahmenbedingungen.....	7
Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn.....	9
Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien.....	9
Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen	9
Organisatorischer Brandschutz.....	9
Baulicher und betriebstechnischer Brandschutz	10
Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum in der Wiener Hofburg.....	11
Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien	12
Wesentliche brandschutztechnische Kostenfaktoren bei beiden Projekten.....	14
Wirkungsorientierung / Gender Mainstreaming / Resümee – Brandschutz.....	15
Schlussempfehlungen	15

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Prüfungsziel	22
Ausgangssituation 2010 und Situation 2015	22
Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010	23
Adaptierung des Konzessionssystems 2010	23
Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung	23
Ausschreibungsverfahren	24
Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilung	29
Glücksspielabgaben.....	32
Schlussempfehlungen	34

Zivildienst

Prüfungsziele.....	36
Rechtsgrundlagen	37
Der Weg zum Zivildienst	37
Zivildienstgesetz.....	37
Ersatzdienste im Ausland.....	37
Zivildiensteinrichtungen	38

Kategorien und Vergütungen.....	38
Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen	38
Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen	39
Organisation des Zivildienstes	39
Zuständigkeiten	39
Anerkennung der Zivildienst–Einrichtungen.....	40
Kosten des Zivildienstes	41
Gesamtkosten des Bundes und der Länder	41
Aufwendungen des BMI	41
Ausbildungsbeitrag	42
Kontrolle	42
Vorgaben und Berichtslegung.....	42
Anzahl der Kontrollen	42
Dokumentation der Kontrollen.....	43
Disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende	43
Beschwerden von Zivildienstleistenden	43
Zivildienstserviceagentur	43
Aufgaben.....	43
Strategie.....	44
Räumliche Situation und IT–Anbindung	44
Personal	44
Interne Kontrollsysteme Verrechnung	45
Schlussempfehlungen	45
 Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen	
Prüfungsziel / Rechtliche Ausgestaltung	49
Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse / Wirkungsorientierung.....	50
Unterhaltsvorschüsse – Verfahren.....	50
Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen.....	51
Organisation und Personaleinsatz	52
Hereinbringung durch die Kinder– und Jugendhilfeträger.....	53
Hereinbringung durch die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien	54
Hereinbringung im Ausland	55
IKT–Unterstützung und Datenlage.....	56
Interne Kontrollsysteme (IKS).....	56
Schlussempfehlungen	57

Erstellung des Grünen Berichts

Prüfungsziel	63
Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen	63
Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen	64
Zuständigkeiten	65
Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts.....	66
Grüne Berichte der Bundesländer.....	66
Vergabe von externen Leistungen	66
Vergabe von Buchführungsarbeiten.....	66
Vergabe von Druck- und Grafikleistungen	69
Kosten der Erstellung des Grünen Berichts	69
Überblick über die Kostenentwicklung	69
Externe Kosten.....	70
Interne Kosten	71
Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer	71
Reformüberlegungen	71
Bisherige Szenarien.....	71
Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich	72
Weitere Vorgangsweise	72
Schlussempfehlungen	72

Das Donauhochwasser 2013	75
Prüfungsziel / Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten.....	75
Zuständigkeiten hinsichtlich der Donaukraftwerke	77
Zuständigkeiten hinsichtlich der Neuen Donau.....	77
Gewässeraufsichtsberichte der via donau	77
Maßnahmen durch das BMLFUW / Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen.....	78
Anpassung der Wehrbetriebsordnungen	78
Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Donau	79
Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Neuen Donau	79
Abstimmungen zum Sedimentmanagement seit dem Hochwasser 2002.....	79
Sedimentmanagement bei der chleuse Kraftwerk Aschach.....	79
Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen an der Donau.....	80
Stromsohlenaufnahmen an der Donau	80
Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen und Durchführung an der Neuen Donau	80
Pegel der VHP / Datenübermittlung	80
Pegel der via donau.....	81
Datenausfälle an der Donau während der Hochwässer 2002 und 2013	81

Datenausfälle an der Neuen Donau während des Hochwassers 2013.....	81
Hydrographischer Datenverbund	81
Hochwasserprognose	82
Hochwasserprognose während des Hochwassers 2013.....	82
Wasserstandsnachrichtendienst.....	82
Warnung und Alarmierung	83
Informationen durch die Länder / Informationen durch die VHP	84
Katastrophenschutzpläne.....	84
Hochwasseralarmpläne	85
Kontrolle der Katastrophenschutzpläne	86
Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 hinsichtlich der Organisation und Kommunikation	86
Auftragsvergaben zur Analyse des Donauhochwassers 2013	86
Schlussempfehlungen	87

Frontrunner–Förderaktion

Prüfungsziel	93
Förderstrategie	94
Strategische Rahmenbedingungen	94
Frontrunner–Initiative	94
Rechtliche Rahmenbedingungen	94
Einführung der Frontrunner–Förderaktion	94
Finanzierung	95
Finanzieller Bedarf	95
Gegenstand der Förderung	95
Finanzielle Entwicklung der Förderung	96
Ex–post Evaluierung	96
Förderabwicklung	97
Abwicklungsprozess	97
Vorprüfung des Förderantrags	97
Abstimmung zwischen FFG und aws	97
Förderfallbewertung	97
Anwendung der Förderrichtlinien	98
Portfolio Gespräche	98
Abwicklungskosten	98
Datenbank in der aws	99
Schlussempfehlungen	99

BRANDSCHUTZ IN ÖFFENTLICHEN GEBÄUDEN

Brandschutz ist aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung eine zersplitterte, in Bundes- und Landesgesetzen geregelte, komplexe Querschnittsangelegenheit. So listete die Wiener Berufsfeuerwehr für die brandschutztechnische Planung zwölf Gesetze, elf Verordnungen und 86 Normen und Richtlinien auf; für den Brandschutz im Betrieb erhöht sich die Regelungsdichte auf 13 Gesetze, 37 Verordnungen und 493 Normen und Richtlinien. Zur einheitlichen Beurteilung des Brandschutzes bei Bauvorhaben — und damit im Sinne einer Komplexitätsreduktion — richtete die Stadt Wien eine eigene Kompetenzstelle Brandschutz ein.

Die Burghauptmannschaft Österreich wird den brandschutztechnischen Vollschutz mit Brandmeldeanlagen der Wiener Hofburg — statt der ursprünglichen Zielsetzung 2009 — erst 2020 erreichen. Fehlende Brandmelder in den Wohnungen der Wiener Hofburg erschweren die Früherkennung im Brandfall.

Bei dem Projekt Brandschutzmaßnahmen im Kongresszentrum (Wiener Hofburg) der Burghauptmannschaft Österreich fehlten interne Regelungen zur Kostenverfolgung, zur Abrechnung sowie zu Soll-Ist-Vergleichen und es traten bei Vergabeverfahren und bei der Behandlung von Mehrkostenforderungen Mängel auf. Dies resultierte in einer Kostenerhöhung von ursprünglich rd. 0,81 Mio. EUR (1997) auf nunmehr rd. 1,82 Mio. EUR (2014). Einige Maßnahmen zur vollständigen Ausgestaltung der Brandabschnitte im Kongresszentrum waren noch nicht umgesetzt.

Die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. wird voraussichtlich 2017 die dritte Bauphase der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien abschließen. Nach Abschluss der ersten Bauphase war zwar der Brandschutz verbessert, jedoch waren – bzw. wären nicht zuletzt im Brandfall – zwei Fluchtstiegenhäuser beträchtlich überbelastet.

Die Kostenschätzung für das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien belief sich auf rd. 41,67 Mio. EUR (2014). Die nunmehr vorliegende Gesamtkostenschätzung wies Mehrkosten von rd. 5,77 Mio. EUR aus. Die Vergabeverfahren waren mangelhaft. Es fehlten in der Projektabwicklung u.a. Soll-Ist-Vergleiche, klare Vorgaben zur Abwicklung von Mehrkostenforderungen und ein Projekthandbuch.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war die Analyse der Rechtsgrundlage zum Brandschutz sowie die Beurteilung des organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes in den

öffentlichen Gebäuden Wiener Hofburg und Universität Wien sowie die Umsetzung von brandschutztechnischen Maßnahmen im Kongresszentrum in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien. Bei beiden Projekten beurteilte der RH die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Burghauptmannschaft Österreich und die Bundesimmobilien gesellschaft m.b.H., die Projektorganisation, den Abstimmungsprozess mit den Behörden der Kostenentwicklung, die Vergaben und die Abwicklung der Mehrkostenforderungen sowie die Wirkungsorientierung und das Gender Mainstreaming. (TZ 1)

AUSGANGSLAGE – RAHMENBEDINGUNGEN

Der vorbeugende Brandschutz (organisatorischer, baulicher und betriebstechnischer Brandschutz) ist mehrdimensional. Dabei können Maßnahmen des organisatorischen Brandschutzes Maßnahmen des baulichen Brandschutzes ersetzen, wodurch — nach einer Kosten–Nutzen–Analyse — Kostenvorteile für den Bauherrn erzielt werden können. (TZ 2, 9)

Die Wiener Berufsfeuerwehr listete für die brandschutztechnische Planung zwölf Gesetze, elf Verordnungen und 86 Normen und Richtlinien auf; für den Brandschutz im Betrieb erhöht sich die Regelungsdichte auf 13 Gesetze, 37 Verordnungen und 493 Normen und Richtlinien. Dies zeigt die hohe Komplexität des brandschutzbezogenen Regelwerks. Die wesentlichen gesetzlichen Normierungen für den Brandschutz finden sich im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht sowie im Veranstaltungsrecht. Die in der Arbeitsstättenverordnung bzw. der Bundes–Arbeitsstättenverordnung enthaltenen bautechnischen Anforderungen zu Fluchtwegen und zum Brandschutz wichen teilweise von den Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB), welche die Bundesländer zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten, ab. Die damit angestrebten Schutzziele — nämlich eine Gefährdung des Lebens und der Gesundheit zu vermeiden — waren im Baurecht und im Arbeitnehmerschutzrecht jedoch ident. (TZ 3)

Die Einrichtung der Kompetenzstelle Brandschutz bei der Magistratsabteilung (MA) 37 – Baupolizei sollte sicherstellen, dass unabhängig von der zuständigen Gebietsgruppe in Bauverfahren die Anforderungen an den Brandschutz einheitlich beurteilt werden. Darüber hinaus sollte durch die Regelung, dass die Kompetenzstelle auch in weiteren, im Zuständigkeitsbereich anderer Magistratsabteilungen bzw. der Magistratischen Bezirksamter gelegenen Behördenverfahren den brandschutztechnischen Sachverständigen stellt, erreicht werden, dass betreffend das jeweilige Bauwerk einheitliche Anforderungen hinsichtlich des Brandschutzes vorgeschrieben werden, wenngleich in den Verfahren nach unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen zu beurteilen war. (TZ 4)

Durch Einladung des Arbeitsinspektorats zu größeren Bauverfahren wirkte die Stadt Wien einzelnen unterschiedlichen Anforderungen an den Brandschutz zwischen Baurecht

(Länderkompetenz) und Arbeitnehmerschutzrecht (Bundeskompotenz soweit es Arbeitnehmer im Allgemeinen und Bundesbedienstete betrifft) bzw. einer möglichen unterschiedlichen Auslegung einzelner Regelungen entgegen. (TZ 4)

Die Bundesländer waren bestrebt, die bauschutzrelevanten Anforderungen für „Einrichtungen für größere Menschenansammlungen“ zu vereinheitlichen. (TZ 4)

Ungeachtet der ergriffenen Komplexitätsreduzierenden Maßnahmen der Stadt Wien, des BMASK und der Bundesländer war die Komplexität des brandschutzrelevanten Regelungsbestands, der Ausfluss der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Kompetenzverteilung war, hoch. Dies stellte ein Risikopotenzial für Kostenerhöhungen betreffend Brandschutzmaßnahmen bei öffentlichen Bauvorhaben dar. Eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften (z.B. Arbeitnehmerschutz und Bauordnungen) wäre geeignet, Verfahrensvereinfachungen und Planungssicherheit für die (öffentlichen) Bauherrn und die übrigen Projektbeteiligten sowie die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel zu erhöhen. (TZ 4)

Der sogenannte Bestandsschutz im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht und Veranstaltungsrecht — soweit er den baulichen Brandschutz betraf — bezog sich auf den gegenüber dem Zeitpunkt der behördlichen Bewilligungen unveränderten Bauzustand und die unveränderte Nutzung. Da öffentliche Gebäude hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (z.B. Raumaufteilung) und Nutzung immer wieder Veränderungen unterworfen sind, steht dies im Spannungsverhältnis mit dem Bestandsschutz. (TZ 5)

Das alleinige Abstellen auf zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung bestehende Gesetze reichte — in Hinblick auf die bestehende Judikatur — nicht aus, um zivil- bzw. strafrechtliche Haftungsansprüche gänzlich abwehren zu können. Vielmehr ist auf Basis der Judikatur eine — zumutbare — Nachrüstverpflichtung von Gebäuden für die Eigentümer (z.B. öffentliche Bauherrn) bzw. Nutzer (z.B. Universität Wien) selbst dann gegeben, wenn seit dem Zeitpunkt der historischen behördlichen Baugenehmigung keine bauliche Veränderung vorgenommen wurde, sich jedoch der Stand der Technik veränderte. (TZ 6)

Das Bundesdenkmalamt setzte sich detailliert mit dem Thema Brandschutz im Handbuch „Standards der Baudenkmalpflege“ auseinander. Das Handbuch stellt eine zweckmäßige Unterstützung für Bauherrn und Planer u.a. bei brandschutztechnischen Maßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden dar. Im Fall denkmalgeschützter Gebäude ergab sich jedoch ein Spannungsfeld zwischen den Zielen des Denkmalschutzes und — unter Kosten-Nutzen-Überlegungen zu ergreifenden — brandschutztechnischen Maßnahmen, die einerseits das Gebäude verändern, aber andererseits die Zerstörung von Denkmälern durch Brände verhindern sollen. (TZ 7)



BRANDSCHUTZ – HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN BAUHERRN

Die frühzeitige Mitberücksichtigung von brandschutztechnischen Maßnahmen in der Projektabwicklung (z.B. bei der Planung, bei der Erstellung der Brandschutzkonzepte) ist ein Ansatzpunkt, um kostengünstigere Ausführungsvarianten — ohne Einbuße beim Brandschutz — zu realisieren. So können Brandabschnitte so ausgestaltet werden, dass der bauliche Adaptierungsbedarf minimiert wird (z.B. Entfall des kostenintensiven Umbaus von denkmalgeschützten Türen in Brandschutztüren). (TZ 8)

ÜBERBLICK – BRANDSCHUTZ IN DER WIENER HOFBURG UND IM HAUPTGEBAUDE DER UNIVERSITÄT WIEN

In der Wiener Hofburg und der Universität Wien traten beim organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutz Mängel auf. Diese betrafen die Brandschutzordnungen der Nutzer in der Wiener Hofburg sowie die Dokumentationserfordernisse bei Bauarbeiten, die Evaluierung der Brandschutzordnungen und die Evakuierungspläne für Personen mit eingeschränkter Mobilität im Hauptgebäude der Universität Wien. (TZ 9, 16)

Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen

Die Burghauptmannschaft Österreich erreichte mit der Beauftragung einer Betriebsfeuerwehr für die Wiener Hofburg eine wesentliche Verbesserung des Brandschutzes. Mit der Bereitstellung dieser fach- und ortskundigen Ressourcen ging eine Minimierung des Brandrisikopotenzials einher. (TZ 10)

Die BIG kann voraussichtlich die Umsetzung der Baumaßnahmen für die Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes im Hauptgebäude der Universität Wien nicht einhalten. Die gesetzliche Zielsetzung sah eine Umsetzung bis 2016 vor. (TZ 11)

Durch die Nutzflächenerweiterungen wurde der konsensmäßige Zustand des Hauptgebäudes der Universität Wien deutlich konterkariert, weil die entsprechenden Umbauten behördlich nicht genehmigt waren. Im Zuge der Nutzflächenerweiterungen setzte die Universität Wien keine systematischen Brandschutzmaßnahmen; dies barg ein Risiko von Kostenerhöhungen durch nachträglich zu realisierende brandschutztechnische Maßnahmen. (TZ 11)

Organisatorischer Brandschutz

Die Burghauptmannschaft Österreich hatte noch keinen Koordinator als Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr formell ernannt; dadurch erfüllte sie ihrerseits nicht den damals getroffenen Kompromiss zwischen der Berufsfeuerwehr Wien und der

Burghauptmannschaft Österreich, der mit der Beauftragung eines externen Kommandanten verbunden war. (TZ 12)

Eine umfassende Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war unerlässlich und zweckmäßig. Es gab zwar Bemühungen der Burghauptmannschaft Österreich, die Anliegen des Brandschutzes in der Wiener Hofburg zu vereinheitlichen (überregionale Brandschutzordnung) und die Brandschutzkoordination durch interne und externe Ressourcen zu bewerkstelligen. Die derzeitige Wahrnehmung der Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war jedoch nicht umfassend, weil die formelle Ernennung des Brandschutzkoordinators fehlte. (TZ 12)

Die Brandschutzordnungen der Nutzer enthielten Mängel. So fehlte in zwei Brandschutzordnungen der Hinweis auf wesentliche technische Einrichtungen; die Überwachung von brandgefährlichen Tätigkeiten war in den Brandschutzordnungen nicht einheitlich geregelt und es fehlten generell Hinweise zur Koordinierung im Brandfall. Die Überprüfung der Brandschutzordnungen sowohl durch den Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft Österreich (Kommandant der Betriebsfeuerwehr) als auch durch den des jeweiligen Nutzers erfolgte somit nicht ausreichend. (TZ 12)

Die Universität Wien führte zwar Evaluierungen der Brandschutzordnung durch, dokumentierte diese aber nicht und passte die Brandschutzordnung seit dem Jahr 2007 nicht mehr an. (TZ 13)

Aufgrund der großen Anzahl an Standorten der Universität Wien und die Abhaltung eines Brandschutztages war die Funktion des Brandschutzkoordinators zweckmäßig. (TZ 13)

Der Brandschutzbeauftragte führte zwar bei Bauarbeiten und Arbeiten mit Brandgefahr Kontrollen durch, die Brandschutzordnung der Universität Wien sah jedoch keine konkreten Maßnahmen für Bauarbeiten und Arbeiten mit Brandgefahr als Niederschrift vor. (TZ 13)

Die Universität Wien sah für die Rettung von Personen mit eingeschränkter Mobilität — mit Ausnahme des Auditorium Maximum — keine besonderen Maßnahmen vor. (TZ 13)

Baulicher und betriebstechnischer Brandschutz

Die Burghauptmannschaft Österreich erreichte ihr Ziel, den Vollschutz in der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen bis zum Jahr 2009 umzusetzen, nicht. Der Vollschutz wird voraussichtlich erst rund zehn Jahre später, im Jahr 2020, erreicht sein. (TZ 14)

Darüber hinaus waren die 47 Wohnungen in (unterschiedlichen Trakten) der Wiener Hofburg trotz des bekannt hohen Risikos noch nicht mit Brandmeldern bzw. -anlagen ausgestattet. Die Brandschadenstatistik weist den zivilen Bereich als höchstes Risiko aus.



Ein Vollschutz wäre in der Wiener Hofburg jedenfalls erst mit der Ausstattung von Brandmeldern in den Wohnungen erreicht. (TZ 14)

Erst Teile des Hauptgebäudes der Universität Wien waren mit einer Brandmeldeanlage ausgestattet und die Bibliothek an das zentrale Auswertungssystem der Berufsfeuerwehr angeschlossen. Die nachträglichen Änderungen der Nutzflächen und der Einbau von Zwischengeschoßen erhöhten den Umfang der Brandschutzmaßnahmen. (TZ 15)

Die Vorgehensweise der Personenerhebung und die Ermittlung der baulichen Brandschutzmaßnahmen waren positiv; die BIG kam den Vorgaben des Arbeitsinspektors nach. (TZ 15)

Die Fluchtstiegen 11 und 12 im Hauptgebäude der Universität Wien waren — bzw. wären nicht zuletzt im Brandfall — beträchtlich überbelastet. (TZ 15)

UMSETZUNG: PROJEKT BRANDSCHUTZTECHNISCHE VERBESSERUNGEN IM KONGRESSZENTRUM IN DER WIENER HOFBURG

Die Burghauptmannschaft Österreich begann das Projekt acht Jahre später als geplant. Den Vollschutz mit Brandmeldeanlagen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg erreichte sie erst drei Jahre (2012) nach ihrem selbst erklärten Ziel (2009). (TZ 17)

Die von der Burghauptmannschaft Österreich festgelegte Projektorganisation zur Abwicklung dieses Bauvorhabens und zur Umsetzung der Bauherrninteressen war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 18)

Die Burghauptmannschaft Österreich adaptierte die historischen Türen zu Brandschutztüren ohne Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt. (TZ 19)

Der um acht Jahre verschobene Baubeginn, die zu Baubeginn nicht abgeschlossene Planung und die Vielzahl an Projektänderungen führten letztendlich zu einer Kostensteigerung (von 1997 bis 2012) um rd. 125 %. (TZ 20)

Interne Regelungen für die Projektkostenkontrolle und die Abrechnung (z.B. Soll-Ist-Vergleiche) fehlten, die u.a. inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip gewährleisten sollen. (TZ 20)

Bei Vergabevorgängen kam es zu Verstößen gegen das Bundesvergabegesetz; die Burghauptmannschaft Österreich führte in allen Fällen keine Auftragswertermittlung durch, es fehlten Markterhebungen, Bestellungen erfolgten verspätet (erst nach der Leistungserbringung). (TZ 21)

Die Burghauptmannschaft Österreich wickelte wesentliche Leistungsänderungen nicht mittels Zusatzauftrags ab. Auch bei der Abwicklung von Mehrkostenforderungen erfolgten Bestellungen erst nach der Leistungserbringung und es fehlten Gegenschlussbriefe der Auftragnehmer. (TZ 22)

Die Burghauptmannschaft Österreich setzte mit diesem Projekt das Brandschutzkonzept nicht vollständig um, weil dafür noch erforderliche bauliche Maßnahmen (Einbau bzw. Tausch von 13 Brandschutztüren zur Bildung von Brandabschnitten) fehlten. Darüber hinaus legte die Burghauptmannschaft Österreich der MA 68 – Feuerwehr Brandschutzpläne vor, welche (noch) nicht mit der derzeitigen Ausführung übereinstimmten. (TZ 23)

Die Burghauptmannschaft Österreich vergütete Leistungen ohne eindeutigen Nachweis der Leistungserbringung. (TZ 23)

UMSETZUNG: PROJEKT BRANDSCHUTZMAßNAHMEN IM HAUPTGEBÄUDE DER UNIVERSITÄT WIEN

Trotz der beträchtlichen Überbelastung der Fluchtstiegen 11 und 12 im Hauptgebäude der Universität Wien war die Entscheidung für die Umsetzung des Bibliothekprojekts noch nicht gefallen; daher führte die BIG in diesem Bereich der Bibliothek lediglich betriebstechnische und keine nachhaltigen baulichen Brandschutzmaßnahmen durch. (TZ 24)

Die Ausführung der Maßnahmen (u.a. Aufrüstung der öffentlichen Gänge zu gesicherten Fluchtbereichen, Schaffung von Ausgängen in die Höfe) in der Bauphase 1 war positiv, weil rasch eine Verbesserung beim Brandschutz herbeigeführt werden konnte. (TZ 24)

Die BIG wickelte das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien — mit Gesamtkosten von rd. 41,61 Mio. EUR — ausschließlich durch eine interne Objektmanagement-Abteilung, die für Immobilienverwaltung und Instandhaltung zuständig war, ab; ein Projekthandbuch fehlte. (TZ 25)

Die BIG betraute einen externen Auftragnehmer mit den Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle; durch diese Vorgangsweise konnten eine prozessimmanente Kontrolle nicht gewährleistet sowie Interessenskollisionen nicht vermieden werden. Die Definition des Leistungsbildes der Begleitenden Kontrolle entsprach zum Teil jenem der Örtlichen Bauaufsicht. (TZ 25)

Die fehlende Abstimmung zwischen der BIG und der Universität Wien bezüglich des Umbaus der Stiege 9 ging mit der geänderten Ausführung nach der Beauftragung der Baumeisterarbeiten



einher. Zudem führten die späten Einwände der Universität Wien zu Änderungen in der Ausführung und damit zu vermeidbaren Mehrkosten von rd. 510.000 EUR. (TZ 25)

Das Bundesdenkmalamt bewilligte zwar die erforderlichen Fluchtstiegen für den Brandschutz per Bescheid, durch die Ablehnung einer zweiten Anbindung in den Geschoßen, wie von der Universität Wien und der BIG gewünscht, war jedoch die Barrierefreiheit eingeschränkt; zur Aufrechterhaltung des Niveaus der Barrierefreiheit wurde ein zusätzlicher Aufzug erforderlich. (TZ 26)

Es lagen keine Dokumentationen z.B. von Abstimmungen bezüglich der Demontage und Montage von historischen Türen vor. (TZ 26)

Das Arbeitsinspektorat war in den meisten Fällen aufgrund von externen Anfragen tätig; es teilte der Universität Wien jedoch die Mängel nicht schriftlich mit. (TZ 26)

Die BIG erstellte bei Projektbeginn keine Gesamtkostenschätzung und nahm keine Soll-Ist-Vergleiche sowie Kostenfortschreibungen vor. Dadurch begab sich die BIG eines Instruments, um etwaige Mehrkosten frühzeitig zu erkennen und diesen entgegenzuwirken. Im September 2014 betrug die Gesamtkostenschätzung rd. 41,11 Mio. EUR. Dieser Betrag beinhaltete Mehrkosten von rd. 5,77 Mio. EUR u.a. für Fluchtstiegen in den Höfen 3 und 4 sowie für Brandschutzportale und Brandschutztüren. (TZ 27)

Die BIG legte bei der Vergabe für die Hochbau-Ausschreibungs- und -Detailplanungsleistungen als Zuschlagskriterium 100 % Qualität und bei der Vergabe der Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination als Zuschlagskriterium 98 % Preis und 2 % Qualität (für die Verlängerung der Gewährleistungsfrist) fest. Durch diese Vorgangsweise erfolgte die Wahl der Zuschlagskriterien für geistige Dienstleistungen nicht nach einheitlichen — innerhalb einer Bandbreite — und nachvollziehbaren Gesichtspunkten. Im Sinne der wirtschaftlichen Betrachtung ist der Preis als gewichtetes Zuschlagskriterium vorzusehen. (TZ 28)

Die Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination waren mit einem Auftrag erfasst, für die Auftragswertermittlung wurden die Teilleistungen jedoch getrennt geschätzt (193.000 EUR je Teilleistung). Die BIG wählte für die Vergabe ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung; dies entsprach nicht dem Bundesvergabegesetz 2006. (TZ 28)

Die BIG fasste Leistungen gleichen Fachgebiets für die Auftragswertermittlung nicht zusammen, splittete die Leistung der Örtlichen Bauaufsicht und beauftragte diese jeweils mit einer Direktvergabe. Diese Vorgangsweise entsprach nicht dem Bundesvergabegesetz 2006. (TZ 28)

Die Vergabe der Baumeisterarbeiten der Bauphase 2 und der Starkstromarbeiten erfolgte jeweils — unzulässigerweise — als Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung. Betreffend die Starkstromarbeiten lag keine Begründung für die Wahl des Verhandlungsverfahrens in einem entsprechenden Vergabevermerk vor. Die Wahl des Vergabeverfahrens entsprach damit bei beiden Gewerken nicht dem Bundesvergabegesetz 2006. (TZ 28)

Die BIG führte die Gesamtauftragswertermittlung nicht getrennt für Bauleistungen und Dienstleistungen gleichen Fachgebiets durch; dies erschwerte die Wahl des rechtlich zulässigen Vergabeverfahrens. (TZ 28)

Die Dokumentation der Angebotsöffnungen war grundsätzlich nachvollziehbar. Das geringe Platzangebot für handschriftliche Anmerkungen beeinträchtigte jedoch die Nachvollziehbarkeit. (TZ 28)

Es fehlten Vorgaben zur Abwicklung von Mehrkostenforderungen. Die BIG dokumentierte Mehrkostenforderungen mittels Vergabeprotokollen (analog der Neuvergabe von Leistungen) und verbuchte diese als neue Aufträge. Dies beeinträchtigte eine transparente Projektabwicklung und erschwerte auftragsbezogene Soll-Ist-Vergleiche. (TZ 29)

Bei der Ermittlung der Wertgrenzen für die Unterschriftenregelung saldierte die BIG Mehr- und Minderkostenforderungen. (TZ 29)

Die BIG passte das Brandschutzkonzept bis zum Beginn der Gebarungsüberprüfung nicht an. (TZ 30)

WESENTLICHE BRANDSCHUTZTECHNISCHE KOSTENFAKTOREN BEI BEIDEN PROJEKTEN

Bei beiden Projekten variierten die Kosten für die Adaptierung von Türen zu Brandschutztüren — je nach Ausführung der Brandschutztür — stark. Bei der Festlegung der Brandabschnitte sollte dieser Aspekt (die große Preisspanne je nach Ausführung der Brandschutztüren) berücksichtigt werden und durch eine Planung unter Berücksichtigung der brandschutztechnischen Rahmenbedingungen kostendämpfend wirken. Beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren die Hauptkostenfaktoren — neben den Brandschutztüren — der Einbau eines Hohlraumbodens bei gleichzeitiger Erhaltung des historischen Terrazzobelags, die Fluchtstiegenhäuser in den Höfen 3 und 4 sowie der Umbau der Stiege 9. (TZ 31)



