



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2014/8

Bericht des Rechnungshofes

**Bezirkshauptmannschaften –
Sprengrößen und Effizienz**

**Register im Hauptverband
der österreichischen
Sozialversicherungsträger**

**Struktur österreichischer
Vertretungen innerhalb
der EU**

**Technische Betriebsführung
und bauliche Erhaltungs-
maßnahmen des AKH Wien –
Medizinischer Universitäts-
campus**

Rechnungshof
GZ 860.159/002-1B1/14

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Mai 2014



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

**Bezirkshauptmannschaften –
Sprengeigrößen und Effizienz**

**Register im Hauptverband der
österreichischen Sozialversicherungsträger**

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien –
Medizinischer Universitätscampus**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz _____	5
BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger _____	109
BMEIA	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres	
	Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU _____	175
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	
	Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien – Medizinischer Universitätscampus _____	287





Bericht des Rechnungshofes

Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10
Glossar _____	12

BJA**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes****Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz**

KURZFASSUNG _____	14
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	26
Organisation der Bezirkshauptmannschaften und Bedeutung im Staatsgefüge _____	28
Standorte und Einwohnerstärke _____	30
Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften _____	37
Kooperation und Know-how-Austausch _____	47
BH-Reformprojekt _____	52
Kosten der Bezirkshauptmannschaften und Kostentragung _____	66
Ausgabenentwicklung _____	70
Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften _____	74
Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften _____	90
Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit _____	97
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	105

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark – Anzahl und Einwohnerstärke (Stand 1. Jänner 2013) _____	31
Tabelle 2:	Standorte (einschließlich Außenstellen) der Bezirkshauptmannschaften (Stand 1. Jänner 2013) ____	34
Tabelle 3:	Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften ____	38
Tabelle 4:	Anzahl an Verfahren für wichtige Aufgabenbereiche der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark (Basis 2012) _____	40
Tabelle 5:	Personaleinsatz/Personalaufwand je Aufgabenbereich – Vergleich Niederösterreich und Steiermark _____	42
Tabelle 6:	Umfang der Übertragungen betriebsanlagenbezogener Bauangelegenheiten an Bezirkshauptmannschaften ____	45
Tabelle 7:	BH-Organisationsreformen in Niederösterreich und der Steiermark _____	53
Tabelle 8:	BH-Controlling/Benchmarking-Projekte in Niederösterreich und in der Steiermark _____	62
Abbildung 1:	Ausgaben der Länder Niederösterreich und Steiermark – Anteil Ausgaben Bezirkshauptmannschaften _____	67
Tabelle 9:	Ausgaben der Länder Niederösterreich und Steiermark – Anteil Ausgaben Bezirkshauptmannschaften _____	68
Tabelle 10:	Ausgabenentwicklung der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark (2008 bis 2013) _____	70
Abbildung 2:	Entwicklung der Ausgaben je Einwohner für die BHen in NÖ und in der Stmk (Jahre 2008 bis 2012) _____	71
Tabelle 11:	Personalaufwand je Einwohner der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich _____	75

Tabellen Abbildungen

Tabelle 12:	Personalaufwand je Einwohner der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark _____	76
Abbildung 3:	Zusammenhang zwischen Bezirksgröße und Personalaufwand je Einwohner _____	77
Tabelle 13:	Zusammenhang zwischen Bezirksgröße und Personalaufwand je Einwohner (Basis 2012) _____	78
Tabelle 14:	Personalstand in den Bezirkshauptmannschaften nach Verwendungsgruppen (Stand 1. Jänner 2013) _____	82
Abbildung 4:	Anteil Frauen in den Bezirkshauptmannschaften nach Verwendungsgruppen (Stand 1. Jänner 2013) _____	85
Tabelle 15:	Einsparungspotenzial – fiktiver Personalaufwand bei Bezirksgrößen über 60.000 Einwohner (Basis Personalaufwand 2012) _____	88
Tabelle 16:	Steiermark: Entfernungen der Standorte der zusammengelegten Bezirkshauptmannschaften _____	91
Tabelle 17:	Niederösterreich: Entfernungen von Bezirkshauptmannschaften mit weniger als 60.000 Einwohnern an angrenzende Bezirkshauptmannschaften _____	92
Tabelle 18:	Vergleich der Internetauftritte der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark (Stand Juni 2013) _____	102
Tabelle 19:	Öffnungszeiten der Bezirkshauptmannschaften (Bürgerservicestellen) in Niederösterreich und in der Steiermark (Stand Juni 2013) _____	103

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BKA	Bundeskanzleramt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BEinstG	Behinderteneinstellungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft(en)
BM...	Bundesministerium ...
BMI	für Inneres
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMFWF	für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
f. / ff.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
G	Gesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
IT	Informationstechnologie
lfd.	laufende
LGBL.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen

NÖ	Niederösterreich
NÖLReg	Niederösterreichische Landesregierung
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
Stmk	Steiermark
StmkLReg	Steiermärkische Landesregierung
tw.	teilweise
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VfSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar



Glossar	
Bezirksverwaltungsbehörde	Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern: in den politischen Bezirken die Bezirkshauptmannschaften, in den Städten mit eigenem Statut die Magistrate.
Bezirkshauptmannschaft	allgemeine Verwaltungsbehörde erster Instanz; zuständig für Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, Sicherheitsverwaltung und der Landesverwaltung.
BH–Außenstelle	Standorte der Bezirkshauptmannschaften, die nicht Amtssitz der Bezirkshauptmannschaft waren (tw. örtlich dislozierte Büros).
Bürgerservicestelle	Erste Anlaufstelle für den Bürger bei der Bezirkshauptmannschaft; sie erledigt einfache und rasch erledigbare Anträge (z.B. Ausstellung von Reisedokumenten, Führerscheinen, Jagdkarten, Fischerkarten, Parkausweisen, Religionsaustritte) mit einer Kontaktaufnahme des Antragstellers und kurzer Erledigungsdauer.
Geschützte/gestützte Arbeit	Beschäftigte, die als begünstigte Dienstnehmer im Sinne des Behinderteneinstellungsgesetzes gelten.
Mittelbare Bundesverwaltung	Besorgung von Verwaltungsangelegenheiten, die in die Vollzugskompetenz des Bundes fallen (z.B. Gewerberecht, Wasserrecht, Führerscheinwesen) durch Organe der Länder (z.B. Bezirkshauptmannschaften).
Landesverwaltung	Besorgung von Verwaltungsangelegenheiten, die in die Vollzugskompetenz der Länder fallen (z.B. Jugendwohlfahrt, tw. Straßenverkehrsordnung, Jagdwesen).
Leistungskatalog	Auflistung aller internen und externen Leistungen der Bezirkshauptmannschaften.
One–stop–shop–Prinzip	Der Bürger muss nur mit einer Stelle kommunizieren; alle bürokratischen Schritte (von der Antragstellung bis zur Enderledigung einschließlich Zahlungsverkehr), die zur Erreichung eines Ziels (z.B. Genehmigung) erforderlich sind, können vom Bürger an einer Stelle durchgeführt werden. Ziel ist es, dem Bürger unnötige Behördenwege und Zeit zu ersparen.
Politische Expositur	Politische Exposituren sind rechtlich hervorgehobene Außenstellen einer Bezirkshauptmannschaft; ihnen kommt quasi der Status einer Bezirkshauptmannschaft zu, d.h. sie verfügen über mehr Kompetenzen als andere Außenstellen. In Österreich existierte nur eine politische Expositur: im Bezirk Liezen (Gröbming).
Sozialhilfeverbände	Die Gemeinden der jeweiligen politischen Bezirke bilden in der Steiermark die Sozialhilfeverbände, denen nach dem Steiermärkischen Sozialhilfegesetz die Finanzierung der Sozialhilfe obliegt (Sozialhilfeträger).

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Bezirkshauptmannschaften erfüllen bedeutende staatliche Aufgaben im Rahmen der klassischen Hoheitsverwaltung; sie sind die Haupt-Anlaufstellen für erstinstanzliche Verwaltungsangelegenheiten.

Die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften beanspruchten zwar nur einen relativ geringen Teil des Landesbudgets (unter 2 %), bedingten jedoch etwa ein Viertel der Ausgaben der Allgemeinen Verwaltung (im Wesentlichen Hoheitsverwaltung).

Die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften waren in Niederösterreich von 2008 bis 2012 um 20 % gestiegen, in der Steiermark im selben Zeitraum nur um 1 %.

Kleine (einwohnerschwache) Bezirkshauptmannschaften verursachten relativ höhere Personalkosten als größere Bezirkshauptmannschaften. Die Kostenunterschiede waren beträchtlich; sehr kleine Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner) verzeichneten (in Niederösterreich und der Steiermark) einen um etwa zwei Drittel höheren Personalaufwand je Einwohner als große Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 Einwohner).

Eine Reduzierung der Anzahl der kleinen Bezirkshauptmannschaften hätte in Niederösterreich ein Einsparungspotenzial in der Größenordnung von 9 % der Personalausgaben der Bezirkshauptmannschaften. Bei einer Kostenbetrachtung unter Mitberücksichtigung der künftigen Pensionsaufwendungen war von einem Einsparungspotenzial in der Größenordnung von jährlich 12 Mio. EUR auszugehen.

Die Steiermark hatte mit der Bezirkszusammenlegung 2012 (Bezirkshauptmannschaft Murtal) und den weiteren Zusammenlegungen 2013 (Bezirkshauptmannschaften Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld, Südoststeiermark) diesbezügliche Schritte mit dem Ziel einer Kostenreduktion bereits gesetzt; das volle Potenzial an Kosteneinsparung kann allerdings nur ausgeschöpft werden, wenn an den aufgelassenen Standorten bestehende gebliebene parallele Verwaltungsstrukturen abgebaut werden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der in den Ländern Niederösterreich und Steiermark sowie im Bund durchgeführten Querschnittsüberprüfung zum Thema Sprengelgrößen und Effizienz der Bezirkshauptmannschaften war es, die wesentlichen Kosten- und Effizienzelemente von Bezirkshauptmannschaften zu identifizieren, insbesondere, ob und in welchem Ausmaß ein Zusammenhang zwischen Sprengelgröße (Einwohnerzahl) der Bezirkshauptmannschaft und Kosten je Einwohner gegeben war, allfällige Einsparungs- und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen sowie allfällige Einsparungspotenziale bei optimalen Behördengrößen abzuschätzen. (TZ 1)

Überblick

Die Bezirkshauptmannschaften sind Verwaltungseinrichtungen der Länder. Die Verantwortung für Organisation sowie Personal- und Sachausstattung in den Bezirkshauptmannschaften lag beim Land. Auch die im Bereich der Bezirkshauptmannschaften anfallenden Kosten trugen grundsätzlich die Länder. Dem Bund kam rechtlich kaum Einfluss auf die Organisation der Bezirkshauptmannschaften zu, allerdings nutzte der Bund die bestehenden Möglichkeiten, auf die Einheitlichkeit des Vollzugs in der mittelbaren Bundesverwaltung zu achten, nur eingeschränkt, obwohl Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung einen bedeutenden Anteil der Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften ausmachten. (TZ 2, 10, 14)

Standorte und Einwohner der Bezirkshauptmannschaften

Das Land Steiermark hatte die Anzahl der kleinen (bis 60.000 Einwohner) und sehr kleinen (bis 40.000 Einwohner) Bezirkshauptmannschaften durch Zusammenlegungen in den Jahren 2012 und 2013 deutlich reduziert. Dagegen bestand in Niederösterreich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein vergleichsweise hoher Anteil an kleinen und sehr kleinen Bezirkshauptmannschaften: 43 % der Bezirkshauptmannschaften umfassten unter 60.000 Einwohner – im Vergleich zu 17 % in der Steiermark. (TZ 3)

Die Anzahl der Einwohner je Bezirkshauptmannschaft differierte stark. Die bevölkerungsstärksten Bezirkshauptmannschaften der beiden Länder (Baden und Graz-Umgebung) betreuten etwa 5-mal so viele Einwohner wie die bevölkerungsschwächsten Bezirkshauptmannschaften (Lilienfeld und Murau). (TZ 3)

**Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz**

Die Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark hatten mehr als doppelt so viele Außenstellen je Bezirkshauptmannschaft wie die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich. Klare Kriterien für die Einrichtung und räumliche Verteilung von Außenstellen waren in beiden Ländern nicht erkennbar. (TZ 4)

Die Vielzahl an Außenstellen stellte ein Risiko eines administrativen Mehraufwands und von Synergieverlusten dar. In der Steiermark bestand weiteres Optimierungspotenzial. (TZ 4)

Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften

Bezirkshauptmannschaften erfüllten bedeutende staatliche Aufgaben im Rahmen der klassischen Hoheitsverwaltung. Beide Länder waren um die Bürgerfreundlichkeit der Bezirkshauptmannschaften bemüht. (TZ 5, 22 bis 26)

Durch das Zusammenlaufen einer Vielzahl von Aufgaben sowohl im Bereich der Bundes- bzw. Sicherheitsverwaltung (etwa Gewerbeberechtigungen, Genehmigung von Betriebsanlagen, Pass- und Führerscheinausstellungen) als auch der Landesverwaltung (etwa Mindestsicherung, Jugendwohlfahrt, Verkehrsstrafen) stellten die Bezirkshauptmannschaften die Haupt-Anlaufstelle für erstinstanzliche Verwaltungsangelegenheiten und damit Behörden mit One-stop-shop-Charakter dar. (TZ 5, 6)

Das Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften war in beiden Ländern weitgehend ident. Unterschiede zwischen den beiden Ländern bestanden im Bereich der Sozialhilfe: Der Personaleinsatz für den Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt & Gesundheit war in den steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften um ein Drittel höher als in den niederösterreichischen; ein nicht zu vernachlässigender Faktor für den höheren Ressourceneinsatz (Personaleinsatz) steiermärkischer Bezirkshauptmannschaften im Bereich Sozialhilfe war die Art der Organisation mittels Sozialhilfeverbänden in der Steiermark. (TZ 5, 7)

Kurzfassung

Aufgabenerweiterung – Übertragung baurechtlicher Angelegenheiten

In Niederösterreich hatte die Hälfte aller Gemeinden die betriebsanlagenbezogenen Bauangelegenheiten an die Bezirkshauptmannschaften übertragen, in der Steiermark waren es lediglich rd. 28 % der Gemeinden. Die Übertragung bedingte eine Konzentration mehrerer Verfahren bei einer Behörde und war geeignet, zur Steigerung der Effizienz der staatlichen Verwaltung, zur Verfahrensbeschleunigung und zur Verbesserung der Bürgerorientierung beizutragen. Die übertragenen Aufgaben fielen kostenmäßig bei den Bezirkshauptmannschaften nicht ins Gewicht. (TZ 8)

Kooperation zwischen Bezirkshauptmannschaften

Innerhalb der Länder bestanden zwischen den Bezirkshauptmannschaften Kooperationen und Abstimmungen, die zur Harmonisierung und Standardisierung der Aufgabenerfüllung beitrugen, z.B. durch Erarbeitung bzw. Aktualisierung von Richtlinien, Handbüchern und Mustervorlagen. (TZ 9, 12)

Eine länderübergreifende Abstimmung der Behördentätigkeit an den Bezirkshauptmannschaften (z.B. zur Gestaltung von Verwaltungsprozessen, Entwicklung von Leistungskatalogen oder IT-Anwendungen) fand kaum statt. Auch konkrete Kooperationsprojekte zwischen den Ländern Niederösterreich und Steiermark betreffend die Aufgabenerfüllung an den Bezirkshauptmannschaften gab es im überprüften Zeitraum nicht. Dass die Länder unabhängig voneinander Standards (Prozessgestaltung), Leistungskataloge und IT-Applikationen entwickelten, obwohl die Aufgabenstellungen österreichweit größtenteils gleich gelagert waren, war wenig effizient. (TZ 10)

Auch der Bund hatte seine Möglichkeiten, einen einheitlichen Vollzug der mittelbaren Bundesverwaltung über Vollzugsanweisungen zu gewährleisten, nur teilweise genutzt (z.B. Gewerberecht). Das teilweise Fehlen von Auslegungs- und Vollzugsvorgaben im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung stellte nicht nur einen Mehraufwand für die Länder und Bezirkshauptmannschaften dar, sondern brachte auch das Risiko einer Ungleichbehandlung der Bürger mit sich. (TZ 10)

Organisatorische BH-Reformprojekte

Die beiden überprüften Länder hatten einen grundsätzlich unterschiedlichen Fokus der BH-Organisationsreformprojekte: Das Land Steiermark stellte bei seinen Reformprojekten den Aspekt der Kostenreduktion ins Zentrum; das Land Niederösterreich betonte stärker den Aspekt der qualitativen Verbesserung der Leistungserbringung, ohne dabei auf konkrete Kosteneinsparungen zu fokussieren. (TZ 12)

Die Steiermark hatte 2012 (Bezirkshauptmannschaft Murtal) und 2013 (Bezirkshauptmannschaften Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld, Südoststeiermark) insgesamt vier einwohnerschwache Bezirkshauptmannschaften (mit zwischen 20.000 und 40.000 Einwohnern) mit benachbarten Bezirkshauptmannschaften zusammengelegt mit dem Ziel einer langfristigen Kostenreduktion von jährlich rd. 10 Mio. EUR. (TZ 11, 12)

Das volle Potenzial an Kosteneinsparungen kann nur dann ausgeschöpft werden, wenn nicht – wie dies in der Steiermark der Fall war – weiterhin parallele Verwaltungsstrukturen bestehen bleiben. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unterschied sich das Aufgabenspektrum am ursprünglichen Amtssitz der aufgelassenen Bezirkshauptmannschaften, der in der neuen Bezirkshauptmannschaft als Außenstelle bzw. zweiter Standort geführt wurde, nur geringfügig von jenem des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft selbst. (TZ 12)

Die Niederösterreichische Landesregierung sprach sich dagegen im Rahmen der Gebarungsüberprüfung dezidiert gegen eine Zusammenlegung von Bezirkshauptmannschaften aus und verwies auf das – auch in der Landesverfassung festgeschriebene – Bekenntnis des Landes Niederösterreich zur Dezentralisierung. (TZ 12)

Die organisatorische BH-Reform setzte in Niederösterreich innerhalb der bestehenden Strukturen der Bezirkshauptmannschaften an; Sachwissen, das nicht alle Bezirkshauptmannschaften im selben Umfang benötigten (z.B. für seltene oder unregelmäßig anfallende Aufgaben), sollte in einzelnen ausgewählten Bezirkshauptmannschaften gebündelt werden. (TZ 12)

Kurzfassung

Reform Controlling/Benchmarking der Bezirkshauptmannschaften

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung liefen in Niederösterreich und in der Steiermark Projekte, um die Möglichkeiten für systematische Effizienz-Vergleiche der Bezirkshauptmannschaften zu verbessern. Die Reformprozesse erfolgten in beiden Ländern weitgehend unabhängig voneinander. (TZ 11, 13)

Länderübergreifende Kooperationsprojekte im Bereich des BH-Benchmarkings im Sinne einer systematischen Zusammenarbeit für ein einheitliches Controlling gab es im überprüften Zeitraum nicht. Auch der Bund setzte keine Initiativen betreffend Controlling/Benchmarking im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung. (TZ 13)

Das Land Niederösterreich war mit der Erfassung von Leistungseinheiten (Stück), der Verknüpfung von Personalressourcen und Leistung und der darauf aufbauenden Leistungs-(bzw. Stück-)kostenberechnung bereits weiter fortgeschritten als die Steiermark. Allerdings lagen auch in Niederösterreich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine abschließenden Schlussfolgerungen aus den erhobenen Zahlen vor. Es gab keine Aussagen zu Best-practice-Beispielen bzw. zu Verbesserungspotenzialen. (TZ 13)

Die Steiermark zog die Benchmarking-Daten als Basis für die Personalplanungen und die Kalkulation des Personaleinsparungspotenzials heran; für gezielte Vergleiche der Kosten je Leistung und Bezirkshauptmannschaft war das Instrument aber noch nicht geeignet. (TZ 13)

Anteil der BH-Ausgaben am Landesbudget

Die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften beanspruchten zwar nur einen relativ geringen Teil des Landesbudgets (unter 2 %), bedingten jedoch etwa ein Viertel der Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung (im Wesentlichen Hoheitsverwaltung). (TZ 14)

Ausgabenentwicklung

Die jährlichen Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften stiegen in Niederösterreich von 2008 auf 2012 um 20 %, in der Steiermark dagegen nur um 1 %. Etwa die Hälfte des Ausgabenanstiegs in Niederösterreich war auf Investitionen in Amtsgebäude zurückzuführen. (TZ 15)

**Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz**

Der entscheidende Kostenfaktor war in beiden Ländern (wie dies bei Administrationsaufgaben zu erwarten war) das Personal; bei einer Kostenbetrachtung, die insbesondere auch die künftigen Pensionsaufwendungen miteinbezieht, war von einem Personalkostenanteil von jedenfalls über 90 % an den Gesamtkosten auszugehen. (TZ 15)

Während die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner in den Bezirkshauptmannschaften beider Länder in etwa gleich hoch waren, waren diese je Bedienstetem in Niederösterreich um rd. 6 % höher als in der Steiermark. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass in den Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich mehr Bedienstete auf das neue Landesdienstrecht (Gehaltsschema) umgestiegen waren als in der Steiermark. (TZ 16, 17)

Personalstände und Personalstruktur

Niederösterreich setzte in den Bezirkshauptmannschaften einen geringeren Anteil an Personal in der höchsten Qualifikationsstufe (Einstufung höherer Dienst) ein als die Steiermark; in den übrigen Verwendungsgruppen war der Personaleinsatz in den beiden Ländern annähernd gleich verteilt. (TZ 17)