WIRKUNGSORIENTIERUNG

Die Erarbeitung und die Festlegung von Zielen sowie eines Indikators zur Messung der Zielerreichung für den Brandschutzbereich durch die Burghauptmannschaft Österreich waren grundsätzlich positiv. Allerdings war der Indikator „jedes Jahr 2 % der Gebäude, die im Eigentum und in Nutzung der Zentralregierung stehen und nicht dem Mindeststandard des Brandschutzes und/oder der Barrierefreiheit entsprechen, zu sanieren“ zu allgemein. So fehlte eine Definition des Mindeststandards des Brandschutzes und der Barrierefreiheit. (TZ 32)

Die BIG hatte einen Prozess zur Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung implementiert. (TZ 33)

GENDER MAINSTREAMING

Gender Mainstreaming war in der Organisationsentwicklung der Burghauptmannschaft Österreich und der BIG verankert. (TZ 34)

Die Führungspositionen wie Geschäftsführung und Dienststellenleitung (einschließlich Stellvertretung) waren in der Burghauptmannschaft Österreich und der BIG ausschließlich mit Männern besetzt. Die Burghauptmannschaft Österreich verzeichnete einen Anteil von 60 % Frauen auf Abteilungs- und Stabstellenleiterebene. (TZ 34)

RESÜMEE – BRANDSCHUTZ

Die Komplexität der brandschutzrelevanten Vorschriften bildete — ungeachtet getroffener Komplexitätsreduzierender Maßnahmen — ein Risikopotenzial für Kostenerhöhungen betreffend Brandschutzmaßnahmen bei öffentlichen Bauvorhaben. (TZ 35)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Burghauptmannschaft

(1) Es wäre vor Neuvergabe der Leistung der Betriebsfeuerwehr eine Evaluierung hinsichtlich der Erbringung dieser Leistung durch Fremdpersonal versus eigenes Personal durchzuführen. (TZ 10)

(2) Es wäre ehestens ein Mitarbeiter mit der Funktion des Koordinators als Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr zu trauen. (TZ 12)

(3) Sämtliche Leistungen der Brandschutzkoordination wären abzudecken; dabei wären diese Leistungen überwiegend intern wahrzunehmen; dies diente der Sicherstellung von internem Know-how zur Wahrnehmung der Interessen der Burghauptmannschaft. (TZ 12)

(4) Die wesentlichen Aspekte der Brandschutzordnung für den Gebäudekomplex der Wiener Hofburg wären mit den Nutzern abzustimmen und zu regeln (z.B. hinsichtlich brandgefährlicher Tätigkeiten und Koordinierung im Brandfall – Abstimmung der Entfluchtung mit der Burghauptmannschaft). (TZ 12)

(5) Die Nutzer wären laufend über Brandschutz(-maßnahmen) in der Wiener Hofburg zu informieren (z.B. mittels Informationsveranstaltungen). (TZ 12)

(6) Regelungen für einen für alle Nutzer geltenden Störungsdienst wären vorzusehen. (TZ 12)

(7) Abstimmungen und Unterweisungen mit Nutzern (bzw. deren Brandschutzbeauftragten oder anderen benannten Personen) wären zu standardisieren und zu protokollieren. (TZ 12)

(8) Künftig wären die Brandschutzordnungen der Nutzer regelmäßig zu überprüfen bzw. überprüfen zu lassen. (TZ 12)

(9) Es wäre dafür zu sorgen, dass alle Nutzer, die über eine Brandschutzordnung verfügen,
– in ihre Brandschutzordnungen den Passus aufnehmen, dass die Freigabe von brandgefährlichen Tätigkeiten ausschließlich durch die Betriebsfeuerwehr erfolgt,
– ihre Brandschutzordnungen — den Technischen Richtlinien Vorbeugender Brandschutz (TRVB) entsprechend — jährlich evaluieren,
– den Stand der Evaluierung und jede Änderung sichtlich vermerken und
– die jeweils gültigen Brandschutzordnungen der Burghauptmannschaft übermitteln. (TZ 12)

(10) Bei brandgefährlichen Arbeiten wäre — aufgrund des erhöhten Risikos — in den Brandschutzordnungen auf eine Regelung zur nachgängigen Kontrolle durch die Betriebsfeuerwehr zu achten (bzw. wäre dies auch mit den anderen Nutzern entsprechend zu dokumentieren). (TZ 12)

(11) Der Vollschutz mit Brandmeldeanlagen in der Wiener Hofburg wäre ehestens umzusetzen. (TZ 14)



(12) Die Adaptierung von historischen Türen auf Brandschutztüren wäre mit dem Bundesdenkmalamt abzustimmen. (TZ 19)

(13) Künftig wäre auf eine vor der Ausschreibung abgeschlossene Planung zu achten (dabei wären sämtliche Nutzeranforderungen mitzuberücksichtigen), um v.a. Projektänderungen während der Ausführungsphase zu vermeiden. (TZ 20)

(14) Die Prozesse der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten wären (grafisch) darzustellen, damit daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte (unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips) für die am Bauvorhaben beteiligten Mitarbeiter ersichtlich sind; dies wäre in einem Regelwerk zusammenzufassen. (TZ 20)

(15) Es wäre künftig auf eine durchgängige Dokumentation des Vergabeprozesses zu achten. (TZ 21)

(16) Das Formular der Angebotsniederschrift wäre zu adaptieren, damit das Vorhandensein oder Fehlen der geforderten Angebotsbestandteile verpflichtend zu vermerken ist. (TZ 21)

(17) Angesichts der Vielzahl an Vergabeverfahren und der dabei festgestellten Mängel wäre zu evaluieren, ob eine zentrale Stelle zur Abwicklung von Vergaben nicht wirtschaftlicher und zweckmäßiger wäre. (TZ 21)

(18) Künftig wäre auf die rechtzeitige und ordnungsgemäße Beauftragung von Zusatzleistungen zu achten; dabei wären Zusatzleistungen generell mittels Zusatzauftrags abzuwickeln. (TZ 22)

(19) Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen wäre hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. (TZ 22)

(20) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten wären Regelungen zu treffen, welche das Vier-Augen-Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sicherstellen. (TZ 22)

(21) Zur vollständigen Umsetzung des Brandschutzkonzepts wären rasch die erforderlichen baulichen Maßnahmen (Einbau bzw. Tausch von 13 Brandschutztüren zur Bildung von Brandabschnitten) umzusetzen. (TZ 23)

(22) Es wäre nochmals zu evaluieren, welcher Konsulent welche Leistungen bei der Adaptierung der Brandschutzpläne erbracht hat, gegebenenfalls wären ungerechtfertigte Vergütungen zurückzufordern. (TZ 23)

(23) Künftig wäre auf die Ordnungsmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit von Leistungen vor deren Vergütung zu achten. (TZ 23)

(24) Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Erreichung des Wirkungsziels wären detailliertere Indikatoren auszuarbeiten, um auch eine nachhaltige Evaluierung der gesetzten Ziele zu gewährleisten. (TZ 32)

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG)

(25) Die Umsetzung der Brandschutzbaumaßnahmen wäre nicht weiter zu verzögern. (TZ 11)

(26) Bei Nutzflächenänderungen wären zukünftig die erforderlichen Umbauten einschließlich brandschutztechnischer Maßnahmen behördlich genehmigen zu lassen, um einen konsensmäßigen Zustand sicherzustellen. (TZ 11)

(27) Aufgrund der Überbelastung zweier Fluchtstiegen wären Maßnahmen zu setzen, um eine sichere und rasche Entfluchtung von Personen zu ermöglichen. (TZ 5, 24)

(28) Zukünftig wäre ein Projekthandbuch zu erstellen. (TZ 25)

(29) Für die Abwicklung von komplexeren Bauvorhaben (wie die Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien) wäre ein Projektmanagementteam — bei Bedarf abteilungsübergreifend — aufzustellen. (TZ 25)

(30) Zukünftig wären die Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle getrennt zu beauftragen, damit die prozessimmanente Kontrolle gewahrt bleibt und Interessenskollisionen vermieden werden. (TZ 25)

(31) Für Projekte der Größenordnung der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien wäre eine Begleitende Kontrolle als sekundäre Kontrolleinrichtung zu beauftragen. (TZ 25)

(32) Die abgestimmten Rahmenterminpläne wären rechtzeitig mit dem Nutzer schriftlich zu vereinbaren. (TZ 25)

(33) Künftig wären Kostenschätzungen der Gesamtkosten von Projektbeginn an zu erstellen, diese fortwährend anzupassen und Abweichungen darzustellen. (TZ 27)



(34) Die Zuschlagskriterien für geistige Dienstleistungen wären nach einheitlichen — innerhalb einer Bandbreite — und nachvollziehbaren Gesichtspunkten zu wählen und der Preis wäre — im Sinne der wirtschaftlichen Betrachtung — als gewichtetes Zuschlagskriterium vorzusehen. (TZ 28)

(35) Die Leistungen des gleichen Fachgebiets wären für die Auftragswertermittlung zusammenzuzählen und anhand der ermittelten Auftragswerte wären die Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz auszuwählen. (TZ 28)

(36) Es wäre eine Gesamtauftragswertermittlung — getrennt für Bauleistungen und Dienstleistungen gleichen Fachgebiets — durchzuführen, um die jeweils zulässigen Vergabeverfahren bestimmen zu können. (TZ 28)

(37) Die Protokolle für die Angebotsöffnung wären zu adaptieren, um die Nachvollziehbarkeit von handschriftlichen Anmerkungen zu gewährleisten. (TZ 28)

(38) Mehrkostenforderungen wären anhand einer Richtlinie zu behandeln und **nicht als eigene Aufträge zu verbuchen.** (TZ 29)

(39) Es wäre eine vollständige Übersicht der Mehrkostenforderungen, bezogen auf die Hauptaufträge, zu erstellen. (TZ 29)

(40) Bei Berechnung der Wertgrenzen wäre nicht zu saldieren, um die Genehmigung erheblicher Auftragsänderungen den entsprechenden Hierarchieebenen zuzuführen und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. (TZ 29)

(41) Zumindest nach jeder Bauphase wäre eine Anpassung des Brandschutzkonzepts vorzunehmen. (TZ 30)

(42) Der Prozess zur Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung wäre weiter fortzuführen, regelmäßig zu evaluieren und im Bedarfsfall anzupassen. (TZ 33)

Burghauptmannschaft und BIG

(43) Die jeweiligen Gebäude wären generell auf den konsensgemäßen Bauzustand und die konsensgemäße Nutzung hin zu überprüfen. Sollten Abweichungen festgestellt werden, wären in Abstimmung mit den Nutzern und den zuständigen Behörden geeignete Maßnahmen zu treffen, um unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ein angemessenes Sicherheitsniveau (insbesondere hinsichtlich Brandschutz und Fluchtmöglichkeiten) sicherzustellen und — falls erforderlich — einen neuen Konsens zu erwirken. (TZ 5)

(44) Im Sinne der tatsächlichen Geschlechtergleichstellung wäre auf die angemessene Vertretung von Frauen und Männern in sämtlichen Leitungs- und Entscheidungsgremien zu achten; es wäre ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis anzustreben. (TZ 34)

BMASK

(45) Künftig wären die durch das Arbeitsinspektorat festgestellten Mängel — im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit — schriftlich festzuhalten und den Betroffenen wäre die Mängelfeststellung zu übermitteln. (TZ 26)

Universität Wien

(46) Die Brandschutzordnung wäre den aktuellen Gegebenheiten anzupassen, in regelmäßigen Abständen wäre die Evaluierung zu dokumentieren. (TZ 13)

(47) Für das gesamte Hauptgebäude der Universität Wien wäre ein umfassender Rettungsplan für Personen mit eingeschränkter Mobilität auszuarbeiten. (TZ 13)

(48) Die übermittelten Rahmenterminpläne wären zeitnah zu bestätigen oder mit dem Eigentümer zu ändern, um Mehrkosten zu vermeiden. (TZ 25)

Bundesdenkmalamt

(49) Die Abstimmungsprozesse z.B. bezüglich der Adaptierung von historischen Türen zu Brandschutztüren wären zu dokumentieren, um die Entscheidungen des Bundesdenkmalamtes nachvollziehbar darzustellen und eine transparente Entscheidungsfindung zu gewährleisten. (TZ 19, 26)

BKA, Stadt Wien

(50) Auf eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften wäre hinzuwirken. (TZ 4)



VERGABE DER GLÜCKSSPIELKONZESIONEN DES BUNDES

Die Verteilung der Bundes-Glücksspielkonzessionen Ende Juli 2015 entsprach jener vor Beginn der Ausschreibung der Konzessionen durch das BMF: Die Österreichische Lotterien GmbH und die Casinos Austria AG konnten — auf Basis der Konzessionsvergabeverfahren der Jahre 2011 bis 2014 — ihre bestehenden Konzessionen und Standorte für weitere 15 Jahre weiterbetreiben (Lotterienkonzession und zwölf Spielbankenkonzessionen).

Die drei — im Jahr 2010 neu geschaffenen — Spielbankenkonzessionen, die das BMF Mitte 2014 neuen Konzessionswerbern (Tochter der Novomatic AG und der Plaza 3 Entertainment Development AG) erteilt hatte, wurden im Juli 2015 vom Bundesverwaltungsgericht wegen Mängeln im Vergabeverfahren wieder aufgehoben. Die drei neuen Konzessionen konnten damit auch ein Jahr nach intendiertem Konzessionsbeginn (Mitte 2015) noch nicht betrieben werden.

Die Lotterienkonzession — die auch Internet-Glücksspiel sowie Video-Lotterie-Terminals umfasste — entsprach dem zehnfachen Gesamtwert aller übrigen Bundeskonzessionen. Sie erging an die einzige Bewerberin, die die hohen Eigenkapitalanforderungen von 109 Mio. EUR Stamm- bzw. Grundkapital erfüllte (Österreichische Lotterien GmbH).

Bei der Ausschreibung der Spielbankenkonzessionen durch das BMF (Zusammenfassung der bestehenden Spielbankenkonzessionen in zwei Pakete mit je sechs Konzessionen sowie getrennte Ausschreibung der drei neu geschaffenen Konzessionen) stand die Rücksicht auf die bestehenden Konzessionsstandorte und die Laufzeiten bestehender Konzessionen im Vordergrund; eine aus ordnungspolitischer Sicht optimale räumliche Verteilung der Konzessionen sowie eine optimale räumliche Abgrenzung der Pakete konnte das BMF nicht belegen.

Die Konzessionen des Stadt- und des Landpakets vergab das BMF an die Casinos Austria AG mit deutlichem Bewertungsvorsprung (mehr als 10 % der Gesamtpunktezahl).

Dagegen hätte in den Verfahren zur Vergabe der Einzel-Spielbankenkonzessionen aufgrund des geringen Punkteabstands der Bewerber (1 % bzw. 2 % der Gesamtpunktezahl) bereits eine geringfügige — gleichermaßen argumentierbare — Andersbewertung in einzelnen Kriterien durch das BMF zu einem anderen Ergebnis geführt.

Der Bund hob aus dem Glücksspiel Abgaben in der Höhe von jährlich über 500 Mio. EUR ein (2011 bis 2014); 81 % des Abgabenaufkommens kamen aus der Lotterienkonzession. Die Gründe für die Abstufung der Abgabenhöhen einerseits wie auch für die Absenkung der Abgaben für Spielbankenspiele im Jahr 2010 waren nicht klar erkennbar.

Die Ausgestaltung des Konzessionsregimes, die Ausschreibungsprozesse und die Entscheidungsfindung waren durch Mängel der Transparenz und sachlichen Nachvollziehbarkeit gekennzeichnet; dies betraf z.B. die Gründe für gesetzliche Festlegungen, für die Paketgestaltung, die Gründe für die Gewichtung der Entscheidungskriterien, die Nicht-Offenlegung der Subkriterien, die Bestellung der Beiratsmitglieder, die Diskussionsprozesse im Beirat, sowie die Bewertungsentwicklung im Zuge des Entscheidungsprozesses.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Geburungsüberprüfung im BMF hinsichtlich der Vergabe der Glücksspielkonzessionen war es,

- die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Konzessionsvergabeprozesse zu beurteilen und
- die Höhe und Struktur der Abgabenerträge aus Glücksspielkonzessionen zu analysieren. (TZ 1)

AUSGANGSSITUATION 2010 UND SITUATION 2015

Die Verteilung der Bundesglücksspielkonzessionen entsprach Ende Juli 2015 jener vor Beginn der Ausschreibungen 2011: (TZ 2)

- Die Österreichische Lotterien GmbH (ÖLG) und die Casinos Austria AG (CASAG) konnten — auf Basis der Konzessionsvergabeverfahren der Jahre 2011 bis 2014 — ihre bestehenden Standorte für weitere 15 Jahre weiterbetreiben.
- Die drei im Jahr 2010 neu geschaffenen Spielbankenkonzessionen hatte das BMF Mitte 2014 einer Tochter der Novomatic AG (Admiral Casinos & Entertainment AG) und einer weiteren neuen Konzessionswerberin (Plaza 3 Entertainment Development AG) erteilt. Das Bundesverwaltungsgericht hob diese Konzessionen im Juli 2015 wieder auf.

Im Juli 2015 zeichnete sich eine Übernahme wesentlicher Anteile an der Casinos Austria AG und der Österreichischen Lotterien GmbH durch die Novomatic AG ab. Die Übernahme war geeignet,

die Konkurrenzsituation im österreichischen Glücksspielmarkt grundsätzlich zu verändern; sie war allerdings zur Zeit der Geburungsüberprüfung wettbewerbsbehördlich noch nicht genehmigt. (TZ 3)

RECHTLICHER RAHMEN UND WESENTLICHE ÄNDERUNGEN DER RECHTS Lage SEIT 2010

Adaptierung des Konzessionssystems 2010

Der EuGH stellte im Jahr 2010 klar (Rechtssache Engelmann), dass die bis Anfang 2010 in Österreich geltende Rechtslage im Glücksspielbereich EU-rechtswidrig war. (TZ 5)

Der Gesetzgeber adaptierte in der Folge das Glücksspielgesetz, fügte die aus EU-rechtlichen Gründen notwendig gewordenen Änderungen ein (öffentliche Interessentensuche, Entfall des Sitzerfordernisses) und stockte die Anzahl an Spielbankenkonzessionen geringfügig auf (von zwölf auf 15). Eine Neugestaltung des Glücksspielsystems fand damit nicht statt. Aus den vom BMF vorgelegten Unterlagen und den Gesetzesmaterialien waren die Erwägungen betreffend die Ausgestaltung der Konzessionen, des Vergabeprozesses (Erteilungsverfahrens) und insbesondere auch die Gründe für die Aufstockung der Anzahl an Spielbankenkonzessionen um weitere drei nicht erkennbar. (TZ 5)

Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung

Mit dem Glücksspielgesetz waren wesentliche Eckpunkte der Konzessionserteilung bereits festgelegt: (TZ 6)

- die Anzahl der möglichen Konzessionen: eine Lotterienkonzession, 15 Spielbankenkonzessionen;
- die möglichen Konzessionsinhalte; die Lotterienkonzession umfasste auch das Internet-Glücksspiel (elektronische Lotterien) sowie als Video-Lotterie-Terminals bezeichnete Spielautomaten;
- das Pflichtkriterium der Mindest-Eigenkapitalanforderung, das eine klare Antragshürde einzog.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Lotterienkonzessionierung stellten eine ordnungspolitisch weitreichende Entscheidung dar: Mit der Festlegung nur einer Lotterienkonzession und der

Integration des Internet-Glücksspiels sowie von Video-Lotterie-Terminals in diese Konzession behielt der Gesetzgeber auch nach der Novelle 2010 eine Konzession bei, die etwa dem zehnfachen Gesamtwert aller übrigen Bundeskonzessionen entsprach. (TZ 6, 14)

Ein entscheidender Gestaltungsspielraum kam dem BMF bei den Konzessionerteilungen in folgenden Punkten zu: (TZ 6)

- Paketgestaltung bei Spielbankenkonzessionen, mit der das BMF eine wesentliche Vorentscheidung betreffend die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes traf,
- Zeitpunkt der Ausschreibung und der Konzessionerteilung,
- Spezifizierung der Auswahlkriterien sowie Festlegung der Gewichtung (mögliche Punkte je Kriterium/Anforderung) und
- Möglichkeit der Herabsetzung der gesetzlich festgelegten Maximal-Laufzeit der Konzessionen von 15 Jahren (von der das BMF jedoch nicht Gebrauch machte).

AUSSCHREIBUNGSVERFAHREN

Akteure – Entscheidungsvorbereitung und Genehmigung

Die Erteilung der Glücksspielkonzessionen oblag gemäß dem Glücksspielgesetz dem Bundesminister für Finanzen, der die fachliche Zuständigkeit für Glücksspielangelegenheiten im überprüften Zeitraum jeweils einem Staatssekretär übertragen hatte. (TZ 7) Die Abwicklung der Konzessionerteilungsverfahren erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Fachabteilung im BMF, weiteren Mitarbeitern des BMF und externen Experten (Beratungsunternehmen), einem eigens eingerichteten Beirat sowie der Leitungsspitze des BMF. (TZ 7)

Die formale Genehmigung wesentlicher Akten im Zusammenhang mit den Glücksspielkonzessionsverfahren, insbesondere auch die Bescheiderlassungen erfolgten durch den Generalsekretär des BMF im Namen des Bundesministers. (TZ 7)

Aktenmäßig dokumentiert waren alle nach außen gerichteten Erledigungen des BMF (öffentliche Interessentensuche samt Ausschreibungsunterlage, Fragen-Antworten-Kataloge im Konzessionerteilungsverfahren, Bescheide). Die Prozesse der Entscheidungsfindung im BMF in Glücksspielangelegenheiten waren jedoch durch die unzureichende Dokumentation vieler Entscheidungsschritte (z.B. Konzeption des Verfahrens, Paketgestaltung, Beiratsbestellung, Diskussion und Entwicklung der Bewertungen im Beirat) nur eingeschränkt nachvollziehbar. Sowohl bei Fragen der Ausgestaltung des Konzessionsregimes als auch bei der Abwicklung der



Ausschreibungen waren die Gründe für die im BMF getroffenen Entscheidungen teilweise nicht transparent. (TZ 7)

Bestellung und Rolle des Beirats

Das BMF bestellte im August 2011 einen Beirat zur Begutachtung der Einreichunterlagen in den Ausschreibungsverfahren. Das BMF wies dem — als beratendes Gremium konzipierten — Beirat die Hauptverantwortung für die Bewertung der Anträge zu. (TZ 8)

Der Beirat bestand aus fünf Mitgliedern, die rechtliche (auch vergaberechtliche), betriebswirtschaftliche und Spielerschutz-Expertise einbrachten. Das BMF hatte die Auswahl der Beiratsmitglieder nicht fachlich begründet und für den Beirat kein Mitglied mit spezieller Erfahrung im Bereich der Kriminalitätsprävention/Geldwäschebekämpfung bestellt. (TZ 8)

Über allfällige finanzielle Abgeltungen der Beiratstätigkeit konnte das BMF keine Auskunft geben. (TZ 9)

Beauftragung eines externen Beratungsunternehmens

Das BMF beauftragte zur Begleitung der Ausschreibungs- und Konzessionserteilungsprozesse ein im Bereich Glücksspiel spezialisiertes international tätiges Beratungsunternehmen. In Summe fielen für den Zukauf von Dienstleistungen von diesem Beratungsunternehmen im Zusammenhang mit der Konzessionsvergabe zwischen 2011 und Mai 2015 Kosten in der Höhe von insgesamt rd. 870.000 EUR (exkl. USt) an, dies entsprach umgerechnet den Kosten eines qualifizierten akademischen Vollzeitbediensteten für etwa sieben bis acht Jahre. (TZ 10)

Der Vertrag mit dem Beratungsunternehmen und seine Verlängerung betrafen auch Tätigkeiten, die zu den behördlichen Kernaufgaben gehörten (Analyse von Einreichunterlagen und Glücksspielaufsicht). Der RH hatte bereits mehrfach festgehalten, dass Organisationen in der Lage sein sollten, ihre Kernaufgaben durch eigenes Personal zu erfüllen (siehe Berichte des RH „Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien“, Reihe Bund 2004/2, TZ 4, und „Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen“, Reihe Bund 2006/2, TZ 22, 23, 26, 29). (TZ 10)

Die Beauftragungen erfolgten vorerst mittels Direktvergaben und danach über eine offene Ausschreibung: (TZ 10)

– Das BMF erteilte dem Beratungsunternehmen im April 2011 mittels Direktvergabe zwei jeweils knapp unter der vergaberechtlichen Ausschreibungsschwelle von 100.000 EUR (exkl. USt) liegende Aufträge (rd. 95.000 EUR bzw. rd. 98.000 EUR (exkl. USt)). Die

Direktvergaben erfolgten an der Grenze der vergaberechtlichen Zulässigkeit; zum einen, weil aufgrund der inhaltlichen Vergleichbarkeit der Aufgabenstellung in allen Konzessionsverfahren ein Zusammenziehen der Aufträge zweckmäßig gewesen wäre; und zum anderen, weil mit den Direktvergaben für das vorab beauftragte Beratungsunternehmen ein beträchtlicher Informationsvorsprung bei der nachfolgenden Ausschreibung entstand.