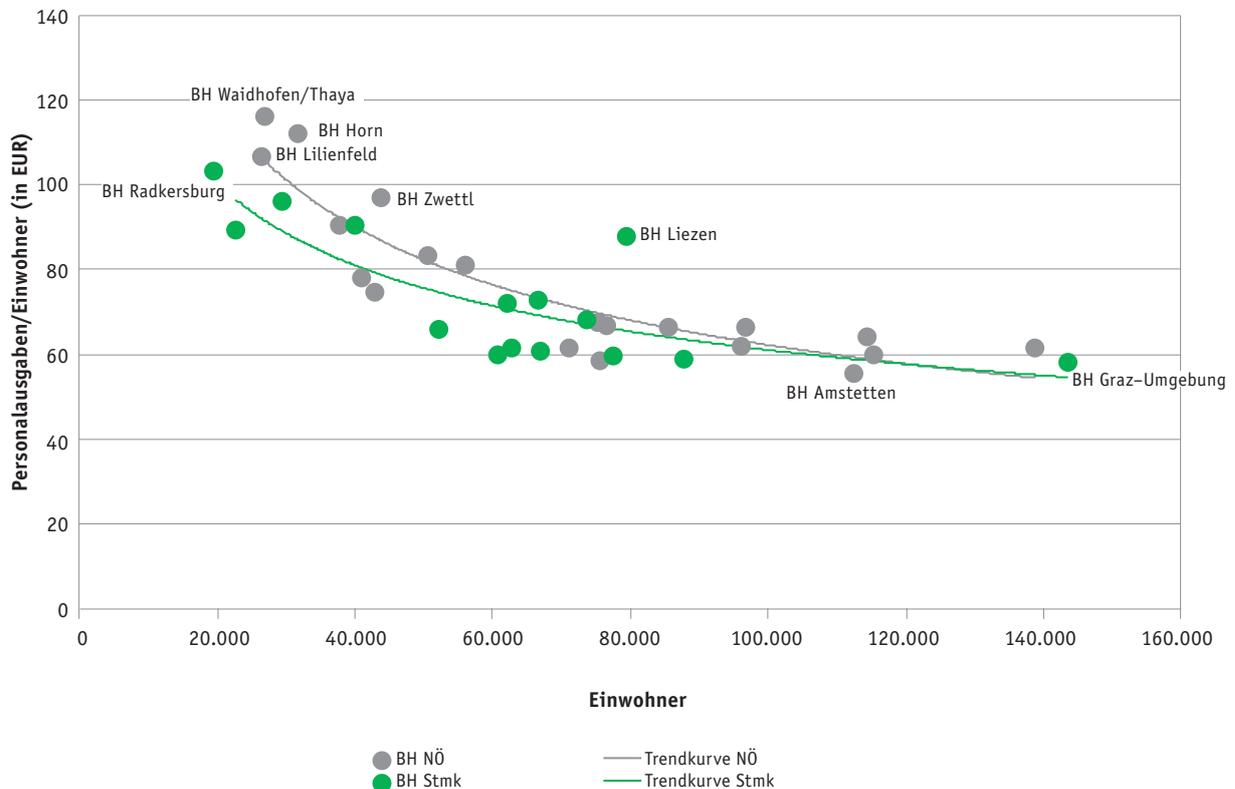
Obwohl der Frauenanteil bei den Bezirkshauptmannschaften insgesamt deutlich über 60 % lag (Niederösterreich: 61 %, Steiermark: 68 %), waren die weiblichen Bediensteten in beiden Ländern in der höchsten Verwendungsgruppe deutlich unterrepräsentiert (Niederösterreich: 28 %, Steiermark: 33 %). (TZ 18)

Kosten und Sprengelgrößen

Kleine (einwohnerschwache) Bezirkshauptmannschaften verursachten relativ höhere Personalkosten als größere Bezirkshauptmannschaften. Die Kostenunterschiede waren beträchtlich: In beiden Ländern verzeichneten sehr kleine Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner) einen um etwa zwei Drittel höheren Personalaufwand je Einwohner als große Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 Einwohner). Die Größeneffekte waren im Bereich unter 60.000 Einwohnern am größten. Ab einer Bezirksgröße zwischen 60.000 und 80.000 Einwohnern waren keine nennenswerten Größeneffekte mehr erkennbar. (TZ 16)

Kurzfassung

Zusammenhang zwischen Bezirksgröße und Personalaufwand je Einwohner



Quellen: Bevölkerung der politischen Bezirke mit 1.1.2012, Statistik Austria; Personalausgaben 2012 für die BH der Länder Niederösterreich und Steiermark; Zusammenstellung RH

Der Sachaufwand je Einwohner war – im Gegensatz zum Personalaufwand – weitgehend unabhängig von der Einwohnerstärke der Bezirkshauptmannschaften. Auch die Anzahl an Außenstellen hatte keinen offensichtlichen Einfluss auf die Höhe der Ausgaben. (TZ 4, 19)

Einen Sonderfall stellte die Bezirkshauptmannschaft Liezen dar, die hinsichtlich des Personalaufwands je Einwohner weit über den anderen Bezirkshauptmannschaften derselben Einwohnergröße lag; einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an den vergleichsweise hohen Kosten hatte die spezifische Organisation der Außenstelle als politische Expositur. (TZ 16)

Einsparungspotenzial

Die Zusammenlegung von sehr kleinen und kleinen Bezirken (unter 60.000 Einwohner) war geeignet, folgende positive Effekte mit sich zu bringen:

- Einsparungspotenzial im Führungs- und Supportbereich;
- Qualitätssteigerung bei Leistungserbringung (Ausgleich von Belastungsspitzen, Vertretungsmöglichkeit, Spezialisierung, Einheitlichkeit);
- Synergiegewinne durch Folge-Zusammenlegungen in weiteren an die Bezirksstrukturen gebundenen Bereichen. (TZ 12)

Die Gebarungüberprüfung zeigte, dass die Reduzierung der Anzahl der kleinen Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich ein Einsparungspotenzial in der Größenordnung von 9 % der aktuellen Personalausgaben der Bezirkshauptmannschaften hätte. Bei einer Kostenbetrachtung unter Mitberücksichtigung der künftigen Pensionsaufwendungen war von einem Einsparungspotenzial in der Größenordnung von jährlich 12 Mio. EUR auszugehen. (TZ 20)

Die Steiermark hatte mit den Bezirkszusammenlegungen 2012 und 2013 diesbezügliche Schritte mit dem Ziel einer langfristigen Kostenreduktion (10 Mio. EUR pro Jahr) bereits gesetzt. Das volle Potenzial an Kosteneinsparung kann allerdings nur ausgeschöpft werden, wenn an den aufgelassenen Standorten bestehen gebliebene parallele Verwaltungsstrukturen abgebaut werden. (TZ 12, 20)

Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit

Es lagen keine Daten über die Häufigkeit/den Bedarf an Kontakt und örtlicher Nähe zwischen Bürger und zuständiger Bezirkshauptmannschaft österreichweit vor. Die Anfallszahlen bei den Bezirkshauptmannschaften indizierten, dass die weitaus überwiegende Zahl an Bürgern nur wenige Male pro Jahrzehnt persönlich bei einer Bezirkshauptmannschaft vorsprach, während eine deutlich kleinere Gruppe von Bürgern (z.B. im Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt) in regelmäßigem – auch persönlichem – Kontakt zur Bezirkshauptmannschaft stand. (TZ 21)

Kurzfassung

Auch die Bürgerzufriedenheitsuntersuchungen indizierten, dass die Frage der Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften gegenüber den Kriterien Hilfsbereitschaft, Freundlichkeit und Kompetenz der Bediensteten wie auch dem Kriterium Erledigungsdauer im Hintergrund stand. (TZ 21)

Der RH war der Ansicht, dass in der Steiermark trotz der Bezirkszusammenlegungen für den Bürger zumutbare Entfernungen bestehen blieben, und dass auch in Niederösterreich im Falle allfälliger Zusammenlegungen von Bezirkshauptmannschaften zumutbare Entfernungen aufrechterhalten werden könnten. (TZ 21)

Kenndaten zu Bezirkshauptmannschaften				
Rechtsgrundlagen	Bund: Übergangsgesetz, BGBl. Nr. 368/1925 i.d.g.F. Niederösterreich: Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, LGBl. Nr. 0150-0 i.d.g.F. Verordnung über die Verwaltungsbezirke in Niederösterreich, LGBl. Nr. 0150/1-0 i.d.g.F. Steiermark: Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften und die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden in der Steiermark (Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz), LGBl. Nr. 60/1997 i.d.g.F. Verordnung über Sprengel, Bezeichnungen und Sitz der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark (Steiermärkische Bezirkshauptmannschaftenverordnung), LGBl. Nr. 99/2012			
Bezirkshauptmannschaften Einwohnerstärke und Anzahl (Stand 1. Jänner 2013)¹				
	Niederösterreich		Steiermark	
	Anzahl			
Einwohner in Bezirken mit BH	1.489.593		945.193	
Einwohner pro BH im Durchschnitt	70.933		78.766	
einwohnerstärkste BH im Land	139.496 (Baden)		144.316 (Graz-Umgebung)	
einwohnerschwächste BH im Land	26.180 (Lilienfeld)		28.939 (Murau)	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Bezirkshauptmannschaften	21		12	
bis 40.000 Einwohner	4	43	1	17
zwischen 40.000 und 60.000 Einwohner	5		1	
zwischen 60.000 und 80.000 Einwohner	5	57	5	83
zwischen 80.000 und 100.000 Einwohner	3		3	
über 100.000 Einwohner	4		2	

¹ Standorte und Einwohnerzahlen der Bezirkshauptmannschaften zum Stand 1. Jänner 2013, d.h. unter Berücksichtigung der Zusammenlegungen in der Steiermark

Quellen: Statistik Austria; Zusammenstellung und Berechnungen RH



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelegrößen und Effizienz

Fortsetzung: Kenndaten zu Bezirkshauptmannschaften

Bezirkshauptmannschaften Ausgabenentwicklung (2008 bis 2013)

Personal- und Sachausgaben der Bezirkshauptmannschaften	2008	2009	2010	2011	2012	Voranschlag 2013	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR						in %
Bezirkshauptmannschaften Niederösterreich							
Personalausgaben	96,25	99,06	100,97	102,11	104,89	105,19	+ 9
Sachausgaben	25,22	30,84	33,99	35,83	41,33	35,19	+ 64
Gesamtausgaben	121,47	129,90	134,96	137,94	146,22	140,38	+ 20
Anteil Personalausgaben in %	79	76	75	74	72	75	

Bezirkshauptmannschaften Steiermark

Personalaufwand	63,04	64,60	67,01	66,16	65,16	65,91	+ 3
Sachausgaben	16,05	16,09	16,99	14,82	15,02	14,28	- 6
Gesamtausgaben	79,09	80,70	84,00	80,98	80,17	80,19	+ 1
Anteil Personalausgaben in %	80	80	80	82	81	82	

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder (Gesamtabschlüsse der Bezirkshauptmannschaften) für 2008 bis 2012; Voranschläge der Länder für 2013; ergänzende Daten: NÖLReg, StmkLReg; Zusammenstellung RH

Fortsetzung: Kenndaten zu Bezirkshauptmannschaften

Zusammenhang zwischen Bezirksgröße und Personalaufwand je Einwohner (Basis 2012)		
Personalaufwand/Einwohner	Niederösterreich	Steiermark
	in EUR	
höchster	116 (BH Waidhofen/Thaya)	104 (ehem. BH Radkersburg)
niedrigster	56 (BH Amstetten)	59 (BH Graz-Umgebung)
Median ¹	68 (BH Wr. Neustadt)	68 (BH Murtal)
Mittelwert	77	74
Mittelwert bei Bezirksgrößen von		
über 80.000 Einwohnern	63	59
über 60.000 Einwohnern	64	67
über 40.000 Einwohnern	70	67
unter 40.000 Einwohnern	107	95

Zusammenhang zwischen Bevölkerungsanzahl und Personalaufwand/Einwohner (Korrelationskoeffizient ²)	- 0,82 (stark negativer Zusammenhang)	- 0,69 (negativer Zusammenhang)
--	--	------------------------------------

- ¹ Der Median teilt eine Liste von Werten in zwei Hälften gleicher Größe und steht an der mittleren Stelle. Er ist im Vergleich zum Durchschnittswert (Mittelwert) robuster gegen Ausreißer.
- ² Der Korrelationskoeffizient ist ein standardisiertes Maß für den Grad des linearen Zusammenhangs zweier skalierter Merkmale von - 1 bis + 1, der bei einem Wert von + 1 oder - 1 einen vollständig positiven oder negativen linearen Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen erkennen lässt, während ein Wert von 0 darauf hinweist, dass die beiden Merkmale überhaupt nicht linear zusammenhängen.

Quellen: Bevölkerung der politischen Bezirke mit 1. Jänner 2012, Statistik Austria; Personalausgaben 2012 für die Bezirkshauptmannschaften der Länder Niederösterreich und Steiermark, Ämter der NÖLReg und der StmkLReg; Zusammenstellung RH

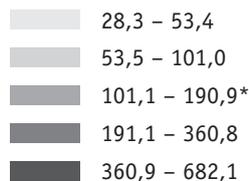
Die folgenden Grafiken zeigen die Verteilung der Bezirkshauptmannschaften und ihrer Außenstellen im jeweiligen Land unter Kennzeichnung der Bevölkerungsdichte innerhalb der Bezirke:

Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Standorte der Bezirkshauptmannschaften (Stand 1. Jänner 2013)

Standorte – Niederösterreich

Bevölkerungsdichte (Bevölkerung pro km²)

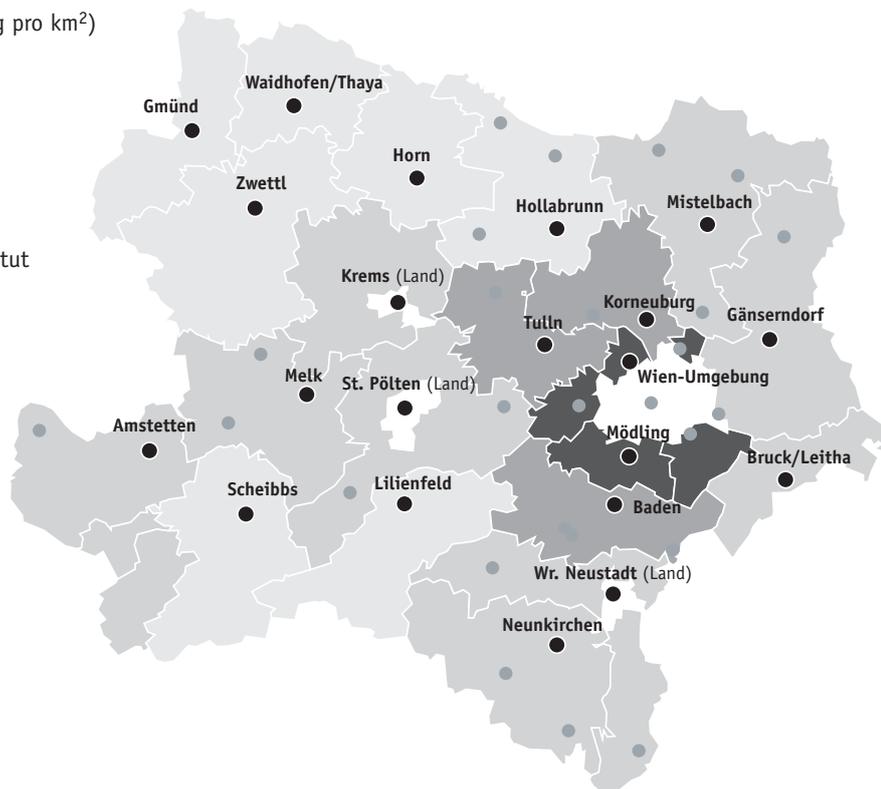


Städte mit eigenem Statut

* Klasse um den Mittelwert

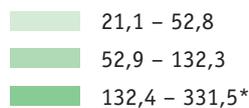
● Sitz Bezirkshauptmannschaft

● Außenstelle



Standorte – Steiermark

Bevölkerungsdichte (Bevölkerung pro km²)

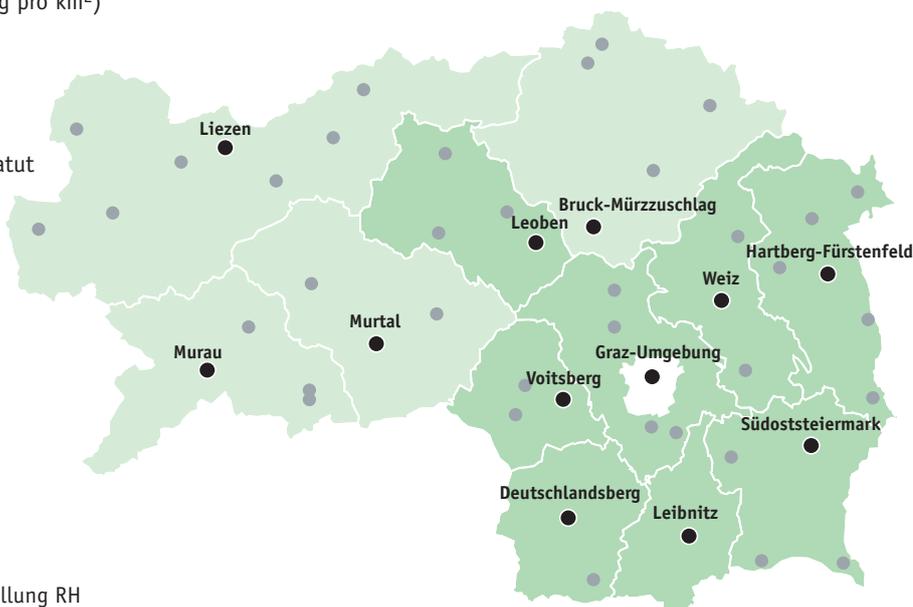


Städte mit eigenem Statut

* Klasse um den Mittelwert

● Sitz Bezirkshauptmannschaft

● Außenstelle



Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis März 2013 die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie ergänzend den Bund hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaften¹ (Sprengelgrößen und Effizienz).

Ziel der Querschnittsüberprüfung war es,

- die wesentlichen Kosten- und Effizienzelemente von Bezirkshauptmannschaften zu identifizieren, insbesondere, ob und in welchem Ausmaß ein Zusammenhang zwischen Sprengelgröße (Einwohnerzahl) der Bezirkshauptmannschaft und Kosten je Einwohner gegeben war,
- allfällige Einsparungs- und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen
- sowie allfällige Einsparungspotenziale bei optimalen Behördengrößen abzuschätzen.

(2) Die Prüfung setzte sich des Näheren mit folgenden Themen auseinander:

- Organisation und Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften,
- Reformprojekte - Ziele und Strategien zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Bezirkshauptmannschaften,
- Kostenfaktoren und Kostenentwicklung sowie
- Merkmale der Bürgerorientierung und Bürgerzufriedenheit.

¹ Städte mit eigenem Statut wurden in die Prüfung nicht miteinbezogen: Sie nehmen zwar ebenfalls Aufgaben der Bezirksverwaltung wahr (sind ebenfalls Bezirksverwaltungsbehörden), sind aber in ihrem Aufgabenbereich insofern nicht mit den Bezirkshauptmannschaften vergleichbar als sie:

- primär Gemeindeaufgaben haben (damit auch einen eigenen Wirkungsbereich im Sinne von Art. 118 B-VG) und nur zusätzlich die Aufgaben der Bezirksverwaltung mitwahrnehmen;
- anders als die Bezirkshauptmannschaften überwiegend nicht Aufgaben der Sicherheitsverwaltung wahrnehmen.

Die Auswahl der Bundesländer Niederösterreich und Steiermark erfolgte, weil

- sie sowohl (sehr) kleine als auch (sehr) große Bezirkshauptmannschaften hatten und damit auch innerhalb der beiden Länder ein Vergleich zwischen großen und kleinen Bezirkshauptmannschaften möglich war,
- die beiden Länder hinsichtlich ihrer Größe annähernd vergleichbar waren und
- das Land Steiermark das einzige Bundesland war, das in den letzten Jahrzehnten Zusammenlegungen von Bezirkshauptmannschaften durchgeführt hatte (TZ 12).

(3) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2008 bis Anfang 2013. Der Fokus der Prüfung lag auf den Entwicklungen der Jahre 2010 bis Anfang 2013.

(4) Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Steiermärkische Landesregierung und die Niederösterreichische Landesregierung im Jänner 2014 Stellung; das BKA teilte im November 2013 mit, dass es in Bezug auf die Organisation der Bezirkshauptmannschaften in den Ländern keine Zuständigkeit habe. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2014.

(5) Zur Mitteilung des BKA hielt der RH grundsätzlich fest, dass – wenn auch dem Bund rechtlich kaum Einfluss auf die Organisation der Bezirkshauptmannschaften zukam (siehe TZ 2) – der Bund doch eine Reihe von Möglichkeiten hätte, auf die Einheitlichkeit des Vollzugs in der mittelbaren Bundesverwaltung zu achten.

Obwohl der Anteil der von den Bezirkshauptmannschaften zu vollziehenden Bundesaufgaben bedeutend war, nutzte der Bund seine Gestaltungsmöglichkeiten nur eingeschränkt: Die Gebarungsüberprüfung wies auf das teilweise Fehlen von einheitlichen Vollzugsstandards für Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung hin und zeigte, dass bei Änderungen von Bundesgesetzen seitens der Länder und Bezirkshauptmannschaften ein Bedarf an zentralen Auslegungs- und Vollzugsvorgaben bestand (siehe TZ 10). Im Sinne der Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs (Harmonisierung und Standardisierung der Aufgabenerfüllung) empfahl der RH daher dem Bund, Auslegungs- und Vollzugsvorgaben (z.B. Richtlinien zur Überprüfung von Betriebsanlagen) zu erstellen und die Definitionen von Leistungen bzw. Produkten der mittelbaren Bundesverwaltung anzugleichen.