– Ende 2011 schrieb das BMF in einem offenen Vergabeverfahren eine Rahmenvereinbarung für die weitere Unterstützung des BMF im Bereich der Spielbankenkonzessionserteilungsverfahren aus und erteilte im Februar 2012 dem bisherigen Auftragnehmer als einzigm (fristgerechtem) Angebotsleger den Zuschlag. (TZ 10)

Inhaltliche Festlegungen und Paketgestaltung

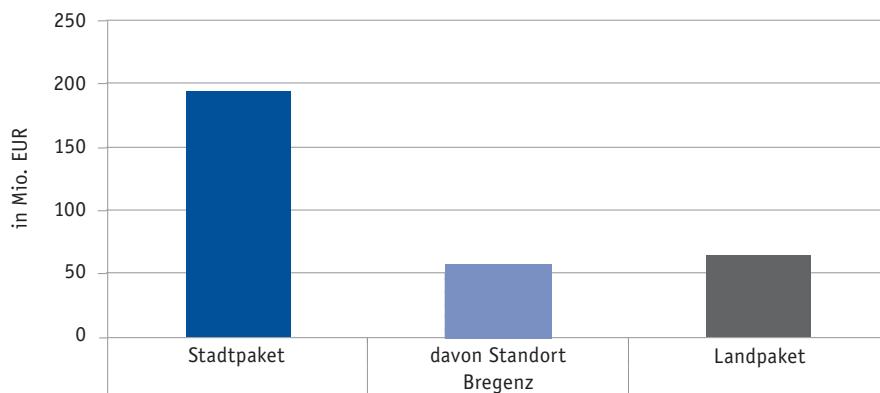
Die wesentlichen Parameter der Lotterienkonzession (Umfang und Unteilbarkeit der Konzession; Eigenkapitalerfordernis) waren — anders als bei den Spielbankenkonzessionen — bereits im Glücksspielgesetz festgelegt; dem BMF kam diesbezüglich kein Spielraum zu. (TZ 12)

Betreffend die 15 Spielbankenkonzessionen traf das BMF Mitte 2011 die Entscheidung, nur drei Spielbankenkonzessionen einzeln auszuschreiben, die übrigen zwölf (bereits bestehenden) Konzessionen dagegen in — zu zwei Paketen zusammengefassten — Tranchen

(sechs Konzessionen zusammengefasst im Stadtpaket, sechs Konzessionen zusammengefasst im Landpaket). Mit dieser Paketgestaltung war eine wesentliche Vorentscheidung betreffend die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes getroffen. (TZ 13)

Bei der Paketgestaltung der Spielbankenkonzessionen durch das BMF stand die Rücksicht auf die bestehenden Konzessionsstandorte und die Laufzeiten bestehender Konzessionen im Vordergrund. Das BMF konnte eine aus ordnungspolitischer Sicht optimale räumliche Verteilung der Konzessionen sowie eine optimale räumliche Abgrenzung der Pakete nicht belegen. Auch konnte es keine Analyse der ordnungspolitischen Implikationen der von ihm vorgenommenen räumlichen Abgrenzung der Pakete vorlegen: Mindestentfernungen zwischen den Standorten und die Größe von Einzugsgebieten spielten keine erkennbare Rolle. (TZ 13)

Die ausgeschriebenen Konzessionspakete unterschieden sich in ihren Umsatz- und Gewinnpotenzialen sehr stark. So hatte das Stadtpaket den etwa dreifachen Wert des Landpakets:

Umsätze 2014 an den Standorten des Stadtpakets (bzw. Standort Bregenz im Stadtpaket) und den Standorten des Landpaket

Quellen: Daten CASAG Geschäftsbericht 2014; Auswertung RH

Das BMF hatte bei der Gestaltung der Spielbankenkonzessionspakete Fragen des Wertes der einzelnen Konzessionspakete (einschließlich der Einzelkonzessionen) nicht mitberücksichtigt. Relevanz kam dem Wert der Pakete aus Gründen der Fairness des Wettbewerbs aber auch aus dem Gesichtspunkt der ordnungspolitischen Lenkung des Glücksspielmarktes zu. Die EU-rechtlichen Vorgaben zur Transparenz der Konzessionsvergabe standen einer Vergabe unter besonderer Bedachtnahme auf die Interessen der Ordnungspolitik und solider Aufsichtsmöglichkeiten im Glücksspielbereich nicht entgegen. (TZ 13, 14)

Ein gebündeltes Ausschreiben jener Konzessionen, deren — jeweils für sich betrachtet — Wert so gering war, dass sie bei Einzelvergaben unter Umständen keine Bewerber gefunden hätten, war zur flächendeckenden Bereitstellung legaler Glücksspielangebote grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 13)

Zeitschiene Lotterienkonzeßion

Das BMF wickelte die wertmäßig bedeutendste Konzession (die Lotterienkonzeßion, deren Wert sich annähernd auf das Zehnfache des Werts aller Spielbankenkonzessionen insgesamt belief) in der mit Abstand kürzesten Dauer ab. Dies war darauf zurückzuführen, dass das BMF bereits bei der Planung davon ausging, dass es — aufgrund des notwendigen Aufbaus einer bundesweit flächendeckenden Vertriebsstruktur sowie der hohen Eigenkapitalanforderungen (109 Mio. EUR Stamm- bzw. Grundkapital) — nur eine einzige zuzulassende Bewerberin (Österreichische Lotterien GmbH) geben könnte und diese Annahme schließlich auch zutraf. (TZ 16)

Zeitschiene Spielbankenkonzessionen (SBK)

Bei den Spielbankenkonzessionen trugen die Ausschreibungszeitpunkte und die Ausschreibungsreihenfolge den zeitlichen Erfordernissen der Verfahrensabwicklung nicht ausreichend Rechnung. So erfolgte die Ausschreibung des Landpakets (SBK 2), für das die bestehenden Konzessionen noch bis Ende 2015 liefen, bereits im Dezember 2011, d.h. vier Jahre vor dem Beginn der neuen Konzessionslaufzeit. Die Ausschreibung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5), deren Laufzeit bereits ab 1. Juli 2014 beginnen sollte, erfolgte dagegen erst im November 2012 und damit nur etwas mehr als 1,5 Jahre vor Konzessionsbeginn. (TZ 17)

Insbesondere bei der Ausschreibung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5) entstanden erhebliche Verzögerungen gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan: Die Ausschreibung erfolgte neun Monate später als geplant; auch die Entscheidungsfindung dauerte fast doppelt so lang wie geplant. Das BMF machte Gründe für die Verzögerungen in den Akten nicht transparent. (TZ 17)

Die Entscheidung und die Zustellung der Bescheide zu den Einzelkonzessionen (SBK 3–5) erfolgten erst unmittelbar (vier Tage) vor Konzessionsbeginn. Aufgrund der im Weiteren angestrengten Rechtsmittelverfahren konnten die Konzessionen auch ein Jahr nach Konzessionsbeginn (Mitte 2015) noch nicht betrieben werden. (TZ 17)

Der zeitliche Druck in der Endphase führte zu Fehlern (Übertragungs- und Additionsfehler) in den Konzessionsbescheiden, die in Berichtigungsbescheiden richtig gestellt werden mussten. (TZ 17, 29)

Pokersalon-Konzessionen

Das Pokerspiel ist Teil der Spielbankenkonzeßion. Über die Spielbankenkonzessionen hinaus sah das Glücksspielgesetz von Mitte 2010 bis zur Aufhebung durch den VfGH im Jahr 2013 eine zusätzliche Pokersalon-Konzeßion, danach drei zusätzliche Pokersalon-Konzeßionen vor. (TZ 18)

Das BMF setzte Mitte 2014 erste Schritte zur Vorbereitung der Ausschreibung der Pokersalon-Konzeßionen, initiierte jedoch im Frühjahr 2015 eine Gesetzesänderung, mit der die drei Pokersalon-Konzeßionen wieder aus dem Gesetz gestrichen wurden. Die unklare Position des BMF betreffend die Ausschreibung der Pokersalon-Konzeßionen führte dazu, dass im BMF ein letztlich unnötiger interner Ressourcenaufwand sowie externer Beratungsaufwand entstanden. (TZ 18)

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE UND BEWERTUNGSGRUNDLAGEN DER KONZESSIONSERTEILUNG

Ausschreibungsunterlage

Als Basis für die Auswahl der bestgeeigneten Konzessionswerber erstellte das BMF für jedes Konzessionsvergabeverfahren eine Ausschreibungsunterlage; diese beschrieb den Verfahrensablauf und legte den Zeitplan für das Verfahren fest; weiters erläuterte sie die — gesetzlich vorgezeichneten — Auswahlkriterien und wies für jedes der zehn Auswahlkriterien die maximal erreichbare Punktzahl aus. Die ausformulierten, konkreten Fragen (Subkriterien), anhand derer in der Folge die Beurteilung erfolgte, hatte das BMF in den Ausschreibungsunterlagen nicht offengelegt. (TZ 19, 22)

Die Ausschreibungsunterlagen gaben kaum Anhaltspunkte dafür, welche Aspekte das BMF als für eine besonders gute Konzessionsausübung charakteristisch erachtete. Insbesondere war nicht erkennbar, welche Art von Einrichtungen und welche konkreten Maßnahmen der Konzessionswerber mit wie vielen Punkten bewertet würden. Weiters war nicht klar, worin der — über die bereits bewerteten Fragen (Subkriterien) hinausgehende — Bewertungsmaßstab für das zusätzliche Subkriterium „Gesamteindruck“ lag. Damit kam dem BMF im weiteren Verfahren ein sehr weiter Entscheidungsspielraum zu. (TZ 19, 22)

Gewichtung der Auswahlkriterien

Die Erwägungen, die der Gewichtung der Auswahlkriterien zugrunde lagen, waren nicht dokumentiert. Insgesamt reflektierte die Gewichtung eine starke Beachtung des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention; das zweite ordnungspolitische Hauptkriterium — Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention — stand in der Gewichtung mit unter 10 % — teilweise sogar unter 5 % — der erreichbaren Gesamtpunkte stark im Hintergrund. (TZ 21)

Die Unterschiede in der Gewichtung zwischen Stadt- und Landpaket einerseits und den drei Einzelkonzessionsverfahren andererseits waren sachlich nicht nachvollziehbar. (TZ 21)

Bewertungsprozess

Die Aufbereitung der Bepunktung der Subkriterien in den Evaluierungstabellen war übersichtlich. Allerdings stellte die Beurteilung der Subkriterien mit Punktedifferenzen von weniger als einem Punkt — bei einer Gesamtpunkteanzahl von 490 bis 840 Punkten — einen Grad der Differenzierung dar, der sachlich nicht nachvollziehbar war. Diese unklaren Feinstdifferenzierungen bei den Einzelkonzessionen summierten sich zu minimalen

Punktedifferenzen in der Gesamtbeurteilung, die schließlich den Ausschlag für die Konzessionserteilung bzw. Nicht-Erteilung gaben. (TZ 23)

Entscheidung Lotterienkonzession

Die Lotterienkonzession erging wieder an die ursprüngliche Konzessionsinhaberin Österreichische Lotterien GmbH. Die Österreichische Lotterien GmbH erfüllte mit einem Stammkapital von 110 Mio. EUR als einzige der insgesamt vier Konzessionswerberinnen das Pflichtkriterium des Stammkapitals von 109 Mio. EUR. (TZ 24)

Mit der Zusammenfassung von Lotto, Internet-Glücksspiel und Video-Lotterie-Terminals in einer Konzession sowie dem Grundkapitalerfordernis von 109 Mio. EUR erfolgte bereits per Gesetz eine wesentliche Vorselektion möglicher Bewerber. (TZ 24)

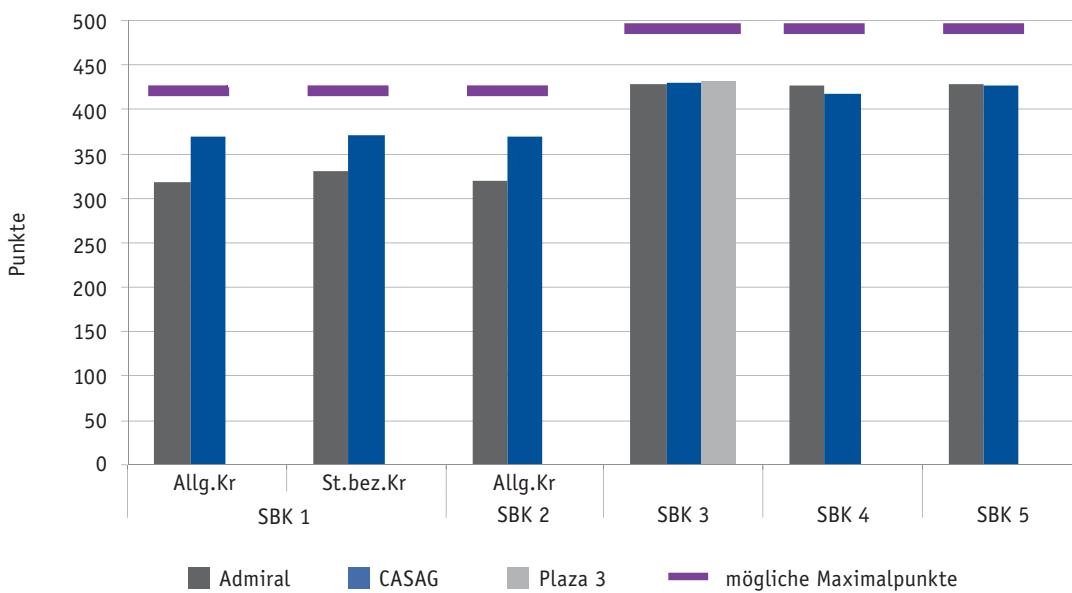
Entscheidung Spielbankenkonzessionen

Die sechs Spielbankenkonzessionen des Stadtpakets SBK 1 erteilte das BMF erneut an die Casinos Austria AG: Sie hatte einen Gesamtpunktevorsprung von 11 % der Bewertungspunkte gegenüber den beiden weiteren Konzessionswerberinnen (beide Novomatic-Töchter).¹ Auch die sechs Spielbankenkonzessionen des Landpakets SBK 2 gingen erneut an die Casinos Austria AG: Sie war die einzige Bewerberin, die sich für das gesamte Paket beworben hatte (und Erstgereihte mit deutlichem Gesamtpunktevorsprung von etwa 12 % der Bewertungspunkte gegenüber der Admiral, die sich nur für einen Standort aus dem Paket beworben hatte). (TZ 25)

Die drei Einzelkonzessionen erteilte das BMF der Plaza 3 (Wien Süd- West SBK 3) bzw. der Admiral (Wien Nord-Ost SBK 4, Niederösterreich 2 SBK 5). In allen Einzelkonzessionsverfahren lagen die erst- und zweitgereihte Konzessionswerberin sehr nahe zusammen: Der Punkteunterschied betrug weniger als 1 % (SBK 3 und SBK 5) bzw. ca. 2 % der Bewertungspunkte (SBK 4). (TZ 25)

¹ Der Novomatic-Konzern gab beim Stadtpaket zwei Bewerbungen ab. Einerseits als Admiral Gaming Industries GmbH (AGI), die sich für alle sechs Standorte bewarb, andererseits als Admiral Casinos & Entertainment AG (ACE), die sich nur für zwei Casinostandorte, jeweils einen in Linz und in Wien, bewarb. Im Übrigen waren die Anträge der beiden Novomatic-Töchter weitgehend gleichlautend. Die Bewerbung der Admiral durch die ACE wurde vom BMF „abgewiesen“, da sie nur für zwei Spielbankstandorte abgegeben worden war.

Beurteilung der Konzessionswerberinnen für Spielbankenkonzeession anhand der Auswahlkriterien (Stadtpaket SBK 1, Landpaket SBK 2, Einzelkonzessionen SBK 3–5)



Allg.Kr = allgemeine Bewertungskriterien

St.bez.Kr = standortbezogene Bewertungskriterien

Anmerkung: Die Abbildung enthält die Bewertungen für die Best- und Zweitbestgereihe (im Fall von SBK 3 auch für die Dritt-bestgereihe); schlechter bewertete Konzessionsbewerberinnen sind nicht dargestellt.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Die Casinos Austria AG hatte aufgrund langjähriger Erfahrung im Spielbankenbereich insbesondere in den ersten Verfahren Startvorteile. (TZ 25)

Bezüglich der Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) indizierte die Bewertung durch den Beirat, dass die erst- und zweitgereihten Bewerberinnen gleichermaßen in der Lage waren, die Konzessionen ordnungsgemäß und den Erwartungen entsprechend zu betreiben. Aufgrund des geringen Punkteabstands der Bewerberinnen hätte bereits eine geringfügige — gleichermaßen argumentierbare — Andersbewertung in einzelnen Kriterien (z.B. Bewertung der Konzessionsprobleme in Argentinien und des Eigenkapitals) zu einem anderen Ergebnis geführt. (TZ 25)

Entscheidungsbegründungen Einzelkonzessionen

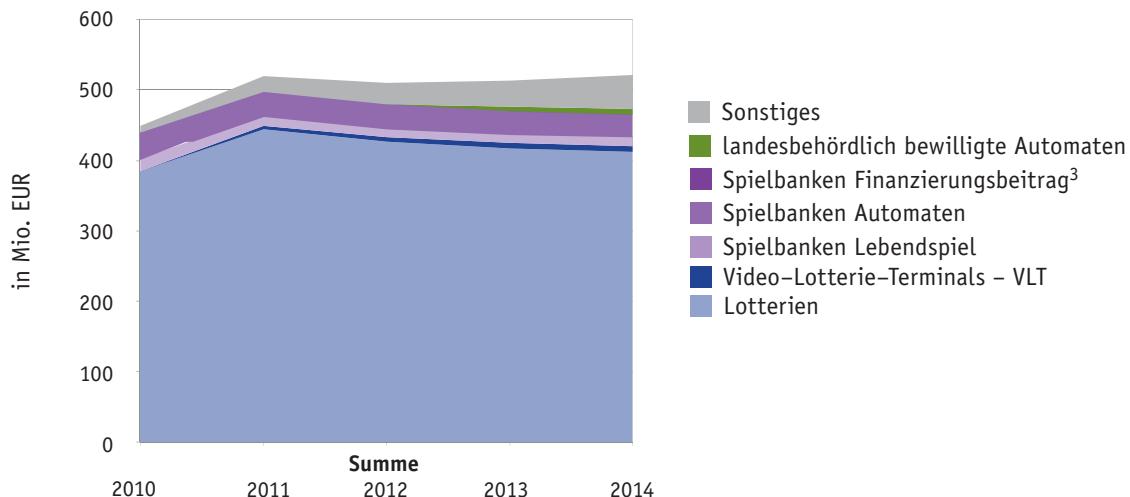
Die Entscheidungsgrundlagen zur Erteilung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5) wiesen Schwächen auf, die aufgrund der geringen Unterschiede der Konzessionswerber in der Gesamtpunktebewertung entscheidungsrelevant waren: (TZ 26 bis 28)

- Punkteabzug der Casinos Austria AG aufgrund der Konzessionsprobleme in Argentinien: Das BMF begründete in den Einzelkonzessionsbescheiden den Punkteabzug für die Casinos Austria AG in Zusammenhang mit deren Konzessionsproblemen in Argentinien. Das BMF hatte die Frage allfälliger Probleme mit Glücksspielkonzessionen im Ausland in den Konzessionsverfahren allerdings nicht systematisch abgefragt. (TZ 26)
- Bewertung der Eigenmittel in den Einzelkonzessionsverfahren: Die Eigenkapitalausstattung der Casinos Austria AG belief sich in den Jahren 2012 und 2013 auf das Sieben- bis Zehnfache der Eigenkapitalausstattung der Admiral; dennoch bewertete das BMF die Casinos Austria AG im Kriterium Eigenmittel geringfügig schlechter als die Admiral; diese Schlechterbewertung war aus der Begründung des BMF nicht nachvollziehbar. (TZ 27)
- Bewertungsunterschiede in den verschiedenen Spielbankenkonzessionsverfahren: Das BMF hatte in einigen Subkriterien trotz gleicher Sachverhalte (und gleicher maximal zu vergebender Punktzahl) unterschiedliche Bewertungen bzw. Bepunktungen von Konzessionswerberinnen in den verschiedenen Verfahren vorgenommen (z.B. Kriterien Erfahrungen, Geldwäsche und Kriminalitätsvorbeugung). (TZ 28)

GLÜCKSSPIELABGABEN

Das Gesamtaufkommen aus vom Bund erhobenen Glücksspielabgaben setzte sich folgendermaßen zusammen: (TZ 30)

Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz^{1, 2} je Steuergegenstand



¹ ohne die für Glücksspielautomaten und Video-Lotterie-Terminals zu zahlende USt

² Die Steigerung des Abgabenertrags von 2010 auf 2011 war nach Auskunft des BMF wesentlich auf die Einführung einer 2. Ziehung pro Woche bei Euromillionen im Mai 2011 sowie auf Erfolge des inländischen Lottos 6 aus 45 zurückzuführen.

³ Betrag gering (z.B. im Jahr 2014 rd. 147.000 EUR), daher in Abbildung nicht darstellbar.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Die Lotterienkonzession erbrachte einen Abgabenertrag, der etwa zehn Mal so hoch war wie der Abgabenertrag der zwölf Spielbankenkonzessionen insgesamt (2014: rd. 420 Mio. EUR der Österreichischen Lotterien GmbH gegenüber rd. 44 Mio. EUR der Casinos Austria AG). Dieses Ergebnis korrespondierte mit der Größenordnung der Umsätze (und Jahresbruttospieleinnahmen) des Lotterienbereichs im Vergleich mit dem Spielbankenbereich. (TZ 30)

Die höchsten Abgabensätze bestanden für die klassischen Lotteriespiele (Lotto, Toto, Nummern- und Sofortlotterien) mit mindestens 33,5 % des Einsatzes. Für das Internetglücksspiel waren 40 % der Jahresbruttospieleinnahmen zu entrichten; für Spielbankenspiele (seit der Glücksspielgesetz-Novelle 2010) 30 % und für Video- Lotterie-Terminals (im Rahmen der Lotterienkonzession) 25 % der Jahresbruttospieleinnahmen. Die Abgabensätze für die klassischen Lotteriespiele lagen deutlich über jenen für Spielautomaten und Video-Lotterie-Terminals, der Abgabensatz für Video-Lotterie-Terminals lag 5 Prozentpunkte unter dem Abgabensatz für Spielautomaten in Spielbanken. Dies hatte zur Konsequenz, dass im Bereich der Video-Lotterie-Terminals 20 % der Umsätze und 3 % der Jahresbruttospieleinnahmen erzielt wurden, aber nur rd. 2 % der Abgaben anfielen. (TZ 31)

Die Gründe für die Abstufung der Abgabenhöhen einerseits wie auch für die Absenkung der Abgaben für Spielbankenspiele im Jahr 2010 waren nicht klar erkennbar. Es bestand kein

stringenter Zusammenhang zwischen Abgabenhöhen und den unterschiedlichen Suchtpotenzialen der Glücksspiele. (TZ 31)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

Für zukünftige Ausschreibungen von Glücksspielkonzessionen:

(1) Bei Ausschreibungsplanungen und Paketgestaltungen wäre(n)

1.1 die ordnungspolitische Optimierung im Sinne von Spielerschutz, Kriminalitätsvorbeugung und Erleichterung der Aufsichtstätigkeit in den Vordergrund zu stellen und (TZ 13)

1.2 im Sinne der wettbewerblichen Fairness und der ordnungspolitischen Lenkung der Wert (Umsatz- und Gewinnpotenzial) von Konzessionen mitzuberücksichtigen sowie die Auswirkungen (Konkurrenz und Marktmacht), die Konzessionäre unterschiedlich wertvoller Konzessionen auf den Glücksspielmarkt haben, mitzubedenken. (TZ 13, 14)

(2) Glücksspielkonzessionen wären unter Berücksichtigung einer ausreichenden Vorlaufzeit vor Konzessionsbeginn auszuschreiben (zumindestens 2,5 Jahre), um auch Zeitreserven für allfällige Rechtsmittelverfahren zu haben. (TZ 17)

(3) Im Falle der Einsetzung eines Beirats wäre im Vorhinein klar festzulegen:

3.1 die Rolle des Beirats unter Beachtung seiner im Gesetz grundangelegten Beratungsfunktion und (TZ 8)

3.2 die fachlichen Anforderungen an den Beirat. (TZ 8)

3.3 Weiters wären die maßgeblichen Gründe für die Auswahl der Beiratsmitglieder aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 8)

(4) Die Kriterien für die Auswahl des bestgeeigneten Konzessionswerbers wären durchgehend und stringent zu gewichten. (TZ 21) (5) Die Erwägungen zur Gewichtung der Auswahlkriterien wären aktenmäßig offenzulegen. (TZ 21)

(6) Die Gewichtung des Kriteriums der Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention wäre nachvollziehbar zu argumentieren und allenfalls zu erhöhen. (TZ 21)

(7) In der Ausschreibungsunterlage wäre(n)

7.1 die für die Bewertung maßgebenden Fragen bzw. Kriterien (auch allfällige Subkriterien einschließlich der jeweils erreichbaren Punkte) vollständig auszuweisen; (TZ 19)

7.2 im Sinne der Reduktion des Administrativaufwands der Verfahren eine technische Anwendung heranzuziehen bzw. ein Antwortraster vorzugeben, der eine eindeutige Zuordnung der Antworten und Beilagen vorgibt. (TZ 20)

In Zusammenhang mit Glücksspielabgaben:

(8) Es wäre eine Adaptierung des Abgabensystems für Glücksspielabgaben unter Mitberücksichtigung von ordnungspolitischen Steuerungsgesichtspunkten wie insbesondere dem Suchtpotenzial zu erwägen. (TZ 31)

Für die Beauftragung externer Beraterleistungen:

(9) Im Bereich der behördlichen Kernaufgaben wäre auf einen Aufbau und die Fortführung internen Know-hows zu achten. (TZ 10)

(10) Anstelle von Direktvergaben wäre eine Ausschreibung der benötigten Leistung durchzuführen, wenn bereits von Beginn an absehbar ist, dass die anfallenden Gesamtkosten deutlich über dem Schwellenwert von Direktvergaben liegen werden. (TZ 10)

ZIVILDIENST

Der Bund gab jährlich rd. 60 Mio. EUR für den Zivildienst aus. In den vergangenen Jahren hatte sich sowohl die Anzahl der Zivildiensterklärungen als auch der anerkannten Einrichtungen stetig erhöht. Seit dem Jahr 2010 wuchs die Anzahl der Zivildiensterklärungen um 22,7 % von 13.817 auf 16.957 im Jahr 2014. Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich im selben Zeitraum von 1.196 um 18,5 % auf 1.417 im Jahr 2014.

Die Einrichtungen, in welchen der Zivildienst zu erbringen war, gliederten sich in drei unterschiedliche Kategorien. Je nachdem, in welcher Kategorie eine Einrichtung tätig war, bekam diese eine Abgeltung vom Bund oder musste eine Vergütung an den Bund leisten. Einrichtungen der Kategorie 1 (v.a. Rettungsdienste) erhielten zur Zeit der Geburgsüberprüfung 600 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund, Einrichtungen der Kategorie 2 (v.a. Sozialhilfe) erhielten 410 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund und Einrichtungen der Kategorie 3 (v.a. Krankenanstalten) hatten 130 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat an den Bund zu entrichten.

Die Einrichtungen aller Kategorien wendeten für Zivildienstleistende rd. 400 EUR/Monat (Grundvergütung 307,50 EUR, Kranken- und Unfallversicherung 92,69 EUR) auf.

Die Gründe für die Einführung der unterschiedlichen Kategorien und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes waren aus den Gesetzesmaterialien und Unterlagen des BMI nicht nachvollziehbar. Die über die unmittelbaren Aufwendungen für Zivildienstleistende von rd. 400 EUR je Monat hinausgehenden Zahlungen waren als Subvention zu betrachten. Die Ausgaben des Bundes für das über 400 EUR hinausgehende Zivildienstgeld beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 11 Mio. EUR (rd. 23 %) bzw. etwa ein Fünftel des insgesamt ausgezahlten Zivildienstgeldes.

Das BMI nahm seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen (z.B. hinsichtlich der Qualitätssicherung und Sicherstellung der Arbeitsmarktneutralität) und bei der Kontrolle nur ungenügend wahr.

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Zivildienstserviceagentur, des Zusammenwirkens der beteiligten Einrichtungen, der Auswahl und Qualitätskontrolle der Trägerorganisationen, der Transparenz der Abrechnung durch die



Zivildienstserviceagentur sowie die Ermittlung und Darstellung der Kosten bei den befassten öffentlichen Stellen und das Aufzeigen allfälliger Effizienzsteigerungspotenziale. (TZ 1)

RECHTSGRUNDLAGEN

Der Weg zum Zivildienst

Gemäß der österreichischen Verfassung war jeder männliche österreichische Staatsbürger wehrpflichtig. Wer tauglich befunden wurde und die Erfüllung der Wehrpflicht aus Gewissensgründen verweigerte, war verpflichtet, Zivildienst zu leisten. Der Zivildienst dauerte zur Zeit der Geburungsüberprüfung neun Monate und war ohne Unterbrechung zu absolvieren. (TZ 2)

Zivildienstgesetz

Die rechtlichen Grundlagen für den Zivildienst bildeten das Zivildienstgesetz sowie dazu erlassene Verordnungen. Die letzte Novelle des Zivildienstgesetzes trat am 1. Oktober 2013 in Kraft. (TZ 3)

Gemäß § 8 Abs. 6 Zivildienstgesetz hatte die Zivildienstserviceagentur bei der Zuweisung der Zivildienstleistenden darauf Bedacht zu nehmen, dass durch die Zuweisung weder bestehende Arbeitsplätze bei den Einrichtungen gefährdet würden noch Arbeitsuchenden das Finden geeigneter Arbeitsplätze erschwert würde. Gemäß einer vom BMI in Auftrag gegebenen und im Jahr 2012 veröffentlichten Studie über den ökonomischen und gesellschaftlichen Nutzen des Zivildienstes stand der Zivildienst in einigen Bereichen (insbesondere Rettungswesen) in einem Spannungsverhältnis zu der gesetzlich normierten Arbeitsmarktneutralität. Eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung oder eine sonstige Vorgabe des BMI an den Landeshauptmann¹, die Arbeitsmarktneutralität bereits im Zuge der Anerkennung einer Einrichtung zu berücksichtigen, gab es nicht. (TZ 4)

Ersatzdienste im Ausland

Das ZDG unterschied zwischen zwei Diensten, die im Ausland erbracht und auf den Zivildienst angerechnet werden konnten. Den Gedenk-, Friedens- und Sozialdienst im Ausland gemäß § 12c Zivildienstgesetz sowie das freiwillige Sozialjahr und das freiwillige Umweltschutzjahr des

¹ zuständig für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen sind die Landeshauptleute in mittelbarer Bundesverwaltung

BMASK konnten auch Frauen absolvieren, während der beim BMI angesiedelte Auslandsdienst gemäß § 12b Zivildienstgesetz nur Männern vorbehalten war. In der Zielsetzung der beiden Auslandsdienste bestanden Parallelen. Die Administration dieser sehr ähnlichen Dienste in zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten führte zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. (TZ 5)

ZIVILDIENSTEINRICHTUNGEN

Kategorien und Vergütungen

Die Einrichtungen, in welchen der Zivildienst zu erbringen war, gliederten sich in drei unterschiedliche Kategorien. Je nachdem, in welcher Kategorie eine Einrichtung tätig war, bekam diese eine Abgeltung vom Bund oder musste eine Vergütung an den Bund leisten. Die Gründe für die Einführung der unterschiedlichen Kategorien und die unterschiedlichen Höhen der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes waren weder aus den Gesetzesmaterialien noch aus Unterlagen des BMI nachvollziehbar. (TZ 6)

Die Einrichtungen aller Kategorien wendeten für Zivildienstleistende rd. 400 EUR/Monat (Grundvergütung 307,50 EUR, Kranken- und Unfallversicherung 92,69 EUR) auf. Zusätzlich sorgten die Einrichtungen für Ausbildung, Verpflegung, Dienstkleidung sowie erforderlichenfalls für Unterkunft. Einrichtungen der Kategorie 1 erhielten zur Zeit der Geburgsüberprüfung 600 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund, Einrichtungen der Kategorie 2 erhielten 410 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund und Einrichtungen der Kategorie 3 hatten 130 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat an den Bund zu entrichten. Die über den Personalaufwand von rd. 400 EUR/Monat hinausgehenden Zahlungen waren als Subvention dieser Einrichtungen zu betrachten. Die Ausgaben des Bundes für das über 400 EUR hinausgehende Zivildienstgeld beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 11 Mio. EUR (rd. 23 %) bzw. etwa ein Fünftel des insgesamt ausgezahlten Zivildienstgeldes. (TZ 6)

Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen

Seit dem Jahr 2010 stieg die Anzahl der Zivildiensterklärungen von 13.817 um 22,7 % auf 16.957 (2014). Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich im selben Zeitraum von 1.196 um 18,5 % auf 1.417 (2014). Die Anzahl der Zuweisungen erhöhte sich von 12.981 (2010) um 7,7 % auf 13.980 (2014). Bei Anhalten der bisherigen Entwicklung wird der Bedarf an Zivildienstplätzen weiter zunehmen. Ohne Änderungen im Vergütungssystem ist von einem Anstieg des budgetären Bedarfs auszugehen. (TZ 7)