Die Einbeziehung des BKA in die gegenständliche Gebarungsüberprüfung erfolgte auf Basis seiner allgemeinen Zuständigkeit im Bundesbereich betreffend allgemeine Angelegenheiten der Organisation und des Verfahrens der Verwaltungsbehörden sowie betreffend allgemeine Angelegenheiten des Verwaltungsmanagements und der automationsunterstützten Datenverarbeitung (siehe Teil 2 A. der Anlage zu § 2 BundesministerienG 1986). Eine ausführlichere Auseinandersetzung des BKA mit den an den Bund gerichteten Empfehlungen dieses Berichts (siehe TZ 27 Schlussempfehlungen 1 und 2) wäre wünschenswert.

Organisation der Bezirkshauptmannschaften und Bedeutung im Staatsgefüge

- 2.1** (1) Die Bezirkshauptmannschaften waren in den Bezirken angesiedelte Verwaltungseinrichtungen der Länder, sie unterstanden in organisatorischer Hinsicht (und im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung auch in fachlicher – siehe TZ 5) dem jeweiligen Landeshauptmann.

Die Verantwortung für Organisation sowie Personal- und Sachausstattung in den Bezirkshauptmannschaften lag beim Land. Der Bund war nur insoweit in die Organisation der Bezirkshauptmannschaften eingebunden, als Änderungen in den Sprengeln der politischen Bezirke der Zustimmung der Bundesregierung bedurften.²

Die Leiter der Bezirkshauptmannschaften (Bezirkshauptmann)³ mussten rechtskundige Bedienstete sein und wurden von der jeweiligen Landesregierung bestellt.⁴

(2) Die Bezirkshauptmannschaften deckten ein breites Aufgabenspektrum ab, das sowohl Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung als auch der Landesverwaltung umfasst; sie waren die Haupt-Anlaufstelle für erstinstanzliche Verwaltungsangelegenheiten (siehe TZ 5).

- 2.2** Der RH hielt fest, dass dem Bund rechtlich kaum Einfluss auf die Organisation der Bezirkshauptmannschaften zukam, da diese Einrichtungen des Landes darstellten.

² gemäß Übergangsgesetz, BGBl. Nr. 368/1925 i.d.g.F.

³ In Niederösterreich mussten Leiter der Bezirkshauptmannschaften vor ihrer Bestellung bereits an anderen Bezirkshauptmannschaften innerhalb des Landes als stellvertretende Behördenleiter tätig gewesen sein; eine derartige Vorgabe gab es in der Steiermark nicht.

⁴ Der Landeshauptmann erließ Regelungen über die Geschäftsführung in den Bezirkshauptmannschaften, z.B. über Kanzleidienste, Aktenführung, Post, Vertretungsmöglichkeiten. Nach Maßgabe der Regelungen des Landeshauptmannes durften die Bezirkshauptleute weitere Regelungen in Form von Dienstanweisungen treffen, die die Vorgaben des Landeshauptmanns konkretisierten oder ergänzten.

Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass der Bund die bestehenden Möglichkeiten, auf die Einheitlichkeit des Vollzugs in der mittelbaren Bundesverwaltung, die einen bedeutenden Anteil der Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften ausmachte, zu achten, nur eingeschränkt nutzte (siehe dazu ausführlich TZ 10).

2.3 *Das Land Niederösterreich betonte in seiner Stellungnahme, dass in der niederösterreichischen Landesverfassung die Dezentralisierung der Landesverwaltung als programmatische Erklärung enthalten sei und damit ein politisches Bekenntnis zur Regionalität. In Niederösterreich gelte seit Jahrzehnten als Grundprinzip, dass die Leistungserbringung so nah wie möglich beim Bürger in den Regionen erfolge. Die Erhaltung zentraler Einrichtungen, wie jener der Bezirkshauptmannschaften, gehöre somit zu den zentralen Zielsetzungen des Landes.*

2.4 Das wesentliche Interesse des RH ist die staatliche Aufgabenerfüllung im Sinne der Bürger. Aus Sicht des RH muss es daher das Ziel sein, Leistungen der öffentlichen Verwaltung in optimaler Weise zu erbringen, wobei die Optimierung den Bürgernutzen, die Leistungsqualität und die Kosteneffizienz gleichermaßen umfasst. Strukturen sind in Hinblick auf eine optimale Versorgung der Bevölkerung einzurichten und anzupassen. Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung gab klare Anhaltspunkte für eine solche Optimierung. Für Bürgerzufriedenheit waren in hohem Maße die telefonischen Informationsmöglichkeiten, das Vorhandensein eines persönlichen Ansprechpartners, die Hilfsbereitschaft, Freundlichkeit und Kompetenz der Bediensteten sowie die Erledigungsdauer verantwortlich (TZ 22).

Bezüglich der Erreichbarkeit hat die gegenständliche Gebarungsüberprüfung darüber hinaus gezeigt:

- Jene Bezirkshauptmannschaften, die in der Steiermark zusammengelegt wurden, und sechs Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich, die eine geringe Einwohnergröße aufwiesen, lagen etwa 25 bis 38 Fahrminuten mit dem Auto von anderen Bezirkshauptmannschaften entfernt (TZ 21).
- Die Anfallszahlen bei den Bezirkshauptmannschaften (TZ 6) indizierten, dass die weitaus überwiegende Zahl an Bürgern nur wenige Male pro Jahrzehnt persönlich bei einer Bezirkshauptmannschaft vorsprach (TZ 21).

Organisation der Bezirkshauptmannschaften und Bedeutung im Staatsgefüge

Hinsichtlich der Leistungsqualität und der Kosteneffizienz zeigte sich:

- Kleine (einwohnerschwache) Bezirkshauptmannschaften verursachten relativ höhere Personalkosten als größere Bezirkshauptmannschaften.
- Qualitätsaspekte (Ausgleich von Belastungsspitzen, Vertretungsmöglichkeit, Spezialisierung, Einheitlichkeit) sprachen für eine Zusammenlegung von sehr kleinen bzw. kleinen Bezirkshauptmannschaften (unter 60.000 Einwohner) (TZ 12).

Die Gebarungsüberprüfung des RH machte damit deutlich, dass Bürgerfreundlichkeit und Qualität in keinerlei Widerspruch zur Effektivität und Kostenoptimierung stehen.

Standorte und Einwohnerstärke

Anzahl der Bezirkshauptmannschaften und Amtssitze

3.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden in Niederösterreich insgesamt 21 Bezirkshauptmannschaften, in der Steiermark insgesamt 12 Bezirkshauptmannschaften.⁵ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über Anzahl und Einwohnerstärke⁶ der Bezirkshauptmannschaften der beiden Länder:

⁵ Jeder politische Bezirk verfügte über eine Bezirkshauptmannschaft.

⁶ Die Bevölkerung des Landes bzw. innerhalb eines Bezirks diene als eine der möglichen Bezugsgrößen zur Abschätzung von Skaleneffekten.



Standorte und Einwohnerstärke

Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz

Tabelle 1: Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark – Anzahl und Einwohnerstärke (Stand 1. Jänner 2013)¹				
	Niederösterreich		Steiermark	
	Anzahl			
Einwohner in Bezirken mit BH	1.489.593		945.193	
Einwohner pro BH im Durchschnitt	70.933		78.766	
einwohnerstärkste BH im Land	139.496 (Baden)		144.316 (Graz-Umgebung)	
einwohnerschwächste BH im Land	26.180 (Lilienfeld)		28.939 (Murau)	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Bezirkshauptmannschaften	21		12	
bis 40.000 Einwohner	4	43	1	17
zwischen 40.000 und 60.000 Einwohner	5		1	
zwischen 60.000 und 80.000 Einwohner	5	57	5	83
zwischen 80.000 und 100.000 Einwohner	3		3	
über 100.000 Einwohner	4		2	

¹ Standorte und Einwohnerzahlen der Bezirkshauptmannschaften zum Stand 1. Jänner 2013, d.h. unter Berücksichtigung der Zusammenlegungen in der Steiermark

Quellen: Statistik Austria; Zusammenstellung und Berechnungen RH

Die Anzahl der Einwohner je Bezirkshauptmannschaft differierte stark. Die einwohnerstärksten Bezirkshauptmannschaften der beiden Länder (Baden und Graz-Umgebung) betreuten etwa 5-mal so viele Einwohner wie die einwohnerschwächsten Bezirkshauptmannschaften (Lilienfeld und Murau).

Unterschiede bestanden auch zwischen den beiden Ländern: Während – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – in der Steiermark weniger als ein Fünftel (rd. 17 %) der Bezirkshauptmannschaften unter 60.000 Einwohner hatte, waren es in Niederösterreich rd. 43 %. Der Anteil der sehr großen Bezirkshauptmannschaften mit über 100.000 Einwohnern lag in beiden Ländern mit 19 % (Niederösterreich) bzw. 17 % (Steiermark) in der gleichen Größenordnung. Im Schnitt wiesen die steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften um rd. 8.000 Einwohner, somit um rd. 10 % mehr Einwohner pro Bezirk auf als die niederösterreichischen.

Standorte und Einwohnerstärke

(2) Die Bezirkshauptmannschaften und ihre Amtssitze waren historisch gewachsen und bestanden überwiegend bereits seit dem 19. Jahrhundert. In den letzten 50 Jahren gab es nur in der Steiermark wesentliche Veränderungen hinsichtlich der Grenzen und Standorte der Bezirkshauptmannschaften.

Das Land Steiermark legte in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt acht kleinere Bezirkshauptmannschaften zusammen; dies reduzierte die Anzahl der Bezirkshauptmannschaften unter 60.000 Einwohner von sieben auf zwei (Murau und Voitsberg) (siehe TZ 12).

- 3.2** Der RH hielt fest, dass die Anzahl der Bezirkshauptmannschaften – gemessen an der Bevölkerungszahl – in Niederösterreich höher war als in der Steiermark: Im Durchschnitt betreute eine Bezirkshauptmannschaft in Niederösterreich rd. 71.000 Einwohner, eine Bezirkshauptmannschaft in der Steiermark rd. 79.000 Einwohner.

Das Land Steiermark hatte die Anzahl der kleinen (bis 60.000 Einwohner) und sehr kleinen (bis 40.000 Einwohner) Bezirkshauptmannschaften durch Zusammenlegungen in den Jahren 2012 und 2013 deutlich reduziert. Dagegen bestand in Niederösterreich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein vergleichsweise hoher Anteil an kleinen und sehr kleinen Bezirkshauptmannschaften: 43 % der Bezirkshauptmannschaften umfassten hier unter 60.000 Einwohner – im Vergleich zu 17 % in der Steiermark.

In Anbetracht der Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung (insbesondere TZ 16) und im Sinne einer effizienten Administration empfahl der RH, bundesweit die Frage der optimalen und angemessenen Größe (Einwohnerstärke) von Bezirkshauptmannschaften zu evaluieren.

- 3.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme ins Treffen, dass neben der Frage der Einwohnerstärke aus raumordnungs- und regionalpolitischer Sicht auch Größenfragen, beispielsweise Fläche oder Gemeindezahl pro Bezirk, relevant seien. Ein diesbezüglicher österreichweiter Vergleich zeige, dass*
- *die Bezirke in Niederösterreich im Schnitt 70.933 Einwohner haben, während der bundesweite Durchschnitt bei 69.858 Einwohnern liege;*
 - *in Niederösterreich der Anteil der Bezirke über 100.000 Einwohner größer sei als in Oberösterreich oder in der Steiermark;*



Standorte und Einwohnerstärke



Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz

- *der kleinste Bezirk in Niederösterreich (Lilienfeld, 26.180 Einwohner) größer sei als die kleinsten Bezirke in Kärnten (Hermagor, 18.609 Einwohner) und im Burgenland (Jennersdorf, 17.489 Einwohner);*
- *der prozentuale Anteil der Bezirke unter 60.000 Einwohnern in anderen Bundesländern größer sei als in Niederösterreich (z.B. Burgenland, Kärnten, Tirol);*
- *Niederösterreich auch bei anderen relevanten Kenndaten wie Fläche oder Gemeindezahl pro Verwaltungsbezirk im österreichweiten Durchschnitt läge.*

Insgesamt ging das Land Niederösterreich – unter Hinweis auf die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner in den Bezirken (siehe TZ 14) – davon aus, dass es ressourcenschonender arbeite als die Steiermark.

3.4 Der RH untersuchte mit dieser Gebarungsüberprüfung zwei Bundesländer, die hinsichtlich ihrer Größe sowie der Struktur der Bezirkshauptmannschaften vergleichbar waren. Die in der Stellungnahme des Landes Niederösterreich angesprochenen bundesweiten Vergleiche sind unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass Niederösterreich flächenmäßig und (abgesehen von Wien) auch bevölkerungsmäßig das größte Bundesland Österreichs ist. Eine Gesamtbetrachtung der Bezirkshauptmannschaft-Struktur aller Bundesländer (mit Ausnahme Wiens) zeigt, dass vier Bundesländer einen vergleichsweise geringeren Anteil an Bezirkshauptmannschaften unter 60.000 Einwohnern hatten als Niederösterreich und vier Bundesländer eine größere durchschnittliche Fläche je Bezirkshauptmannschaft aufwiesen als Niederösterreich. Der Hinweis in der Stellungnahme des Landes Niederösterreich, dass Niederösterreich im österreichweiten Durchschnitt liege, traf damit zu, war allerdings in Hinblick auf die Größe und Einwohnerstärke Niederösterreichs nicht geeignet, die Argumente des RH zu entkräften.

Die Gebarungsüberprüfung des RH zeigte sowohl für das Bundesland Steiermark als auch für das Bundesland Niederösterreich, dass kleine (einwohnerschwache) Bezirkshauptmannschaften relativ höhere Personalkosten verursachten als größere Bezirkshauptmannschaften. Im Lichte dieser Erkenntnisse war der RH der Ansicht, dass eine bundesweite Evaluierung der Frage der optimalen und angemessenen Größe (Einwohnerstärke) von Bezirkshauptmannschaften zweckmäßig wäre.

Standorte und Einwohnerstärke

Zum Hinweis in der Stellungnahme, wonach Niederösterreich ressourcenschonender arbeite als die Steiermark, ist festzuhalten, dass die vom Land Niederösterreich ins Treffen geführten Daten keine eindeutige Aussage über die Frage der Gesamteffizienz und Ressourcenschonung zuließen (siehe dazu ausführlich TZ 17).

Außenstellen
der Bezirks-
hauptmannschaften

4.1 (1) Die Bezirkshauptmannschaft wurde sowohl am Amtssitz als auch an Außenstellen, die im Bezirk eingerichtet waren, tätig. Die Errichtung von Außenstellen oblag in Niederösterreich dem Landeshauptmann, in der Steiermark dem jeweiligen Bezirkshauptmann.⁷

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Außenstellen (siehe dazu auch die Kartenabbildungen bei den Kenndaten):

Tabelle 2: Standorte (einschließlich Außenstellen ¹) der Bezirkshauptmannschaften (Stand 1. Jänner 2013)		
	Niederösterreich	Steiermark
	Anzahl	
Gesamtanzahl der Standorte		
BH	21	12
+ Außenstellen	+ 27	+ 36
Summe	48	48
Außenstellen pro BH im Durchschnitt	1,3	3,0
BH ohne Außenstelle	9 von 21 (43 %)	0 von 12 (0 %)
BH mit mehr als 2 Außenstellen	5 von 21 (24 %)	6 von 12 (50 %)
	<ul style="list-style-type: none"> - Baden - Hollabrunn - Mistelbach - St. Pölten - Wien-Umgebung 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruck-Mürzzuschlag - Hartberg-Fürstenfeld - Leoben - Liezen - Südoststeiermark - Weiz

¹ Der RH bezeichnete als „Außenstellen“ Standorte, die nicht als Amtssitze der BH eingerichtet waren, sowie örtlich dislozierte Büros (unabhängig davon, wie viele Personen in den jeweiligen Büros beschäftigt waren); ausgelagerte Räumlichkeiten, die der Forstaufsicht dienten, wurden nicht gezählt.

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Zusammenstellung und Berechnungen RH

⁷ Niederösterreich: Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, LGBl. Nr. 0150-0 i.d.g.F. Steiermark: Steiermärkische Dienstanzweisung über die Grundsätze für die Einrichtung von Referaten vom 13. Oktober 2003.



Das Land Steiermark hatte zwar – gemessen an den zu betreuenden Einwohnern – weniger Bezirkshauptmannschaften als Niederösterreich (siehe TZ 3), verfügte mit 36 Außenstellen aber über eine deutlich höhere Anzahl an Außenstellen als Niederösterreich mit 27. Die niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften hatten zum überwiegenden Teil keine oder eine Außenstelle (Niederösterreich 57 %; Steiermark 17 %); die steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften dagegen in der Regel drei oder mehr Außenstellen (Niederösterreich 24 %; Steiermark 50 %). Im Durchschnitt bestanden in der Steiermark mehr als doppelt so viele Außenstellen je Bezirkshauptmannschaft wie in Niederösterreich.

Nach den Feststellungen des RH war die Anzahl und Verteilung der Außenstellen nur teilweise durch die Fläche, Bevölkerungsanzahl oder Bevölkerungsdichte der Bezirke zu erklären. So war in Niederösterreich eine Tendenz erkennbar, dass Bezirke mit höherer Bevölkerungsanzahl eine höhere Anzahl an Außenstellen hatten; in der Steiermark bestand ein gewisser Zusammenhang zwischen der Fläche und der Anzahl von Außenstellen.⁸ Die Einrichtung von Außenstellen und die Standortwahl waren – ebenso wie die Amtssitze (siehe TZ 3) – historisch gewachsen; ein stringentes Konzept lag der Anzahl und Verteilung der Außenstellen nicht zugrunde.

(2) Das Aufgabenspektrum der Außenstellen war nicht standardisiert; in Niederösterreich erbrachten die Außenstellen i.d.R. Bürgerserviceleistungen (siehe TZ 24); in der Steiermark waren vielfach Aufgaben des Bereichs Soziales & Jugendwohlfahrt⁹ in Außenstellen angesiedelt.

(3) Die Verwaltung mehrerer Standorte stellte höhere Anforderungen an die Leitung der Bezirkshauptmannschaften, da sie den Koordinations- und Kommunikationsaufwand erhöhten. Bei einem vom RH angeordneten Ausgaben-Vergleich der einzelnen Bezirkshauptmannschaften in den Ländern (Vergleich der Ausgaben für Personal, Gebrauchs-, Verbrauchsgüter und Handelswaren sowie für den Verwaltungs- und Betriebsaufwand gerechnet pro Einwohner) zeigte sich allerdings kein offensichtlicher Einfluss der Anzahl an Außenstellen auf die Höhe der Ausgaben.

⁸ Im Bezirk Wien-Umgebung (Niederösterreich), der geografisch nahezu ringförmig rund um die Stadt Wien angelegt war, bestand mit vier Außenstellen die insgesamt höchste Anzahl von Außenstellen in niederösterreichischen Bezirken (Außenstellen: Wien, Purkersdorf, Schwechat und Gerasdorf bei Wien).

⁹ Insbesondere um eine Betreuung der Bevölkerung in Städten sicherzustellen. In Niederösterreich konnte das Angebot an Sozialarbeit durch Städte mit eigenem Statut ergänzt werden.

Standorte und Einwohnerstärke

4.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark deutlich mehr Außenstellen hatten als in Niederösterreich (mehr als doppelt so viele je Bezirkshauptmannschaft). Der RH merkte kritisch an, dass klare Kriterien für die Einrichtung und räumliche Verteilung von Außenstellen nicht erkennbar waren.

(2) Während die Einwohnerstärke der Bezirkshauptmannschaften einen klaren Einfluss auf die Kosten von Bezirkshauptmannschaften hatte – Bezirkshauptmannschaften unter 40.000 Einwohner wiesen im Schnitt einen um etwa zwei Drittel höheren Personalaufwand je Einwohner auf als Bezirkshauptmannschaften über 80.000 Einwohner; siehe TZ 16 –, war ein Zusammenhang zwischen der Zahl der Außenstellen und den Ausgaben der Bezirkshauptmannschaften nicht erkennbar.

(3) Der RH war der Ansicht, dass die Vielzahl der Außenstellen – wenn auch keinen offensichtlichen Mehrkostenfaktor – so doch ein Risiko eines administrativen Mehraufwands und von Synergieverlusten darstellte. Er betonte, dass insbesondere hinsichtlich der in der Steiermark im Zuge der Bezirkszusammenlegungen gewählten Aufteilung der Verwaltungsbereiche auf zwei Standorte (Parallelstrukturen am ursprünglichen Sitz der aufgelassenen Bezirkshauptmannschaften) weiteres Optimierungspotenzial bestand (siehe TZ 12).

Der RH empfahl den Ländern (insbesondere dem Land Steiermark), die Notwendigkeit der bestehenden Außenstellen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen; er betonte, dass sich die Einrichtung/Beibehaltung von Außenstellen (örtlichen Ansprechpartnern) an den Kriterien

- Bedarf und Zweckmäßigkeit des Standorts (Notwendigkeit der örtlichen Nähe für eine qualitativ nachhaltige Aufgabenerfüllung, z.B. Bereich Sozialarbeit, Forstaufsicht),
- Steuerbarkeit der Einheiten durch die Behördenleitung (Bezirkshauptmann) insbesondere durch die Gewährleistung von Koordination und Kommunikation,
- mit der Außenstelle verbundene Mehr- bzw. Minderkosten

orientieren sollte.

4.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde zu Bedarf und Zweckmäßigkeit der Außenstellen eine ständige Evaluierung durchgeführt.*

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark würden Bezirkshauptmannschaften mit und ohne Außenstellen gleich behandelt, d.h. das Vor-

**Bezirkshauptmannschaften –
Sprengegrößen und Effizienz**

handensein von Außenstellen dürfe keinen Ressourcenmehrbedarf nach sich ziehen.

Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften

Aufgabenspektrum **5.1** (1) Bezirkshauptmannschaften besorgten als erstinstanzliche Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung (funktionell)

- **Angelegenheiten der Landesverwaltung:**
In Angelegenheiten der Landesverwaltung waren die Bezirkshauptmannschaften der Landesregierung (bzw. einzelnen Mitgliedern der Landesregierung) unterstellt und an deren Weisungen gebunden.
- **Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung:**
In Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung waren die Bezirkshauptmannschaften grundsätzlich dem Landeshauptmann unterstellt und an dessen Weisungen gebunden. (Der Landeshauptmann war wiederum an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister gebunden.)
- **Darüber hinaus waren Bezirkshauptmannschaften auch mit der Sicherheitsverwaltung (z.B. Pass- und Meldewesen, Fremdenpolizei, Waffenwesen) betraut. In diesem Bereich waren die Bezirkshauptmannschaften den Landespolizeidirektionen unterstellt, die wiederum als Bundesbehörden dem Bundesminister für Inneres unterstellt waren.**

Die Bezirkshauptmannschaften waren überwiegend hoheitlich tätig und trafen Entscheidungen i.d.R. durch die Erlassung von Bescheiden. Darüber hinaus waren den Bezirkshauptmannschaften Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung (z.B. Beihilfen bzw. Darlehen im Sozialbereich oder Förderungen im Forstwesen) zugewiesen. Weiters waren sie mit einer Reihe von Betreuungs- und Beratungsleistungen, die über den hoheitlichen Auftrag hinausgingen (z.B. bei der Antragstellung von Wohnbauförderungen oder hinsichtlich Kindesunterhalt), befasst.

(2) Das Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften war sehr breit gefächert. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über wesentliche (d.h. ressourcenaufwendige bzw. staatspolitisch besonders relevante) Aufgabenbereiche, getrennt nach Bundes-, Landes- und Sicherheitsverwaltung:¹⁰

¹⁰ Es handelt sich um eine demonstrative Aufzählung; nicht sämtliche Aufgaben einer Bezirkshauptmannschaft werden wiedergegeben.

Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften

Tabelle 3: Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften	
Aufgabenbereiche	gesetzliche Grundlagen
Angelegenheiten der Landesverwaltung (Weisungszusammenhang/Oberbehörde: i.d.R. Landesregierung/Landesrat)	
insbesondere	
Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt	
bedarfsorientierte Mindestsicherung (z.B. Zuerkennung von Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts oder des Wohnbedarfs)	Mindestsicherungsgesetze
Hilfe in besonderen Lebenslagen (z.B. Geld- bzw. Sachleistungen bei Krankheit, Gewalt, Obdachlosigkeit); Pflegeunterstützung (z.B. in Form von ambulanten Diensten oder stationären Einrichtungen wie Pflegeheimen)	Sozialhilfegesetze
Meldungen über Kindesgefährdungen, Unterstützung bei der Erziehung Minderjähriger, Vertretung Minderjähriger vor Gericht/Behörden	Jugendwohlfahrtsgesetze
Bereich Verkehr	
Verkehrsstrafbescheide, -verfügungen	Straßenverkehrsordnung
Bereich Naturschutz	
naturschutzrechtliche Bewilligungen	Naturschutzgesetze
Bereich Land- und Forstwirtschaft	
Grundverkehrsangelegenheiten (Genehmigung von Rechtsgeschäften)	Grundverkehrsgesetze
Jagdwesen (Ausstellen von Jagdkarten)	Jagdgesetze
Bereich Veterinärwesen	
Bewilligungen zum Schutz von Tieren (z.B. für den Betrieb von Tierheimen oder die Haltung von Zootieren)	Tierschutzgesetz
Bereich Gemeindeaufsicht	
Überprüfung der Gemeinden bzw. Erhebungen/Ermittlungen für das Land	Gemeindeordnungen
Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Weisungszusammenhang/Oberbehörde: i.d.R. Landeshauptmann)	
insbesondere	
Bereich Anlagen & Gewerbe	
Genehmigung und Überprüfung von Betriebsanlagen, Anmeldung von Gewerben	Gewerbeordnung
Bereich Umwelt (Wasserrecht)	
Genehmigungen zur Wasserbenutzung, Bewilligung von Anlagen, Gewässeraufsicht	Wasserrechtsgesetz
Bereich Land- und Forstwirtschaft	
Genehmigung von Rodungen bzw. Baumfällungen, Bewilligung von Anlagen, Forstaufsicht und Beratung von Waldeigentümern	Forstgesetz
Bereich Veterinärwesen	
Untersuchungen und Bestrafungen	Tierseuchengesetz Tiergesundheitsgesetz
Bereich Verkehr	
Führerscheine	Führerscheinggesetz
Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung (Weisungszusammenhang/Oberbehörde: i.d.R. Landespolizeidirektion)	
insbesondere	
Bereich Sicherheit & Ordnung	
Reisepässe	Passgesetz
Waffenpässe bzw. Waffenbesitzkarten	Waffengesetz
Führung lokales Vereinsregister, Anzeige Vereinserrichtung	Vereinsgesetz

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Zusammenstellung RH



Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften –
Sprengeigrößen und Effizienz

Der Aufgabenbereich der Bezirkshauptmannschaften umfasste in beiden Ländern grundsätzlich dieselben Tätigkeiten.

(3) Unterschiede zwischen den beiden Ländern bestanden im Bereich der Sozialhilfe. Dies war vor allem auf die unterschiedliche Organisation der Sozialhilfe zurückzuführen: In der Steiermark erfolgten die Finanzierung und der Betrieb der Pflegeheime teilweise durch Sozialhilfeverbände¹¹; den Bezirkshauptmannschaften kam – neben ihren sonstigen Tätigkeiten in den Bereichen Pflegewesen, Gesundheit, Sozial- und Behindertenhilfe, Sozialarbeit sowie Jugendwohlfahrt – auch die Aufgabe der Geschäftsstelle/Geschäftsführung der Sozialhilfeverbände¹² zu.

In Niederösterreich bestanden zur Zeit der Gebarungsprüfung keine Sozialhilfeverbände.

Zu den Auswirkungen dieser organisatorischen Unterschiede bei den Sozialhilfeangelegenheiten auf den Ressourceneinsatz (Personalaufwand) siehe TZ 7.

5.2 Der RH hielt fest, dass den Bezirkshauptmannschaften bedeutende staatliche Aufgaben im Rahmen der klassischen Hoheitsverwaltung zugewiesen waren und sie Haupt-Anlaufstelle für erstinstanzliche Verwaltungsangelegenheiten waren. Das Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften in den beiden Ländern Niederösterreich und Steiermark war weitgehend ident.

Durch das Zusammenlaufen einer Vielzahl von Aufgaben sowohl im Bereich der Bundes- bzw. Sicherheitsverwaltung als auch der Landesverwaltung stellten die Bezirkshauptmannschaften eine Behörde mit One-stop-shop-Charakter dar.

¹¹ Die Steiermärkischen Sozialhilfeverbände bestanden aus den Gemeinden der jeweiligen politischen Bezirke und waren gemäß Steiermärkischem Sozialhilfegesetz, LGBl. Nr. 29/1998 i.d.G.F., neben dem Land Steiermark, sonstigen Gemeindeverbänden, der Landeshauptstadt Graz und den einzelnen Gemeinden Träger der Sozialhilfe; siehe dazu auch Bericht des RH „Sozialhilfeverband Bruck an der Mur“, Reihe Steiermark 2011/8.

¹² Als Geschäftsstelle der Sozialhilfeverbände oblag der Bezirkshauptmannschaft die Verwaltung des Verbands (z.B. administrative Verbandsangelegenheiten einschließlich Erstellung Voranschlag und Rechnungsabschluss sowie Berechnung/Vorschreibung der Verbandsumlage und Abrechnung mit dem Land). Der konkrete Personalaufwand für Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Sozialhilfeverbänden war von Bezirkshauptmannschaft zu Bezirkshauptmannschaft unterschiedlich; er war vor allem von der Anzahl der Pflegeheime, die vom Sozialhilfeverband innerhalb eines Bezirks betrieben wurden, sowie von allfälligen Geschäftsführungstätigkeiten, die die Bezirkshauptmannschaft neben ihrer Tätigkeit als Geschäftsstelle übernommen hatte, abhängig.

Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften

Aufgabenanfall (Anzahl der Verfahren) und Gebarungsumfang (abzuwickelnde Zahlungsströme)

6.1 (1) Der RH erhob im Rahmen der Gebarungsüberprüfung Anfallszahlen wichtiger (ressourcenintensiver) Aufgabenbereiche¹³ der Bezirkshauptmannschaften; die folgende Tabelle gibt für Niederösterreich und die Steiermark einen Überblick über jene Anfallszahlen, die aufgrund der Art ihrer Erfassung einen Vergleich zuließen:

Tabelle 4: Anzahl an Verfahren für wichtige Aufgabenbereiche der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark (Basis 2012)				
	Niederösterreich		Steiermark	
	Anzahl der Verfahren (gerundet) ¹			
	gesamt	von – bis je BH	gesamt	von – bis je BH ⁵
Führerscheine ²	157.200	3.000 – 13.100	125.500	4.000 – 19.300
Reisepässe ²	143.000	1.900 – 13.400	95.400	2.400 – 18.200
Personalausweise ²	16.470	250 – 1.680	8.270	240 – 1.860
Gewerbeanmeldungen	20.790	290 – 2.120	8.200	240 – 1.370
Betriebsanlagenverfahren	2.460	50 – 290	1.270	60 – 170
bedarfsorientierte Mindestsicherung (Bezieher)	15.420	190 – 1.940	9.540	80 – 1.770
Verkehrsstrafsachen (ohne Anonymverfügungen) ^{3, 4}	380.900	2.400 – 112.900	211.300	3.500 – 35.100

¹ Führerscheine, Reisepässe und Verkehrsstrafsachen gerundet auf 100; sonstige Aufgabenbereiche gerundet auf 10

² Die Anträge für Führerscheine, Reisepässe und Personalausweise konnten unabhängig vom Wohnsitz gestellt werden. Die höchsten Anfallszahlen in der Steiermark betrafen die BH Graz-Umgebung.

³ Anonymverfügungen: Niederösterreich 625.962; Steiermark: 331.932 (Jahr 2012)

⁴ Niederösterreich: einschließlich Verfahrenseinstellungen; Steiermark: ohne Verfahrenseinstellungen

⁵ Die mit 1. Jänner 2013 zusammengelegten Bezirke Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld und Südoststeiermark (Feldbach und Radkersburg) wurden bereits als eine BH erfasst.

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Zusammenstellung RH

Das Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften reichte von Massenverfahren (wie Verkehrsstrafsachen, Ausstellung von Führerscheinen und Pässen) bis zu aufwendigen Verwaltungsverfahren (wie gewerbliche Anlagenbewilligungen). Die Anzahl der durchgeführten Verfahren stand i.d.R. (etwa Führerscheine, Reisepässe, Personalausweise) in direktem Zusammenhang mit der Einwohnerstärke des Bezirks. Neben der Einwohneranzahl spielten jedoch auch sozioökonomische und geografische Faktoren (wie z.B. soziale Verhältnisse der Bevölkerung, gewerbliche Strukturen, Vorhandensein eines hoch-

¹³ Die Auswahl der in der Tabelle dargestellten Leistungen der Bezirkshauptmannschaften erfolgte aufgrund der Höhe des mit der Leistungserbringung verbundenen Ressourceneinsatzes der Bezirkshauptmannschaften, aber auch mit Blick auf die Möglichkeit einer einheitlichen Datenerfassung und Auswertbarkeit.

rangigen Straßennetzes sowie von Forstflächen oder Gewässern) eine Rolle für den Verfahrensanzfall.

(2) Die Bezirkshauptmannschaften wickelten Zahlungsströme in beträchtlicher Höhe ab. Insbesondere im Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt tätigten die Bezirkshauptmannschaften Ein- und Auszahlungen in Höhe von mehreren hundert Millionen EUR pro Jahr. In Niederösterreich waren es Ausgaben in der Größenordnung von jährlich etwa 700 Mio. EUR und Einnahmen in der Größenordnung von etwa 200 Mio. EUR. In der Steiermark wurden die Zahlungsströme im Bereich der Sozialhilfe von den Bezirkshauptmannschaften für die Sozialhilfeverbände abgewickelt.

Weiters hoben die Bezirkshauptmannschaften Gelder aus Verwaltungsstrafen (Niederösterreich: etwa 50 Mio. EUR, Steiermark: etwa 33 Mio. EUR jährlich) und Gebühren (Niederösterreich: etwa 12 Mio. EUR, Steiermark: etwa 8 Mio. EUR jährlich) ein.¹⁴

Die über die Bezirkshauptmannschaften abgewickelten Zahlungsströme wurden vom RH im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsprüfung nicht näher analysiert und überprüft.

- 6.2** Aus Sicht des RH machten das breite Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften (von Massenverfahren bis zu aufwendigen Verwaltungsverfahren wie gewerblichen Anlagenbewilligungen) wie auch die Höhe der über die Bezirkshauptmannschaften abgewickelten Zahlungsströme (insbesondere im Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt) die Bedeutung dieser staatlichen Behörden deutlich.
- 6.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei das Verhältnis der Einwohnerzahl Niederösterreichs zur Steiermark rund 1,5 zu 1; das Verhältnis bei den Aufgaben und beim Gebarungsumfang dagegen oftmals 2 zu 1. Ein reiner Benchmark auf Basis der Einwohnerzahl greife daher zu kurz. Wünschenswert wäre, ein bis zwei Kriterien zusätzlich zu gewichten.*
- 6.4** Mit der Tabelle 4 zur Anzahl der in den Bezirkshauptmannschaften durchgeführten Verfahren gibt der RH einen Überblick über das breite Aufgabenspektrum und die Menge der Erledigungen der Bezirkshauptmannschaften. Der RH betonte in TZ 6.1 ausdrücklich, dass für den Verfahrensanzfall neben der Einwohneranzahl auch sozioökonomische

¹⁴ Die Strafgeelder und Gebühren waren größtenteils gemäß ihrer Zweckwidmung an andere Stellen (insbesondere Bund, ASFINAG, Gemeinden sowie sonstige Behörden und private Straßenerhalter) weiterzuleiten; ein relativ geringer Teil davon floss in die Haushalte der Länder.

Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften

und geografische Faktoren (wie z.B. soziale Verhältnisse der Bevölkerung, gewerbliche Strukturen, Vorhandensein eines hochrangigen Straßennetzes sowie von Forstflächen oder Gewässern) eine Rolle spielten. Für weitergehende Detailanalysen waren die Daten nicht geeignet, da durch die Art der Erfassung in den Bezirkshauptmannschaften die exakte Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern nicht gewährleistet war und insbesondere Daten zu anderen maßgeblichen Einflussfaktoren nicht vorlagen.

Ressourceneinsatz je Aufgabenbereich

7.1 Der RH ging im Rahmen der Gebarungüberprüfung der Frage nach, welche Aufgabenbereiche der Bezirkshauptmannschaften den höchsten Personalaufwand (Personaleinsatz) bedingten und ob es diesbezüglich Unterschiede zwischen den beiden Ländern Niederösterreich und Steiermark gab. Er stützte sich dabei auf die Einteilung der Leistungskataloge der Länder und die darauf aufbauenden BH-Controlling-Daten (siehe TZ 13):¹⁵

Tabelle 5: Personaleinsatz/Personalaufwand je Aufgabenbereich – Vergleich Niederösterreich und Steiermark		
Aufgabenbereiche	Niederösterreich	Steiermark
	anteilig in % am jeweiligen Gesamtaufwand	
Soziales & Jugendwohlfahrt & Gesundheit	22	32
Sicherheit & Ordnung & Verkehr	15	15
Anlagen & Gewerbe & Umwelt/Naturschutz	11	10
Verwaltungsstrafen (Verkehrsstrafen und Strafen anderer Verwaltungsmaterien)	9	9
Land- und Forstwirtschaft & Veterinärwesen	8	12
sonstige Leistungen (z.B. Gemeindeaufsicht, Wahlen, Bildung)	9	6
Personalwesen	9	1
Support- und interne Leistungen (z.B. Kanzlei, IT, Gebäudemanagement)	17	15

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Zusammenstellung und Berechnungen RH

¹⁵ Der RH wertete dafür Controlling/Benchmarking-Ergebnisse aus (Niederösterreich: Zuordnung von Arbeitsstunden der Bediensteten innerhalb eines Zeitraums zu einzelnen Leistungen der Bezirkshauptmannschaften; Steiermark: Schätzung des Personaleinsatzes zu den Aufgabenbereichen der Bezirkshauptmannschaften). Der Vergleich zwischen den beiden Ländern ist mit Unschärfen behaftet, da die Leistungskataloge und die Ressourcenzuordnung nicht identisch waren; dennoch gibt die Auswertung des RH einen Anhaltspunkt über den Arbeitsaufwand, der mit den verschiedenen Aufgabenfeldern der Bezirkshauptmannschaften verbunden war.

Die Tabelle zeigt, dass

- in den Bezirkshauptmannschaften beider Länder der Personaleinsatz/Personalaufwand im Aufgabenbereich Soziales & Jugendwohlfahrt & Gesundheit am höchsten war, wobei der Ressourceneinsatz in diesem Aufgabenbereich in den steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften mit rd. 32 % des gesamten Personaleinsatzes deutlich über jenem der niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften (rd. 22 %) lag; die Unterschiede im Ressourceneinsatz waren zumindest teilweise durch die spezifische Organisationsstruktur im Sozialbereich mit Sozialhilfverbänden bedingt (TZ 5).¹⁶
- die Verteilung des Personaleinsatzes/Personalaufwands auf die einzelnen Aufgabenbereiche bei den Bezirkshauptmannschaften im Übrigen etwa gleich gelagert war; in beiden Ländern entfiel(en)
 - etwa 10 % des Personaleinsatzes/Personalaufwands auf den Bereich Anlagen & Gewerbe & Umwelt/Naturschutz;
 - in der Größenordnung von etwa 10 % des Personaleinsatzes/Personalaufwands auf den Bereich Land- und Forstwirtschaft & Veterinärwesen;
 - insgesamt etwa ein Viertel des Personaleinsatzes/Personalaufwands auf die Bereiche Sicherheit & Ordnung & Verkehr sowie Verwaltungsstrafen.
- Der in der Steiermark mit 1 % gegenüber Niederösterreich mit 9 % deutlich geringere Ressourceneinsatz im Aufgabenbereich Personalwesen (Personalverwaltung) war zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass die Personalentwicklung der Bediensteten und die Personalverwaltung der Kleinkindpädagoginnen in der Steiermark über Abteilungen im Amt der Landesregierung – und nicht wie in Niederösterreich über die Bezirkshauptmannschaften – erfolgte; die deutliche Differenz wird aber auch auf eine zwischen den Ländern unterschiedliche Zubuchung von Ressourcen zu dieser Position zurückzuführen sein.

¹⁶ Auch die geringere Anzahl an Städten mit eigenem Statut (die neben Gemeindeaufgaben auch die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften wahrnahmen) in der Steiermark (Stmk: Graz; NÖ: St. Pölten, Krems, Waidhofen/Ybbs, Wiener Neustadt) wird mit ein Faktor für den höheren Ressourceneinsatz der steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften im Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt sein, da der Bedarf an Sozialarbeit i.d.R. im städtischen Umfeld höher als im ländlichen Raum ist.

Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften

- 7.2** Der RH hielt fest, dass – obwohl das Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften in den beiden Ländern weitgehend ident war – der Personaleinsatz/Personalaufwand für den Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt & Gesundheit in den steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften um ein Drittel höher war als in den niederösterreichischen.

Der RH war der Ansicht, dass die Art der Organisation der Sozialhilfe in der Steiermark mittels Sozialhilfeverbänden einen nicht zu vernachlässigenden Faktor für den höheren Ressourceneinsatz (Personaleinsatz) steiermärkischer Bezirkshauptmannschaften im Bereich der Sozialhilfe darstellte.

Er empfahl dem Land Steiermark zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und im Sinne der Kostenoptimierung, die Organisation und Abwicklung der Sozialhilfe in der Steiermark hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Grundkonzeption und im Lichte des Koordinationsaufwands zu hinterfragen (siehe auch die Empfehlungen im Bericht des RH „Sozialhilfeverband Bruck an der Mur“, Reihe Steiermark 2011/8).

- 7.3** *Das Land Niederösterreich erläuterte in seiner Stellungnahme zum Thema Personaleinsatz in der Personalverwaltung, dass die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich 3.500 Kleinkindpädagogen an etwa 1.050 Standorten betreuen würden und die Personalstelle einer Bezirkshauptmannschaft mit rund 60 Mitarbeitern in Niederösterreich zusätzlich rund 150 Pädagogen verwalte (neben den standardmäßigen Verwaltungsaufgaben für Mitarbeiter umfasse die Personalverwaltung der Pädagogen z.B. auch die tägliche Organisation von Vertretungen im Krankheitsfalle).*

Aufgabenerweiterung
– Übertragung
baurechtlicher
Angelegenheiten

8.1 (1) In beiden Ländern war es den Gemeinden möglich, betriebsanlagenbezogene Bauangelegenheiten (wie Baubewilligung, Bauaufsicht) aus dem eigenen Wirkungsbereich auf die Bezirkshauptmannschaften zur Besorgung zu übertragen.¹⁷ Durch die Übertragung konnte vermieden werden, dass bei der Errichtung einer Betriebsanlage zwei Behörden, nämlich die Gemeinde für das Baurecht und die Bezirkshauptmannschaft für das Gewerbe, zuständig waren und zwei Verfahren parallel abgewickelt werden mussten.

Während in Niederösterreich etwa die Hälfte aller Gemeinden von der Möglichkeit zur Übertragung der betriebsanlagenbezogenen Bauangelegenheiten Gebrauch machte, waren es in der Steiermark rd. 28 % der Gemeinden.