Die Einrichtungen der Kategorie 1 erhielten bei einem 4 %igen Anteil aller anerkannten Einrichtungen 45 % der zugewiesenen Zivildienstleistenden und — wegen des deutlich höheren Zivildienstgeldes — mit 66 % zwei Dritteln der von der Zivildienstserviceagentur ausbezahlten

Gelder. Der überproportional hohe Anteil an Zuweisungen in der Kategorie 1 war darauf zurückzuführen, dass einzelne Rechtsträger über mehrere Einrichtungen und Einsatzstellen verfügten, für die teilweise mehrere hundert Zivildienstplätze genehmigt waren. Im Jahr 2014 erhielt bspw. das Österreichische Rote Kreuz bundesweit für alle Einrichtungen und Einsatzstellen 4.400 Zivildienstleistende² zugewiesen. (TZ 7)

Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen

Die Bundesregierung hatte dafür zu sorgen, dass genügend Zivildienstplätze zur Verfügung standen, um zu gewährleisten, dass jeder Zivildienstleistende den ordentlichen Zivildienst innerhalb von fünf Jahren ab Einbringung einer mängelfreien Zivildiensterklärung antreten konnte. Diese Vorgabe war im überprüften Zeitraum erfüllt. (TZ 8)

Bis 2013 konnten nahezu alle Zivildienstpflichtigen innerhalb eines Jahres einer Zivildiensteinrichtung zugewiesen werden. 2014 entstand durch den überproportionalen Anstieg der Zivildiensterklärungen ein „Überhang“ von rd. 1.600 Zivildienstpflichtigen. (TZ 8)

Auch den gemeldeten Bedarf der Einrichtungen konnte die Zivildienstserviceagentur nahezu vollständig erfüllen, wobei sie in der überwiegenden Zahl der Fälle sowohl die Wünsche der Zivildienstleistenden als auch der Einrichtungen berücksichtigte. (TZ 8)

ORGANISATION DES ZIVILDIENSTES

Zuständigkeiten

Gemäß Art. 10 B-VG waren Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Zivildienstes Bundessache. Zuständig war gemäß Bundesministeriengesetz das BMI. Mit der Administration des Zivildienstes waren die Zivildienstserviceagentur (für das BMI), das BMLVS (insbesondere das Heerespersonalamt) und im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder bzw. Bezirksverwaltungsbehörden befasst. Die Aufgabenverteilung erschien grundsätzlich zweckmäßig, da bspw. die Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen aufgrund der räumlichen Nähe durch die jeweiligen Ämter der Landesregierungen effektiver wahrgenommen werden konnten als durch das BMI und bei der Berechnung der Beihilfen durch das Heerespersonalamt eine bundesweit einheitliche Spruchpraxis für Wehrdienstleistende und Zivildienstleistende gewährleistet werden sollte. (TZ 9)

² rd. 70 % der Zuweisungen der Kategorie 1 bzw. 31 % aller Zuweisungen im Jahr 2014

Das BMI nahm seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen (z.B. hinsichtlich der Qualitätssicherung und Sicherstellung der Arbeitsmarktneutralität) und bei der Kontrolle nur ungenügend wahr. Auch in der Aufgabenerfüllung durch die Länder gab es Defizite, insbesondere im Bereich der Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen. (TZ 9)

Anerkennung der Zivildienst–Einrichtungen

Die im Zivildienstgesetz vorgesehenen Anerkennungskriterien waren sehr allgemein formuliert und sahen keine Qualitätskriterien — wie etwa fachliche, organisatorische und wirtschaftliche Voraussetzungen — als Grundlage für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen vor. Das BMI hatte den Landeshauptleuten keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der Anerkennungskriterien gemacht. Es war kein verbindlicher Lokalaugenschein bei den Einrichtungen vor deren Anerkennung vorgesehen und die überprüften Länder Oberösterreich und Salzburg nahmen im überprüften Zeitraum auch keinen Lokalaugenschein vor. (TZ 10)

Die Zivildienstserviceagentur bot den antragstellenden Rechtsträgern durch die Aufzählung zahlreicher „unverbindlicher Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“ im Antragsformular eine Hilfestellung für die Anerkennung der Einrichtung. Die Landesbehörden in Oberösterreich und Salzburg machten (zum Teil nach Rücksprache mit der Zivildienstserviceagentur) den antragstellenden Rechtsträgern darüber hinaus wiederholt Vorschläge, wie die voraussichtlichen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden im Antrag umschrieben werden sollten, um eine möglichst positive Erledigung des Antrags zu gewährleisten. Das Ausmaß an Hilfestellung stand in einem Spannungsverhältnis zu der von der Behörde geforderten objektiven und unparteiischen Prüfung der Antragsvoraussetzungen. Damit war nicht sichergestellt, dass die tatsächliche Tätigkeit des Zivildienstleistenden den Bedingungen des Zivildienstgesetzes entsprach. (TZ 11)

Laut Zivildienstgesetz sollten die Dienstleistungen den Zivildienstleistenden ähnlich wie der Wehrdienst den Wehrpflichtigen belasten. Es gab keinen fixen Vergleichsrahmen oder eine Definition der einen Wehrpflichtigen treffenden durchschnittlichen Belastung, mit der man die Tätigkeiten von Zivildienstleistenden in Beziehung setzen könnte. (TZ 12)

Das Abstellen auf körperlich belastende Tätigkeiten alleine entsprach nicht den vielfältigen, aktuellen Anforderungen an Zivildienstleistende, die häufig auch psychischen Belastungen (z.B. Rettungswesen, Behindertenhilfe, Altenbetreuung) ausgesetzt waren. (TZ 12)



Die Anerkennung von Einrichtungen als geeignete Träger des Zivildienstes erfolgte durch den Landeshauptmann mittels Bescheid. Eine Befristung der Anerkennung war nicht vorgesehen. (TZ 13)

Durchschnittlich rd. 18 % der anerkannten Einrichtungen hatten keinen Bedarf an Zivildienstleistenden gemeldet. Die Zivildienstserviceagentur sperrte jene Einrichtungen, zu denen die Rechtsträger mehrere Jahre hindurch keine Bedarfsmeldung übermittelten, in der internen Datenbank für weitere Zuweisungen. Ein Widerruf der Anerkennung von Einrichtungen, die seit mehreren Jahren keine Zivildienstleistenden angefordert hatten, war im Zivildienstgesetz nicht vorgesehen. (TZ 13)

KOSTEN DES ZIVILDIENSTES

Gesamtkosten des Bundes und der Länder

Kosten für die Administration des Zivildienstes fielen überwiegend beim BMI sowie in geringerem Umfang beim BMLVS und — in Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung — bei den Ländern an. Gesondert ausgewiesen waren die Kosten für die Administration des Zivildienstes lediglich im Budget des BMI. Die Gesamtkosten für die Administration des Zivildienstes beliefen sich im Jahr 2014 auf etwa 61,4 Mio. EUR, wovon rd. 60 Mio. EUR auf das BMI, rd. 400.000 EUR auf das BMLVS und Kosten in der Größenordnung von 1,0 Mio. EUR auf die Länder entfielen. (TZ 14)

Aufwendungen des BMI

Die Aufwendungen des BMI für den Zivildienst betrugen im Jahr 2014 rd. 60 Mio. EUR. Durch die Senkung des Zivildienstgeldes per 1. Jänner 2011 war der Aufwand für den Zivildienst im Jahr 2011 gegenüber 2010 um 3,9 % gesunken. In der Folge stiegen die Zivildiensterklärungen und Zuweisungen an, wodurch sich der Aufwand wieder erhöhte und im Jahr 2014 den Wert vor der Absenkung des Zivildienstgeldes erstmals überstieg. (TZ 15)

Vom Gesamtaufwand machte der Betriebs- und Sachaufwand rd. 57,4 Mio. EUR (2014) aus. Davon entfiel der überwiegende Teil von rd. 86 % auf das Zivildienstgeld. Auf Beihilfen zugunsten der Zivildienstleistenden (Familienunterhalt, Wohnkostenbeihilfe, Fahrtkostenvergütungen, ÖBB-Vorteilscard) entfielen rd. 13 % des Betriebs- und Sachaufwands. Der Betriebsaufwand der Zivildienstserviceagentur betrug rd. 364.000 EUR bzw. 0,6 %. (TZ 15)

Die Aufwandsentwicklung und der Budgetbedarf waren bestimmt durch die Höhe des Zivildienstgeldes und die Anzahl der Zivildiensterklärungen bzw. Zuweisungen. (TZ 15)

Der Verwaltungsaufwand der Zivildienstserviceagentur war von 2010 bis 2014 trotz der gestiegenen Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstleistenden weitgehend unverändert geblieben. (TZ 15)

Ausbildungsbeitrag

Seit der Novelle des Zivildienstgesetzes im Oktober 2013 konnten Einrichtungen Zivildienstleistenden eine Ausbildung oder Teile einer Ausbildung anbieten. Das Zivildienstgesetz sah eine betragsmäßig begrenzte Übernahme dieser Ausbildungskosten durch die Zivildienstserviceagentur vor. Die Zivildienstserviceagentur konnte die Preisangemessenheit der Ausbildungskosten erst im Nachhinein prüfen, was zu Unstimmigkeiten mit den Zivildiensteinrichtungen bei der Abrechnung führen konnte. (TZ 16)

KONTROLLE

Vorgaben und Berichtslegung

Ein Erlass des BMI mit Durchführungsbestimmungen zum Zivildienst regelte die Kontrolle von Zivildiensteinrichtungen nur sehr allgemein und zum Teil ohne konkrete Vorgaben hinsichtlich der Inhalte der zu erstellenden Kontrollberichte und somit unzureichend. Sowohl die von den Bezirksverwaltungsbehörden an die Landesregierungen übermittelten Berichte als auch der vom BMI alle drei Jahre an den Nationalrat zu erstattende Bericht waren in einzelnen Bereichen nur wenig detailliert. Den Berichten der Länder konnte nicht entnommen werden, nach welchen Kriterien die geprüften Stellen ausgewählt wurden, wie viele Einrichtungen bzw. Einsatzstellen einmal oder mehrmals geprüft wurden, wann genau die jeweiligen Überprüfungen bei welchen Einrichtungen bzw. Einsatzstellen durch wen vorgenommen worden waren, bei wie vielen Stellen es zu welchen Beanstandungen gekommen war und welche Abhilfemaßnahmen ergriffen worden waren. Für ein Kontrollmonitoring, das auch entsprechende Steuerungsmaßnahmen ermöglicht, fehlten dem BMI daher die notwendigen Daten. (TZ 17)

Anzahl der Kontrollen

Die Überprüfung und Kontrolle von Einrichtungen und Einsatzstellen erfolgte durch die Landeshauptleute und Bezirksverwaltungsbehörden. Das Verhältnis zwischen der Anzahl an anerkannten Zivildiensteinrichtungen und der Anzahl an durchgeföhrten Kontrollen war in den neun Bundesländern sehr unterschiedlich. Aus den dem BMI übermittelten Berichten der Landesregierungen ging nicht hervor, wie viele der durchgeföhrten Kontrollen sich auf Einrichtungen und wie viele sich auf Einsatzstellen bezogen. Die Zahlen zeigten, dass einige Bundesländer nicht wie vom BMI-Erlass vorgegeben alle Einrichtungen im 3-Jahres-Rhythmus kontrollierten. (TZ 18)



Im Berichtszeitraum 2011 bis 2013³ führte das Land Oberösterreich 301 — und damit im Bundesländervergleich die mit Abstand meisten — Kontrollen durch. Im Land Salzburg war die Anzahl der Kontrollen (38) von Einrichtungen und Einsatzstellen im selben Zeitraum gering. Kontrollberichte der Bezirksverwaltungsbehörden forderte das Land Salzburg nicht regelmäßig ein. (TZ 19)

Das Land Oberösterreich hatte sich ein über den BMI-Erlass hinausgehendes Ziel gesetzt, binnen drei Jahren nicht nur alle Einrichtungen, sondern möglichst auch alle Einsatzstellen (somit nicht nur stichprobenartig) zu überprüfen. Die diesbezügliche Argumentation, dass eine große Zahl von Zivildienstleistenden nicht in Einrichtungen, sondern verteilt über das ganze Bundesland in Einsatzstellen eingesetzt wurde, war nachvollziehbar. (TZ 19)

Dokumentation der Kontrollen

Für die Kontrollen verwendeten die Behörden bundesweit vereinheitlichte Kontrollformulare. Die Eintragungen in den Kontrollformularen waren jedoch teilweise wenig aussagekräftig. (TZ 20)

Disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende

Für den Fall von Dienstpflichtverletzungen durch Zivildienstleistende bestanden unterschiedliche Mechanismen. Die Zivildienstserviceagentur verhängte in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 1.016 disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende bei insgesamt 69.000 Zivildienstleistenden und dokumentierte diese. (TZ 21)

Beschwerden von Zivildienstleistenden

Die Schlichtungsstelle bzw. der Unabhängige Beirat für Zivildienstangelegenheiten hatten im überprüften Zeitraum nur eine geringe Anzahl an Beschwerden (insgesamt 23) zu behandeln. (TZ 22)

ZIVILDIENSTSERVICEAGENTUR

Aufgaben

Im Jahr 2005 wurde mit der ZDG-Novelle 2005, BGBI. I Nr.106/2005, die Zivildienstserviceagentur als Bundesbehörde (nachgeordnete Behörde ohne Dienstbehördenfunktion) errichtet und mit den Aufgaben der Zivildienstverwaltung auf Bundesebene betraut. (TZ 23)

³ Berichtspflicht der Länder an das BMI und des BMI an den Nationalrat

Die Aufgaben der Zivildienstserviceagentur waren u.a. Feststellung und Widerruf der Zivildienstpflicht, Zuweisung zum Zivildienst, Versetzung, Entlassung und Unterbrechung des Zivildienstes (aus gesundheitlichen oder disziplinären Gründen), Aufschub und Befreiung, Erlöschen der Zivildienstpflicht, sowie die Auszahlung von Beihilfen und Förderungen an die Zivildienstleistenden bzw. die Einrichtungen. (TZ 23)

Strategie

Das BMI hatte der Zivildienstserviceagentur keine Strategie vorgegeben. Daher hatte sich die Zivildienstserviceagentur selbst eine Strategie gegeben und kam dieser auch nach. Die Homepage der Zivildienstserviceagentur war ein gutes Instrument, um rasch und einfach zu Informationen zum Zivildienst zu kommen. (TZ 24)

Räumliche Situation und IT-Anbindung

Die räumliche Aufteilung der Zivildienstserviceagentur auf zwei Standorte erschwerte die Kommunikation und Koordination sowie Vertretungen und führte zu zusätzlichem Aufwand. (TZ 25)

Die Zivildienstserviceagentur war Mieterin beim Österreichischen Roten Kreuz, ihrem größten Kunden, dem sie jährlich rd. 31 % der Zivildienstleistenden zuwies. Sie war vom IT- bzw. Datenbank-System des Österreichischen Roten Kreuzes abhängig und nicht direkt in das IT-System des BMI eingebunden. Diese Konstellation barg ein Risiko, den Anschein der Unabhängigkeit der Behörde zu beeinträchtigen. (TZ 25)

Personal

Von 2010 bis Ende 2014 war der Personalstand der Zivildienstserviceagentur trotz gestiegener Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstzuweisungen geringfügig auf 28 Mitarbeiter gesunken. Gegenüber 2005 bewältigte die Zivildienstserviceagentur mit etwa dem halben Personalstand einen um rd. 40 % gestiegenen Arbeitsanfall. (TZ 26)

Die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur lagen deutlich unter 3 % des zu administrierenden Transferaufwands. Im Jahr 2014 konnte das festgelegte Ziel von 2,8 % mit 2,28 % deutlich übertroffen werden. Mit der gewählten Messgröße waren allerdings lediglich die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur erfasst, nicht jedoch die Verwaltungskosten anderer Organisationseinheiten des Bundes und der Länder. (TZ 27)



Interne Kontrollsysteme Verrechnung

Für den Tätigkeitsbereich Verrechnung der Zivildienstserviceagentur gab es IKS-Vorschriften, die die Zivildienstserviceagentur auch anwendete. Das Verrechnungssystem des Zivildienstgeldes sowie der Eingangsrechnungen war transparent und durch die vorhandene Kontrolle ausreichend gegen Missbrauch geschützt. (TZ 28)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI

(1) Es wären Vorgaben an die Landeshauptleute zu erlassen, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes bereits im Zuge des Anerkennungsverfahrens von Einrichtungen geprüft wird. (TZ 4)

(2) Zur Verwaltungsvereinfachung wären im Bereich der auf den Zivildienst anrechenbaren Dienste im Ausland verstärkt Synergien mit dem BMASK zu nutzen und eine Zusammenführung der beiden im Ausland zu erbringenden Dienstarten in Betracht zu ziehen. (TZ 5)

(3) Es wäre eine Evaluierung der Kategorisierung der Zivildiensteinrichtungen sowie der Höhe der an die bzw. von diesen Einrichtungen zu zahlenden Vergütungen durchzuführen. (TZ 6, 7)

(4) Aus Gründen der Transparenz wäre eine Trennung zwischen einer aus der Abwicklung des Zivildienstes begründeten Abgeltung von Leistungen und einer aus gesellschafts- und sozialpolitischen Gründen erwünschten Förderung von Einrichtungen durchzuführen. (TZ 6)

(5) Im Hinblick auf die angespannte Budgetsituation wären mögliche Szenarien für den Finanzbedarf und den künftigen Einsatz von Zivildienstpflchtigen bei weiterem Anstieg der Anzahl der Zivildiensterklärungen für die kommenden Jahre auszuarbeiten. (TZ 7)

(6) Es wären die Steuerungsverantwortung wahrzunehmen, die Aufsicht über die Tätigkeiten der Länder im Zuge der mittelbaren Bundesverwaltung zu verstärken und konkrete Vorgaben für die Administration des Zivildienstes zu erlassen. (TZ 9)

(7) Zur Gewährleistung eines einheitlichen Qualitätsstandards für die Zivildiensteinrichtungen wären die gesetzlichen Anforderungen für die Praxis zu konkretisieren, d.h. organisatorische, wirtschaftliche und fachliche Mindestanforderungen an die Einrichtung festzulegen. (TZ 10)

(8) Es wäre bei antragstellenden Zivildiensteinrichtungen im Bedarfsfall vor der Anerkennung ein Lokalaugenschein vorzusehen. (TZ 10)

(9) Die Landeshauptleute und die Zivildienstserviceagentur wären darauf hinzuweisen, dass durch die Hilfestellung bei der Formulierung des Antrags auf Anerkennung einer Zivildiensteinrichtung die von der Behörde geforderte objektive und unparteiische Prüfung der Antragsvoraussetzungen nicht beeinträchtigt werden darf. (TZ 11)

(10) Es wäre mittels Erlasses klarzustellen, welche körperliche und psychische Belastung eines Zivildienstleistenden als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden kann. (TZ 12)

(11) Es wäre eine befristete Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen einzuführen, um — ergänzend zu den vorgesehenen Kontrollen — eine dauerhafte Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen sicherzustellen. (TZ 13)

(12) Es wäre ein ex-lege-Widerruf von Zivildiensteinrichtungen vorzusehen, die über mehrere Jahre keinen Bedarf an Zivildienstleistenden meldeten. (TZ 13)

(13) Im Zuge der vorgesehenen Evaluierung des § 38a Zivildienstgesetz im Jahr 2017 wäre eine verbindliche Vorabgenehmigung von Ausbildungskosten für Zivildienstleistende (unter Prüfung der Qualität der Ausbildung und der Angemessenheit der Kosten) durch die Zivildienstserviceagentur vorzusehen, um bereits vor Abhaltung der Ausbildung die Preisangemessenheit sicherstellen zu können. (TZ 16)

(14) Es wären konkrete Vorgaben für die Kontrolle der Zivildiensteinrichtungen bzw. Einsatzstellen in den die Kontrollen betreffenden Erlass aufzunehmen. (TZ 17)

(15) Den Landeshauptleuten wäre die Übermittlung detaillierterer Berichte vorzuschreiben, um auf diese Weise einen zur Steuerung erforderlichen besseren Überblick über den Bereich der Kontrollen von Zivildiensteinrichtungen und Einsatzstellen und die zur Steuerung erforderlichen Daten zu erhalten. (TZ 17, 18)

(16) Es wäre sicherzustellen, dass die Überwachungsbehörden im Sinne einer Qualitätssicherung eine ausreichende Anzahl an Zivildiensteinrichtungen und auch Einsatzstellen kontrollieren. (TZ 18, 19)

(17) Es wäre zu veranlassen, dass die Bezirksverwaltungsbehörden die Berichte über die von ihnen durchgeführten Kontrollen bei Zivildiensteinrichtungen den Landeshauptleuten tatsächlich zeitnah übermitteln. (TZ 19)

(18) Es wäre sicherzustellen, dass die Kontrollformulare wie vorgesehen ausgefüllt werden und wortidene Formulierungen sowie inhaltsleere Verweise — die den Anschein von nur oberflächlich durchgeführten Kontrollen erwecken — vermieden werden. (TZ 20)



BMI und Zivildienstserviceagentur

(19) Es wäre die räumliche Situation unter Einbeziehung alternativer Standorte nochmals zu evaluieren und unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspekts mittelfristig eine Zusammenlegung der beiden Standorte herbeizuführen. (TZ 25)

(20) Es wäre mittelfristig unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspekts eine BMI–interne IT–Lösung herbeizuführen, um nicht dauerhaft von einem Großkunden abhängig zu sein. (TZ 25)

AUSZAHLUNG UND HEREINBRINGUNG VON UNTERHALTSVORSCHÜSSEN

Mit der Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen durch den Bund sollte der Unterhalt von minderjährigen Kindern in Fällen, in denen die Verwirklichung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs auf Schwierigkeiten stößt, gesichert werden. Die Hereinbringung der Vorschüsse beim Unterhaltsschuldner erfolgte durch die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern, die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle beim Oberlandesgericht Wien.

Im Jahr 2014 zahlte der Bund an 51.839 Minderjährige insgesamt 134,87 Mio. EUR an Unterhaltsvorschüssen aus. Nur 77,53 Mio. EUR konnten bei den Unterhaltsschuldndern hereingebracht werden. Das BMFJ hatte die Unterhaltsvorschüsse aus den Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds zu finanzieren. Es konnte aber weder die Auszahlungshöhe noch die Maßnahmen zur Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse durch die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern bzw. durch die Oberlandesgerichte steuern bzw. beeinflussen. Die offenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen erreichten mit Ende 2014 mehr als 1,1 Mrd. EUR. Aufgrund der Einbringungsquote war jedoch davon auszugehen, dass davon mindestens die Hälfte nicht einbringlich sein wird.

Die Einbringungsquoten der überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger lagen mit Werten von rd. 29 % im Magistrat Wels, rd. 36 % in der Regionalstelle 12., 13., 23. Bezirk in Wien und rd. 66 % in Schärding äußerst unterschiedlich. Wesentliche Ursachen lagen im teilweise zu niedrigen Einsatz von Personalressourcen und der dadurch zu geringen Intensität von Einbringungsmaßnahmen. Das Verhältnis von eingesetzten Personalressourcen zu hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen war in Schärding mit 20 % auch deutlich günstiger als in den beiden anderen überprüften Behörden (30 % bzw. 34 %). Bei keiner der überprüften Stellen war ein umfassendes Internes Kontrollsystem eingerichtet.

War der Unterhaltsschuldner unbekannten Aufenthalts oder in Haft, bemaß sich die Höhe des Auszahlungsbetrags nach festen Richtsätzen. Die Auszahlungsbeträge lagen diesfalls um rd. 40 % bzw. um rd. 20 % höher als bei Vorschüssen aufgrund eines Unterhaltstitels (z.B. Urteil, Vergleich). Dies kam de facto einer Besserstellung von Beziehern von Richtsatzvorschüssen gleich. Durch eine Angleichung der durchschnittlichen Höhe wären Einsparungen in Höhe von rd. 2 Mio. EUR jährlich erzielbar.

Bei Unterhaltsvorschüssen wegen unbekannten Aufenthalts bzw. Haft des Unterhaltschuldners (Richtsatzvorschüssen) konnten im Durchschnitt nur 8 % bzw. 3 % wieder hereingebracht werden. Die dafür jährlich vom Bund ausbezahlten Beträge von

rd. 10 Mio. EUR stellten im Ergebnis damit vielfach Sozialhilfe- und nicht Vorschussleistungen dar.

Bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland ergaben sich zahlreiche Probleme auf allen beteiligten Ebenen. Gründe dafür waren der bürokratische Aufwand, fehlendes Know-how, unzureichende Hilfestellung durch das BMJ und mangelnde Kooperation anderer Staaten.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung von Maßnahmen zur Auszahlung, Rückforderung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding, Wels und der Regionalstelle für den 12., 13. und 23. Bezirk in Wien sowie der Oberlandesgerichte Linz und Wien. (TZ 1 bis 3)

RECHTLICHE AUSGESTALTUNG

Mit der Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen durch den Bund sollte der Unterhalt von minderjährigen Kindern in Fällen, in denen die Verwirklichung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs auf Schwierigkeiten stößt, gesichert werden. (TZ 4)

Unterhaltsvorschüsse wurden als Titel- oder Richtsatzvorschüsse gewährt. Bei Titelvorschüssen lag ein Exekutionstitel für den Unterhaltsanspruch vor; Richtsatzvorschüsse wurden zuerkannt, wenn ein Exekutionstitel bei einem an sich leistungsfähigen Unterhaltsschuldner — bspw. wegen dessen unbekannten Aufenthalts — nicht geschaffen werden konnte. Sowohl die Höchstgrenze der Titelvorschüsse als auch der Sätze der Richtsatzvorschüsse waren in Österreich im Vergleich zu anderen Staaten großzügig bemessen. Das galt auch für die Dauer der Vorschussgewährung. (TZ 6, 7)

Im Lauf der Zeit ging der Gesetzgeber bei der Gewährung von Unterhaltsvorschüssen von der strengen Bindung an einen Unterhaltstitel ab. Minderjährige Kinder erhielten auch dann einen Unterhaltsvorschuss, wenn der Unterhaltsschuldner unbekannten Aufenthalts war oder sich in Haft befand. Dies widersprach aber dem eigentlichen Zweck des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG). Die dafür jährlich ausbezahlten Beträge von rd. 10 Mio. EUR stellten unter diesem Gesichtspunkt im Ergebnis tatsächlich Sozialhilfeleistungen dar. Zur finanziellen Absicherung des Lebensunterhalts bedürftiger Personen war jedoch die mit einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG näher geregelte bedarfsorientierte Mindestsicherung vorgesehen. (TZ 4, 8)

Unterhaltsvorschüsse sollten aber nicht als Ersatz für Sozialhilfeleistungen herangezogen werden, vielmehr sollten bei Lücken in der Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder wegen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) grundlegende Lösungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung getroffen werden. (TZ 8)

FINANZIERUNG DER UNTERHALTSVORSCHÜSSE

Unterhaltsvorschüsse waren aus den Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) zu zahlen bzw. flossen diesem die Rückzahlungen zu. Der jährliche Nettofinanzierungsaufwand stieg zwischen 2009 und 2014 um 4,7 % von 55,48 Mio. EUR auf 58,11 Mio. EUR an. Das BMFJ hatte die Unterhaltsvorschüsse zwar aus den Mitteln des FLAF zu finanzieren, konnte aber weder die Auszahlungshöhe noch die Maßnahmen zur Hereinbringung der Vorschüsse durch das BMJ bzw. die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern steuern bzw. beeinflussen. (TZ 9)

Die offenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen erreichten mit Ende 2014 mehr als 1,1 Mrd. EUR. Das BMFJ ging auf Grundlage der durchschnittlichen Einbringungsquote der letzten zehn Jahre davon aus, dass davon rd. 500 Mio. EUR bzw. rd. 45 % der Gesamtforderung uneinbringlich sein werden und stellte diesen Betrag im Rechnungsabschluss als Wertberichtigung dar. Der Anteil der tatsächlich uneinbringlichen Forderungen wird allerdings deutlich höher sein, vor allem deshalb, weil die Einbringungsquote bei den teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehenden und von der Einbringungsstelle des OLG Wien betriebenen Forderungen in Höhe von 650 Mio. EUR bei lediglich 5 % lag. (TZ 10)

WIRKUNGSORIENTIERUNG

Das BMFJ berücksichtigte die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zwar in der wirkungsorientierten Haushaltsführung, hatte aber keine rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten, weil die Materienkompetenz beim BMJ lag. Eine Koordination mit dem BMJ fand nicht statt. (TZ 11)

UNTERHALTSVORSCHÜSSE – VERFAHREN

Beim Vollzug von Unterhaltsvorschüssen war eine Vielzahl von Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortungen involviert. Beim BMJ lagen die Materienkompetenz sowie die Organisation der Auszahlung und zum Teil die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Das BMFJ stellte über den FLAF die Mittel zur Verfügung, hatte aber keinerlei rechtliche Steuerungsmöglichkeiten. (TZ 12)



Unterhaltsvorschüsse gewährte das Pflegschaftsgericht auf Antrag. Der jeweilige Präsident des OLG hatte die Unterhaltsvorschüsse auszuzahlen. Die Hereinbringung oblag zum Teil dem Kinder- und Jugendhilfeträger, zum Teil dem Präsidenten des OLG. Die Kinder- und Jugendhilfeträger hatten sowohl das Kindeswohl als auch die Regressinteressen des Bundes gegenüber den Unterhaltpflichtigen zu verfolgen. (TZ 12)

Durch die aufgeteilte Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie unterschiedliche Interessenslagen war keine alleinverantwortliche Zuständigkeit gegeben. (TZ 12)

Die OLG konnten unter bestimmten Voraussetzungen gemäß § 15 UVG gegen einen Beschluss auf Gewährung von Unterhaltsvorschüssen beim Pflegschaftsgericht Rekurs einbringen. Dadurch sollte die unrechtmäßige Gewährung von Unterhaltsvorschüssen — die den Bund beschweren — hintangehalten werden, und die finanziellen Interessen des Bundes sollten gewährleistet werden. Die überprüften OLG Linz und Wien machten von der Rekursmöglichkeit nur in untergeordnetem Ausmaß Gebrauch (drei bis 13 Rekurse auf je 1.000 Fälle gerechnet). (TZ 13)

Die Bestimmung des § 27 Abs. 3 UVG, wonach die OLG die Pflegschaftsgerichte zu informieren hatten, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Einbringung der Unterhaltsvorschussbeträge ungenügend erfüllte, kam in der Praxis nicht zur Anwendung. Weder die OLG noch die Pflegschaftsgerichte hatten eine Weisungsbefugnis gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern. (TZ 14)

Für die an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen lagen für die geschäftsmäßige Abwicklung Vorgaben in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Aktualität vor. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung erstellte eine Prozessbeschreibung für den Ablauf eines Unterhaltsvorschussfalles, welche für alle Bezirksverwaltungsbehörden galt. Die Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien erstellte keine Prozessbeschreibung, ein Qualitätshandbuch behandelte die Abläufe und Maßnahmen eines Unterhaltsvorschussfalles nur in Ansätzen. Die OLG Linz und Wien sowie die Einbringungsstelle OLG Wien verfügten über keine Prozessbeschreibung und mussten auf teils veraltete Vorgaben des BMJ zurückgreifen. (TZ 15)

AUSZAHLUNG UND HEREINBRINGUNG VON UNTERHALTSVORSCHÜSSEN

Der jährliche Auszahlungsbetrag an Unterhaltsvorschüssen stieg im Zeitraum 2009 bis 2014 um 27 % von rd. 106 Mio. EUR auf rd. 135 Mio. EUR an. Ursachen dafür waren insbesondere der mit der UVG-Novelle 2009 erleichterte Zugang zum Unterhaltsvorschuss aber auch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen. (TZ 16)

Die auf einem Unterhaltstitel beruhenden Vorschüsse betrugen im Durchschnitt im Jahr 2014 rd. 200 EUR monatlich. War der Unterhaltsschuldner unbekannten Aufenthalts oder in Haft wurden — aufgrund der dafür festgelegten Sätze — durchschnittlich um rd. 40 % bzw. rd. 20 % höhere Beträge ausbezahlt. Dadurch ergab sich eine Ungleichbehandlung zwischen Beziehern von Richtatzvorschüssen und jenen, die Titelvorschüsse bezogen. Damit war bei Richtatzvorschüssen im Vergleich zu Titelvorschüssen ein Mehraufwand in Höhe von rd. 2 Mio. EUR jährlich verbunden. (TZ 17)

In den OLG-Sprengeln Innsbruck und Linz lag der Anteil der wegen unbekannten Aufenthalts des Unterhaltsschuldners ausbezahlten Richtatzvorschüsse mit rd. 8 % markant höher als in Graz und Wien mit rd. 3 % bzw. rd. 1 %. Dies war wesentlich auf die unterschiedliche Praxis der Pflegschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln bei der Zuerkennung von Richtatzvorschüssen zurückzuführen und hatte wegen der im Durchschnitt um rd. 40 % höheren Anspruchsbeträge finanzielle Auswirkungen auf den Bund. (TZ 18)

Die Einbringungsquote bei den Unterhaltsvorschüssen stieg in Folge des mit der UVG-Novelle 2009 erleichterten Zugangs zwischen 2009 und 2012 zwar von 47,3 % auf 57,5 % deutlich an, blieb seither jedoch konstant. Während bei den Titelvorschüssen in den Jahren 2012 bis 2014 mehr als 60 % der ausbezahlten Beträge wieder hereingebracht werden konnten, lag die Einbringungsquote bei den Richtatzvorschüssen wegen unbekannten Aufenthalts bzw. Haft des Unterhaltsschuldners im Durchschnitt nur bei 8 % bzw. 3 %. (TZ 19)

Unterhaltsvorschüsse waren von ihrer Konzeption her Ersatzzahlungen des Bundes und dienten nicht dazu, den Unterhaltsschuldner zu entlasten. Mehr als 80 % der hereingebrachten Beträge entfiel auf die in der Regel bis zum vollendeten 18. Lebensjahr der Kinder dafür zuständigen Kinder- und Jugendhilfeträger. Konsequente Einbringungsmaßnahmen waren einerseits aufgrund steigender Auszahlungen und der damit verbundenen haushaltspolitischen Verantwortung sowie andererseits als wichtige Signalwirkung gegenüber den Unterhaltschuldndern wesentlich. (TZ 20)

ORGANISATION UND PERSONALEINSATZ

Die Kinder- und Jugendhilfeträger hatten einerseits die Interessen des Kindes zu vertreten und mussten andererseits die Regressansprüche des Bundes zur Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse wahren. Die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger setzten ihre Personalressourcen im Bereich der Rechtsvertretung dabei vorrangig für Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder ein. Konsequente Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen erfolgten lediglich in Schärding. (TZ 21)

Maßgebliche Gründe für die deutlich höheren Einbringungsquoten des Kinder- und Jugendhilfeträgers in Schärding (rd. 66 %) gegenüber Wien (rd. 36 %) und insbesondere Wels (rd. 29 %) lagen vor allem in der Intensität der gesetzten Einbringungsmaßnahmen, der organisatorischen Trennung der Hereinbringung von der Unterhaltssicherung und in den ausreichenden Personalressourcen. Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis von eingesetzten Personalressourcen und hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen war in Schärding mit 20 % deutlich günstiger als in den anderen überprüften Bezirksverwaltungsbehörden (30 % bzw. 34 %). (TZ 21)

Beim BMJ bzw. den Oberlandesgerichten lagen weder Berechnungen zum Personalbedarf für Unterhaltsvorschussangelegenheiten noch Arbeitsplatzbeschreibungen vor. Bezogen auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle standen dem OLG Linz höhere Personalressourcen als dem OLG Wien zur Verfügung. (TZ 22)

Die Anzahl der offenen Einbringungsersuchen für Unterhaltsvorschüsse an die Einbringungsstelle stieg seit 2009 von rd. 57.700 um rd. 23 % auf rd. 70.800 Ende 2014 an. Demgegenüber blieb der Personaleinsatz im gleichen Zeitraum mit drei Sachbearbeitern unverändert. Defizite bestanden insbesondere bei der bearbeitungsintensiven und Spezialkenntnisse erfordерnden Betreibung der Forderungen im Ausland. (TZ 23)

HEREINBRINGUNG DURCH DIE KINDER- UND JUGENDHILFETRÄGER

Der Magistrat Wels wies mit 29,2 % Einbringungsquote den bundesweit niedrigsten Wert überhaupt auf, die BH Schärding mit 65,5 % den vierthöchsten. Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien lag mit 36,0 % am unteren Ende der bundesweiten Reihung, damit aber etwa im Mittel der Dienststellen in Wien insgesamt. Wesentliche Ursachen für die unterschiedlichen Einbringungsquoten waren der unterschiedliche Einsatz von Personalressourcen und die Intensität von Einbringungs- und Kontrollmaßnahmen. Der Spitzenwert bei der Einbringungsquote in Schärding war auf die Spezialisierung bei der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse zurückzuführen. (TZ 24)

Das BMJ stellte den Ländern bzw. den Kinder- und Jugendhilfeträgern keine systematischen Daten zu den Unterhaltsvorschüssen bzw. deren Hereinbringung wie bspw. Fallzahlen oder Einbringungsquoten zur Verfügung. Diesen fehlten damit regelmäßige Vergleichsmöglichkeiten. (TZ 24)

Die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger verfügten über keine Ablaufbeschreibungen, wann welche Einbringungsmaßnahmen durch den jeweiligen fallbearbeitenden Sachbearbeiter zu setzen waren. Daten der Unterhaltsschuldner zum aktuellen Versicherungsverhältnis

mussten die Sachbearbeiter für jeden Fall einzeln beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger abfragen. Ein automatischer Datenaustausch existierte nicht. (TZ 25)

Die BH Schärding setzte ausreichende und zweckmäßige Einbringungsmaßnahmen. Diese Vorgangsweise spiegelte sich auch in der mit rd. 66 % hohen Einbringungsquote wider. Sie verfügte allerdings über keine standardisierten Kontrollen zu den durch den Mitarbeiter gesetzten Maßnahmen. (TZ 26)

Der Magistrat Wels setzte Einbringungsmaßnahmen nur unregelmäßig und es fehlte in diesem Bereich weitgehend eine Dienstaufsicht. Obwohl der Magistrat Wels seit dem Jahr 2010 eine Kanzleikraft einsetzte, welche die Zahlungsgänge überwachte und alle drei Monate die Akten von säumigen Unterhaltsschuldnern den zuständigen Sachbearbeitern zur weiteren Prüfung vorlegte, ging aus der Stichprobe des RH hervor, dass in vielen Fällen die Sachbearbeiter keine Einbringungsmaßnahmen setzten bzw. solche nicht dokumentierten. In einem Fall wurde eine Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet, weshalb es zu keiner Exekution kam. (TZ 27)

Die Leitende Rechtsvertreterin der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien führte periodische Kontrollen der Unterhaltsvorschussfälle durch. Einbringungsmaßnahmen trafen die Sachbearbeiter nicht immer unverzüglich und zeitnah. (TZ 28)

Kinder- und Jugendhilfeträger konnten wegen Verletzung der Unterhaltspflicht gemäß § 198 Strafgesetzbuch gegen Unterhaltsschuldner, die ihren Unterhaltszahlungen nicht nachkamen, eine Strafanzeige einbringen. Der Magistrat Wels nutzte diese Möglichkeit nur geringfügig. Dadurch schöpfte er eine wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Rückzahlungsquote für Unterhaltsvorschüsse nicht aus. (TZ 29)

HEREINBRINGUNG DURCH DIE OBERLANDESGERICHTE UND DIE EINBRINGUNGSSTELLE OLG WIEN

Die Einbringungsquote von Unterhaltsvorschüssen in der Zuständigkeit des Bundes lag in allen OLG-Sprengeln einheitlich bei rd. 10 %. Bei der Verteilung zwischen den OLG und der Einbringungsstelle bestanden allerdings deutliche Unterschiede. Das OLG Wien wies eine Einbringungsquote von rd. 4,2 % auf, das OLG Linz von nur 1,8 %. Grund für diesen Unterschied war im Wesentlichen, dass das OLG Wien nach Zuständigkeitsübergang selbst in bereits laufende Exekutions- und Insolvenzverfahren eintrat, während das OLG Linz in derartigen Fällen unmittelbar ein Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle richtete. Aus der Vorgehensweise des OLG Linz ergab sich bei Gesamtbetrachtung zwar kein finanzieller Nachteil für den Bund, sie bewirkte allerdings eine Verschiebung von Aufgaben (Überwachung

Zahlungseingang) und damit des Ressourceneinsatzes vom OLG zur Einbringungsstelle. (TZ 30, 31)

Die Oberlandesgerichte setzten abgesehen von Zahlungserleichterungen im Wesentlichen keine eigenständigen Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Die Zentralisierung weiterführender Maßnahmen, insbesondere zum Zweck der Exekutionsführung, bei der Einbringungsstelle ermöglichte eine Spezialisierung und die Erzielung von Synergien. (TZ 30, 31)

Bei den Haftvorschüssen war die unmittelbare Zuständigkeit der OLG für die Hereinbringung zweckmäßig. In den Fällen der Vorschussgewährung bei unbekanntem Aufenthalt entstanden durch den Zuständigkeitswechsel bei Bekanntwerden des Aufenthalts des Unterhaltsschuldners Doppelgleisigkeiten für die Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger und die OLG bzw. die Einbringungsstelle OLG Wien. Die Kinder- und Jugendhilfeträger verfügten im Gegensatz zu den OLG und der Einbringungsstelle allerdings über detaillierte Informationen zu den konkreten Fällen aus ihren Akten und mussten ohnehin laufend einen eventuellen Aufenthalt des Unterhaltsschuldners prüfen. (TZ 32)

Die OLG schrieben Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen erst bei nachweislicher Uneinbringlichkeit ab. Im Jahr 2014 betrugen die abgeschriebenen Forderungen 17,4 Mio. EUR, was bezogen auf die im gleichen Jahr ausbezahlte Gesamtsumme einer Abschreibungsquote von 13 % entsprach. Allerdings hatte die Einbringungsstelle OLG Wien damit eine große Zahl von Forderungen in Evidenz zu halten, bei denen teilweise bereits seit Jahrzehnten keine Rückzahlung erfolgt war. (TZ 33)

Die Einbringungsstelle OLG Wien setzte nach Übermittlung der Einbringungersuchen zeitnah die in Betracht kommenden Maßnahmen. In der weiteren Folge war die Intensität der Bearbeitung sehr unterschiedlich. Insbesondere stellte die Einbringungsstelle bei Aufenthalt des Schuldners im Ausland in der Regel keine Exekutionsmaßnahmen und setzte Einbringungsmaßnahmen nur in mehrjährigen Abständen. (TZ 34)

HEREINBRINGUNG IM AUSLAND

Das BMJ leistete den Kinder- und Jugendhilfeträgern bzw. den OLG bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland unzureichend Hilfestellung. Bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland ergaben sich zahlreiche Probleme auf allen beteiligten Ebenen (Kinder- und Jugendhilfeträger, OLG, Einbringungsstelle OLG Wien). Gründe dafür waren der bürokratische Aufwand, fehlendes Know-how, unzureichende Hilfestellung durch das BMJ und mangelnde Kooperation anderer Staaten. (TZ 35 bis 38)

IKT–UNTERSTÜTZUNG UND DATENLAGE

Bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern waren unterschiedliche IKT–Applikationen zur Unterstützung in Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingesetzt. In Oberösterreich waren die Magistrate der Städte mit eigenem Statut nicht in das landesweit bei den Bezirkshauptmannschaften verwendete IKT–System eingebunden. Bei der Stadt Wels lag für die im Zusammenhang mit den Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT–Applikation keine Dokumentation vor. (TZ 39)

Beim BMJ fehlte nach Ruhestandsversetzung der zuständigen Sachbearbeiterin Ende 2014 eine kompetente zentrale Ansprechstelle für die zur Zahlungs– und Verrechnungsabwicklung von Unterhaltsvorschüssen eingerichtete Applikation UV („Verfahren Unterhaltsvorschüsse“). (TZ 40)

Die Einbringungsstelle OLG Wien war nicht in die Applikation UV integriert, sondern verwendete für die Verrechnung der rückbezahlten Unterhaltsvorschüsse ihre eigene für alle Einbringungsaufgaben einheitliche Applikation. Dadurch war zusätzlicher Bearbeitungsaufwand notwendig und die Kontrolle bzw. Abstimmung des Verrechnungskontos bei der Einbringungsstelle erschwert. (TZ 41)

Die mit einem Unterhaltsvorschussverfahren befassten Stellen erfassten die gleichen Daten mehrfach. Daten zu Staatsbürgerschaft und Geschlecht der beteiligten Personen (vor allem der Unterhaltsschuldner) waren in der Applikation UV jedoch nicht vollständig vorhanden, weil diese nicht verpflichtend einzutragen waren. Aus einer Auswertung des RH ging hervor, dass ab dem Jahr 2002 der Anteil an unvollständigen Daten zur Staatsbürgerschaft der Unterhaltschuldner und Zahlungsempfänger rd. 25 % bzw. rd. 23 % und zum Geschlecht rd. 1 % bzw. rd. 2 % betrug. Statistiken in Bezug auf Geschlecht und Staatsbürgerschaft der beteiligten Personen waren aufgrund fehlender Eintragungen sowie nicht historisierter Daten nur bedingt aussagekräftig. Aufgrund der nicht gesicherten Datenlage war es dem BMJ somit nur beschränkt möglich, zielgruppendifferenzierte Analysen für ein wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln, wie z.B. Eintreibungsmaßnahmen von im Ausland lebenden Unterhaltsschuldern, durchzuführen. (TZ 42)

INTERNE KONTROLLSYSTEME (IKS)

Obwohl im Jahr 2014 rd. 135 Mio. EUR an Unterhaltsvorschüssen ausbezahlt wurden, verfügte keine der überprüften Stellen über ein umfassendes IKS. Es waren lediglich Elemente eines IKS in unterschiedlich starker Ausprägung vorhanden. Bei der BH Schärding und beim Magistrat Wels waren keine Risikoanalyse oder Kontrollmechanismen festgelegt. Beim Magistrat Wien war keine Prozessbeschreibung für Unterhaltsvorschussfälle vorhanden. Die OLG Linz und Wien

und die Einbringungsstelle OLG Wien hatten weder eine Risikoanalyse noch Prozessbeschreibungen noch Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen. (TZ 44)

Bei den überprüften Stellen konnten unterschiedliche Risikoansätze bestehen; bspw. bei den OLG die Vermeidung ungerechtfertigter Auszahlungen und von Missbrauch, bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern die Vermeidung von Haftungsrisiken und Missbrauch einerseits sowie die Sicherung des Kindeswohls andererseits. (TZ 44)

Die bei der haushaltsmäßigen Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete Applikation UV stellte ein grundsätzlich funktionierendes System mit implementierten internen Kontrollmaßnahmen dar. Es fehlte allerdings eine schriftliche Dokumentation der Applikation im Sinne der haushaltrechtlichen Bestimmungen (Verfahrensvorschrift). Weiters war keine Info-User-Rolle vorgesehen. (TZ 45)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ und BMFJ

(1) In Zusammenarbeit mit den Ländern wäre darauf hinzuwirken, dass eine grundlegende Regelung für die Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) nicht mittels Unterhaltsvorschüssen sondern gegebenenfalls im Rahmen der bedarfsoorientierten Mindestsicherung getroffen wird.
(TZ 8)

(2) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse aufgrund der dort angesiedelten Kompetenzen beim BMJ zusammengeführt wird. (TZ 9, 12)

BMJ

(3) Zur Wahrung der finanziellen Interessen des Bundes und aus generalpräventiven Gründen wären Rekursmöglichkeiten gemäß § 15 Unterhaltsvorschussgesetz von den Oberlandesgerichten (OLG) regelmäßig zu prüfen und gegebenenfalls stärker zu nutzen. (TZ 13)

(4) Es wäre auf eine praxisgerechtere Bestimmung als derzeit mit § 27 Abs. 3 Unterhaltsvorschussgesetz vorliegend hinzuwirken, um bei ungenügend erfüllten Hereinbringungen von Unterhaltsvorschussbeträgen durch den Kinder- und Jugendhilfeträger steuernd eingreifen zu können. (TZ 14)

(5) Prozessbeschreibungen zum Vollzug der Unterhaltsvorschussfälle für die OLG und für die Einbringungsstelle OLG Wien wären zu erarbeiten. (TZ 15, 44)

(6) Es wären aktualisierte und einheitliche Vorgaben für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen durch die OLG sowie die Einbringungsstelle OLG Wien zu erteilen. (TZ 15)

(7) Die Höhe der Richtatzvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt oder Haft des Unterhaltschuldners sollte mit dem Ziel der Gleichstellung der Bezieher von Richtatz- und Titelvorschüssen evaluiert werden. (TZ 17)

(8) Es sollten die Gründe für die unterschiedliche Praxis der Pflegschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln bei der Zuerkennung von Unterhaltsvorschüssen wegen unbekannten Aufenthalts des Unterhaltsschuldners evaluiert und auf eine einheitliche Vorgangsweise hingewirkt werden. (TZ 18)

(9) Es sollten operationale Ziele für die Hereinbringung mit den OLG vereinbart und Richtwerte für den Personalbedarf erstellt werden. (TZ 22)

(10) Arbeitsplatzbeschreibungen für den Bereich Unterhaltsvorschuss bei den OLG wären zu erstellen. (TZ 22)

(11) Im Rahmen der bei der Einbringungsstelle OLG Wien spezialisierten Bearbeitung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland sollten die für die einzelnen Staaten jeweils in der Praxis zielführende Vorgehensweise herausgearbeitet, die Einbringungschancen je nach Staat bewertet und darauf basierend Prioritäten gesetzt werden. (TZ 23, 38)

(12) Das Erfahrungswissen der Einbringungsstelle OLG Wien als zentrale Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland sollte den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Form allgemeiner Anleitungen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 23)

(13) Nach einer ausreichenden Probezeit wären die Einbringungserfolge durch den Einsatz eines für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland spezialisierten Sachbearbeiters in der Einbringungsstelle OLG Wien zu evaluieren. (TZ 23, 38)

(14) Den Ländern bzw. den Kinder- und Jugendhilfeträgern sollten regelmäßig steuerungsrelevante Informationen zur Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, z.B. Fallzahlen und Einbringungsquoten, zur Verfügung gestellt werden. (TZ 24)

(15) Die Umsetzung eines automatischen Datenaustauschs mit den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Unterhaltsvorschussfällen wäre unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen und gegebenenfalls



Verhandlungen mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger aufzunehmen. (TZ 25)

(16) Es sollte eine Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes angestrebt werden, mit der aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit den Kinder- und Jugendhilfeträgern auch bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen bis zur Volljährigkeit der Kinder übertragen wird. (TZ 32)

(17) Es sollten Kriterien für die Abschreibung von Forderungen, bei denen über einen langen Zeitraum keine Rückzahlungen erfolgen und keine Aussicht auf erfolgreiche Hereinbringung besteht, festgelegt werden. Anhand dieser sollte die Einbringungsstelle OLG Wien anlassbezogen oder bei regelmäßigen Durchsichten entsprechende Abschreibungen veranlassen. (TZ 33)

(18) Den Unterhaltsvorschuss einbringenden Stellen (OLG, Kinder- und Jugendhilfeträger) sollte Hilfestellung für die Exekutionsführung im Ausland geleistet werden. Diese könnte in Form von praxisbezogenen Handlungsanleitungen, Musterschreiben und Formularen sowie Checklisten erfolgen. (TZ 35)

(19) Die Länder sollten koordinierend unterstützt werden, damit diese bei der Weiterentwicklung der Unterhaltsapplikationen ihre Erfahrungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse einbringen und gegenseitig nutzen können. Im Sinne einer Effizienzsteigerung sollte dabei darauf hingewirkt werden, dass die Länder die Daten der Unterhaltsvorschussverrechnung vollständig automationsunterstützt übermitteln. (TZ 39)

(20) Es wäre zentral eine umfassende Fachkompetenz für die Applikation UV aufzubauen und vollverantwortlich die Zuständigkeit dafür zu übernehmen. (TZ 40)

(21) Bei Änderungen oder Weiterentwicklungen im Bereich Unterhaltsvorschüsse wären die Vorgaben zur Umsetzung in der Applikation UV schriftlich zu definieren sowie das bestehende Anwenderhandbuch insbesondere auch im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu vervollständigen. (TZ 40)

(22) Die Verrechnung der Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle sollte in die Applikation UV integriert werden. (TZ 41)

(23) Es wäre zu gewährleisten, dass Daten zu Staatsbürgerschaft und Geschlecht der an einem Unterhaltsvorschuss beteiligten Personen in der Applikation UV verpflichtend erfasst werden. (TZ 42)

(24) Daten zum Unterhaltsvorschuss sollten kontinuierlich und konsequent geschlechter- und herkunfts differenziert erhoben, ausgewertet und dargestellt werden. (TZ 42)

(25) Im Zuge einer Weiterentwicklung der Applikation UV wäre eine Historisierung der personenbezogenen Daten unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Aspekten zu prüfen. (TZ 42)

(26) Es wäre ein umfassendes Internes Kontrollsyste m für den Bereich Unterhaltsvorschuss aufzubauen. (TZ 44)

(27) Es wäre eine Verfahrensvorschrift für die bei der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT–Applikation im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu erstellen. Diese sollte das Rollen– und Berechtigungskonzept, die hinterlegten Prüfroutinen und Kontrollmechanismen, die Festlegung der Aufgaben– und Verantwortungsbereiche sowie die Maßnahmen zur Daten– und Ausfallsicherheit darstellen. (TZ 45)

(28) In der Applikation UV sollte eine Info–User–Rolle eingerichtet werden. (TZ 45)

BMFJ

(29) In Abstimmung mit dem BMJ bzw. der Einbringungsstelle OLG Wien sollte die Werthaltigkeit (Einbringlichkeit) der von der Einbringungsstelle betriebenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen von Grund auf bewertet werden. Auf dieser Basis wären der Anteil der voraussichtlich nicht einbringlichen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen entsprechend der tatsächlichen Einbringungswahrscheinlichkeit neu zu berechnen und die Nettoforderungen in der Vermögensrechnung des Bundes realistisch darzustellen. (TZ 10)

(30) Es sollten ressortübergreifende und koordinierende Gespräche mit dem BMJ geführt werden, um die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zu verbessern. (TZ 11)

(31) Der Ressourcen–, Ziel– und Leistungsplan wäre spätestens einen Monat nach Kundmachung des Bundesfinanzgesetzes festzulegen. (TZ 11)

Land Oberösterreich, Stadt Wien und Stadt Wels

(32) Es wäre sicherzustellen, dass bei den Kinder– und Jugendhilfeträgern die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen bestehen, um durch eine Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen die Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen anzuheben. (TZ 21)

(33) Es sollten Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen erstellt werden, um eine einheitliche und effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen.

(TZ 25)

(34) Es wäre ein umfassendes Internes Kontrollsysteem für den Bereich Unterhaltsvorschuss aufzubauen. (TZ 44)

Land Oberösterreich und Stadt Wien

(35) Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland wären zu setzen. Diese könnten in der verbesserten Aus- und Fortbildung aller zuständigen Sachbearbeiter oder im Aufbau spezialisierter Sachbearbeiter in ausgewählten Bezirksverwaltungsbehörden bzw. Regionalstellen als Ansprechstellen der Kinder- und Jugendhilfeträger bestehen. (TZ 36, 37)

Stadt Wien und Stadt Wels

(36) Die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen wäre zu erhöhen. (TZ 27, 28)

Land Oberösterreich

(37) Die Einbindung der Magistrate in die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe wäre voranzutreiben. (TZ 39)

Stadt Wien

(38) Es wäre eine Prozessbeschreibung für den Ablauf von Unterhaltsvorschussfällen zu erstellen. Diese sollte alle relevanten inhaltlichen und terminlichen Maßnahmen enthalten. (TZ 15)

Stadt Wels

(39) Bei Unterhaltsvorschussfällen wären Kontrollen und eine entsprechende Dokumentation vorzunehmen. (TZ 27)

(40) Es wäre zu prüfen, warum in einem Fall die Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet wurde, weshalb es zu keiner Exekution kam. (TZ 27)

(41) Bei Vorliegen der Voraussetzungen wäre die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht stärker zu nutzen. (TZ 29)

(42) Die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe sollte mittelfristig übernommen werden. (TZ 39)



ERSTELLUNG DES GRÜNEN BERICHTS

Die Erstellung des vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes verpflichtend vorzulegenden Grünen Berichts über die Entwicklung und wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft verursachte jährliche Kosten in der Höhe zwischen rd. 3,5 Mio. EUR und rd. 3,8 Mio. EUR (in den Jahren 2010 bis 2014). Einen Großteil davon (rd. 3,1 Mio. EUR) erhielt eine externe Wirtschaftstreuhandgesellschaft (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) insbesondere für die Erhebung von Einkommensdaten bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben. Das BMLFUW betraute dieses Unternehmen seit mehr als 55 Jahren mit diesen Tätigkeiten. Trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht konnte kein Wettbewerb erzielt werden; nicht zeitgerechte Ausschreibungen, keine ausreichend detaillierten Leistungsbeschreibungen und spezifische Ausschreibungserfordernisse führten dazu, dass keine weiteren (gültigen) Angebote vorgelegt wurden.

Die Methodik der Einkommenserhebung und –auswertung wichen deutlich von jener der EU-weiten Einkommenserhebung bei landwirtschaftlichen Betrieben sowie der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bundesanstalt Statistik Österreich ab, sodass die Ergebnisse nicht vergleichbar waren. Durch Einschränkungen bei der Auswahl der Betriebe, die den Fokus verstärkt auf Nebenerwerbsbetriebe lenkten, war die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts nicht gewährleistet.