Tabelle 6: Umfang der Übertragungen betriebsanlagenbezogener Bauangelegenheiten an Bezirkshauptmannschaften		
	übertragende Gemeinden	
	Anzahl	Anteil in % ¹
Niederösterreich	294	52
Steiermark	153	28

¹ Anteil an Gesamtanzahl der Gemeinden in den Bezirkshauptmannschaften (ohne Statutarstädte)

Quellen: Rechtsinformationssystem des Bundes; Statistik Austria; Auswertung RH

(2) Einwohnerschwächere Gemeinden (unter 1.000 Einwohner) übertrugen betriebsanlagenbezogene Bauangelegenheiten häufiger auf die Bezirkshauptmannschaften als einwohnerstärkere Gemeinden (über 5.000 Einwohner).¹⁸

(3) Nach den Feststellungen des RH hatte die Übertragung der baurechtlichen Zuständigkeit für Betriebsanlagen keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe des Personaleinsatzes/Personalaufwands innerhalb der Bezirkshauptmannschaften.

(4) Der RH hatte bereits in seinem Bericht über ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan (Reihe Kärnten 2012/2, Reihe Niederösterreich 2012/3 und Reihe Salzburg 2012/5, jeweils TZ 27) eine Verfahrens-

¹⁷ NÖ: Niederösterreichische Bau-Übertragungsverordnung, LGBl. Nr. 1090/2 i.d.g.F.; Stmk: Bau-Übertragungsverordnung 2013, LGBl. Nr. 1/2013

¹⁸ in Niederösterreich: rd. 51 % der Gemeinden unter 1.000 Einwohner und rd. 39 % der Gemeinden über 5.000 Einwohner; in der Steiermark: rd. 30 % der Gemeinden unter 1.000 Einwohner und rd. 3 % der Gemeinden über 5.000 Einwohner

Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften

konzentration und die Einbeziehung des Bauverfahrens in das Betriebsanlagenverfahren befürwortet, weil dadurch Verfahren effizienter und wirtschaftlicher durchgeführt werden können und den Antragstellern über die Dauer des gesamten Verfahrens ein Ansprechpartner zur Verfügung steht. Der RH hatte den damals überprüften Ländern empfohlen, die Verfahrenskonzentration des Genehmigungsverfahrens für Betriebsanlagen mit Baurechtsangelegenheiten in Abstimmung mit den Gemeinden zu forcieren.

- 8.2** Die Konzentration mehrerer Verfahren bei einer Behörde war nach Ansicht des RH geeignet, zur Steigerung der Effizienz der staatlichen Verwaltung beizutragen, und stellte ein Element der Bürgerorientierung dar; auch war die rasche Erledigung von Verwaltungsverfahren ein wesentlicher Standortfaktor (siehe auch RH „Verwaltungsreform 2011“, Reihe Positionen 2011/1, S. 150 f., Punkt 9.12, S. 153 f., Punkt 9.14 sowie RH „Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan“, Reihe Kärnten 2012/2, Reihe Niederösterreich 2012/3 und Reihe Salzburg 2012/5, jeweils TZ 27). Verfahren könnten dadurch sparsamer – sowohl hinsichtlich des Personal- als auch Sachaufwands – und rascher – durch die Befassung einer einzigen Behörde in einem einzigen Verfahren – abgewickelt werden. Die Übertragung der baurechtlichen Angelegenheiten erleichterte zudem dem Anlageninhaber den Zugang zur Verwaltung, weil sich dieser im Sinne des One-stop-shop-Prinzips lediglich an eine Behörde wenden musste, um die erforderlichen Bewilligungen zu erwirken.

Gleichzeitig zeigte sich, dass die übertragenen Aufgaben kostenmäßig bei den Bezirkshauptmannschaften nicht ins Gewicht fielen.

Der RH empfahl den Ländern (insbesondere dem Land Steiermark), auf weitere Übertragungen betriebsanlagenbezogener Bauangelegenheiten hinzuwirken.

- 8.3** *Das Land Niederösterreich betonte in seiner Stellungnahme, dass Niederösterreich im Zuge von Verwaltungsreformverhandlungen der letzten Jahre mehrmals die Idee eingebracht habe, dass bei Betriebsanlagenverfahren auch die Zuständigkeit für Bauverfahren an die Bezirksverwaltungsbehörden übergehen sollte.*

Ohne den Nutzen eines konzentrierten Verfahrens für die Antragsteller in Frage zu stellen ging es in seiner Stellungnahme allerdings davon aus, dass die übertragenen Bauangelegenheiten zu einer erheblichen Mehrbelastung für die Bezirkshauptmannschaften führen würden.



Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften –
Sprengeleinheiten und Effizienz

8.4 Der RH stellte – auf Basis der in Niederösterreich zur Verfügung stehenden BH-Controlling-Daten (Zuordnung von Arbeitsstunden) – fest, dass jene Bezirkshauptmannschaften, in deren Verwaltungsbereich sehr viele Gemeinden von der Möglichkeit zur Übertragung Gebrauch gemacht hatten, insgesamt nicht mehr Zeit für Betriebsanlagenverfahren aufgewendet hatten als andere Bezirkshauptmannschaften. Im Einzelfall hing der tatsächliche Zeitaufwand für das (Bau-)Bewilligungsverfahren bei Betriebsanlagen v.a. von der Größe und Komplexität des Vorhabens ab.

Kooperation und Know-how-Austausch

Kooperationen
zwischen den Bezirks-
hauptmannschaften
innerhalb eines
Landes

9.1 (1) Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark gab es Kooperationen und Abstimmungen zwischen den einzelnen Bezirkshauptmannschaften. Die Zusammenarbeit erfolgte jeweils innerhalb der beiden Länder

- über ein (informelles) Bereichssprechersystem: Einzelne Bezirkshauptleute hatten fachliche Kompetenzschwerpunkte (nach Fachbereichen, z.B. Gewerbe/Anlagenrecht, Sicherheits-/Fremdenwesen, Jugendwohlfahrt), für die sie als sogenannte Bereichssprecher bezirksübergreifend Fachauskünfte grundsätzlicher Art erteilten und allgemeine Standards entwickelten, die der Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung dienten (Arbeitsgruppen unterstützten die Bereichssprecher bei ihren Tätigkeiten, insbesondere bei der Erarbeitung und Aktualisierung von Richtlinien, Handbüchern und Mustervorlagen);
- über monatliche Konferenzen der Bezirkshauptleute im Beisein des jeweiligen Landesamtsdirektors, in denen aktuelle Anliegen und Problemstellungen besprochen wurden.
- Darüber hinaus fanden regelmäßige Treffen in Form von regionalen Qualitätszirkeln und Referenten-Fachtagungen statt, die dem Erfahrungsaustausch der Bediensteten zwischen den Bezirkshauptmannschaften innerhalb eines Landes dienten.

(2) Vereinzelt war die Verfahrensabwicklung in einzelnen Aufgabenbereichen bei ausgewählten Bezirkshauptmannschaften konzentriert bzw. wurde für eine benachbarte Bezirkshauptmannschaft mit wahrgenommen. So war insbesondere in Niederösterreich häufig eine Forstaufsicht für mehrere Bezirkshauptmannschaften zuständig (z.B. gemeinsame Forstaufsicht für die Bezirke Gänserndorf und Mistelbach, Horn und Hollabrunn, Korneuburg und Tulln); auch die Abfertigung von

Kooperation und Know-how-Austausch

Anonymverfügungen erfolgte in beiden Ländern landesweit zentral über eine einzige Stelle.

Zusätzlich verstärkte das Land Niederösterreich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung die Kooperation zwischen den einzelnen Bezirkshauptmannschaften durch die Schaffung mehrerer Kompetenzzentren in ausgewählten Bezirkshauptmannschaften für besondere Aufgabengebiete, z.B. Luftfahrt, Apotheken, Glücksspiel (siehe TZ 12).¹⁹

- 9.2** Der RH wertete die Kooperationen der Bezirkshauptmannschaften innerhalb der Bundesländer als positiven Beitrag zur Harmonisierung und Standardisierung der Aufgabenerfüllung (z.B. durch Erarbeitung bzw. Aktualisierung von Richtlinien, Handbüchern und Mustervorlagen sowie sonstigen organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs).

Die Bündelung von Aufgaben in ausgewählten Bezirkshauptmannschaften erschien dem RH im Sinne der Nutzung von Synergien und einer Qualitätssteigerung grundsätzlich zweckmäßig. Der RH wies jedoch darauf hin, dass das Auseinanderfallen von erledigender und rechtlich zuständiger Verwaltungseinheit das Risiko von für den Bürger intransparenten Abläufen barg (vgl. auch TZ 12).

- 9.3** *Das Land Niederösterreich widersprach in seiner Stellungnahme der Einschätzung des RH, dass durch die Einrichtung von Kompetenzzentren ein Risiko von für den Bürger intransparenten Abläufen entstehe; es betonte, dass für den Bürger nach wie vor seine Standort-Bezirkshauptmannschaft das „Front-Office“ (d.h. die Eingabe- und Ansprechstelle) bleibe. Wie und in welcher Form die konkrete Erledigung im „Back-Office“ erfolge, sei für den Bürger nicht von Relevanz (siehe auch TZ 12).*

- 9.4** Der RH wird die Frage allfälliger Vorzüge und Nachteile der Kompetenzzentrums-Lösung im Vergleich zu Zusammenlegungen von kleinen Bezirkshauptmannschaften weiter im Auge behalten (siehe auch TZ 12.4 und TZ 17.4).

¹⁹ In der Steiermark gab es ein Kompetenzzentrum für das Veterinär- und Lebensmittelinspektionswesen, das in der Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld angesiedelt war.

Länderübergreifende
Kooperationen

10.1 (1) Obwohl die Bezirkshauptmannschaften in den verschiedenen Ländern mit weitgehend gleichen Aufgabenstellungen konfrontiert waren, gab es wenig²⁰ systematische Zusammenarbeit zur länderübergreifenden Abstimmung und Vereinheitlichung der Behördentätigkeit an den Bezirkshauptmannschaften (z.B. zur Prozessgestaltung und -abbildung oder Entwicklung von gemeinsamen IT-Anwendungen²¹).

So arbeiteten die Länder zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weitgehend unabhängig voneinander an der Einführung des Elektronischen Akts (ELAK) und an der Optimierung der bestehenden Leistungskataloge.

Konkrete Kooperationsprojekte zwischen den Ländern Niederösterreich und der Steiermark betreffend die Aufgabenerfüllung an den Bezirkshauptmannschaften gab es im überprüften Zeitraum nicht.

(2) Die Vorgaben des Bundes für die Abwicklung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung wiesen – je nach Materie bzw. Fachbereich – hinsichtlich Umfang und Detaillierungsgrad große Unterschiede auf. Während der Bund (BMI) z.B. für den Bereich des Fremdenwesens umfangreiche Vorgaben, etwa in Form von Erlässen und Handbüchern, festlegte, gab es für den Bereich des Gewerberechts (damaliges BMWFJ; seit 1. März 2014 BMWFV) weitaus weniger Vorgaben; so lagen grundsätzlich²² keine bundesweiten Standards für die Überprüfung von Betriebsanlagen (Prüfungsintervalle, Prüfungsfragen) vor, wodurch die Anlagen je nach Bundesland und zum Teil

²⁰ Bundesweite und länderübergreifende Plattformen bestanden zu den Themen „Benchmarking“ und „e-government“. Länderübergreifende Projekte von Bezirkshauptmannschaften gab es nur vereinzelt: In den Jahren 2006 bis 2008 führten z.B. die Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften eine Verwaltungskooperation durch. Das daraus resultierende Projekt „BH Plus“ hatte zum Ziel, Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften zu definieren, Prozesse zu analysieren und zu vergleichen sowie Maßnahmen für bessere Ergebnisse und Wirkungen (Qualitätsziele, Wirkungsziele und allgemeine Standards) zu erarbeiten. Das Projekt wurde 2008 abgeschlossen.

²¹ Die IT-Anwendungen in den Bezirkshauptmannschaften bestanden – von Bundesapplikationen wie Führerschein- und Gewereregister abgesehen – aus für das jeweilige Land maßgeschneiderten IT-Systemen und sahen keine Schnittstellen zu IT-Systemen anderer Länder vor.

²² Vorgaben gab es z.B. für die Überprüfung von sogenannten IPPC-Anlagen gemäß Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung oder von sogenannten Seveso II-Betrieben (Richtlinie 96/82/EG, 2003/105/EG, 2012/18/EU) zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen.

Kooperation und Know-how-Austausch

auch innerhalb der Bundesländer unterschiedlich oft und unterschiedlich intensiv kontrolliert wurden.²³

(3) Die Gebarungsüberprüfung zeigte weiters, dass bei Änderungen von Bundesgesetzen seitens der Länder und Bezirkshauptmannschaften ein Bedarf an zentralen Auslegungs- und Vollzugsvorgaben bestand.

- 10.2** Der RH bemängelte, dass die länderübergreifende Zusammenarbeit zur Abstimmung und Vereinheitlichung der Behördentätigkeit an den Bezirkshauptmannschaften nicht ausreichte. Der RH sah es als wenig effizient an, dass die Länder unabhängig voneinander Standards (Prozessgestaltung), Leistungskataloge und IT-Applikationen entwickelten, obwohl die Aufgabenstellungen österreichweit größtenteils gleich gelagert waren. Er wies auf die für alle Länder positiven Synergieeffekte hin, die sich durch länderübergreifenden Wissenstransfer und Kooperationen bei der Erarbeitung von Leistungskatalogen, Standards und Controllingssystemen sowie bei der Bestellung neuer IT-Anwendungen ergeben würden.²⁴

Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass der Bund seine Möglichkeiten, einen einheitlichen Vollzug der mittelbaren Bundesverwaltung zu gewährleisten, nur teilweise nutzte; er war der Ansicht, dass das Fehlen von Auslegungs- und Vollzugsvorgaben nicht nur einen Mehraufwand für Länder und Bezirkshauptmannschaften darstellte, sondern auch das Risiko einer Ungleichbehandlung der Bürger mit sich brachte.

²³ Siehe dazu auch die Feststellungen des RH in seinem Bericht „Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan“, Reihe Kärnten 2012/2, Reihe Niederösterreich 2012/3 und Reihe Salzburg 2012/5, jeweils TZ 30.

²⁴ Der RH hatte diese Problemlage bereits in seinem Bericht „Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan“, Reihe Kärnten 2012/2, Reihe Niederösterreich 2012/3 und Reihe Salzburg 2012/5 ausführlich angesprochen; siehe insbesondere die Feststellungen und Empfehlungen des RH

- betreffend unterschiedliche Strafhöhen und die Zweckmäßigkeit der Errichtung eines bundesweiten Verwaltungsstrafregisters (TZ 11) sowie die Zweckmäßigkeit länderübergreifender Kooperationen bei der Entwicklung von IT-Programmen (TZ 12),
- über die unterschiedliche Handhabung von Betriebsanlagen-Überprüfungen und die Empfehlung zur Erfassung und Sicherstellung einer regelmäßigen Überprüfung (TZ 30) sowie
- über die Vereinheitlichung der Produkt- und Leistungskataloge für im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erbrachte Leistungen (TZ 46).

Der RH empfahl den Ländern wie auch dem Bund, die Zusammenarbeit in Fragen der Bezirkshauptmannschaften zu verstärken:

- Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung erachtete er im Sinne der Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs (Harmonisierung und Standardisierung der Aufgabenerfüllung) insbesondere
 - Auslegungs- und Vollzugsvorgaben (z.B. Richtlinien zur Überprüfung von Betriebsanlagen) und
 - eine Angleichung der Definitionen von Leistungen bzw. Produkten der mittelbaren Bundesverwaltung

für zweckmäßig.

- Auch im Bereich der Landesverwaltung empfahl er im Sinne der Nutzung von Synergien einen verstärkten Know-how-Austausch insbesondere bei der Weiterentwicklung von Leistungskatalogen, Richtlinien und IT-Applikationen sowie des BH-Benchmarkings (TZ 13).

10.3 *Das Land Niederösterreich unterstützte in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH an den Bund, Auslegungs- und Vollzugsvorgaben in der mittelbaren Bundesverwaltung zur Verfügung zu stellen.*

Die Angleichung der Definitionen von Leistungen der mittelbaren Bundesverwaltung zwischen den Ländern erfolge laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich schrittweise; es müsse allerdings den Ländern vorbehalten bleiben, in welcher Detailliertheit auf Leistungsebene gesteuert werde.

Weiters führte das Land Niederösterreich aus, dass sich ein landesinterner Benchmark zwischen den Bezirkshauptmannschaften im Aufbau befinde, und wies auf die Wichtigkeit einer internen Vertrauenskultur als Basis für Benchmarks hin.

BH-Reformprojekt

Allgemeines

11 Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark führten in den Jahren 2010 bis 2013 Reformprojekte zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Bezirkshauptmannschaften durch; diese setzten einerseits bei der Organisation der Bezirkshauptmannschaften und andererseits im Bereich Controlling und Benchmarking an. Im Folgenden werden die wichtigsten BH-Reform-Projekte²⁵ dargestellt.

Organisatorische Reformen

12.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die die BH-Organisation betreffenden Reformprojekte beider Länder:

²⁵ Projekte, die sich auf alle Bezirkshauptmannschaften eines Landes bezogen

Tabelle 7: BH-Organisationsreformen in Niederösterreich und der Steiermark

	Niederösterreich	Steiermark
Projekt	Schaffung von Kompetenzzentren in ausgewählten BH	Zusammenlegung von einwohner-schwächeren BH und Einsparung von Personal in den BH
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Qualität – Beschleunigung der Verfahren – Bündelung von Expertenwissen 	<ul style="list-style-type: none"> – Kosteneinsparungen: Einsparung von 100 Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) in den BH bis 2015 davon: 35,55 VBÄ durch Bezirks-zusammenlegungen – Vereinheitlichung des Vollzugs – Verbesserung des Dienstleistungs-angebots
Projektkoordination	Landesamtsdirektion	Landesamtsdirektion
Zeitplan	2013	2011–2015
umgesetzte Maßnahmen	Schaffung von Kompetenzzentren für den Bereich „Fahrschulen“ (z.B. für die Überprüfung von Fahrschulen) in den BH Baden, Gmünd, Melk, Mistelbach und Wien-Umgebung	Zusammenlegung von insgesamt 8 BH zu 4 BH <ul style="list-style-type: none"> – Judenburg & Knittelfeld zu Murtal – Bruck/Mur & Mürzzuschlag zu Bruck-Mürzzuschlag – Feldbach & Radkersburg zu Südoststeiermark – Fürstenfeld & Hartberg zu Hartberg-Fürstenfeld restriktive Nachbesetzung von frei gewordenen Planstellen
weitere geplante Maßnahmen	Schaffung weiterer Kompetenzzentren für die Aufgabenbereiche <ul style="list-style-type: none"> – Apotheken – Arbeitskräfteüberlassung – Eisenbahnen – Elektronisches Datenmanagement – EDM – Geldwäsche – Glücksspiel – Luftfahrt – Organstrafverfügungen – Seilbahnen 	restriktive Nachbesetzung von frei werdenden Planstellen
Status	teilweise umgesetzt	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenlegung BH: abgeschlossen – Maßnahmen zur Kosteneinsparung: teilweise umgesetzt

Quellen: Land Niederösterreich, Land Steiermark; Zusammenstellung RH

BH-Reformprojekt

(2) Steiermark:

a) Das zentrale und auch medial meistbeachtete BH-Reformprojekt betraf die Bezirkszusammenlegungen des Landes Steiermark. Ziel war es, durch die Zusammenlegung einwohnerschwacher Bezirkshauptmannschaften (zwischen 20.000 und 40.000 Einwohner) mit benachbarten Bezirkshauptmannschaften konkrete Kosteneinsparungen (insbesondere Personaleinsparungen) zu erzielen.

Die Zusammenlegung der Bezirkshauptmannschaften war Anfang 2013 abgeschlossen: Das Land Steiermark hatte

- Anfang 2012 die Bezirke Judenburg & Knittelfeld zum Bezirk Murtal (nunmehr rd. 73.000 Einwohner) und
- Anfang 2013 weitere sechs Bezirke zu drei großen Bezirken (mit rd. 89.000 bis 102.000 Einwohnern je Bezirk) zusammengelegt.

Das Land Steiermark hatte damit 2013 nur mehr eine Bezirkshauptmannschaft mit unter 40.000 Einwohnern (Murau mit 28.939 Einwohnern – siehe Tabelle 1).

Durch die Zusammenlegungen der Bezirke sollten 35,55 VBÄ eingespart werden, somit rund ein Drittel der insgesamt bis 2015 angestrebten Personaleinsparung im Bereich der Bezirkshauptmannschaften im Ausmaß von 100 VBÄ.

Das langfristige monetäre Einsparungspotenzial bezifferte die steiermärkische Landesregierung mit rd. 10 Mio. EUR pro Jahr. Die Prognose beruhte auf Kostenkalkulationen (unter Einbeziehung des Pensionsaufwands) und traf folgende Annahmen²⁶:

- Reduktion des Personals durch
 - Reduktion der Leitungsfunktionen,
 - Konzentration der Support-/Systemleistungen auf einen Standort,

²⁶ Als Planungs- und Berechnungsgrundlagen dienten Daten aus unterschiedlichen Projekten (etwa dem Projekt BH-Benchmarking – siehe TZ 13), der Kostenrechnung des Landes und der Statistik.

- leichteren Ausgleich von Belastungsspitzen,
- bessere Vertretungsmöglichkeiten (Krankheit, Urlaub),
- Spezialisierung der Bediensteten (Bereinigen von Mischverwendungen).

Insgesamt sollten rd. 9 % der Dienstposten der Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppe E/e (Hilfsdienst) und jeweils rd. 2 % bis 3 % in allen übrigen Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppen A/a bis D/d eingespart werden.

- Reduktion der Raumkosten und Sachmittel.

Die Steiermark war österreichweit das einzige Bundesland, das Bezirkshauptmannschaften zusammenlegte, obwohl entsprechende Reformen auch in anderen Ländern (Burgenland, Oberösterreich, Vorarlberg) diskutiert wurden.

b) Mit der Zusammenlegung der Bezirkshauptmannschaften stellte sich auch die Frage der Weiterführung der bisherigen Standorte und des Umfangs an Leistungen, die an den Standorten erbracht werden.

Eine von der Steiermärkischen Landesregierung für die Zusammenlegung 2012 (Bezirkshauptmannschaften Judenburg und Knittelfeld) durchgeführte Nutzwertanalyse²⁷ ergab eine eindeutige Präferenz für die Errichtung eines neuen starken Verwaltungszentrums mit eingeschränkten Tätigkeiten am bisherigen Sitz der Bezirkshauptmannschaft.

Die Steiermärkische Landesregierung entschied sich – in einem ersten Schritt – dafür, die Standorte der aufgelösten Bezirkshauptmannschaften als Außenstellen/zweiten Standort weiterzuführen, wobei auch nach der Zusammenführung der Bezirkshauptmannschaften das Aufgabenspektrum an den früheren Sitzen der aufgelösten Bezirkshauptmannschaften umfangreich blieb. Insgesamt waren diesen Außenstellen am Standort der aufgelösten Bezirkshauptmannschaften deutlich mehr Aufgaben zugewiesen, als dies bei anderen Außenstellen üblich war (z.B. Teile der Anlagen- und Sicherheitsreferate).

²⁷ Für die Zusammenlegung der Bezirkshauptmannschaften Judenburg und Knittelfeld waren drei Organisationsvarianten erarbeitet worden:

- Errichtung eines neuen starken Verwaltungszentrums (mit eingeschränkten Tätigkeiten am bisherigen Sitz der Bezirkshauptmannschaft);
- Herauslösung von Referatsteilen (unter weitgehender Aufrechterhaltung einzelner Leistungsbereiche am bisherigen Sitz der Bezirkshauptmannschaft);
- Dislozierung von Gesamtreferaten und –teilen (bei Übersiedelung ganzer Referate bzw. Referatsteile an den bisherigen Sitz der Bezirkshauptmannschaft).

BH-Reformprojekt

Auch nach der Zusammenführung der Bezirkshauptmannschaften war daher das Aufgabenspektrum an beiden Standorten umfangreich; erkennbar war eine (wenn auch geringe) Reduktion der Aufgabenbereiche am ursprünglichen Sitz der Bezirkshauptmannschaft, der in der neuen Bezirkshauptmannschaft als Außenstelle bzw. zweiter Standort geführt wurde.²⁸

c) In der Steiermark wurde deutlich, dass den Zusammenlegungen der Bezirkshauptmannschaften i.d.R. Zusammenführungen anderer Organisationseinheiten folgten; so wurden z.B. im Zuge der Bezirkszusammenlegungen auch Bezirksgerichte, Bezirkskammern der Landwirtschaftskammer Steiermark, Einheiten der Berg- und Naturwacht²⁹ sowie Bezirksschulräte³⁰ zusammengelegt.

(3) Niederösterreich:

Die Niederösterreichische Landesregierung sprach sich im Rahmen der Gebarungsüberprüfung dezidiert gegen eine Zusammenlegung von Bezirkshauptmannschaften aus und verwies auf das – auch in der Landesverfassung festgeschriebene – Bekenntnis des Landes Niederösterreich zur Dezentralisierung.³¹ Die organisatorische BH-Reform setzte in Niederösterreich innerhalb der bestehenden Strukturen³² der Bezirkshauptmannschaften an; Sachwissen, das nicht alle Bezirkshauptmannschaften im selben Umfang benötigten (z.B. für seltene oder unregelmäßig anfallende Aufgaben), sollte in einzelnen ausgewählten Bezirkshauptmannschaften gebündelt werden. Die als Kompetenzzentrum ausgewählte Bezirkshauptmannschaft konnte dadurch Aufgaben für andere Bezirkshauptmannschaften erfüllen und sie damit personell entlasten. Eine Änderung der Zuständigkeit der Bezirkshauptmann-

²⁸ Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen den Modellvarianten (Modell eines neuen starken Verwaltungszentrums gegenüber 2-Standorte-Modell) waren nicht deutlich.

²⁹ Körperschaft öffentlichen Rechts gemäß Steiermärkischem Berg- und Naturwachtgesetz 1977, LGBl. Nr. 49/1977 i.d.g.F.

³⁰ Die Bezirksschulräte werden per 1. August 2014 abgeschafft (BGBl. I Nr. 164/2013).

³¹ Die Niederösterreichische Landesverfassung (LGBl. Nr. 0001-0 i.d.g.F.) sah im Sinne einer Dezentralisierung der Landesverfassung vor, die Verwaltungssachen von Organen der unteren Stufe zu besorgen, „soweit dies wegen der leichteren Zugänglichkeit im Interesse der niederösterreichischen Landesbürger gelegen ist und soweit nicht die Grundsätze der Zweckmäßigkeit, Einfachheit, Raschheit und Sparsamkeit dem entgegen stehen“. Die Niederösterreichische Landesregierung hatte aufgrund einer Resolution vom 3. Dezember 1990 dem Niederösterreichischen Landtag jährlich Bericht über die Landesentwicklung in den Bereichen Hauptstadt, Regionalisierung und Dezentralisierung zu erstatten.

³² Das Land Niederösterreich hatte bereits in den Jahren 2000 bis 2002 ein großes BH-Reformprojekt („BH Neu“ und „BH Effizienz“) durchgeführt; im Zuge dessen hatte es u.a. Bürgerservicestellen eingerichtet (TZ 24) und die anlagenbezogenen Agenden in einem Referat je Bezirkshauptmannschaft zusammengefasst.

schaften ergab sich dadurch nicht, weil lediglich der Akt dem zuständigen Kompetenzzentrum intern zur Bearbeitung übermittelt wurde, die Erledigung für den Bürger nach außen durch die auch bisher für ihn zuständige Bezirkshauptmannschaft erfolgte. Ziel war, über eine solche Bündelung des Expertenwissens eine Verbesserung der Leistungserbringung zu erreichen. Konkrete Kosteneinsparungen waren nicht explizit als Ziel genannt.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren für den Aufgabenbereich „Fahrschulen“ Kompetenzzentren an fünf Bezirkshauptmannschaften eingerichtet, die für die übrigen Bezirkshauptmannschaften die Überprüfung von Fahrschulen abwickelten. Die Schaffung weiterer Kompetenzzentren für die Aufgabenbereiche „Apotheken“, „Arbeitskräfteüberlassungen“, „Eisenbahnen“, „Elektronisches Datenmanagement – EDM“, „Geldwäsche“, „Glücksspiel“, „Luftfahrt“, „Organstrafverfügungen“ und „Seilbahnen“ war im Laufe des Jahres 2013 geplant.

- 12.2** (1) Der RH stellte in beiden überprüften Ländern einen grundsätzlich unterschiedlichen Fokus der BH-Organisationsreformprojekte fest: Das Land Steiermark stellte bei seinen Reformprojekten den Aspekt der Kostenreduktion ins Zentrum; das Land Niederösterreich betonte stärker den Aspekt der qualitativen Verbesserung der Leistungserbringung, ohne dabei auf konkrete Kosteneinsparungen zu fokussieren.

Auch die Reformmaßnahmen der beiden Länder stellten sich unterschiedlich dar: Während das Land Steiermark kleinere Bezirkshauptmannschaften zu größeren Einheiten zusammenlegte, stellte das Land Niederösterreich den Bestand seiner vielen, auch kleinen (unter 60.000 Einwohner) Bezirkshauptmannschaften nicht in Frage und versuchte für selten bzw. unregelmäßig anfallende Aufgaben Synergieeffekte und Qualitätsverbesserungen durch die Schaffung von Kompetenzzentren zu erzielen.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Steiermark, durch die Zusammenlegung von Bezirkshauptmannschaften Kosten einzusparen. Er betonte, dass sich die Ergebnisse der Gebarungsüberprüfung des RH mit den Grundannahmen des Landes Steiermark zu den Kosten deckten, wonach kleinere Bezirkshauptmannschaften (unter 60.000 Einwohner) teurer sind als größere Bezirkshauptmannschaften (über 60.000 Einwohner) (siehe TZ 16 und 20). Der RH erachtete die Zusammenlegung der Bezirkshauptmannschaften sowohl aus Einsparungs- als auch aus Qualitätsaspekten für zweckmäßig. Er hob im Besonderen folgende positive Aspekte der Zusammenlegung von sehr kleinen (unter 40.000 Einwohner) und kleinen Bezirken (unter 60.000 Einwohner) hervor:

BH-Reformprojekt

- Einsparungspotenzial bei den Bezirkshauptmannschaften:
 - v.a. im Führungsbereich und im Supportbereich:

Die Gebarungüberprüfung ergab, dass von einem Einsparungspotenzial von etwa 9 % der Personalausgaben der Bezirkshauptmannschaften ausgegangen werden kann (unter der Annahme, dass alle Bezirkshauptmannschaften zu jenen Kosten je Einwohner arbeiten, die in Bezirkshauptmannschaften mit über 60.000 Einwohnern anfallen – siehe TZ 20).
- Steigerung der Qualität der Leistungserbringung der Bezirkshauptmannschaften:
 - bessere Ausgleichsmöglichkeit von Belastungsspitzen,
 - bessere Vertretungsmöglichkeiten,
 - Spezialisierung der Sachbearbeiter,
 - Erleichterung der Einheitlichkeit der Leistungserbringung.
- Mögliche Synergiegewinne durch Folge-Zusammenlegungen in weiteren an die Bezirksstrukturen gebundenen Bereichen (z.B. im Kammerbereich).

Der RH wies allerdings kritisch darauf hin, dass das volle Potenzial an Kosteneinsparung nur dann ausgeschöpft werden kann, wenn nicht – wie dies in der Steiermark der Fall war – weiterhin parallele Verwaltungsstrukturen bestehen bleiben. Derzeit unterschied sich das Aufgabenspektrum am ursprünglichen Amtssitz der aufgelassenen Bezirkshauptmannschaften, der in der neuen Bezirkshauptmannschaft als Außenstelle bzw. zweiter Standort geführt wurde, nur geringfügig von jenem des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft selbst.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Parallelstrukturen am ursprünglichen Sitz der aufgelassenen Bezirkshauptmannschaften mittelfristig abzubauen und die Tätigkeiten am neuen Sitz der Bezirkshauptmannschaft zu konzentrieren.

(3) Der RH beurteilte die starke Betonung der Qualitätskomponente beim niederösterreichischen Reformansatz positiv. Aus Sicht des RH erschien die Bündelung von selten oder unregelmäßig anfallenden Aufgaben in Kompetenzzentren ausgewählter Bezirkshauptmannschaften insofern zweckmäßig im Sinne der Nutzung von Synergien und einer

Qualitätssteigerung, als das Land Niederösterreich Bezirkszusammenlegungen ablehnte. Er wies allerdings darauf hin, dass diese Lösung ein Auseinanderfallen von erledigender und rechtlich zuständiger Verwaltungseinheit bedingte, die das Risiko von für den Bürger intransparenten Abläufen barg.

Der RH bekräftigte, dass die optimale (effektive und effiziente) Leistungserbringung im Zentrum der Reformbemühungen stehen muss. Die Gebarungsüberprüfung zeigte, dass die Frage der örtlichen Nähe der Bezirkshauptmannschaft zum Wohnort des Bürgers nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Bürgerzufriedenheit war (siehe TZ 21). Der RH vertrat daher die Ansicht, dass zur Erreichung des Ziels der Qualitätsverbesserung und Kostensenkung jedenfalls auch die Zusammenlegung einwohnerschwacher Bezirkshauptmannschaften in Betracht gezogen werden sollte (siehe TZ 20).

- 12.3** *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark werde die Entwicklung – v.a. der zusammengeführten Bezirkshauptmannschaften – genau beobachtet und kritisch hinterfragt, damit das Effizienzsteigerungspotenzial voll ausgenutzt werden kann. Als wesentliche Rahmenbedingungen gelten, dass keine eigene Leitungen der Außenstellen installiert werden dürfen und durch das Vorhandensein von Außenstellen kein Ressourcenmehrbedarf begründet werden könne.*

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich stünden in Niederösterreich permanent auch die Kosten (insbesondere die Personalkosten) im Fokus; der Stand der Dienstposten für das Amt der Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaften sei – trotz einer Vielzahl neuer Aufgaben – von 4.828,5 im Jahr 1995 auf 4.817 im Jahr 2014 gesunken.

Das Land Niederösterreich widersprach in seiner Stellungnahme – wie schon in TZ 9.3 dargestellt – der Einschätzung des RH, dass durch die Einrichtung von Kompetenzzentren ein Risiko von für den Bürger intransparenten Abläufen entstehe; es betonte, dass für den Bürger nach wie vor seine Standort-Bezirkshauptmannschaft das „Front-Office“ (d.h. die Eingabe- und Ansprechstelle) bleibe. Wie und in welcher Form die konkrete Erledigung im „Back-Office“ erfolge, sei für den Bürger nicht von Relevanz. Ergänzend teilte das Land Niederösterreich mit, dass die Umsetzung der Kompetenzzentren seit Abschluss der Gebarungsüberprüfung weiterentwickelt worden sei; die Kompetenzzentren Fahrschulen, Elektronisches Datenmanagement – EDM, Geldwäsche, Apotheken, Eisenbahnen, Seilbahnen, Luftfahrt, Organmandate und Grundverkehr seien bereits gestartet.

BH-Reformprojekt

Die örtliche Nähe der Bezirkshauptmannschaft zum Wohnort des Bürgers erachtete das Land Niederösterreich als ein wesentliches Kriterium für die Bürgerzufriedenheit. Bei den ständigen Kundenbefragungen habe in den letzten Jahren der Wunsch nach persönlicher Betreuung (trotz verstärkter Vorinformation im Internet) massiv zugenommen. Zu bedenken sei, dass Bezirkshauptmannschaften Einrichtungen der Daseinsvorsorge seien, die einer besonderen Gemeinwohlverpflichtung unterliegen, und dass in raumordnungspolitischer Hinsicht bei öffentlichen Verwaltungseinrichtungen andere Maßstäbe gelten würden als beispielsweise bei privatwirtschaftlich geführten Versorgungseinrichtungen. Die Bevölkerung sei mit bestimmten Diensten zu versorgen, unabhängig von deren Wohnort.

12.4 Dem RH ging es bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung darum, Anhaltspunkte für optimale Behördengrößen aus den Gesichtspunkten Effektivität, Qualität, Bürgernutzen- und Kosteneffizienz zu geben. Dem RH ist die Bedeutung staatlicher Einrichtungen für Gemeinwohl und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft in besonderem Maße bewusst. Er setzte sich im Rahmen der Gebarungsüberprüfung eingehend mit der Frage der Bedeutung der Bezirkshauptmannschaft-Standorte für die Bürgerfreundlichkeit und die regionale Entwicklung auseinander; dabei zeigte sich:

- Die Anfallszahlen bei den Bezirkshauptmannschaften (TZ 6) indizierten, dass die weitaus überwiegende Zahl an Bürgern nur wenige Male pro Jahrzehnt persönlich bei einer Bezirkshauptmannschaft vorsprach; nur eine kleine Gruppe von Bürgern (z.B. im Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt) stand in regelmäßigem – auch persönlichem – Kontakt zur Bezirkshauptmannschaft (TZ 21).
- Jene Bezirkshauptmannschaften, die in der Steiermark zusammengelegt wurden, und sechs Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich, die eine geringe Einwohnergröße aufwiesen, lagen etwa 25 bis 38 Fahrminuten mit dem Auto von anderen Bezirkshauptmannschaften entfernt (TZ 21).
- Für Bürgerzufriedenheit waren in hohem Maße die telefonischen Informationsmöglichkeiten, das Vorhandensein eines persönlichen Ansprechpartners, die Hilfsbereitschaft, Freundlichkeit und Kompetenz der Bediensteten sowie die Erledigungsdauer verantwortlich; die Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaft stand demgegenüber im Hintergrund (TZ 22).



BH-Reformprojekt



Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz

- Spezifischer persönlicher Betreuungsbedarf vor Ort wäre u.U. kostengünstiger über Außenstellen (örtliche Ansprechpartner) abzudecken (wobei Anzahl und Verteilung an den Kriterien des Bedarfs und der Effizienz zu orientieren sind) (TZ 4, 21).

Zusammenlegungen – insbesondere von sehr kleinen Bezirkshauptmannschaften – waren nicht nur aus Kosten- und Effizienzgründen (v.a. Einsparungspotenzial im Führungs- und Supportbereich), sondern auch aus Qualitätsaspekten (Ausgleich von Belastungsspitzen, Vertretungsmöglichkeit, Spezialisierung, Einheitlichkeit) zweckmäßig. Die Frage allfälliger Vorzüge und Nachteile der Kompetenzzentrums-Lösung im Vergleich zu Zusammenlegungen von kleinen Bezirkshauptmannschaften wird der RH weiter im Auge behalten.

Reform Controlling/
Benchmarking der
Bezirkshauptmann-
schaften

13.1 In den letzten zehn Jahren intensivierten die Länder Niederösterreich und Steiermark die Bemühungen, Grundlagen für eine bessere Steuerung des (Personal-)Ressourceneinsatzes zu schaffen. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung liefen in beiden Ländern Projekte, die sich mit BH-Leistungsvergleichen auseinandersetzten:

- Einmalkostenrechnung in Niederösterreich und
- kennzahlenbasiertes BH-Benchmarking in der Steiermark.

Der Fokus der Projekte lag auf der Überarbeitung und Straffung der Leistungskataloge der Bezirkshauptmannschaften sowie der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung (und einheitlichen Definition) von aussagekräftigen und relevanten Kennzahlen als Grundlage für ein Benchmarking und Controlling der Bezirkshauptmannschaften. Leistungen der Bezirkshauptmannschaften sollten in Relation zu den dafür aufgewendeten (Personal-)Ressourcen gesetzt werden. Die Länder erwarteten sich durch diese Projekte bessere Kosten- und Strukturvergleiche zwischen den Bezirkshauptmannschaften sowie Entscheidungsgrundlagen für eine bessere Personaleinsatzsteuerung.

Die folgende Tabelle zeigt die Ziele und den aktuellen Stand der BH-Controlling/Benchmarking-Projekte der beiden Länder im Vergleich:

BH-Reformprojekt

Tabelle 8: BH-Controlling/Benchmarking-Projekte in Niederösterreich und in der Steiermark		
	Niederösterreich	Steiermark
Projekt	BH-Einmalkostenrechnung (1.9.2011 bis 28.2.2012) basierend auf dem BH-Leistungskatalog	kennzahlenbasiertes BH-Benchmarking verschränkt u.a. mit dem BH-Leistungskatalog und dem Projekt zur Etablierung eines Kennzahlen-Erfassungs- und Speicher-Systems (KESS)
Initiative	Landesamtsdirektion	Landesamtsdirektion
Zeitplan	Start: Herbst 2011 Ende: nicht festgelegt	Start: Juli 2011 Ende: geplant Juni 2013
Ziele	Kosten-Vergleich zwischen BH: – Berechnung Stundeneinsatz und Kosten je Leistung (bei Hauptleistungen je Stück)	– Schaffung einer Grundlage für die Beurteilung des Personalbedarfs in den BH – systematische Effizienz- und Qualitätsvergleiche
Methodik	– Ist-Zeiterfassung der Arbeitszeit der Bediensteten der BH über sechs Monate und – Zubuchung der Arbeitszeit zu den BH-Produkten/Leistungen (auf Basis des BH-Leistungskatalogs)	– Zeitzuschätzung der Arbeitszeit der Bediensteten der BH im Nachhinein und – Zubuchung der Arbeitszeit zu 40 für das Benchmarking definierten Aufgabenbereichen ¹ der BH
vorhandene Kennzahlen	für jede BH: – für alle rd. 350 Leistungen Personaleinsatz und Kosten für 43 ausgewählte Hauptleistungen: – Personaleinsatz (Arbeitsstunden) je Einzelleistung, d.h. Stückkosten	für jede BH: – für 40 Aufgabenbereiche der BH: Personaleinsatz in VBÄ – Aufwand der BH je Einwohner
Schlussfolgerungen und Konsequenzen aus den Ergebnissen	– vorläufige Ergebnisse wurden den BH zur internen Analyse und Steuerung zur Verfügung gestellt	– Planung von Personaleinsparungen
geplante Weiterentwicklung des Controllings	– periodische Durchführung von Einmalkostenrechnungen – Optimierung des BH-Leistungskatalogs	– Straffung des BH-Leistungskatalogs und Definition zweckmäßiger Kennzahlen – Einbeziehung von sozioökonomischen Faktoren (Anzahl der Betriebe, Arbeitslosenquote etc. je BH) in die Aufwandvergleiche zur Erhöhung der Aussagekraft
Status	im Laufen	im Laufen

¹ In der Steiermark wird in der Personaleinsatzliste die Bezeichnung „Fachbereich“ verwendet.

Quellen: NÖLReg, StmKLReg; Zusammenstellung RH

Die Tabelle zeigt:

- Das Land Niederösterreich erhob 2011/2012 auf Basis einer Zurechnung von Arbeitsstunden (Ist-Zeiterfassung) die Kosten und den Zeitaufwand aller rd. 350 Leistungen des BH-Leistungskatalogs sowie für 43 Hauptleistungen der Bezirkshauptmannschaften auch die Kosten je Einzelleistung (Stückkosten). Die Daten lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (April 2013) noch im Rohzustand vor, eine Gesamtanalyse der Ergebnisse in Bezug auf Stärken und Schwächen einzelner Bezirkshauptmannschaften war noch nicht abgeschlossen.³³
- Das Land Steiermark rechnete 40 Aufgabenbereichen der Bezirkshauptmannschaften die dafür jeweils eingesetzten Personalressourcen (VBÄ) zu.³⁴ Die Anzahl der erbrachten Leistungen je Aufgabenbereich wurde im BH-Benchmarking der Steiermark nicht erfasst; eine Verschränkung von Personaleinsatz und Einzelleistung (Stück) – wie in Niederösterreich – war zwar geplant, lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aber noch nicht vor.³⁵ Dies lag nicht zuletzt daran, dass der BH-Leistungskatalog für eine Ressourcenzubuchung sehr umfangreich war (rd. 600 Leistungsarten) und die IT-Systeme teilweise heterogen und für Controlling-Zwecke nicht geeignet waren (z.B. im Bereich Soziales). Darüber hinaus wurden die Kennzahlen des BH-Benchmarkings in der Steiermark nicht – wie in Niederösterreich – durch Ist-Zeitzurechnungen, sondern durch im Nachhinein erfolgte Zeitzuschätzungen ermittelt. Das Land Steiermark zog die Benchmarking-Daten als Basis für die Personalplanungen und die Kalkulation des Personaleinsparungspotenzials heran (vgl. TZ 12).