Angesichts der hohen jährlichen Kosten stellte das BMLFUW selbst immer wieder Reformüberlegungen an, strukturelle Umsetzungsschritte mit Kosteneinsparungseffekten wurden bisher aber nicht gesetzt.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung, der organisatorischen Abwicklung, der Vergaben und der Kosten der Erstellung des Grünen Berichts sowie der Kostenentwicklung in den vergangenen Jahren. (TZ 1)

INHALT DES GRÜNEN BERICHTS UND RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Das BMLFUW erstellte auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes jährlich den Grünen Bericht; dieser enthielt eine Analyse der agrarwirtschaftlichen Entwicklung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation der österreichischen Landwirtschaft und stellte die Entwicklung des

Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich dar. Die Einkommen waren nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien (Haupt- bzw. Nebenerwerb) und von Bergbauernbetrieben sowie von Betrieben in benachteiligten förderungswürdigen Gebieten gegliedert. (TZ 2)

Der Grüne Bericht bildete damit eine wichtige Grundlage der österreichischen Agrarpolitik, für Entscheidungsträger, Interessensvertretungen und Institutionen im Bereich der Landwirtschaft. Die Daten des Grünen Berichts, insbesondere die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, standen jedoch erst im Herbst des Folgejahres als Grundlage für budgetpolitische Diskussionen und Entscheidungen zur Verfügung. (TZ 2)

Der Grüne Bericht war über die Homepage des BMLFUW abrufbar. Daher war die Reduzierung der Druckexemplare positiv. (TZ 2)

ERMITTlung DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN

Für den Grünen Bericht führten rd. 2.200 landwirtschaftliche Betriebe freiwillig Aufzeichnung in Form der doppelten Buchführung zur Darstellung der Entwicklung des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe. Da dem forstwirtschaftlichen Bereich bei der nationalen Betriebsstruktur nach Angabe des BMLFUW eine wesentliche Rolle zukam, beauftragte das BMLFUW zusätzlich auch Erhebungen bei rd. 110 forstwirtschaftlichen Betrieben. Das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben ging aus den Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes 1992 nicht hervor. (TZ 3)

Für die Einkommenserhebung wurde die Grundgesamtheit aller Betriebe hinsichtlich einiger struktureller Kriterien deutlich eingeschränkt: Seit 2010 wurden ausschließlich Betriebe berücksichtigt, die einen Gesamtstandardoutput über 8.000 EUR und unter 350.000 EUR aufwiesen, deren Forstfläche 500 ha nicht überstieg und bei denen der Anteil des Standardoutputs im Bereich Gartenbau nicht größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war. Damit waren insgesamt nur rd. 60 % der landwirtschaftlichen Betriebe abgedeckt. Die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts war insofern nicht gewährleistet, als das BMLFUW durch die zahlreichen Einschränkungen bei der Grundgesamtheit den Fokus verstärkt auf Nebenerwerbsbetriebe legte und selbst Bedenken hinsichtlich einer repräsentativen Darstellung der landwirtschaftlichen Einkommen äußerte. Insbesondere die — in Abweichung von der Methodik des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) auf EU-Ebene — vorgenommene Einschränkung der Grundgesamtheit durch Festlegung einer Obergrenze war fachlich nicht ausreichend begründet. (TZ 3)

Auch die Bundesanstalt Statistik Österreich führte jährlich eine Ermittlung des Einkommens in der Landwirtschaft in Form der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung auf EU-rechtlicher Basis durch. Diese Daten flossen in die volkswirtschaftliche Statistik der EU ein. Im Gegensatz zum Grünen Bericht erfolgte bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Einschränkung der Grundgesamtheit, sie erfasste allerdings ausschließlich Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und traf keine Aussagen über das Gesamteinkommen oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung standen früher als die Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe im Grünen Bericht zur Verfügung und konnten somit in aktuellen wirtschaftlichen und politischen Konzepten und Diskussionen Berücksichtigung finden. Hingegen ermöglichten die Einkommensdaten des Grünen Berichts aufgrund der Klassifizierung der Grundgesamtheit differenziertere Auswertungen im Hinblick auf regionalspezifische Kriterien und unterschiedliche Betriebsformen (z.B. für Bergbauerngebiete). (TZ 3)

Daneben bestand auf Ebene der EU ein weiteres Instrument zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens. Das INLB sollte die betriebswirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe der EU darstellen. Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden der Buchführungsergebnisse in Österreich und in der EU waren die auf EU-Ebene ermittelten Ergebnisse für Österreich nur bedingt mit jenen des Grünen Berichts vergleichbar. Darüber hinaus existierten zahlreiche Unterschiede in der Definition der Kennzahlen bzw. Standardvariablen bzw. Unterschiede in den Buchhaltungsvorschriften. (TZ 3)

Alle drei Systeme der Ermittlung von Einkommen in der Landwirtschaft wiesen wesentliche methodische und strukturelle Unterschiede auf und führten wie beim Grünen Bericht und beim INLB zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Durch die gemeinsame Datenerhebung für den Grünen Bericht und das INLB wurden vorhandene Synergien bereits genutzt. Es gab im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen bisher keine ausreichenden Erläuterungen zum methodischen und strukturellen Hintergrund sowie zu Abweichungen von den Ergebnissen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung. (TZ 3)

ZUSTÄNDIGKEITEN

An der Erstellung des Grünen Berichts waren neben den freiwillig buchführenden Betrieben zahlreiche Fachabteilungen des BMLFUW, die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und die Landwirtschaftskammern beteiligt, und es wirkten zahlreiche externe Institutionen, wie z.B. die Bundesanstalt Statistik Österreich und die Agrarmarkt Austria, mit. Insbesondere bei den Tätigkeiten der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft bestanden zahlreiche Schnittstellen, die ein enges und koordiniertes Zusammenwirken erforderten. (TZ 4)

ABLAUF DER ERSTELLUNG DES GRÜNEN BERICHTS

Die Erstellung des Grünen Berichts dauerte insgesamt zwei Jahre. Kernstück des Prozesses war die Erhebung der Buchführungsdaten durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. Dem vorgelagert waren Tätigkeiten zur Auswahl, Werbung und Einschulung der Betriebe. Im Anschluss an die Erhebungen erfolgte die statistische Auswertung der Ergebnisse sowie deren Aufbereitung und Kommentierung. (TZ 5)

Die methodischen Grundlagen hatte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft laufend weiterentwickelt. Es bestand sowohl für den Grünen Bericht als auch für das INLB eine enge operative Verknüpfung zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. Neben den zahlreichen Schnittstellen bei der Erstellung des Grünen Berichts mussten auch wechselseitig abhängige Tätigkeiten der beteiligten Akteure aufeinander abgestimmt werden. Da damit auch ein erhöhter Abstimmungsaufwand erforderlich war, bestand ein Optimierungspotenzial im Prozessablauf. So waren der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung Aufgaben übertragen, die auch von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft wahrgenommen werden könnten (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.). Eine weitergehende Verlagerung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte daher zu einer Reduzierung von Schnittstellen und des damit verbundenen Abstimmungsaufwands führen. (TZ 5)

GRÜNE BERICHTE DER BUNDESLÄNDER

Die Bundesländer erstellten auf Basis ihrer jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen eigene Grüne Berichte mit länderspezifischen Schwerpunkten. Das BMLFUW unterstützte die Länder bei der Erstellung ihrer Berichte durch die Bereitstellung von Daten zu den Förderungen bzw. Einkommenstabellen. (TZ 6)

VERGABE VON EXTERNEN LEISTUNGEN

Vergabe von Buchführungsarbeiten

Das BMLFUW erzielte trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht keinen Wettbewerb, weil stets immer nur ein und dasselbe Wirtschaftstreuhandunternehmen (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) als einziger zugelassener Bieter bei den Vergabeverfahren zum Zuge kam und diesen (oder einen ähnlichen) Auftrag bereits seit mehr als 55 Jahren erhielt. Ohne Wettbewerb war nach Ansicht des RH das mit einem Vergabeverfahren einhergehende Ziel nicht zu erreichen, eine möglichst

wirtschaftliche und marktkonforme Lösung für beauftragte Leistungen zu erzielen. Das BMLFUW war somit vom Angebot (in der Höhe von rd. 12,4 Mio. EUR (Ausschreibung 2010)) des einzigen bietenden Unternehmens abhängig. (TZ 7)

Das BMLFUW hatte dennoch keine erkennbaren Schritte gesetzt, um die langjährige Abhängigkeit von dem einzigen anbietenden Unternehmen zu beenden. Bemühungen, einen Wettbewerb durch die Teilnahme weiterer Unternehmen an den Vergabeverfahren herzustellen, waren nicht erkennbar. (TZ 7)

Das Verhältnis zwischen dem BMLFUW und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ging aufgrund der jahrzehntelang gewachsenen Strukturen über ein gewöhnliches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis hinaus. Insbesondere die Beziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im September 2014 zur Frage der Neuausschreibung war im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot im Vergaberecht kritikwürdig. (TZ 7)

Bei den in den Jahren 2006, 2010 und 2014 durchgeführten Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht führte das BMLFUW die Vergabeverfahren nicht rechtzeitig (stets im letzten Jahr einer noch laufenden Ausschreibungsperiode) durch und gab damit verspätet die Zuschlagsentscheidungen ab. An den Ausschreibungen interessierte Unternehmen hätten ausreichend Vorlaufzeit benötigt, um Fachpersonal auszubilden und EDV-Lösungen zu entwickeln. Der späte Zeitpunkt des Abschlusses der Vergabeverfahren war ein wesentlicher Grund für potenzielle Mitbewerber, nicht an diesen Vergabeverfahren teilzunehmen. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachte bei der Erstellung der Grünen Berichte 2008, 2012 und 2016 durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren rund ein halbes Jahr ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis einer verpflichtend durchzuführenden Ausschreibung Leistungen für das BMLFUW. (TZ 8)

Es fehlte ein detaillierter Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis. Das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter stellte ein weiteres Ausschreibungshindernis zur Herstellung eines Wettbewerbs dar, weil diese Bedingung von potenziellen Mitbütern ohne Aufbau eines entsprechenden Mitarbeiterstocks nicht erfüllt werden konnte. Die Versuche, Kosten über eine Reduzierung der teilnehmenden Betriebe in den Vergabeverfahren einzusparen, waren auch aufgrund des fehlenden Wettbewerbs erfolglos. (TZ 8)

Zudem fehlte die Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots. Bei der Bestbieterermittlung bestand die Gefahr einer willkürlichen kommissionellen Bewertung der Zuschlagskriterien (mit Ausnahme des Preises) mangels Regelung der für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte. (TZ 8)

Aufgrund der aufgezeigten Mängel kam kein Wettbewerb zustande und das BMLFUW kam somit dem im Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG) verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nach. (TZ 8)

Im Zuge der Vergabeverfahren wurden nicht nur unmittelbar auf § 9 Landwirtschaftsgesetz gestützte Kernleistungen, sondern auch Zusatzleistungen (bspw. die Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“, Auszahlung der Buchführungsprämien) vergeben. Das Leistungsverzeichnis verlangte weder eine Kalkulation der aufzuwendenden Stunden noch der anfallenden Reisekosten für die einzelnen Leistungen. Ebenso forderte das BMLFUW keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und der entstandenen Reisekosten. Dem BMLFUW war es mangels der Vorgabe einer Kalkulationsverpflichtung in den Ausschreibungsbedingungen (Leistungsverzeichnis) und ohne Leistungsnachweis nicht möglich zu überprüfen, ob die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachten Leistungen in wirtschaftlicher Hinsicht zu einem am Markt üblichen Preis angeboten wurden. (TZ 9)

Außerdem beauftragte das BMLFUW die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mit zahlreichen Zusatzleistungen ohne gesetzliche Grundlage. Dazu zählten die Erstellung von Jahresabschlüssen, die den teilnehmenden landwirtschaftlichen Betrieben kostenfrei zur Verfügung gestellt wurden oder die Erstellung der Publikation „Buchführungsgergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“, deren Textteil vom Grünen Bericht übernommen wurde. (TZ 9)

Die vereinbarte Pauschalvergütung erhöhte sich zwischen den Ausschreibungen 2002 und 2006 um 7,70 % und zwischen den Ausschreibungen 2006 und 2010 um 6,78 % bei (fast gleichem) Leistungsumfang, da die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei der Berechnung der Pauschale offenbar nur die Personalkostensteigerungen, nicht jedoch mögliche Einsparungen durch einen vermehrten EDV-Einsatz und durch Lernkurveneffekte berücksichtigte. Somit war der kalkulierte Personalaufwand für die Datenerhebung für den RH nicht plausibilisierbar und stand nicht in Relation zu dem Leistungserfordernis. (TZ 10)

Es gab zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass die Pauschalvergütungen für die Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wirtschaftlich nicht angemessen waren. Insbesondere waren die vom RH ermittelten hohen durchschnittlichen Kosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR für die Datenerfassung und die Aufbereitung der Hauptabschlüsse anzuführen. Dabei war zu berücksichtigen, dass es sich nicht um Fachkräfte mit akademischem Abschluss handelte und dass diese Mitarbeiter nach Angaben des BMLFUW mit diesen Tätigkeiten — zumindest teilweise — nicht voll ausgelastet waren und auch für andere Leistungen herangezogen wurden. (TZ 10)



Vergabe von Druck- und Grafikleistungen

Das BMLFUW vergab jährlich einen Druckauftrag zur Ausfertigung des Grünen Berichts. Es hatte seit dem Jahr 2005 das gleiche Unternehmen mit dem Druck des Grünen Berichts beauftragt, ohne die Preisangemessenheit der Druckaufträge regelmäßig zu überprüfen. Die Druckkosten waren allein von 2013 auf 2014 um rd. 14 % gestiegen; dies widerlegte die Ansicht des BMLFUW, es habe seit der Ausschreibung im Jahr 2005 ein konstantes Niveau der Angebote und keine wesentlichen Teuerungen gegeben. Zudem hatte das BMLFUW auch die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung des Grünen Berichts weder durch Vergleichsangebote noch durch Preislisten dokumentiert. (TZ 11)

KOSTEN DER ERSTELLUNG DES GRÜNEN BERICHTS

Überblick über die Kostenentwicklung

Die jährlichen Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts stiegen im überprüften Zeitraum von rd. 3,5 Mio. EUR auf rd. 3,8 Mio. EUR. Einen wesentlichen Teil der Arbeiten für den Grünen Bericht vergab das zuständige Ressort an externe Auftragnehmer (durchschnittlich rd. 91 % der Gesamtkosten), interne Kosten entstanden im BMLFUW sowie bei nachgeordneten Dienststellen. Während die externen Kosten im überprüften Zeitraum um rd. 6 % anstiegen, war bei den internen Kosten eine signifikante Erhöhung um rund ein Drittel zu verzeichnen — dies insbesondere vor dem Hintergrund der eingeschränkten Repräsentativität der Einkommensergebnisse und der fehlenden Plausibilisierung der erbrachten Leistungen. (TZ 12)

Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
externe Kosten	in EUR					in %
Datenerhebung und -aufbereitung (inkl. Zusatzleistungen)	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
Buchführungsprämien	248.330	248.420	245.020	240.480	238.820	- 3,8
Druckkosten	23.602	23.138	25.177	21.782	24.723	4,8
Layout		720	1.296	1.824	1.140	58,3
Reisekosten § 7-Kommission	3.569	2.937	2.931	3.283	3.541	- 0,8
Portokosten	3.440	3.440	3.955	1.950	1.900	- 44,8
Summe	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9

Quellen: BMLFUW; RH

Eine Evaluierung der inhaltlichen Erfordernisse und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad und den Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und tabellarischen Darstellungen lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 12)

Externe Kosten

Die externen Kosten waren 2014 auf rd. 3,4 Mio. EUR angestiegen. Die wesentlichen Kostenfaktoren stellten die Datenerhebung und -aufbereitung (rd. 92 %) sowie die an die buchführenden Betriebe ausbezahlten Prämien (rd. 7 %) dar. (TZ 13)

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt jährlich rd. 2,49 Mio. EUR für die Datenbeschaffung bei rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben. Für die Aufbereitung der Hauptabschlüsse (Aufbau eines elektronischen Datenbestands inkl. Erstellung der Tabellen für den Grünen Bericht) und für die Kommentierung der Ergebnisse im Grünen Bericht war weiters ein Entgelt von 398.160 EUR vereinbart. Die Kosten für die Betreuung der buchführenden Betriebe beliefen sich somit im überprüften Zeitraum auf rd. 1.300 EUR je landwirtschaftlichen Betrieb pro Jahr. Ein internationaler Vergleich ergab, dass diese Kosten hoch waren (z.B. Schweden: 200 bis 300 EUR, Deutschland: 326 EUR, Dänemark: 400 EUR; in den anderen EU-Staaten führten mehrheitlich staatliche Stellen selbst die Einkommenserhebung durch). Die Kostenhöhe war größtenteils mit der fehlenden Buchführungspflicht in Österreich begründet. (TZ 14)

Das Landwirtschaftsgesetz sah eine freiwillige Mitwirkung der landwirtschaftlichen Betriebe an der Erhebung der Buchführungsergebnisse vor. Als Anreiz gewährte das BMLFUW jenen Landwirten, die ihre Buchführungsunterlagen zur Auswertung für den Grünen Bericht bereitstellten, eine Buchführungsprämie, die im Wege der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ausbezahlt wurde. Betriebe erhielten im ersten Jahr ihrer Teilnahme 70 EUR, im zweiten Jahr 90 EUR und ab dem dritten Jahr 110 EUR für die Bereitstellung ihrer Buchführungsaufzeichnungen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für die Prämie im überprüften Zeitraum auf jährlich durchschnittlich 244.000 EUR. Insbesondere die Kosten von jährlich rd. 14.400 EUR (gemäß Ausschreibung 2010), die die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung für die Auszahlung der Prämien an die buchführenden Betriebe erhielt, waren hoch. Das BMLFUW konnte keine rechtliche Grundlage für die Gewährung der Prämien vorlegen. (TZ 15)

Auch die Erstellung von Jahresabschlüssen für die buchführenden Betriebe war nicht für den Grünen Bericht nach § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992 (LWG 1992) erforderlich, sondern stellte nur einen Anreiz für die Teilnahme der Betriebe dar. (TZ 15)

Interne Kosten

Zusätzlich zu den externen Kosten entstanden beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen intern für die Erstellung des Grünen Berichts Kosten zwischen rd. 292.000 EUR und rd. 386.000 EUR. Der Personaleinsatz in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft stieg zwischen 2010 und 2014 von 5,5 Personenmonaten auf 19,5 Personenmonate. Der Anstieg der Kosten in den Jahren 2012 und 2013 (von rd. 55.600 EUR im Jahr 2011 auf rd. 106.000 EUR im Jahr 2012 bzw. rd. 109.000 EUR im Jahr 2013) war laut BMLFUW auf die Umstellung auf den neuen Streuungsplan, die Anpassung der Software und die Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems zurückzuführen. Die bei der Bundesanstalt für Bergbauernfragen entstandenen Kosten für die Homepage setzten sich aus Personalkosten und der Internet-Gebühr zusammen. (TZ 16)

Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übermittelte die Leistungsabrechnung mangels Verpflichtung zur Vorlage detaillierter Nachweise im Werkvertrag in Form pauschalierter Quartalsabrechnungen. Es erfolgte weder eine Information über die erbrachten Leistungen noch ein Nachweis des entstandenen Aufwands. Das BMLFUW führte keine Plausibilisierung der Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bezogen auf den in Rechnung gestellten Betrag und keine Kontrolle der sachlichen Richtigkeit im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz durch. (TZ 17)

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung organisierte jährlich für die zuständige Fachabteilung im BMLFUW Besuche bei landwirtschaftlichen Betrieben, die Kontrollzwecken dienen sollten. Die Betriebsbesichtigungen waren jedoch nicht für Kontrollzwecke geeignet, weil diese vom Auftragnehmer organisiert wurden. Es war weder der Prozess der Auswahl der Betriebe noch der Ablauf und der Inhalt der Betriebsbesuche dokumentiert. (TZ 17)

REFORMÜBERLEGUNGEN

Bisherige Szenarien

Das BMLFUW erwog aus Kosten- und Effizienzgesichtspunkten wiederholt Änderungen bei der Erstellung des Grünen Berichts. Die Reformüberlegungen des BMLFUW betrafen bspw. eine Verlagerung von Aufgaben der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft oder eine Reduzierung der buchführenden Betriebe. Das BMLFUW hatte die zumindest seit dem Jahr 2002 aufgrund hoher Kosten bestehenden

Reformüberlegungen trotz vorliegender Konzepte bisher noch nicht durchkalkuliert und umgesetzt. (TZ 18)

Datenbeschaffung durch die
Bundesanstalt Statistik Österreich

Im BMLFUW gab es bislang keine Überlegungen, die Bundesanstalt Statistik Österreich mit der Erhebung der landwirtschaftlichen Einkommen für den Grünen Bericht zu beauftragen, obwohl sie durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits über entsprechendes Fachwissen verfügte. (TZ 19)

Weitere Vorgangsweise

Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durchgeführte Vergabeverfahren für die Buchführungsarbeiten sah einen Beauftragungszeitraum von zwei Jahren mit der Verlängerungsoption für ein Jahr vor. Demnach waren eine neuerliche Ausschreibung der externen Leistungen bzw. eine strukturelle Änderung des Erhebungs- und Auswertungsprozesses für den Grünen Bericht frühestens ab dem Grünen Bericht 2018 möglich. (TZ 20)

Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an das BMLFUW hervor:

(1) Bei der Kommunikation von Ergebnissen des Grünen Berichts für die politische Diskussion wäre künftig jedenfalls auf die unterschiedlichen Datengrundlagen und Berechnungsmethoden hinzuweisen. (TZ 3)

(2) Eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sollte geprüft und das externe Unternehmen (oder die Bundesanstalt Statistik Österreich) künftig nur mehr mit jenen Aufgaben beauftragt werden, die vom BMLFUW oder der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft nicht zweckmäßiger wahrgenommen werden können. (TZ 5)

(3) Die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung sollten objektiviert und Gespräche über die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Teilnahme durchgeführt werden. (TZ 7)

(4) Allfällige künftige Vergabeverfahren sollten bereits im ersten Quartal vor Durchführung der Vorarbeiten (wie der Werbung neuer Betriebe) abgeschlossen werden, um potenziellen Mitbietern die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig entsprechende Strukturen aufzubauen und eine vertragslose und vergabegesetzwidrige Situation zu vermeiden. (TZ 8)



(5) Bei allfälligen künftigen Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten sollten die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis mit einem detaillierten Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungen mit den beteiligten Institutionen versehen werden, um potenziellen Mitbürgern die Teilnahme an der Ausschreibung zu erleichtern. (TZ 8)

(6) Das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter sollte bei derartigen Vergaben künftig nicht mehr in das Leistungsverzeichnis aufgenommen werden. (TZ 8)

(7) Künftig wären bei Vergabeverfahren auch die Formalerfordernisse (Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots) zu beachten. (TZ 8)

(8) Künftig sollten die für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise geregelt werden. (TZ 8)

(9) Vor künftigen Neuausschreibungen der Buchführungsarbeiten sollte die Bundesanstalt Statistik Österreich befasst werden. (TZ 8)

(10) In den Ausschreibungsunterlagen und in einem abzuschließenden Werkvertrag wäre eine genaue Kalkulation (Stunden, Stundensätze, Reisekosten) inklusive einer Abrechnung der erbrachten Leistungen von den Bieter bzw. vom Auftragnehmer einzufordern. (TZ 9)

(11) Eine Kosten–Nutzen–Analyse sollte im Hinblick darauf, ob die zahlreichen Zusatzleistungen zweckmäßigerweise überhaupt weiterhin beauftragt werden sollten, durchgeführt werden. (TZ 9)

(12) Die Angemessenheit der Preise für Druck– und Grafikaufträge wäre laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren. (TZ 11)

(13) Eine Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick darauf, ob er auch weiterhin in diesem Umfang und Detaillierungsgrad erforderlich ist und in der Praxis Anwendung findet, sollte umgehend durchgeführt werden. (TZ 12)

(14) Unter Berücksichtigung der bereits angestellten Reformüberlegungen sollten Kosten–einsparungen insbesondere bei der Einkommenserhebung angestrebt werden. (TZ 14)

(15) Eine Evaluierung des Anreizsystems im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten–Nutzen–Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen sollte durchgeführt werden. (TZ 15)

(16) Für den Fall der Beibehaltung der Buchführungsprämien wäre jedenfalls eine rechtliche Grundlage (Richtlinie) dafür zu schaffen. Darüber hinaus sollten kostengünstigere Optionen für die Auszahlung der Prämien evaluiert werden. (TZ 15)

(17) In Verbindung mit einer Verpflichtung zur nachvollziehbaren Kalkulation der Leistungen und einer leistungsbezogenen Abrechnung im Rahmen der Ausschreibung sowie im Werkvertrag sollte eine Plausibilisierung der Leistungsabrechnung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung anhand von detaillierteren Leistungsnachweisen vorgenommen werden. (TZ 17)

(18) Die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wären zu objektivieren (z.B. mittels Checklisten bzw. Dokumentation) und die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Anwesenheit abzufragen. (TZ 17)

(19) Reformvorschläge mit klarem Verbesserungspotenzial wie die Trennung der Datenerhebung und -aufbereitung von der Datenauswertung verbunden mit einer Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und die Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe sollten ehestmöglich umgesetzt und weiterführende, strukturelle Änderungen auf ihr Einsparungspotenzial hin evaluiert werden. (TZ 18)

(20) Bei der Bundesanstalt Statistik Österreich sollten ehestmöglich die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer Leistungen, die bisher durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbracht wurden, erhoben werden. (TZ 19)

(21) Im Sinne von künftigen Kosteneinsparungen sollten strukturelle Reformschritte umgehend evaluiert, die dazu erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und zum frühestmöglichen Zeitpunkt umgesetzt werden. (TZ 20)

DAS DONAUHOCHWASSER 2013

Die Wehrbetriebsordnungen wurden bei den meisten Donaukraftwerken beim Hochwasserereignis 2013 vollständig eingehalten. Deutliche Abweichungen hinsichtlich der Wasserspiegellagen traten beim Kraftwerk Aschach auf. Die Frage, ob die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung die Hochwasserschäden vergrößert hatten, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht restlos geklärt. Laut den vorliegenden Berichten war jedoch davon auszugehen, dass die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung nahezu keine Auswirkungen auf die entstandenen Hochwasserschäden hatten.

Die durchgeführten Evaluierungen waren umfangreich und zweckmäßig. Teilweise waren die erarbeiteten Verbesserungsvorschläge bereits in der Umsetzungsphase. Hinsichtlich des Sedimentmanagements waren jedoch die meisten Problemstellungen zumindest seit dem Hochwasser 2002 bekannt, aber noch nicht gelöst.

In Niederösterreich und Oberösterreich verfügten nicht alle an der Donau gelegenen Gemeinden über einen allgemeinen Katastrophenschutzplan bzw. über einen auf Hochwasserszenarien abzielenden speziellen Notfallplan.