³³ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle (März 2013) arbeiteten die Bezirkshauptleute unter Einbindung des Landesamtsdirektors an der Umsetzung der Ziele des Projekts wie bspw. der Ausarbeitung von Kennzahlen für einzelne Leistungsgruppen, Benchmarking zwischen den Bezirkshauptmannschaften. Grundsätzlich lag die Hauptverantwortung, Umsetzung und Koordinationstätigkeit beim Thema Controlling und Benchmarking in Niederösterreich bei den Bezirkshauptleuten (in ihrer Rolle als jeweils für einen oder mehrere Aufgabenbereiche der Bezirkshauptmannschaften zuständiger Bereichssprecher) unter Einbindung – auch hinsichtlich möglicher Schwerpunktsetzungen – des Landesamtsdirektors. In manchen Materien erfolgte (zusätzlich) eine zentrale Steuerung durch die zuständigen Abteilungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, wie bspw. in den Bereichen Soziales & Jugendwohlfahrt oder Forst.

³⁴ Diese Personaleinsatzliste wurde seit 2012 halbjährlich aktualisiert.

³⁵ Als zeitaufwendiger als geplant stellte sich der Abgleich von Kennzahlen, die aus den in den einzelnen Bereichen bereits bestehenden IT-Anwendungen (Fachinformationssysteme) gewonnen werden sollten, mit den Vorgaben auf Basis des Leistungskatalogs heraus.

BH-Reformprojekt

Länderübergreifende Kooperationsprojekte im Bereich des BH-Benchmarkings im Sinne einer systematischen Zusammenarbeit für ein einheitliches Controlling gab es im überprüften Zeitraum nicht. Auch der Bund setzte keine Initiativen betreffend Controlling/Benchmarking im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung.

13.2 (1) Der RH anerkannte, dass Niederösterreich und die Steiermark zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Projekte durchführten, mit dem Ziel, die Möglichkeiten für systematische Effizienz-Vergleiche der Bezirkshauptmannschaften zu verbessern. Er merkte allerdings kritisch an, dass die Reformprozesse in beiden Ländern weitgehend unabhängig voneinander erfolgten und empfahl, den Know-how-Austausch insbesondere bei der Weiterentwicklung des BH-Benchmarkings wie auch bei der Weiterentwicklung der Leistungskataloge und IT-Applikationen auszubauen. Er vertrat die Ansicht, dass im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung auch die Mitarbeit des Bundes zweckmäßig wäre (TZ 10).

(2) Das Land Niederösterreich war mit der Erfassung von Leistungseinheiten (Stück), der Verknüpfung von Personalressourcen und Leistung und der darauf aufbauenden Leistungs-(bzw. Stück-)kostenrechnung bereits weiter fortgeschritten als die Steiermark. Der RH hielt allerdings fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine abschließenden Schlussfolgerungen vorlagen. Es gab keine Aussagen zu Best-practice-Modellen bzw. zu Verbesserungspotenzialen.

(3) Das Land Steiermark hatte zwar durch die Analyse der kostenmäßigen Auswirkungen einwohnerschwacher Bezirke und die in der Folge vorgenommenen Zusammenlegungen von Bezirkshauptmannschaften (TZ 12) klare Reformschritte zur Eliminierung eines Kostentreibers gesetzt; die Voraussetzungen für ein umfassendes BH-Leistungscontrolling und BH-Benchmarking für gezielte BH-Vergleiche waren allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht gegeben, weil die Kosten je Leistung und Bezirkshauptmannschaft noch nicht berechenbar waren. Nach Ansicht des RH stellten in der Steiermark der umfangreiche BH-Leistungskatalog (rd. 600 Leistungen) wie auch die Heterogenität und mangelnde Controlling-Eignung von IT-Systemen die größten Hindernisse bei der Weiterentwicklung des BH-Controllings und der Umsetzung des BH-Benchmarkings dar.

Der RH kritisierte als methodisch problematisch, dass die Zurechnung des Personal-Ressourceneinsatzes durch Zuschätzung im Nachhinein erfolgte.

(4) Der RH empfahl beiden Ländern, das BH-Controlling als Steuerungsinstrument weiterzuentwickeln; dabei

- wäre auf eine Form der Datenaufbereitung (analytisch und optisch) zu achten, mit der ein unmittelbarer Vergleich der Bezirkshauptmannschaften ermöglicht wird, und
- wären die Daten regelmäßig im Sinne der Ableitung von Best-practice-Modellen und dem Aufzeigen von Handlungsnotwendigkeiten und von Optimierungspotenzialen zu analysieren sowie
- wären klare Eingabeweisungen zu geben, die eine einheitliche Erfassung von Leistungseinheiten (Stückdefinition) und Zurechnung der Arbeitszeit zu den definierten Leistungsarten gewährleisten.

Dem Land Steiermark empfahl der RH weiters, beim BH-Benchmarking den Fokus zu richten auf

- eine überschaubare Anzahl von aussagekräftigen Leistungen im Leistungskatalog der Bezirkshauptmannschaften,
- die Modernisierung der IT-Systeme; bei der Konzeption zukünftiger IT-Applikationen ist insbesondere auf deren Controllingmöglichkeiten Wert zu legen;
- aussagekräftige Leistungsvergleiche (z.B. Stückkosten).

Er empfahl dem Land Steiermark weiters, im Sinne der Zuverlässigkeit der Datenbasis dem Controlling Ist-Zeiterfassungen des Personaleinsatzes zugrunde zu legen.

13.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde das BH-Controlling als Steuerungsinstrument laufend weiterentwickelt; aus den Analysen werden Handlungsnotwendigkeiten und Optimierungspotenziale abgeleitet.*

Kosten der Bezirkshauptmannschaften und Kostentragung

14.1 Entsprechend den Kostentragungsregelungen des Finanz-Verfassungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes trugen grundsätzlich die Länder die im Bereich der Bezirkshauptmannschaften anfallenden Kosten;³⁶ insbesondere trugen die Länder den gesamten Personalaufwand (einschließlich der Pensionen) und den Amtssachaufwand (z.B. Miet- und Betriebskosten für Amtsgebäude, Energie, Büroausstattung) der Bezirkshauptmannschaften. Lediglich den aufgabenspezifischen Sachaufwand in der mittelbaren Bundesverwaltung (z.B. für Betrieb und Wartung von für diese Aufgaben spezifischen IT-Systemen) trug der Bund.³⁷

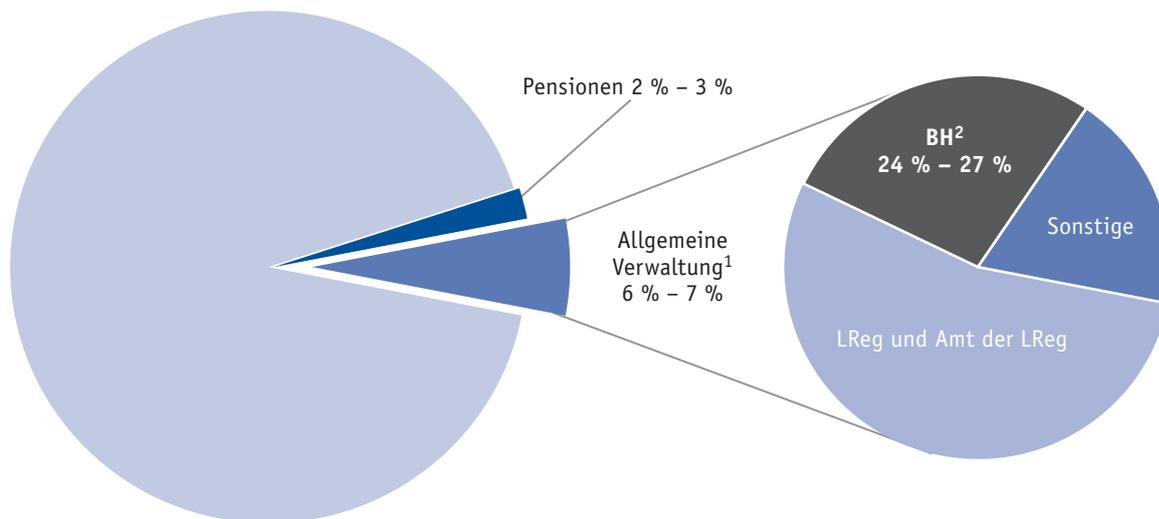
Die Ausgabenanteile für die Bezirkshauptmannschaften bewegten sich in den Ländern Niederösterreich und Steiermark in vergleichbaren Größenordnungen:

³⁶ Grundsatz der eigenen Kostentragung gemäß § 2 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG); Grundsätze der Tragung der Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß §§ 1 ff. Finanzausgleichsgesetz 2008 (FAG 2008); VfSlg. 9507/1982.

³⁷ In der Steiermark waren die Bezirkshauptmannschaften auch für die Sozialhilfverbände, die nach dem Steiermärkischen Sozialhilfegesetz, LGBl. Nr. 29/1998 i.d.g.F. aus den Gemeinden der politischen Bezirke gebildet wurden, tätig. Der durch diese Aufgabenbesorgung entstehende Personal- und Sachaufwand war dem Land von den Sozialhilfverbänden zu ersetzen. Die Rückersätze von den Sozialhilfverbänden betragen in den Jahren 2010 bis 2012 jährlich rd. 2,6 Mio. EUR. Das waren etwa 3 % des bei den Bezirkshauptmannschaften angefallenen Gesamtaufwands, die jedoch aus Sicht des Landes in der Kostentragung kaum ins Gewicht fielen.

Abbildung 1: Ausgaben der Länder Niederösterreich und Steiermark – Anteil Ausgaben
Bezirkshauptmannschaften

Ausgaben der Länder 2012: NÖ: 8,1 Mrd. EUR
Stmk: 5,5 Mrd. EUR



¹ Allgemeine Verwaltung und Vertretungskörper (Landtage); ohne Pensionen

² Steiermark: Bezirkshauptmannschaften ohne Baubezirksleitungen

Quellen: Rechnungsabschlüsse 2012 der Länder Niederösterreich und Steiermark; Zusammenstellung RH

Kosten der Bezirkshauptmannschaften und Kostentragung

Tabelle 9: Ausgaben der Länder Niederösterreich und Steiermark – Anteil Ausgaben Bezirkshauptmannschaften				
Ausgaben 2012	Niederösterreich		Steiermark¹	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Gesamtausgaben des Landes	8.101,12		5.512,66	
<i>davon</i>				
<i>Allgemeine Verwaltung und Vertretungskörper</i>	705,52	8,7	501,52	9,1
<i>abzüglich Pensionen</i>	170,68	2,1	160,18	2,9
<i>Allgemeine Verwaltung und Vertretungskörper ohne Pensionen</i>	534,84	6,6	341,34	6,2
<i>davon</i>				
<i>Landtag</i>	35,10	0,4	17,44	0,3
<i>Landesregierung</i>	6,81	0,1	4,72	0,1
Bezirkshauptmannschaften	146,22	1,8	78,01²	1,5
<i>sonstige Verwaltungseinrichtungen</i>	64,09	0,8	27,21	0,5
<i>Amt der Landesregierung</i>	282,62	3,5	213,95	3,9

¹ Landesausgaben für Allgemeine Verwaltung und Vertretungskörper ohne gestützte Arbeit (d.h. ohne Personalausgaben für begünstigte Behinderte bei den BH – in Summe 2,17 Mio. EUR)

² Ausgaben BH: Die für die BH im Rechnungsabschluss 2012 ausgewiesenen Ausgaben i.H.v. 95,53 Mio. EUR wurden zu Vergleichszwecken um die Ausgaben für die Baubezirksleitungen i.H.v. 17,52 Mio. EUR vermindert. Dies, weil sie organisatorisch nicht Teil der BH waren und auch in Niederösterreich die mit den Baubezirksleitungen funktionell vergleichbaren Gebietsbauämter nicht den BH zugerechnet wurden.

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder 2012; Zusammenstellung RH

In beiden Ländern betragen die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften etwa ein Viertel der Ausgaben (24 % bis 27 %; siehe Abbildung 1) für Allgemeine Verwaltung (ohne Pensionen). Gemessen am Landesbudget insgesamt lag der Anteil des Administrationsaufwands der Bezirkshauptmannschaften unter 2 %.

Der etwas höhere BH-Anteil in Niederösterreich (27 % der Ausgaben der Allgemeinen Verwaltung gegenüber 24 % in der Steiermark) war einerseits auf die unterschiedliche Darstellung von Personalausgaben für begünstigte Behinderte (Ausgaben für gestützte Arbeit zählten in der Steiermark zu den Sozialausgaben) zurückzuführen und andererseits auf den Umstand, dass Niederösterreich im überprüften Zeitraum (2008 bis 2012) deutlich mehr in Amtsgebäude und Anlagen der Bezirkshauptmannschaften investierte als die Steiermark (TZ 15).



Kosten der Bezirkshauptmannschaften und Kostentragung



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

14.2 Der RH hielt fest, dass die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften zwar nur einen relativ geringen Teil des Landesbudgets beanspruchten (jeweils unter 2 % in beiden Ländern), jedoch im Schnitt etwa ein Viertel der Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung (im Wesentlichen Hoheitsverwaltung) bedingten.

Unter Berücksichtigung der Größenunterschiede zwischen den beiden Ländern (Niederösterreich mit rd. 1,5 Mio. Einwohnern und die Steiermark mit rd. 1,0 Mio. Einwohnern in den Bezirken mit Bezirkshauptmannschaften) lagen die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften in vergleichbaren Größenordnungen..

14.3 *Das Land Niederösterreich hob in seiner Stellungnahme hervor, dass die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner in Niederösterreich etwa gleich hoch gewesen seien wie in der Steiermark, obwohl diese in Niederösterreich je Bediensteten um rd. 6 % höher gelegen seien; es folgerte daraus, dass Niederösterreich ressourcenschonender arbeite als die Steiermark und merkte ergänzend an, dass überdies ab dem Jahr 2017 der Break-Even-Point beim Umstieg auf das neue Gehaltsschema erreicht werde und damit die Personalausgaben (im Vergleich zum alten Gehaltsschema) sinken würden.*

14.4 Der RH hielt fest, dass die vom Land Niederösterreich ins Treffen geführten Daten keine eindeutige Aussage über die Frage der Gesamteffizienz und Ressourcenschonung zuließen (siehe dazu ausführlich TZ 17.4).

Ausgaben- entwicklung

15.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Ausgaben der Länder für die Bezirkshauptmannschaften von 2008 bis 2013, getrennt nach Personal- und Sachaufwand.

Tabelle 10: Ausgabenentwicklung der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark (2008 bis 2013)

Personal- und Sachausgaben der Bezirkshauptmannschaften	2008	2009	2010	2011	2012	Voranschlag 2013	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR						in %
Bezirkshauptmannschaften Niederösterreich							
Personalausgaben ¹	96,25	99,06	100,97	102,11	104,89	105,19	+ 9
Sachausgaben ²	25,22	30,84	33,99	35,83	41,33	35,19	+ 64
laufende Gebarung	14,85	16,38	17,71	15,23	17,68		+ 19
Vermögensgebarung (insb. Investitionen in Gebäude)	10,37	14,46	16,28	20,60	23,66		+ 128
Gesamtausgaben	121,47	129,90	134,96	137,94	146,22	140,38	+ 20
Anteil Personalausgaben in %	79	76	75	74	72	75	

Bezirkshauptmannschaften Steiermark							
Personalaufwand ¹	63,04	64,60	67,01	66,16	65,16	65,91	+ 3
Sachausgaben ²	16,05	16,09	16,99	14,82	15,02	14,28	- 6
laufende Gebarung	15,44	15,51	16,46	14,33	14,59		- 5
Vermögensgebarung (insb. Investitionen in Gebäude)	0,61	0,59	0,53	0,49	0,43		- 30
Gesamtausgaben	79,09	80,70	84,00	80,98	80,17	80,19	+ 1
Anteil Personalausgaben in %	80	80	80	82	81	82	

¹ Personalausgaben:

Leistungen für Personal nach der Postenklasse 5, einschließlich Reisegebühren;

Steiermark: bereinigt um die beim BH-Ansatz 1/03 verrechneten Personalausgaben für die Baubezirksleitungen und unter Zurechnung der als Sozialausgaben deklarierten Personalausgaben für gestützte Arbeit.

Die Daten weichen leicht von jenen in Tabelle 11 und Tabelle 12 ab (Niederösterreich 104,89 Mio. EUR versus 104,22 Mio. EUR; Steiermark 65,16 Mio. EUR versus 65,82 Mio. EUR), da hier die Gesamtabschlüsse der BH herangezogen wurden, in Tabelle 11 und Tabelle 12 jedoch Einzelabschlüsse bzw. Kostenrechnungsdaten.

² Sachausgaben:

alle voranschlagswirksamen Ausgaben ohne Personalausgaben (insbesondere Sachausgaben für Verwaltung und Betrieb)

Sachausgaben der laufenden Gebarung:

verwaltungstechnisch für die BH erforderliche Einrichtungs- und Betriebsausgaben, wie z.B. laufende Ausgaben für Amtsgebäude (Miete, Energiebezug etc.) sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter (Handelswaren, wie z.B. Kfz-Kennzeichentafeln und dergleichen);

Sachausgaben der Vermögensgebarung:

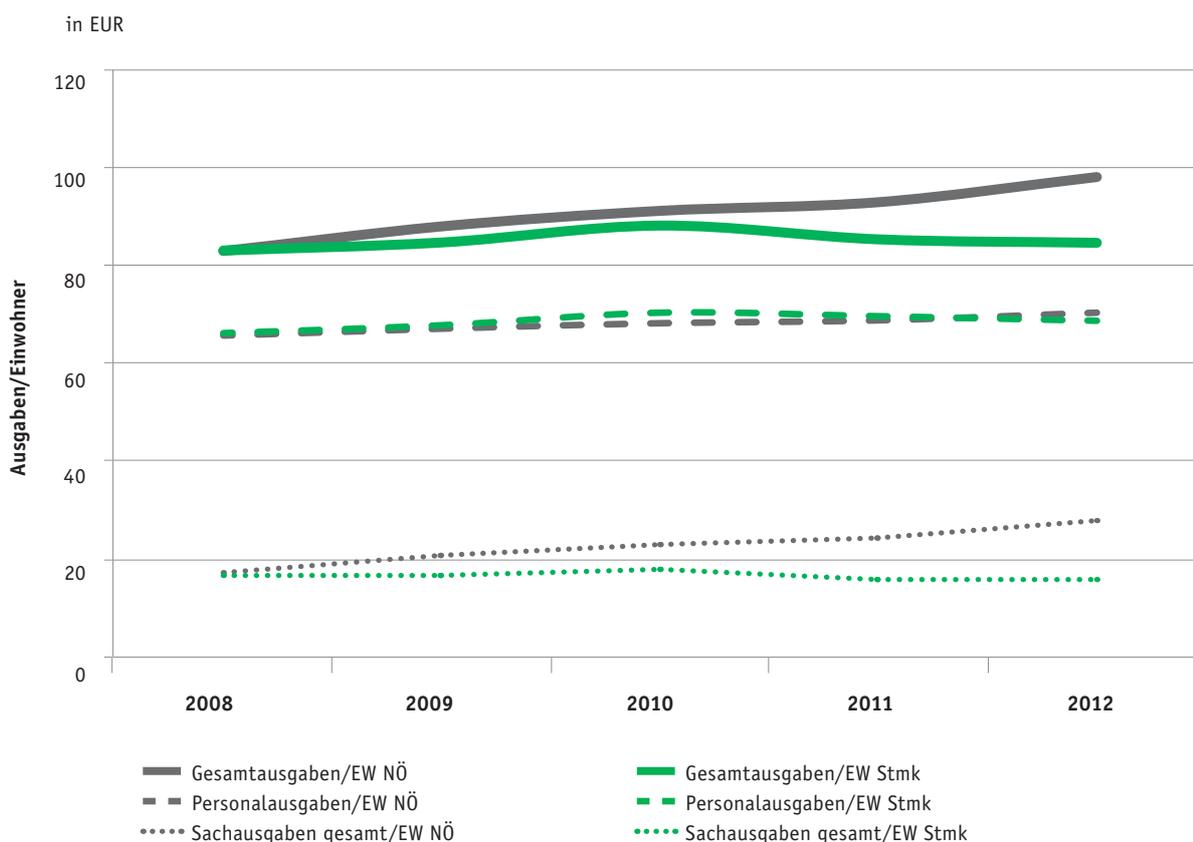
insbesondere Investitionen in das Verwaltungsvermögen, wie z.B. Kautionen für die Errichtung von Amtsgebäuden;

Sachausgaben Steiermark: teilweise bereinigt um die Sachausgaben der Baubezirksleitungen auf den Ansätzen 1/030001, 1/030003 und 1/030008; die auf den Ansätzen 1/030008, 1/030018 bis 1/030038 als sonstige Sachausgaben verrechneten Ausgaben für landeseigene und für von der LIG GmbH angemietete Amtsgebäude wurden den Amtssachausgaben zugerechnet. Die Zuordnung der Sachausgaben zur laufenden Gebarung schließt in der Steiermark auch Instandsetzungsmaßnahmen und gebäudeinvestive Maßnahmen ein; eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Positionen laufende Gebarung und Vermögensgebarung des Landes Steiermark mit jenen des Landes Niederösterreich ist damit nicht gegeben.