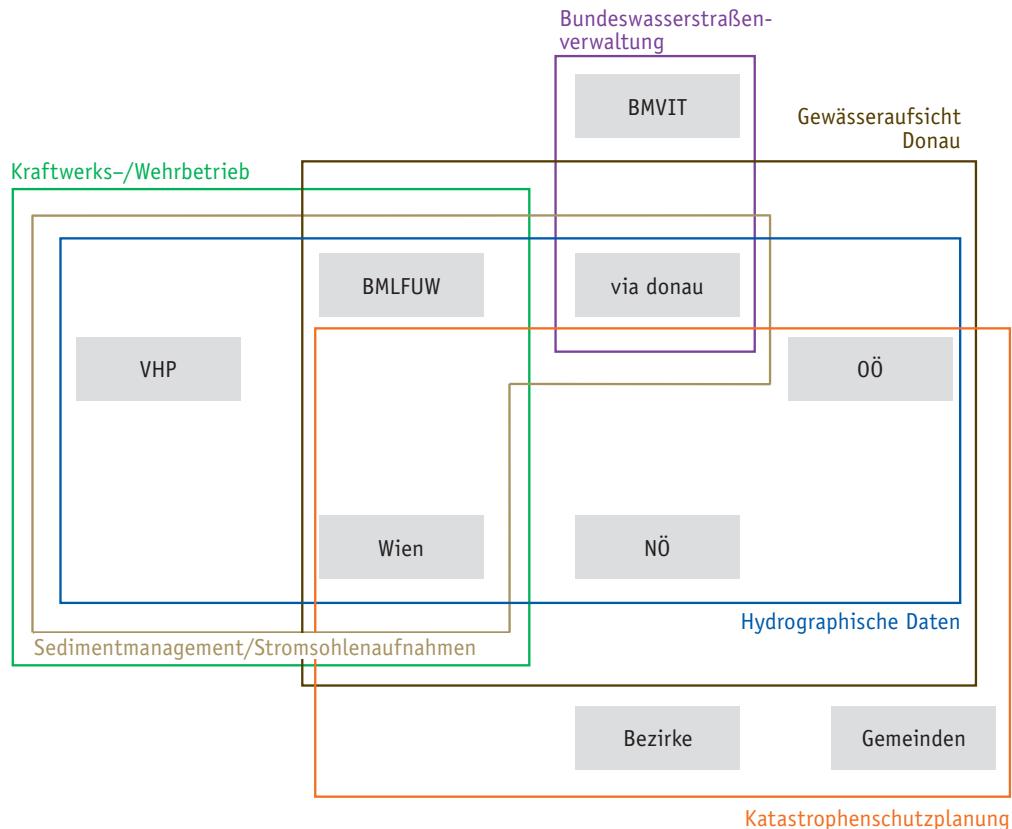
PRÜFUNGSZIEL

Ziele der Überprüfung waren die Darstellung der Rechtsgrundlagen, die Beurteilung der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen an der Donau beim Hochwasserereignis 2013 anhand der vorliegenden Bezug nehmenden Berichte bzw. Studien sowie die Beurteilung der Alarmpläne und der Katastrophenschutzplanung. (TZ 1)

RECHTSGRUNDLAGEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Die Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement war komplex. Abstimmungsbedarf bestand insbesondere bei der Gewässeraufsicht. (TZ 4)

Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement



BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

NÖ Niederösterreich

OÖ Oberösterreich

VHP VERBUND Hydro Power GmbH

Quellen: WRG; Wasserstraßengesetz; WKEV

Der BMLFUW war zuständig für die Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligungen der Donaukraftwerke und des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau sowie für Teilbereiche der Gewässeraufsicht. Der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau) oblag die Mitwirkung an der Gewässeraufsicht. (TZ 4)

Betreiber des Kraftwerks Jochenstein¹ war die Grenzkraftwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GKW), die anderen Kraftwerke betrieb die VERBUND Hydro Power GmbH (VHP). Der Betrieb der Wehre der Neuen Donau als Entlastungsgerinne für den Donauhochwasserschutz

¹ Die Wehranlage liegt auf der österreichischen Flussseite, die Schleusenanlage auf der deutschen Seite – dazwischen ist das Krafthaus angeordnet.



der Stadt Wien erfolgte durch die Magistratsabteilung 45 – Wiener Gewässer. Die Betreiber hatten für die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen und die Instandhaltung der Stauräume zu sorgen. (TZ 4)

Die Länder nahmen Teilbereiche der Gewässeraufsicht wahr und waren zuständig für die Hochwasserprognose und -information. Weiters waren sie im Zusammenwirken mit den Bezirken und Gemeinden für die Katastrophenschutzplanung zuständig. (TZ 4)

ZUSTÄNDIGKEITEN HINSICHTLICH DER DONAUKRAFTWERKE

Die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht (BMLFUW, Landeshauptleute, via donau) waren aufgrund der gesetzlichen Regelungen komplex. Der Prozess zur verbindlichen schriftlichen Festlegung der Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht zwischen BMLFUW, via donau und Landeshauptleuten nahm von der ersten Anfrage im Jahr 1999 bis zum Bezug nehmenden Erlass aus dem Jahr 2007 mehr als sieben Jahre in Anspruch. Eine verbindliche Festlegung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau fehlte im Erlass. (TZ 5)

Die vorliegenden Listen der Dauervorschreibungen gemäß den einzelnen wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden der Kraftwerke mit der Zuordnung der Aufsicht über Auflagen waren ein zweckmäßiges Instrument, um die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht klar abzugrenzen, die Anmerkungen zu manchen Dauervorschreibungen waren aber teilweise nicht aktuell. (TZ 5)

ZUSTÄNDIGKEITEN HINSICHTLICH DER NEUEN DONAU

Zwischen der Stadt Wien und dem Land Niederösterreich bestanden Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Vollziehung der Gewässeraufsicht über das Einlaufbauwerk Langenzersdorf als Teil des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau. (TZ 6)

GEWÄSSERAUFSICHTSBERICHTE DER VIA DONAU

Die Gewässeraufsichtsberichte deckten in den ersten Jahren ihrer Erstellung (ab 2007) nicht den gesamten Zuständigkeitsbereich der via donau für die Gewässeraufsicht ab und waren teilweise in den einzelnen Donauabschnitten nicht einheitlich strukturiert; dadurch war kein

vollständiger Überblick gegeben. Die via donau erweiterte jedoch ihre Gewässer- und Wehraufsichtsberichte schrittweise in Umfang und Inhalt. Mit dem Bericht für das Jahr 2013 war eine den gesamten Donauraum behandelnde einheitliche Berichtsstruktur gegeben. (TZ 7)

In den Gewässer- und Wehraufsichtsberichten der via donau waren im Berichtsjahr durchgeführt, aber nur in Einzelfällen die für die nächsten Jahre geplanten Stromsohlenaufnahmen angegeben. Dies entsprach zwar der Vorgabe des BMLFUW, die durchgeführten Gewässeraufsichtstätigkeiten zu dokumentieren, ein vollständiger Überblick über das Prüfungsprogramm war damit aber nicht sichergestellt. (TZ 7)

MAßNAHMEN DURCH DAS BMLFUW

Das BMLFUW veranlasste zu den Gewässeraufsichtsberichten der via donau seit dem Jahr 2010 regelmäßig weitergehende Überprüfungen oder Instandhaltungsmaßnahmen. Das BMLFUW forderte als Oberbehörde das Land Oberösterreich erst im Jahr 2010 zur Aufklärung des Sachverhalts bezüglich wasserrechtlich nicht bewilligter Stegquerungen bei einem Begleitgerinne auf; dieser war bereits im Gewässeraufsichtsbericht der via donau für das Jahr 2007 ersichtlich. In diesem Fall bestand ein Verklausungsrisiko. (TZ 8)

EINHALTUNG DER WEHRBETRIEBSORDNUNGEN

Entsprechend dem Bericht des BMLFUW über die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen während des Hochwassers vom 30. Mai bis 5. Juni 2013 an der österreichischen Donau „wurden die Wehrbetriebsordnungen bei den meisten Donaukraftwerken vollständig eingehalten, deutliche Abweichungen traten nur beim Kraftwerk Aschach auf“. (TZ 10)

Die Frage, ob die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung die Hochwasserschäden im Jahr 2013 vergrößert hatten, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht restlos geklärt, wiewohl laut dem angeführten Bericht des BMLFUW und der vom Amt der oberösterreichischen Landesregierung beauftragten Überprüfung durch ein deutsches Ingenieurbüro davon auszugehen war, dass die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung nahezu keine Auswirkungen auf die entstandenen Hochwasserschäden hatten. (TZ 10)

ANPASSUNG DER WEHRBETRIEBSORDNUNGEN

Die Wehrbetriebsordnungen wurden auf Basis der im Betrieb gewonnenen Erfahrungen weiterentwickelt. Damit können Lehren aus der Vergangenheit nutzbringend gezogen werden. (TZ 11)

VORGABEN ZUR STAURAUMINSTANDHALTUNG AN DER DONAU

Die Regelungen in den Kraftwerksbescheiden — auch im zeitlichen Verlauf der Bewilligungserteilung — betreffend Baggerungen zur Entfernung von Anlandungen in der Donau unterschieden sich teilweise. Vor allem bezüglich Sedimentanlandungen im Donau-Vorland bestanden bei den einzelnen Kraftwerken deutlich unterschiedliche bzw. keine Regelungen, was zu Unklarheiten über Zuständigkeiten und einer uneinheitlichen Vorgehensweise bezüglich Räumung der Anlandungen oder Entschädigungen führte. (TZ 13)

VORGABEN ZUR STAURAUMINSTANDHALTUNG AN DER NEUEN DONAU

Die Stadt Wien kam ihren bescheidmäßigen Verpflichtungen zu Baggerungen im Einlaufbereich zur Neuen Donau erst verspätet nach. Dadurch war der projektgemäße Abflussquerschnitt nicht vollständig gegeben. (TZ 14)

ABSTIMMUNGEN ZUM SEDIMENTMANAGEMENT SEIT DEM HOCHWASSER 2002

Im Rahmen der Task-Force Donau-Hochwasser wurden nach dem Hochwasser 2013 Fragen des Sedimentmanagements an der Donau in einem breiten fachlichen Abstimmungsprozess diskutiert, um Lösungsansätze unter Berücksichtigung wasserbautechnischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte zu entwickeln. Die Erarbeitung von Empfehlungen, um das kurz-, mittel- und langfristige Sedimentmanagement zu verbessern, war zweckmäßig. (TZ 15)

Die meisten der diskutierten Problemstellungen (insb. Vereinheitlichung der Regelungen, Sedimenträumung, Entschädigungen) waren zumindest seit dem Hochwasser 2002 bekannt, aber weder zur Zeit des Donauhochwasser 2013 noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gelöst. (TZ 15)

SEDIMENTMANAGEMENT BEI DER SCHLEUSE KRAFTWERK ASCHACH

Die VHP führte die Kontrollen der Sohle oberhalb der Schleuse des Kraftwerks Aschach nicht in den erforderlichen Intervallen durch und veranlasste trotz Überschreitens der festgelegten Maximalwerte im Februar 2013 keine Entfernung der Ablagerungen. (TZ 16)

Die Darstellung der Wassertiefen in der Dokumentation der via donau, die vorrangig auf die Kontrolle der Fahrwasserverhältnisse für die Schifffahrt ausgerichtet war, erschwerte die Überprüfung der absoluten Sohlhöhe. (TZ 16)

VORGABEN FÜR STROMSOHLENAUFAHMEN AN DER DONAU

Die Ausarbeitung eines Erlasses über die Gewässeraufsicht in den freien Fließstrecken durch das BMLFUW war positiv, weil damit klare Festlegungen über die Mitwirkung der via donau bei der Gewässeraufsicht getroffen werden können. (TZ 17)

STROMSOHLENAUFAHMEN AN DER DONAU

Die VHP hielt nach dem Jahr 2002 die vorgeschriebenen Intervalle für Sohlgrundaufnahmen nicht in allen Stauräumen ein. Die Zusammenarbeit von VHP und via donau² nach den Hochwässern 2002 und 2013 war grundsätzlich zweckmäßig, eine zeitliche Abstimmung der Aufnahmen in den übrigen Jahren war nicht immer nachvollziehbar. Bei manchen Kraftwerken bestanden bei Berücksichtigung der Aufnahmen durch die VHP und die via donau Abstände von Messungen von bis zu drei Jahren (Kraftwerke Abwinden– Asten, Melk, Altenwörth, Greifenstein). Dadurch war das Ziel des BMLFUW, zeitnahe Messdaten vor Hochwässern zur Verfügung zu haben, nicht überall erfüllt. (TZ 18)

VORGABEN FÜR STROMSOHLENAUFAHMEN UND DURCHFÜHRUNG AN DER NEUEN DONAU

Die Stadt Wien kam ihren bescheidgemäßen Verpflichtungen zur Durchführung von Sohlgrundaufnahmen erst verspätet nach. (TZ 19)

PEGEL DER VHP

Die vorgesehene redundante Ausführung der Pegel war im wasserrechtlichen Überprüfungsbescheid bestätigt worden. Die Dokumentation der Funktionsfähigkeit der Pegel erfolgte in den überprüften Jahren 2012 und 2013 nicht im vorgeschriebenen Umfang. (TZ 20)

DATENÜBERMITTLUNG

Die via donau erhielt nach ihren Angaben von der VHP — auch nach Reduktion des Umfangs der online zu übermittelnden Daten im Zuge der Anpassung der Wehrbetriebsordnungen im Jahr

² vormals Wasserstraßendirektion



2015 — die für die Kontrolle der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen erforderlichen Daten und verfügte über geeignete Instrumente zu deren Aufbereitung und Visualisierung. (TZ 21)

PEGEL DER VIA DONAU

Die unabhängige Datenerfassung an den Wendepeginen durch die via donau war als Kontrollmessung zweckmäßig, jedoch war ein Optimierungspotenzial hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung von Messdaten vorhanden. (TZ 22)

DATENAUSFÄLLE AN DER DONAU WÄHREND DER HOCHWÄSSER 2002 UND 2013

Die Datenausfälle wurden gegenüber dem Hochwasser 2002 um 50 % reduziert. Die VHP verfügte während des Hochwassers 2013 trotz Datenausfällen über die für die Wehrsteuerung wesentlichen Daten der Wende- und Oberwasserpegel. Beim Oberwasserpegel des Kraftwerks Aschach fielen im Jahr 2013 wie beim Hochwasser im August 2002 Daten aus, wodurch nach Ablesung vom Lattenpegel teilweise eine manuelle Eingabe am Kraftwerk erfolgen musste. (TZ 23)

DATENAUSFÄLLE AN DER NEUEN DONAU WÄHREND DES HOCHWASSERS 2013

Beim Hochwasser 2013 entsprachen die Aufzeichnungen während der Datenausfälle am Wehr 1 nicht dem in der Dienstanweisung vorgesehenen Umfang, wodurch keine vollständige Dokumentation vorlag. (TZ 24)

HYDROGRAPHISCHER DATENVERBUND

Die hydrographischen Dienste der Länder Niederösterreich und Oberösterreich, die via donau und die VHP arbeiteten hinsichtlich der Datenerhebung und -weiterleitung zusammen und verfügten grundsätzlich über die für die Veröffentlichung und Hochwasserprognose erforderlichen Daten. Der Datenaustausch erfolgte jedoch nicht einheitlich. (TZ 25)

Die klare Aufgabenteilung zwischen dem Land Niederösterreich und der via donau bezüglich der Erhebung und Weiterleitung der Daten der Donaupiegel war zweckmäßig. (TZ 25)

Das Land Oberösterreich nutzte bis zum Hochwasser 2013 die Daten des für die Donau zuständigen hydrographischen Dienstes (via donau) für die Veröffentlichung und die Hochwasserprognose nicht (und danach nur für einzelne Pegel), während es eigene Mess-

einrichtungen betrieb und Daten der Kraftwerksbetreiber heranzog. Erst Mitte Jänner des Jahres 2015 schlossen das Land Oberösterreich und die via donau eine Vereinbarung betreffend den Austausch von hydrologischen Messwerten. (TZ 25)

Die Stadt Wien war in einen Datenverbund mit der VHP eingebunden, direkte Datenübertragungen zu den Hydrographischen Diensten der Länder, der via donau oder dem Hydrographischen Zentralbüro im BMLFUW bestanden nicht. (TZ 25)

HOCHWASSERPROGNOSE

Die für die Verbreitung von hydrographischen Nachrichten zuständigen Länder Niederösterreich und Oberösterreich hatten die Modelle zur Prognose von Wasserständen und Durchflüssen an der Donau seit dem Hochwasser 2002 verbessert. Die Zusammenarbeit der beiden Länder war aus technischer und wirtschaftlicher Sicht zweckmäßig. Die Auftragsvergaben erfolgten abgestimmt. (TZ 26)

Die Stadt Wien betrieb aufgrund des auf ein mehrtausendjährliches Ereignis ausgelegten Hochwasserschutzes kein eigenes Prognosemodell für die Donau. (TZ 26)

In Niederösterreich bestand vor dem Hochwasser 2013 ein System zur Prognose der Überflutungszonen, das zumindest 50 % der an der Donau gelegenen Gebiete abdeckte, während in Oberösterreich ähnliche Berechnungen erst nach dem Hochwasser 2013 beauftragt wurden. (TZ 26)

HOCHWASSERPROGNOSE WÄHREND DES HOCHWASSERS 2013

Die Prognosen der Höhe der maximalen Wasserstände an der Donau trafen trotz Fehlens wesentlicher Eingangsdaten aufgrund von Datenausfällen laut den nachträglichen Evaluierungen ein, teilweise bestanden Abweichungen bei den Zeitpunkten. Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich evaluierten nach dem Hochwasser 2013 die Qualität der Hochwasserprognosen und sahen Maßnahmen zur Verbesserung der Prognosegüte (wie z.B. die Nacheichung des Prognosemodells oder eine redundante Auslegung von Pegelmessungen und Übertragungsleitungen) vor. (TZ 27)

WASSERSTANDSNACHRICHTENDIENST

In Niederösterreich bot die vorliegende Dienstanweisung des Amtes der Landesregierung, in der Aufgaben und Zuständigkeiten klar geregelt waren, eine strukturierte Grundlage für die Abwicklung des Wasserstands- und Hochwassernachrichtendienstes. (TZ 28)

In Oberösterreich waren die wesentlichen Aufgaben des hydrographischen Dienstes (wie z.B. Erstellung und Veröffentlichung von Hochwasserberichten, Erstellung von Prognosen) in einer Checkliste und in Anleitungen beschrieben, aber auf unterschiedliche Dokumente verteilt, wodurch der Gesamtüberblick über die Aufgaben und Zuständigkeiten erschwert war. (TZ 28)

Die Dienstanweisung der Stadt Wien über den Hochwasserdienst in der Zentrale der MA 45 war in Hinblick auf den geringeren Aufgabenumfang als in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich zweckmäßig. (TZ 28)

WARNUNG UND ALARMIERUNG

In Niederösterreich waren die Warn- und Alarmwerte in den Sonderalarmplänen der Bezirke festgeschrieben sowie im Sonderalarmplan Hochwasser des Landes und im Alarmmanager, einem Softwareprogramm, das der Hydrographische Dienst betrieb, hinterlegt. Die Eingabe und Wartung dieser Werte im Sonderalarmplan Hochwasser erfolgte mittels einer Software direkt durch die jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörden. Die Eingabe der Werte im Alarmmanager erfolgte durch die Landeswarnzentrale. In Niederösterreich waren bei der Bezirkshauptmannschaft Melk beim Pegel Ybbs falsche Daten für die Warnung und Alarmierung sowohl im Sonderalarmplan Hochwasser als auch im Alarmmanager hinterlegt. Die Warn- und Alarmwerte des Pegels Melk fehlten überhaupt. Die fehlerhaften Werte korrigierten die Bezirkshauptmannschaft Melk und das Land Niederösterreich noch während der Gebarungsprüfung durch den RH. (TZ 29)

Der Hydrographische Dienst und die Landeswarnzentrale des Landes Oberösterreich wandten unterschiedliche Hochwasserrahmenpläne (HWRPL) beim Hochwasser 2013 an. Die vorgesehenen Verständigungen der Stellen waren bei beiden Versionen ident und die zu verständigenden Stellen der beiden HWRPL im Wesentlichen gleich. Die Landeswarnzentrale protokollierte die durchgeführten Verständigungen nicht. Der für die Warnung und Alarmierung der Bezirkshauptmannschaft Perg wesentliche Pegel Grein war nicht im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ enthalten. Bei diesem Pegel waren beim Hochwasser 2013 die Wasserstände für die Alarmstufe 0 (Vorwarnung) um 45 Minuten und bei der Alarmstufe 3 um elf Stunden früher als beim flussaufwärts liegenden Pegel Mauthausen erreicht. (TZ 29)

In der Dienstanweisung der Stadt Wien war der Empfängerkreis der Hochwasserberichte nicht umfassend geregelt, wodurch die Information aller maßgebenden Stellen nicht gewährleistet war. (TZ 29)

INFORMATIONEN DURCH DIE LÄNDER

Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien hatten verschiedene Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung bezüglich eines Hochwassers eingerichtet. Dadurch war es für die betroffene Bevölkerung möglich, sich über die aktuelle Situation sowie über die aktuellen Prognosen zu informieren. (TZ 30)

INFORMATIONEN DURCH DIE VHP

Aufgrund der Hochwasseralarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden waren unterschiedliche Stellen durch die VHP zu informieren. (TZ 31)

Die Informationsweitergabe an die hydrographischen Dienste der Länder war doppelt abgesichert (online und E-Mail). Die Veranlassung des Diensthabenden zur telefonischen Verständigung aufgrund der Hochwasseralarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden erfolgte durch die Arbeitsanweisungen – Hochwasserbetrieb und zusätzlich über die quittierungs-pflichtige Automatisierung im Hochwasser- Fahrplan ebenfalls doppelt. (TZ 31)

Die Alarmwerte zweier Hochwasseralarmpläne (für die Bezirke Korneuburg und Gänserndorf) waren, obwohl eine Verständigung durch den Kraftwerksbetreiber vorgesehen war, weder in der Arbeitsanweisung für den Hochwasserbetrieb noch im Hochwasser–Fahrplan dokumentiert, dadurch erfolgte auch keine Verständigung beim Hochwasser 2013. In einigen Fällen waren die vorgesehenen Verständigungen nicht dokumentiert. (TZ 31)

KATASTROPHENSCHUTZPLÄNE

Beim Land Niederösterreich lagen die Katastrophenschutzpläne der an der Donau gelegenen Bezirke und Gemeinden nicht zur Gänze auf, dadurch existierten keine vollständigen Informationen über das Vorliegen bzw. die Qualität der vorliegenden Katastrophenschutzpläne. Die Einführung der elektronischen Datenbankanwendung „Feuerwehrdateninformationssystem und Katastrophenschutzmanagement“ mit ihrer zentralen Erfassung der wesentlichen Feuerwehrdaten sowie der Möglichkeit, die (Sonder)Katastrophenschutzpläne der Gemeinden, Bezirke und des Landes zentral zu verwalten, war positiv, wurde jedoch nicht von allen Gemeinden und Bezirken genutzt. (TZ 32)

In Niederösterreich verfügten nicht alle (an der Donau gelegenen) Gemeinden, wie im NÖ KHG vorgesehen, über einen (allgemeinen) Katastrophenschutzplan; weiters wurden nicht, wie in der Richtlinie Katastrophenschutzpläne vorgesehen, alle Katastrophenschutzpläne der Gemeinden zumindest einmal jährlich an die Bezirksverwaltungsbehörde übermittelt. (TZ 32)

In Oberösterreich verfügten nicht alle an der Donau gelegenen Katastrophenschutzbehörden über einen Katastrophenschutzplan. (TZ 32)

Die Einführung des Digitalen Katastrophenschutzplans durch das Land Oberösterreich sowie die vorgesehene, verpflichtende Verwendung durch alle Katastrophenschutzbehörden war positiv. Durch die verpflichtende Verwendung könnten alle Vorteile, wie z.B. die einheitliche Struktur der Katastrophenschutzpläne, die zentrale Verfügbarkeit von Personen- und Ressourcendaten oder die einheitliche Erstellung von Einsatzprotokollen bzw. Einsatzdokumentationen, voll ausgenutzt werden. (TZ 32)

HOCHWASSERALARMPLÄNE

In Niederösterreich hatten nicht alle Gemeinden, die an der Donau gelegen und deren Siedlungsgebiete von einem Hochwasser gefährdet waren, einen Sonderkatastrophenschutzplan Hochwasser erstellt. Ein bestehender Hochwasserschutz stellte keinen Grund für die Nichterstellung eines Sonderkatastrophenschutzplans dar, weil auch das Thema Restrisiko (z.B. Hochwasserstände über dem Bemessungereignis von Schutzbauten, Dammbruch) der Erstellung eines Sonderkatastrophenschutzplans mitberücksichtigt werden sollte. Auch der Argumentation einer Gemeinde, wonach der Sonderkatastrophenschutzplan wegen begrenzter Personal- und Zeitressourcen noch nicht erstellt worden war, konnte nicht gefolgt werden, weil spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des NÖ KHG, also im Jahr 1976, ein entsprechender Katastrophenschutzplan — inkl. Gebietsanalyse mit Überflutungsgebieten und Gefahrenbeurteilungen, wie z.B. Gefährdung durch Dammbrüche — vorliegen hätte müssen. (TZ 33)

In Oberösterreich verfügten nicht alle von einem Donauhochwasser betroffenen Gemeinden und Bezirke über einen speziellen Notfallplan, der den Bestimmungen der Allgemeinen Richtlinien entsprach. Positiv war, dass nach dem Hochwasser im Jahr 2013 begonnen wurde, die Alarmpläne zu evaluieren, und dass sowohl auf Bezirks- als auch Gemeindeebene ein Musterplan für ein Donauhochwasser erstellt wurde. (TZ 33)

Die Qualität der Sonderkatastrophenschutzpläne in Niederösterreich bzw. der speziellen Notfallpläne Hochwasser in Oberösterreich war sehr unterschiedlich (z.B. hinsichtlich Maßnahmen bei konkreten Pegelständen, Berücksichtigung des Restrisikos). Dadurch war nicht überall eine ausreichende Vorbereitung auf derartige Ereignisse sichergestellt. (TZ 33)

Die Stadt Wien verfügte über einen speziellen Einsatzplan Hochwasser. (TZ 33)

KONTROLLE DER KATASTROPHENSCHUTZPLÄNE

Sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich waren regelmäßige Überprüfungen der Katastrophenschutzpläne durch die Behörden, die auch für deren Erstellung zuständig waren, vorgesehen, eine inhaltliche Überprüfung durch eine übergeordnete Stelle fehlte jedoch. In Wien fehlte überhaupt eine Bestimmung zur Überprüfung und Überarbeitung des Katastrophenschutzplans. (TZ 34)

EVALUIERUNGEN DES DONAUHOCHWASSERS 2013 HINSICHTLICH DER ORGANISATION UND KOMMUNIKATION

Die durchgeföhrten Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 waren umfangreich und zweckmäßig. Teilweise waren die erarbeiteten Verbesserungsvorschläge bereits in der Umsetzungsphase (z.B. Verlängerung der veröffentlichten Prognosefrist, verbesserter Internetauftritt und Vereinbarungen mit Medien in Oberösterreich). In Wien war der Prozess zur Evaluierung des Donauhochwassers 2013 zur Zeit der Gebarungsprüfung noch nicht abgeschlossen. (TZ 35)

AUFTAGSVERGABEN ZUR ANALYSE DES DONAUHOCHWASSERS 2013

Im überprüften Anlassfall des Hochwassers 2013 war nachvollziehbar, dass die beteiligten Organisationen kurzfristig im Wege von Direktvergaben Aufträge zur Analyse des Hochwassers vergaben und dabei auf das Fachwissen und die Erfahrungen von — mit dem Arbeitsbereich aus vorangegangenen Aufträgen vertrauten — Unternehmen aufbauten. Eine dauerhafte Beauftragung von Auftragnehmern könnte jedoch einschränkend auf einen potenziellen Bieterkreis und wettbewerbshemmend sowie kostentreibend wirken. (TZ 36)

Bei den Auftragsvergaben zur Analyse des Donauhochwassers 2013 gab es Mängel (nicht klar nachvollziehbare Kostenaufteilung, fehlende Kalkulationsgrundlagen, fehlende unterzeichnete Gegenschlussbriefe und Stundennachweise, Unklarheiten hinsichtlich des förderbaren Anteils der Auftragssumme). (TZ 36)

Der RH hob zusammenfassend nachfolgende Empfehlungen hervor:

Zum Thema Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

BMLFUW

(1) Der Erlass über die Zuständigkeiten der Gewässeraufsicht bei den Donaukraftwerken sollte hinsichtlich der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudensau ergänzt werden. (TZ 5)

(2) Die Listen der Dauervorschreibungen mit der Zuordnung der Aufsicht über Auflagen sollten hinsichtlich der Anmerkungen überprüft, aktualisiert bzw. ergänzt werden. (TZ 5)

(3) Eine Klärung und verbindliche schriftliche Festlegung der Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht für den Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau, die insbesondere auch die Einhaltung der Betriebsordnung am Einlaufbauwerk Langenzersdorf umfasst, sollte vorgenommen werden. (TZ 6)

Zum Thema wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

BMLFUW und VHP

(4) Unter Beachtung der rechtlichen Möglichkeiten sollte auf einheitliche Regelungen betreffend Räumung von Sedimenten und Entschädigungszahlungen hingewirkt werden. (TZ 13)

BMLFUW, VHP und via donau

(5) Nach einer angemessenen Zeitspanne bzw. bei zukünftigen Anpassungen der Wehrbetriebsordnungen, wären Umfang und Art der zu übermittelnden (für den Wehrbetrieb relevanten) Daten zu evaluieren und bei Bedarf den tatsächlichen Gegebenheiten oder dem Stand der Technik anzupassen. (TZ 21)

via donau

(6) Die Gewässer- und Wehraufsichtsberichte sollten um das geplante Programm für Stromsohlenaufnahmen (gegebenenfalls unter Berücksichtigung der von der VHP geplanten Aufnahmen) ergänzt werden, um einen vollständigen Überblick über das Prüfungsprogramm zu ermöglichen. (TZ 7)

(7) Im Zuge der regelmäßigen Messungen im Oberhafen der Schleuse des Kraftwerks Aschach sollte auch auf die Einhaltung der absoluten — in der Wehrbetriebsordnung vorgeschriebenen — Sohlhöhe geachtet werden. (TZ 16)

via donau und VHP

(8) Die Messprogramme für Stromsohlenaufnahmen sollten zeitlich abgestimmt werden, um Doppelmessungen sowie längere Zeiträume ohne Messungen zu vermeiden. Messmethoden und –bereiche der via donau und der VHP wären zu evaluieren und gegebenenfalls zu adaptieren, um bei Datenaustausch den jeweiligen fachlichen und rechtlichen bzw. bescheidmäßigen Anforderungen bestmöglich zu entsprechen. (TZ 18)

(9) Die Abstimmungen hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung von Pegelmessdaten sollten vorangetrieben werden. (TZ 22)

VHP

(10) Kontrollen der Sohle oberhalb der Schleuse des Kraftwerks Aschach wären im vorgeschriebenen Umfang durchzuführen und die in der Wehrbetriebsordnung festgelegten Sohlhöhe einzuhalten. (TZ 16)

(11) Die Berichtslegung über die Funktionsfähigkeit der Pegel wäre entsprechend dem Bewilligungsbescheid sicherzustellen. (TZ 20)

(12) Der bei den Donauhochwässern 2002 und 2013 ausgefallene Oberwasserpegel beim Kraftwerk Aschach wäre hinsichtlich seiner Funktionalität zu überprüfen und es wären gegebenenfalls Maßnahmen zur Steigerung der Funktionsfähigkeit zu setzen. (TZ 23)

(13) Die Hochwasseralarmpläne der Bezirke sollten gemeinsam mit den zuständigen Stellen der Länder und der Bezirke hinsichtlich der Sinnhaftigkeit der Information durch die Kraftwerksbetreiber analysiert werden. (TZ 31)

(14) Die lückenlose Aufnahme der Warn- und Alarmwerte in die Arbeitsanweisungen und Hochwasser-Fahrpläne wäre sicherzustellen. Es wäre für eine lückenlose Aufzeichnung der vorgeschriebenen Verständigungen und Informationen zu sorgen. (TZ 31)

Land Niederösterreich

(15) Die Bezirksverwaltungsbehörden sollten dazu veranlasst werden, bei einer Änderung der Warn- und Alarmpegel in den Sonderalarmplänen der Bezirke auch eine unverzügliche Anpassung

der Werte im Sonderalarmplan Hochwasser des Landes Niederösterreich durchzuführen. Eine diesbezügliche verpflichtende Verständigung der zuständigen Fachabteilung des Landes Niederösterreich durch die Bezirksverwaltungsbehörden sollte eingeführt, sowie eine zumindest jährliche Überprüfung der in den Sonderalarmplänen der Bezirke hinterlegten Warn- und Alarmwerte mit den Daten des Sonderalarmplans Hochwasser des Landes Niederösterreich durchgeführt werden. (TZ 29)

Land Oberösterreich

(16) Die für den Wasserstands- und Hochwassernachrichtendienst relevanten Unterlagen sollten strukturiert in einem Handbuch unter Anführung der Aufgaben und Zuständigkeiten zusammengefasst werden. (TZ 28)

(17) In Zukunft wäre die Anwendung einheitlicher Richtlinien sicherzustellen und, wie im Evaluierungsprozess der Landeswarnzentrale bereits festgestellt, die Informationsweitergabe und Alarmierungen der im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ vorgesehenen Stellen mittels Einsatzleitsystem durchzuführen und zu protokollieren. (TZ 29)

(18) Der für die Warnung und Alarmierung der Bezirkshauptmannschaft Perg wesentliche Pegel Grein sollte in den „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ als Warn- und Alarmpegel aufgenommen werden, weil bei diesem Pegel Warn- und Alarmwerte beim Hochwasser 2013 früher als beim flussaufwärts liegenden Pegel Mauthausen eintraten. (TZ 29)

Stadt Wien

(19) Aufzeichnungen bei Datenausfällen wären entsprechend der Dienstanweisung einzuhalten. (TZ 24)

(20) Im Sinne einheitlicher Datengrundlagen sollte die Stadt für die Veröffentlichung von Daten vorrangig auf Daten der via donau zurückgreifen und darüber mit dieser entsprechende Vereinbarungen treffen. (TZ 25)

(21) Die Dienstanweisung der Stadt Wien über den Hochwasserdienst sollte hinsichtlich des Empfängerkreises der Hochwasserberichte ergänzt werden, um die Information aller maßgeblichen Stellen zu gewährleisten. (TZ 29)

Zum Thema Katastrophenschutzplanung

Land Niederösterreich

(22) Das Land sollte sich in einem ersten Schritt die Katastrophenschutzpläne der Bezirke übermitteln lassen und diese, zumindest stichprobenweise auf ihre Qualität und Vollständigkeit überprüfen, in einem weiteren Schritt sollte auf eine möglichst vollständige Nutzung der Datenbank „Feuerwehrdateninformationssystem und Katastrophenschutzmanagement“ (FDISK) durch die Gemeinden und Bezirke hingewirkt werden. (TZ 32)

(23) Die Gemeinden sollten auf ihre Verpflichtung zur Erstellung der (allgemeinen) Katastrophenschutzpläne hingewiesen und auf die Bezirksverwaltungsbehörden dahingehend hingewirkt werden, ihren Kontrollverpflichtungen nachzukommen. (TZ 32)

(24) Es wäre verstärkt auf die Erstellung der Sonderkatastrophenschutzpläne hinzuwirken; dies mit dem Ziel, dass alle Gemeinden und Bezirke, deren Siedlungsgebiete von einem Hochwasser betroffen sind, in naher Zukunft über einen Sonderkatastrophenschutzplan Hochwasser verfügen. (TZ 33)

(25) In Niederösterreich sollten die Sonderkatastrophenschutzpläne nach einem einheitlichen Standard (z.B. anhand der Musteralarmpläne) erstellt werden, wobei es wesentlich wäre, die verschiedenen Szenarien (z.B. unterschiedliche Hochwasser-Pegelstände — auch über dem Bemessungseignis von Schutzbauten — und Dammbrüche) sowie deren Auswirkungen und die Maßnahmen zur Abwehr oder Minimierung des Schadenspotenzials anzuführen und zu dokumentieren. (TZ 33)

(26) Katastrophenschutzpläne sollten zentral erfasst werden, um dadurch einen Überblick zu gewinnen, ob und in welchen Abständen die Pläne evaluiert werden. Weiters sollten Vorkehrungen für eine inhaltliche Kontrolle der Katastrophenschutzpläne getroffen werden. (TZ 34)

Land Oberösterreich

(27) Es sollte auf die Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden dahingehend hingewirkt werden, ihren Verpflichtungen zur Erstellung eines Katastrophenschutzplanes ehestmöglich nachzukommen. (TZ 32)

(28) Es wäre verstärkt auf die Erstellung der speziellen Notfallpläne Hochwasser hinzuwirken; dies mit dem Ziel, dass alle Gemeinden und Bezirke, deren Siedlungsgebiete von einem Hochwasser betroffen sind, in naher Zukunft über einen Sonderkatastrophenschutzplan Hochwasser verfügen. (TZ 33)

(29) In Oberösterreich sollten die speziellen Notfallpläne Hochwasser nach einem einheitlichen Standard (z.B. anhand der Musteralarmpläne) erstellt werden, wobei es wesentlich wäre, die verschiedenen Szenarien (z.B. unterschiedliche Hochwasser-Pegelstände — auch über dem Bemessungsereignis von Schutzbauten — und Dammbrüche) sowie deren Auswirkungen und die Maßnahmen zur Abwehr oder Minimierung des Schadenspotenzials anzuführen und zu dokumentieren. (TZ 33)

(30) Katastrophenschutzpläne sollten zentral erfasst werden, um dadurch einen Überblick zu gewinnen, ob und in welchen Abständen die Pläne evaluiert werden. Weiters sollten Vorkehrungen für eine inhaltliche Kontrolle der Katastrophenschutzpläne getroffen werden. (TZ 34)

Stadt Wien

(31) Eine entsprechende Bestimmung hinsichtlich der Überprüfung und Überarbeitung des Katastrophenschutzplans sollte vorgesehen werden. (TZ 34)

Zum Thema Evaluierungen und Auftragsvergaben

BMLFUW

(32) Die Valorisierung von Stundensätzen sollte an die Inflationsrate gebunden werden. (TZ 36)

Land Niederösterreich

(33) Bestätigungen der Auftragnehmer über die Auftragsannahme, z.B. in Form von Gegenschlussbriefen, sollten eingefordert werden. (TZ 36)

Land Oberösterreich

(34) Bestätigungen der Auftragnehmer über die Auftragsannahme, z.B. in Form von Gegenschlussbriefen, sollten eingefordert werden. (TZ 36)

(35) Im Zusammenhang mit Auftragsvergaben wären förderbare klar von nicht förderbaren Leistungen abzugrenzen. (TZ 36)

Land Oberösterreich und Stadt Wien

(36) In den Aufträgen vorgesehene Abrechnungsnachweise wären einzufordern. (TZ 36)

Land Niederösterreich, Land Oberösterreich und via donau

(37) Es sollte längerfristig auf einen breiteren potenziellen Bearbeiter- bzw. Bieterkreis hinsichtlich der hydrologischen Modellierung der Donau hingewirkt werden. (TZ 36)

(38) Bei länder- oder institutionenübergreifenden Aufträgen wären die jeweiligen Leistungsumfänge klar abzugrenzen und zumindest wechselseitig die Schlussbriefe zur Kenntnis zu bringen, wenn keine zweckmäßiger Form der Kooperation (z.B. Abwicklung über eine koordinierende Stelle) möglich ist. (TZ 36)

Land Niederösterreich, Land Oberösterreich, Stadt Wien und via donau

(39) Bei Direktvergaben wären Vergleichsanbote und nachvollziehbare Kalkulationsgrundlagen anzufordern. (TZ 36)

Stadt Wien

(40) Der Prozess zur Evaluierung des Donauhochwassers 2013 wäre zügig abzuschließen. (TZ 35)

FRONTRUNNER-FÖRDERAKTION

Die Förderaktion Fronrunner (englisch = Spaltenreiter) des BMVIT basierte auf der Zielsetzung der Bundesregierung, Österreich technologiepolitisch von der Rolle des „Innovation Followers“ zu jener des „Innovation Leaders“ zu entwickeln. Unternehmen konnten für Forschungs- und Entwicklungprojekte bei der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH und für Investitionsprojekte bei der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung Förderanträge stellen. Für die Fronrunner-Förderaktion standen jährlich rd. 22 Mio. EUR zur Verfügung. In den ersten beiden Jahren 2013 und 2014 wurde dieser Fördertopf jeweils zur Gänze ausgeschöpft.

Zwischen strategischer Grundlagenfindung und dem Beginn der Förderaktion lagen vier Jahre, dennoch erfolgte die Einführung der Fronrunner-Förderaktion unter Zeitdruck. Dem BMVIT lagen keine wissenschaftlich untermauerten, quantifizierten Aussagen betreffend des konkreten Förderbedarfs der Zielgruppe vor. Die Annahme des zusätzlichen Investitionsrahmens durch die Einführung der Fronrunner-Förderaktion war damit nicht fundiert; es war ebenso lediglich eine finanzielle Aufwertung bzw. Differenzierung von bereits bestehenden Förderinstrumenten möglich. Eine Evaluierung war erst für das Jahr 2017 vorgesehen.

Beide Förderstellen wickelten die Förderung innerhalb bestehender organisatorischer Strukturen ab. Bestehende Bewertungsschemata aus anderen Förderungen wurden adaptiert. Die bestehenden Vorgaben der Fronrunner-Förderaktion waren für kleine und mittlere Unternehmen am Weg zum Fronrunner zu hoch.

Die Bewertungsschemata der beiden Förderstellen waren in wesentlichen Fragen uneinheitlich. Eine ungleiche Behandlung der Förderwerber war daher nicht auszuschließen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der strategischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, der Programmvorbereitung, der Förderkriterien, der Förderabwicklung, der Kooperation zwischen den Förderstellen, der Abwicklungskosten sowie der Steuerung durch das BMVIT. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2012 bis 2014. (TZ 1)

FÖRDERSTRATEGIE

Strategische Rahmenbedingungen

Als Frontrunner (englisch = Spitzensreiter) galten Unternehmen, die für den Produktions- und Innovationsstandort Österreich eine zentrale Bedeutung aufwiesen und in ihrer Branche Technologie-, Innovations- oder Marktführer waren. Darunter fiel auch die Gruppe der „Hidden Champions“ (eher unbekannte mittelständische innovative Unternehmen), welche speziell in Österreich Bedeutung besaßen, bzw. auch etliche sogenannte Leitbetriebe. (TZ 2)

Fronrunner-Initiative

Der spezielle Förderansatz der Fronrunner-Förderaktion konzentrierte sich auf die Spitzengruppe der österreichischen Unternehmen. Durch die Fronrunner-Förderaktion sollten nur unternehmensstrategisch zentrale Projekte gefördert werden bzw. die den zu fördernden Projekten zugrunde liegende Unternehmensstrategie ein zentrales Element der Förderentscheidung bilden. Das BMVIT griff zur Umsetzung der Fronrunner-Initiative auf bereits bestehende Förderstellen zurück und schuf keine zusätzlichen Organisationsstrukturen. Allerdings bestand ein erhöhter Koordinationsbedarf beim BMVIT, bei der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) und bei der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung (aws), welchem das BMVIT und die beiden Förderstellen bei der Abwicklung der Fronrunner-Förderaktion nicht vollständig gerecht wurden. (TZ 3)

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die differenzierten Rechtsgrundlagen für die Fronrunner-Förderaktion führten zu unterschiedlichen Genehmigungsbefugnissen sowie Abläufen je nach Förderstelle bis hin zur unterschiedlichen Qualitätssicherung und Dokumentation. (TZ 4)

EINFÜHRUNG DER FRONRUNNER-FÖRDERAKTION

Die Einführung der Fronrunner-Förderaktion erfolgte unter großem Zeitdruck. Dabei verabsäumte das BMVIT eine zeitgerechte, aussagekräftige ex-ante Evaluierung des Förderbedarfs von Fronrunnern. Weiters traf eine vom BMVIT verspätet beauftragte wissenschaftliche Studie keine quantifizierten Aussagen über einen allfälligen Förderbedarf von Fronrunner-Unternehmen. Zum Zeitpunkt des Beschlusses des Bundesfinanzrahmengesetzes 2013 bis 2106 und des Bundesfinanzgesetzes 2013 standen der Adressatenkreis der geplanten Förderung und der genaue Mittelbedarf noch nicht fest. (TZ 5)

FINANZIERUNG

Finanzieller Bedarf

Die bloße Schätzung des finanziellen Bedarfs für die geplante Fronrunner–Förderaktion durch das BMVIT basierte auf dem bisherigen Fördermittelbedarf bereits bestehender Förderkunden bei der FFG und der aws. Eine nähere quantifizierte ex-ante Evaluierung der Förderwirkungen der geplanten Fronrunner–Förderaktion fehlte. Die vom BMVIT getroffene Annahme des zusätzlichen Investitionsvolumens durch die Einführung der Fronrunner–Förderaktion war damit nicht fundiert. Mit der Fronrunner–Förderaktion war lediglich eine finanzielle Aufwertung bestehender Förderinstrumente (FFG–Basisprogramme bzw. ERP–Technologiekredite) verbunden. (TZ 6)

Das Budget der Fronrunner–Förderaktion durch das BMVIT zeigt nachfolgende Tabelle: (TZ 6)

Budget des BMVIT für die Fronrunner–Förderaktion			
	2013	2014	2015¹
	in Mio. EUR		
FFG	17,48	17,00	17,00
aws	5,00	5,00	5,00
Summe	22,48	22,00	22,00

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vom BMVIT geplant

Quelle: BMVIT

Gegenstand der Förderung

Förderbare Vorhaben im Bereich der FFG waren Einzelprojekte der experimentellen Entwicklung, die sich durch überdurchschnittliche technische Produktqualität, hohes wirtschaftliches Risiko und hohe Relevanz für die Umsetzung einer Fronrunner–Strategie auszeichneten; die Laufzeit betrug ein bis drei Jahre. Die Fronrunner–Förderung der FFG bestand aus einem nicht rückzahlbaren Zuschuss zu den Projektkosten in der Höhe zwischen 25 % und 45 % je nach Unternehmensgröße. Eine formale beträchtliche Höchstgrenze der Förderung gab es nicht. (TZ 7)

Förderbare Vorhaben im Bereich der aws waren Projekte im Rahmen des ERP–Programms, soweit sie im Zusammenhang mit der Fronrunner–Strategie des Unternehmens standen¹. Die Förderung durch die aws erfolgte in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses und betrug bis

zu 10 % der förderbaren Projektkosten, jedoch maximal 1 Mio. EUR. Um eine größere Anzahl an Projekten fördern zu können sowie unter Bedachtnahme auf die ab dem Jahr 2014 verschärften beihilfenrechtlichen Regelungen für Großunternehmen, reduzierte die aws ab 2014 die Förderobergrenze auf 500.000 EUR je Projekt. Die Laufzeit der Förderung betrug ein bis zwei Jahre. (TZ 7)

Finanzielle Entwicklung der Förderung

Die FFG zahlte im Jahr 2013 rd. 4,70 Mio. EUR sowie im Jahr 2014 rd. 10,64 Mio. EUR an Frontrunner-Fördermittel aus. Die aws zahlte im Jahr 2014 rd. 670.000 EUR an Frontrunner-Fördermittel aus. Aufgrund der Mehrjährigkeit der Frontrunner-Projekte war die Frontrunner-Förderaktion mindestens bis zum Jahr 2023 budgetwirksam. (TZ 8)

Die FFG förderte im Jahr 2013 somit insgesamt 26 Frontrunner-Projekte mit Gesamtprojektkosten von rd. 65,59 Mio. EUR. Die Fördersumme betrug rd. 17,48 Mio. EUR. Im Jahr 2014 fiel die Anzahl der geförderten Projekte auf 19. Das Fördervolumen blieb mit rd. 16,98 Mio. EUR nahezu konstant. Der Anteil der genehmigten Fördermittel im Verhältnis zu den beantragten stieg von rd. 34,9 % im Jahr 2013 auf rd. 69,1 % im Jahr 2014. (TZ 8)

Die aws förderte im Jahr 2013 insgesamt acht Frontrunner-Projekte mit Gesamtprojektkosten von rd. 127,39 Mio. EUR. Die Fördersumme betrug rd. 4,96 Mio. EUR. Im Jahr 2014 stieg die Anzahl der geförderten Projekte auf zwölf. Das Fördervolumen blieb mit knapp 5 Mio. EUR nahezu konstant. Der Anteil der genehmigten Fördermittel im Verhältnis zu den beantragten nahm von rd. 56,8 % im Jahr 2013 auf 42,6 % im Jahr 2014 ab. (TZ 8)

Ex-post Evaluierung

Hinsichtlich der Wirkungen bzw. des Erfolgs der Frontrunner-Förderaktion werden frühestens im Jahr 2017 qualifizierte Informationen vorhanden sein. Meilensteine für eine frühere Zwischenevaluierung fehlten. Bis dahin werden mindestens 100 Mio. EUR zur Vergabe gelangt sein. Die speziellen Indikatoren zur Wirkungsmessung der Frontrunner-Förderaktion (Veränderung der Marktpräsenz sowie der Innovationsneigung der Förderempfänger) waren nicht ausreichend, weil damit keine repräsentativen Aussagen über die Wirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt sowie eine zusätzliche Wertschöpfung getroffen werden können. Weiters fehlte eine Bewertung der Mitnahmeeffekte. (TZ 9)

¹ Projekte im Bereich Forschung und experimentelle Entwicklung, die aufgrund des Weges zum Markt an die FFG-Basisprogramm-Förderungen anschlossen, Projekte zur Erstellung von Prototypen, Pilot oder Demonstrationsanlage sowie Versuchsanlagen, Betriebsansiedlungen mit wesentlichen regional-ökonomischen Impulsen, Investitionen im Zusammenhang mit Produkt- und Verfahrensinnovationen etc.

FÖRDERABWICKLUNG

Abwicklungsprozess

Im Bewertungsprozess der FFG bestanden je nach Vergabesitzung unterschiedliche Zugangsschwellen für die Antragssteller. Dies relativierte den umfangreichen Prozess der Förderabwicklung in der FFG (Vier-Augen-Prinzip, Qualitätscheck, interne Kalibrierung) zur Wahrung der Objektivität der Förderentscheidung. (TZ 10)

In der aws hatten die Projektbetreuer hohen Einfluss auf das Ergebnis der Antragsprüfung und präjudizierten dadurch die nachfolgenden Entscheidungsschritte maßgeblich. Die Projektbetreuer führten wesentliche Prozessschritte wie den Vor-Ort-Besuch und die Erstellung des Gutachtens alleine durch bzw. fehlte ein Zweitbegutachter zur Qualitätssicherung bei der Aufbereitung der Förderanträge. Ferner waren die Vor-Ort-Besuche durch die Projektbetreuer, bei denen bereits wesentliche Festlegungen getroffen wurden, mangelhaft dokumentiert. (TZ 10)

Vorprüfung des Förderantrags

Das BMVIT erteilte den Förderstellen keine Vorgaben im Zusammenhang mit Vorprüfungen. In der FFG entstand ein erheblicher Arbeitsaufwand für Anträge, die bereits anhand einer einfachen Plausibilitätsprüfung negativ zu entscheiden wären. In der aws fehlte eine Checkliste mit standardisierten quantifizierten Eckdaten zur Dokumentation der Vorprüfung der Frontrunner-Förderanträge. (TZ 11)

Abstimmung zwischen FFG und aws

Die Bewertungsschemata bzw. -verfahren der FFG und der aws unterschieden sich in wesentlichen Punkten, wie Definition von Frontrunner-Unternehmen bzw. ob Unternehmen eine plausible Frontrunner-Strategie verfolgen. Das BMVIT sorgte nicht für einen einheitlichen Kriterienkatalog bzw. Vorgangsweise bei der Bewertung der Frontrunner-Anträge. Dadurch war eine ungleiche Behandlung der Förderwerber nicht auszuschließen. (TZ 12)

Weiters war die Abstimmung der FFG und der aws auf der Ebene der einzelnen Förderprojekte unzureichend. (TZ 12)

Förderfallbewertung

Die FFG detaillierte ihr Bewertungsschema mit Erläuterungen der einzelnen (Sub-) Kriterien und wendete ein Vier-Augen-Prinzip bei der Erstellung des Gutachtens an. Jedoch waren

Abweichungen in der Beurteilung eines Kriteriums ausgehend von der Beurteilung der zugeordneten Subkriterien nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

In der Anwendung des Bewertungsschemas der aws konnten die Projektbetreuer der aws bei der Bewertung der Förderprojekte wesentlich selbständiger vorgehen als jene der FFG. Die Implementierung des Vier-Augen-Prinzips bereits in der Phase der Erstellung des Gutachtens fehlte. (TZ 13)

Anwendung der Förderrichtlinien

In einem Fall wurden von der aws mehrere Projekte (Projektbündel) entgegen der Förderrichtlinien der Frontrunner-Förderaktion gleichzeitig gefördert und auch vom BMVIT genehmigt. Weiters förderte die FFG entgegen der Bestimmungen des Ausschreibungsleitfadens dieses Projekt, obwohl dessen Gesamtkosten zum Einreichungszeitpunkt nicht abschätzbar waren. (TZ 14)

In der Praxis kamen entgegen den Intentionen des BMVIT kleine und mittlere Unternehmen kaum zum Zug, weil insbesondere bei der bestehenden internationalen Marktposition das Anforderungsprofil zu hoch war. (TZ 15)

Portfoliogespräche

Die beiden Förderstellen bewarben während bestehender Förderbeziehungen nachträglich Frontrunner-Förderungen. Dies führte zwischen den Antragstellern zu Verzerrungen im Wettbewerb um Förderungen sowie zu einer zusätzlichen Förderbarriere für andere Unternehmen aufgrund der limitierten jährlichen Fördermittel. Bei der FFG hatten Antragsteller mit bestehendem Kontakt zur Förderstelle Vorteile gegenüber Nicht-Portfoliokunden und konnten durchschnittlich doppelt so hohe Förderungen lukrieren. Bei der aws erfolgte die Festlegung des Anerkennungsstichtags häufig zum Vorteil der Förderwerber. Die Festlegung des Anerkennungsstichtags der aws war nicht ausreichend präzise geregelt und konnte zur Bevorzugung von einzelnen Förderwerbern führen. (TZ 16)

Abwicklungskosten

Der Abwicklungsaufwand in der FFG und der aws aufgrund der Abwicklung innerhalb bestehender organisatorischer und personeller Strukturen der Frontrunner-Förderaktion war relativ gering. Dieser blieb dadurch sowohl bei der FFG als auch bei der aws deutlich unter den vertraglich vereinbarten Höchstgrenzen. (TZ 17)



Datenbank in der aws

Die aws klärte und bereinigte aus Anlass der örtlichen Geburungsüberprüfung vorgefundene Unstimmigkeiten in der Liste der Frontrunner-Projektdaten. (TZ 18)

Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) Durch eine geeignete rechtliche Basis sollte eine einheitliche Abwicklung von Förderaktionen mit Beteiligung mehrerer Förderstellen sichergestellt werden. Dies könnte etwa durch die Übertragung des Leadmanagements an eine Förderstelle erzielt werden. (TZ 4)

(2) Künftig sollten vor Einführung neuartige Förderaktionen wie z.B. der Frontrunner-Förderaktion für deren wissenschaftliche Untermauerung gesorgt bzw. ausreichend Zeit für eine ex-ante Evaluierung des Förderdesigns eingeplant werden. Weiters wäre der Förderbedarf der Zielgruppe im Rahmen der Vorarbeiten zur Einführung grundsätzlich zu klären und zu quantifizieren. (TZ 5)

(3) Eine lediglich finanzielle Aufwertung bestehender Förderinstrumente wäre durch eine quantifizierte Analyse bzw. Festlegung der geplanten zusätzlichen Wirkungen z.B. zusätzliche Arbeitsplätze, Wertschöpfung, F&E-Quote zu vermeiden. (TZ 6)

(4) Das Indikatorenbündel zur Wirkungsmessung der Frontrunner-Förderaktion sollte erweitert werden und darin auch die unmittelbaren Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft sowie auf den Arbeitsmarkt als Indikatoren bzw. Soll-Werte inklusive einer Bewertung der Mitnahmeeffekte berücksichtigt werden. (TZ 9)

(5) Es sollten zeitnahe Meilensteine für den Erfolg der Frontrunner-Förderaktion definiert werden und hiervor die bereits vorhandenen Daten (bspw. Exportquote sowie Entwicklung von Arbeitsplätzen) genutzt werden. (TZ 9)

(6) Den beiden Förderstellen FFG und aws sollte die Einführung einer Vorprüfung der Frontrunner-Förderanträge mit einheitlich quantifizierten Indikatoren vorgegeben werden. (TZ 11)

(7) Es wäre eine Vereinheitlichung der Bewertungskriterien bzw. deren Gliederungstiefe vorzunehmen. Dies sollte möglichst unter Anwendung quantitativer Kriterien erfolgen, wie z.B. Exportquote, F&E-Aufwand in Relation zum Gesamtaufwand und neu zu schaffende Arbeitsplätze. Bei der Festlegung der Bewertungskriterien sollten die jeweiligen Kernkompetenzen (Forschungs-

bzw. Wirtschaftsförderung) der beiden Förderstellen durch eine vertiefte Zusammenarbeit verstärkt genutzt werden. (TZ 12)

(8) Im Rahmen seiner Genehmigungsbefugnisse sowie seiner Aufsichtsfunktion sollte für die Einhaltung der Förderrichtlinien durch die aws und die FFG gesorgt und nur die Förderung von Einzelprojekten bzw. vollständig geplanten Projekten zugelassen werden. (TZ 14)

(9) Die beiden Förderstellen sollten zu einem vertieften Austausch von Projektinformationen (Förderwerber, Projektinhalt, Zuschuss Höhe) verpflichtet werden. Dabei sollten klare inhaltliche Abgrenzungen der Förderaktivitäten zwischen der FFG und der aws im Rahmen der Fronrunner-Förderaktion eingeführt werden. (TZ 14)

(10) Die Förderrichtlinien sollten dahingehend angepasst werden, dass zukünftig auch kleine und mittlere Unternehmen („Unternehmen am Weg zum Fronrunner“) verstärkt die Fronrunner-Förderaktion in Anspruch nehmen können. (TZ 15)

FFG und aws

(11) Es sollte ein vertiefter Abstimmungsprozess über die gesamte Laufzeit der Fronrunner-Förderverträge betrieben werden. (TZ 12)

FFG

(12) Es sollte eine Mindestpunkteanzahl eingeführt werden, um eine einheitliche Zugangsschwelle zu gewährleisten. (TZ 10)

(13) Eine Vorprüfung anhand quantifizierter Eckdaten wie Umsatz, Exportquote, Anzahl Mitarbeiter, Forschungsquote sollte in den Abwicklungsprozess integriert werden, um eine effizientere Vorgehensweise zu gewährleisten. (TZ 11)

(14) Abweichungen bei der Beurteilung eines Fronrunner-Kriteriums gegenüber den Subkriterien sollten schriftlich begründet werden. (TZ 13)

(15) Sämtliche Antragsteller sollten unabhängig von bereits bestehenden Förderbeziehungen gleich behandelt werden. Das Verfahren zur Sicherung der Additionalität (Portfoliogespräch, ab 2015 FFG-Gespräch) wäre kritisch zu hinterfragen, weil dadurch zusätzliche Förderbarrieren für Erstförderwerber aufgebaut wurden. (TZ 16)

aws (16) Das Vier-Augen-Prinzip sollte bereits bei der Vorbereitung der Förderentscheidung durch die Befassung eines Zweitbegutachter verstärkt bzw. konsequent umgesetzt werden. Weiters sollten die Vor-Ort-Besuche umfassend dokumentiert werden. (TZ 10)

(17) Die Vorprüfung der Frontrunner-Förderanträge sollte mittels einer Checkliste anhand quantifizierter Eckdaten standardisiert und dokumentiert werden. (TZ 11)

(18) Die interne Qualitätssicherung bei der Erstellung der Gutachten zur Bewertung der Frontrunner-Förderanträge wäre durch die Einschaltung eines zweiten Projektbetreuers zu ergänzen. (TZ 13)

(19) Der Anerkennungsstichtag sollte nach eindeutigen Kriterien transparent festgelegt und die Möglichkeit einer fristwahrenden Projektinformation abgeschafft werden. (TZ 16)

(20) Die Datenbank sollte auch um Mehrfacherfassungen von Frontrunner-Förderfällen bereinigt werden. Vorläufige Versionen z.B. des Gutachtens sollten als solche gekennzeichnet sein, so dass in der Datenbank ein einziges, eindeutiges Entscheidungsdatum je Prozessschritt aufscheint. (TZ 18)