Quellen: Rechnungsabschlüsse 2008 bis 2012 und Voranschläge 2013 der Länder Niederösterreich und Steiermark; Ergänzungen der Ämter der NÖLReg und der StmkLReg; Zusammenstellung RH

Heruntergebrochen auf die Einwohnerzahl³⁸ zeigte sich folgende Ausgabenentwicklung im Vergleich beider Länder:

Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben je Einwohner für die BHen in NÖ und in der Stmk (Jahre 2008 bis 2012)



Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder für 2008 bis 2012; Zusammenstellung RH

³⁸ Einwohner aller Bezirke mit Bezirkshauptmannschaften:
Um eine Vergleichbarkeit der beiden Länder herzustellen, bezog der RH die Personal- und Sachausgaben länderweise jeweils auf die Wohnbevölkerung in den Bezirken. Entwicklung Niederösterreich: Die Bezirke in Niederösterreich, in denen eine Bezirkshauptmannschaft eingerichtet war, zählten zum Stichtag 1. Jänner 2008 1.469.389 Einwohner. Zum 1. Jänner 2012 waren es 1.488.308 Einwohner und damit um 1,3 % mehr. Entwicklung Steiermark: In der Steiermark nahm die Bevölkerung in den Bezirken, in denen eine Bezirkshauptmannschaft eingerichtet war, im selben Zeitraum von 954.209 auf 947.937 (um – 0,7 %) ab.

Ausgabenentwicklung

Die Tabelle 10 und Abbildung 2 zeigen:

- Die Personalausgaben machten in beiden Ländern im Schnitt (Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012) 75 % bis 81 % der Gesamtausgaben aus.
- Zu Beginn des Betrachtungszeitraums (2008) waren die Gesamtausgaben je Einwohner für die Bezirkshauptmannschaften in den beiden Ländern annähernd gleich hoch (Niederösterreich: 82,7 EUR, Steiermark: 82,9 EUR je Einwohner).
- In Niederösterreich stiegen die Gesamtausgaben für die Bezirkshauptmannschaften in den Folgejahren bis 2012 um 20 % an, während sie in der Steiermark im selben Zeitraum fast konstant blieben (+ 1 %).

Die unterschiedliche Ausgabenentwicklung in Niederösterreich und in der Steiermark war zurückzuführen

- vor allem auf den starken Anstieg der Sachausgaben in Niederösterreich (+ 64 % von 2008 auf 2012): hier wirkten sich in erster Linie die Ausgaben für Investitionen in Amtsgebäude der Bezirkshauptmannschaften aus (Niederösterreich über 85 Mio. EUR; Steiermark etwa 6 bis 7 Mio. EUR im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012);
- aber auch auf einen vergleichsweise stärkeren Anstieg bei den Personalausgaben in den Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich (+ 9 % und damit etwa entsprechend dem Tariflohnindex öffentliche Verwaltung-Länder und entsprechend der Inflation³⁹; gegenüber + 3 % in der Steiermark).

³⁹ Der von der Statistik Austria für den öffentlichen Dienst in der Landesverwaltung ermittelte Tariflohnindex, der die Mindestlohnentwicklung abbildet, stieg von 2008 bis 2012 zwischen 8 und 10 Prozentpunkte; der Verbraucherpreisindex stieg in diesem Zeitraum um 8,9 Prozentpunkte.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass die jährlichen Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich von 2008 auf 2012 um 20 % stiegen, während sie sich in der Steiermark im selben Zeitraum nur um 1 % erhöhten. Etwa die Hälfte des Ausgabenanstiegs in Niederösterreich war auf Investitionen in Amtsgebäude zurückzuführen.

Insgesamt zeigte die Gebarungsprüfung, dass – wie dies bei Administrationsaufgaben zu erwarten war – der entscheidende Kostenfaktor das Personal war; die Personalausgaben – ohne Berücksichtigung der Pensionsaufwendungen – stellten etwa zwischen 75 % und 81 % der Gesamtausgaben der Bezirkshauptmannschaften dar. Die laufenden Betriebs- und Verwaltungsaufwendungen (z.B. für die Gebäudenutzung, Anschaffung von Gebrauchs- und Verbrauchsgütern, sonstiger Betriebs- und Verwaltungsaufwand) spielten dagegen eine deutlich geringere Rolle. Anzumerken war, dass bei einer Kostenbetrachtung, die insbesondere auch die künftigen Pensionsaufwendungen miteinbezieht (etwa 30 % der Personalausgaben), von einem Personalkostenanteil von jedenfalls über 90 % an den Gesamtkosten auszugehen war.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich folgten die Investitionen in die Gebäudeinfrastruktur einem langfristigen Konzept von dringend notwendigen Neu- und Umbauvorhaben (im Prüfzeitraum 2008 bis 2012 seien die Bezirkshauptmannschaft Krems neu errichtet, die Bezirkshauptmannschaften in Horn, Mistelbach und Lilienfeld generalsaniert, die Bezirkshauptmannschaften in Hollabrunn, Mödling und Korneuburg umgebaut/teilsaniert worden). Ein Ländervergleich führe hier zu keinen schlüssigen und aussagekräftigen Ergebnissen, da etwa Faktoren wie Gebäudealter und der Erhaltungszustand von Gebäuden nicht seriös in die Bewertung einfließen könnten.*

Zu den Personalkosten hielt das Land Niederösterreich fest, dass diese aufgrund der niederösterreichischen Gehalts- und Pensionsreform (die der RH in seiner Prüfung „Dienstrechtsreform sowie Zulagen und Nebengebühren der Landesbediensteten“, Reihe Niederösterreich 2011/8, insgesamt positiv beurteilte) in einer Übergangsphase bis voraussichtlich 2017 erhöht seien (höhere Einstiegsgehälter im neuen System bei gleichzeitig hohen Endgehältern im alten System).

- 15.4** Der RH wies darauf hin, dass Tabelle 10 und Abbildung 2 eine Übersicht über die wichtigsten Ausgabenpositionen der Bezirkshauptmannschaften geben; sie machen Parallelitäten und Unterschiede in der Ausgabenstruktur und Ausgabenentwicklung der beiden Bundesländer deutlich.



Zur Frage der Auswirkungen der Gehaltsschemata merkte der RH an, dass auch in der Steiermark ein neues Landesdienstrecht (Gehaltsschema) eingeführt wurde (2003), zur Zeit der Gebarungsprüfung (1. Halbjahr 2012) in der Steiermark jedoch vergleichsweise weniger Bedienstete in das neue Schema umgestiegen waren (siehe auch TZ 17).

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

Personalaufwand der Bezirkshauptmannschaften und Zusammenhang mit der Einwohnerzahl

16.1 (1) Der RH stellte die Personalaufwendungen der beiden Länder für ihre Bezirkshauptmannschaften dem jeweiligen Bevölkerungsstand der Bezirke in Niederösterreich und der Steiermark gegenüber:



Aufwand und Sprengelgröße der
Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz

Tabelle 11: Personalaufwand je Einwohner der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich

Bezirke mit BH-Standorten (Stand: 2012) geordnet nach der Bezirksgröße	Einwohner zum 1. Jänner 2012 Anzahl	Personalaufwand ¹ in Mio. EUR	Personalaufwand/ Einwohner in EUR
Baden	138.894	8,61	62
Wien-Umgebung	115.383	6,99	61
Mödling	114.497	7,43	65
Amstetten	112.498	6,31	56
St. Pölten	96.728	6,49	67
Gänserndorf	96.070	6,00	63
Neunkirchen	85.569	5,75	67
Melk	76.376	5,15	67
Korneuburg	75.516	4,47	59
Wiener Neustadt	75.161	5,12	68
Mistelbach	74.024	5,06	68
Tulln	71.171	4,42	62
Krems	55.966	4,57	82
Hollabrunn	50.380	4,22	84
Zwettl	43.690	4,25	97
Bruck/Leitha	42.985	3,23	75
Scheibbs	41.052	3,23	79
Gmünd	37.739	3,44	91
Horn	31.455	3,54	113
Waidhofen/Thaya	26.727	3,11	116
Lilienfeld	26.427	2,83	107
Niederösterreich gesamt (ohne Statutarstädte)	1.488.308	104,22²	70

¹ einschließlich der Personalausgaben für begünstigte Behinderte nach dem Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG) in „geschützter Arbeit“

² Die Gesamtsumme weicht geringfügig von Tabelle 10 ab, weil hier die Einzelabschlüsse für die BH zugrunde liegen.

Quellen: Bevölkerung der politischen Bezirke zum 1.1.2012, Statistik Austria; Personalausgaben 2012 für BH des Landes Niederösterreich; Zusammenstellung RH

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

Tabelle 12: Personalaufwand je Einwohner der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark			
Bezirke mit BH-Standorten (Stand: 2012) geordnet nach der Bezirksgröße	Einwohner zum 1. Jänner 2012 Anzahl	Personalaufwand¹ in Mio. EUR	Personalaufwand/ Einwohner in EUR
Graz-Umgebung	143.456	8,42	59
Weiz	87.905	5,23	60
Liezen (mit politischer Expositur Gröbming)	79.470	7,01	88
Leibnitz	77.445	4,67	60
Murtal	73.792	5,05	68
Feldbach ³	66.828	4,11	62
Hartberg ³	66.617	4,89	73
Leoben	62.728	3,91	62
Bruck an der Mur ³	62.155	4,52	73
Deutschlandsberg	60.762	3,68	61
Voitsberg	52.068	3,47	67
Mürzzuschlag ³	39.956	3,62	91
Murau	29.243	2,83	97
Fürstenfeld ³	22.765	2,05	90
Radkersburg ³	22.747	2,36	104
Steiermark gesamt (ohne Graz)	947.937	65,82²	69

¹ einschließlich der Personalausgaben für begünstigte Behinderte nach dem Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG) i.H.v. 2,17 Mio. EUR, die in der Haushaltsrechnung als Sozialausgaben unter dem Titel „gestützte Arbeit“ ausgewiesen wurden, nicht als Personalausgaben

² Die Personalausgaben in dieser Tabelle weichen von den Personalausgaben in der Tabelle 10 um insgesamt rd. 660.000 EUR ab, weil der Tabelle 12 die Einzelkosten der BH zugrunde liegen, der Tabelle 10 jedoch die in der Gesamtrechnung für die BH ausgewiesenen Personalausgaben des Landes Steiermark für 2012.

³ per 1. Jänner 2013 zusammengelegte Bezirke Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld und Südoststeiermark (Feldbach und Radkersburg)

Quellen: Bevölkerung der politischen Bezirke mit 1.1.2012, Statistik Austria: Personalausgaben 2012 für die BH des Landes Steiermark; Zusammenstellung RH

(2) Die folgende Abbildung macht den Zusammenhang zwischen der Bezirksgröße (Anzahl der Einwohner je Bezirkshauptmannschaft) und dem Personalaufwand je Einwohner in beiden Ländern deutlich:

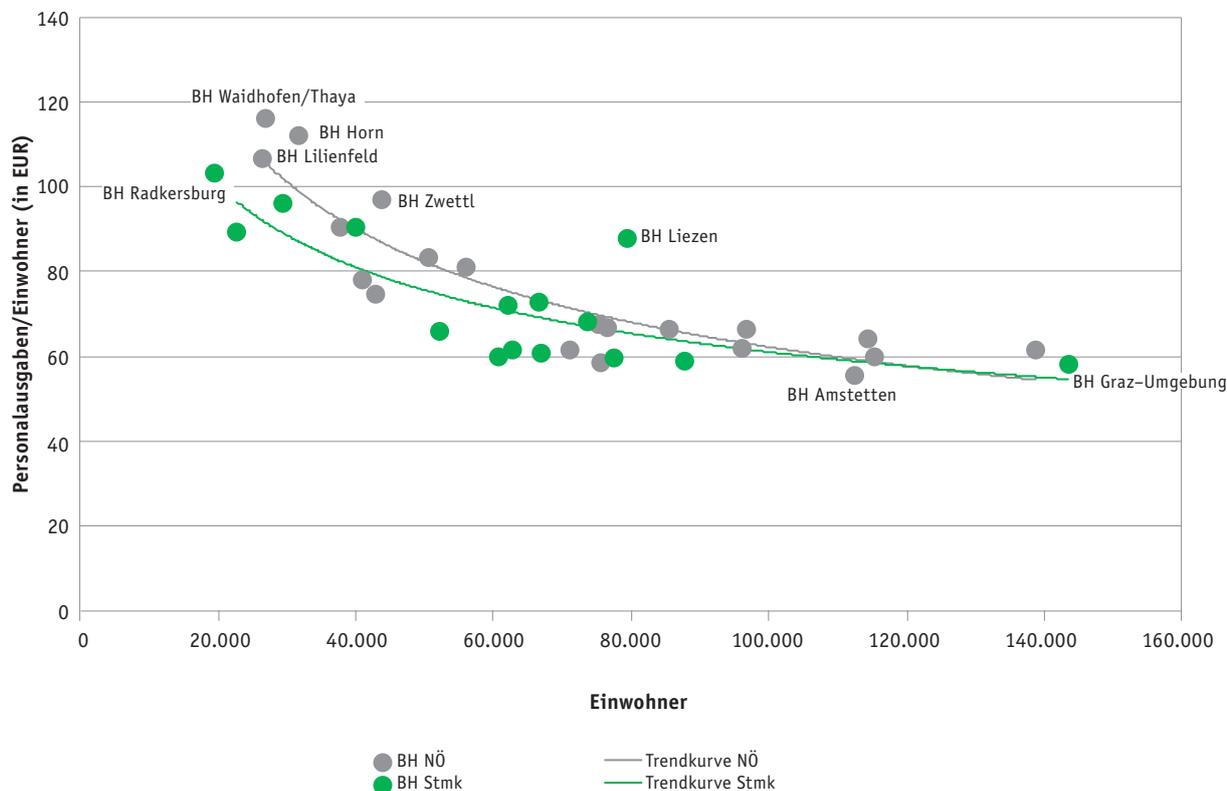


Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Bezirksgröße und Personalaufwand je Einwohner



Quellen: Bevölkerung der politischen Bezirke mit 1.1.2012, Statistik Austria; Personalausgaben 2012 für die BH der Länder Niederösterreich und Steiermark; Zusammenstellung RH

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

Tabelle 13: Zusammenhang zwischen Bezirksgröße und Personalaufwand je Einwohner (Basis 2012)

Personalaufwand/Einwohner	Niederösterreich	Steiermark
	in EUR	
höchster	116 (BH Waidhofen/Thaya)	104 (ehem. BH Radkersburg)
niedrigster	56 (BH Amstetten)	59 (BH Graz-Umgebung)
Median ¹	68 (BH Wr. Neustadt)	68 (BH Murtal)
Mittelwert	77	74
Mittelwert bei Bezirksgrößen von		
über 80.000 Einwohnern	63	59
über 60.000 Einwohnern	64	67
über 40.000 Einwohnern	70	67
unter 40.000 Einwohnern	107	95

Zusammenhang zwischen Bevölkerungsanzahl und Personalaufwand/Einwohner (Korrelationskoeffizient ²)	- 0,82 (stark negativer Zusammenhang)	- 0,69 (negativer Zusammenhang)
--	--	------------------------------------

- ¹ Der Median teilt eine Liste von Werten in zwei Hälften gleicher Größe und steht an der mittleren Stelle. Er ist im Vergleich zum Durchschnittswert (Mittelwert) robuster gegen Ausreißer.
- ² Der Korrelationskoeffizient ist ein standardisiertes Maß für den Grad des linearen Zusammenhangs zweier skalierter Merkmale von - 1 bis + 1, der bei einem Wert von + 1 oder - 1 einen vollständig positiven oder negativen linearen Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen erkennen lässt, während ein Wert von 0 darauf hinweist, dass die beiden Merkmale überhaupt nicht linear zusammenhängen.

Quellen: Bevölkerung der politischen Bezirke mit 1. Jänner 2012, Statistik Austria; Personalausgaben 2012 für die BH der Länder Niederösterreich und Steiermark, Ämter der NÖLReg und der StmkLReg; Zusammenstellung RH

Die Auswertungen zeigen Folgendes:

- Die Bezirkshauptmannschaften mit den geringsten Einwohnerzahlen hatten die höchsten Personalausgaben pro Einwohner, jene mit den meisten Einwohnern die niedrigsten.
- Die Personalausgaben je Einwohner waren bei den kleinsten Bezirkshauptmannschaften um etwa 75 % (Steiermark) bzw. über 100 % (Niederösterreich) höher als bei den größten Bezirkshauptmannschaften.
- Bei den sehr kleinen Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner) lagen die relativen Personalausgaben je Einwohner im Schnitt etwa zwei Drittel über jenen von großen Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 Einwohner).

- Die Größeneffekte waren im Bereich unter 60.000 Einwohnern am größten: Die Trendkurven in Abbildung 3 zeigen für beide Länder am Beginn der Kurve (bei den bevölkerungsschwachen Bezirken) einen starken Abfall der Personalausgaben je Einwohner. Ab einer gewissen Bezirksgröße, die etwa im Bereich zwischen 60.000 und 80.000 Einwohnern liegt, war praktisch kein Größeneffekt mehr erkennbar.

(3) Die Bezirkshauptmannschaft Liezen (79.470 Einwohner) wies – im Vergleich zu Bezirkshauptmannschaften ähnlicher Einwohnerzahl – hohe Personalausgaben je Einwohner auf (88 EUR je Einwohner). Dies lag zum einen an der spezifischen Organisationsstruktur der Bezirkshauptmannschaft mit einer politischen Expositur in Gröbming. Zu beachten war allerdings auch, dass der Bezirk Liezen flächenmäßig der mit Abstand größte Bezirk Österreichs mit entsprechend geringer Bevölkerungsdichte war.

16.2 (1) Der RH hielt fest, dass kleine Bezirkshauptmannschaften (bezogen auf die Einwohnerzahl) relativ höhere Personalkosten verursachten als größere Bezirkshauptmannschaften; d.h., je einwohnerstärker der Bezirk war, desto niedriger war der Personalaufwand je Einwohner. Die Kostenunterschiede zwischen sehr kleinen Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner) und großen Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 Einwohner) waren beträchtlich: Sehr kleine Bezirkshauptmannschaften verzeichneten (in beiden Ländern) einen um etwa zwei Drittel höheren Personalaufwand je Einwohner als große Bezirkshauptmannschaften.

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass die Bezirkshauptmannschaft Liezen hinsichtlich der Personalausgaben je Einwohner weit über den anderer Bezirkshauptmannschaften derselben Einwohnergröße lag. Er war der Ansicht, dass die Organisation der Außenstelle als politische Expositur einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an den vergleichsweise hohen Kosten hatte.

Er empfahl daher dem Land Steiermark, die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der politischen Expositur Gröbming im Hinblick auf eine mögliche Stukturbereinigung und einer damit einhergehenden Kostenreduktion bei der Bezirkshauptmannschaft Liezen zu untersuchen.

16.3 *Das Land Niederösterreich räumte in seiner Stellungnahme ein, dass kleinere Bezirkshauptmannschaften tendenziell etwas teurer (rund 15 %) seien als größere; es vertrat allerdings die Ansicht, dass eine Senkung der Personalauswendungen bei den teureren, kleinen Bezirkshauptmannschaften – bei gleichzeitigem Erhalt der Servicequalität für*

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

die Bevölkerung – auch anders als durch Standortschließungen, nämlich durch die Bildung von Kompetenzzentren (siehe TZ 12), erreicht werden könne. Es wies darauf hin, dass die Bezirkshauptmannschaften Scheibbs (41.052 Einwohner) und Bruck an der Leitha (42.985 Einwohner) lediglich 20 % bzw. 15 % höhere Personalaufwände je Einwohner aufweisen würden als größere Bezirkshauptmannschaften. Die höheren Personalkosten bei den Bezirkshauptmannschaften Waidhofen an der Thaya und Horn erklärte es u.a. damit, dass diese Bezirkshauptmannschaften mit ihren Bezirksforstinspektionen andere Bezirke mitversorgen würden, was die Darstellung des Personalaufwandes verzerre.

- 16.4** Die Ergebnisse des RH, wonach bei sehr kleinen Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner) die relativen Personalausgaben je Einwohner im Schnitt etwa zwei Drittel über jenen von großen Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 Einwohner) lagen, basieren auf einer Durchschnittsbetrachtung der Bezirkshauptmannschaften der Steiermark und Niederösterreichs; organisatorische Besonderheiten wirken sich in der Trendkurve statistisch nicht nennenswert aus; dies umso mehr als eine Reihe von Bezirkshauptmannschaften einzelne Aufgaben für andere Bezirkshauptmannschaften mitbetreuten (etwa im Rahmen des Bereichssprechersystems oder etwa in Form BH-übergreifender Bezirksforstinspektionen, wie z.B. in der Bezirkshauptmannschaft Wien-Umgebung für die Bezirke Bruck an der Leitha und Mödling).



Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Personalstände und
Personalstruktur

17.1 (1) Aufgrund der Bedeutung des Personals als Kostenfaktor der Bezirkshauptmannschaften unterzog der RH das Personal einer näheren Analyse.⁴⁰

Die folgende Tabelle erlaubt einen Vergleich, wie sich das Personal der Bezirkshauptmannschaften in beiden Ländern auf die einzelnen Verwendungsgruppen aufteilte, und gibt damit einen Hinweis auf die Art der Ausbildung/Qualifikation des in den Bezirkshauptmannschaften tätigen Personals:⁴¹

⁴⁰ Das bei den Bezirkshauptmannschaften eingesetzte Personal wurde jeweils von den Ämtern der Landesregierung (mit-)verwaltet. Die Besoldung der Bediensteten und die dienstrechtliche Administration waren zentral angelegt.

⁴¹ Beide Länder hatten in der Vergangenheit das Dienst- und Besoldungsrecht der Landesbediensteten reformiert. Niederösterreich führte für seine Bediensteten per 1. Juli 2006 ein 25-stufiges Modell für die Besetzung von Dienstposten ein (Niederösterreichisches Landes-Bedienstetengesetz, NÖ LBG, LGBl. Nr. 2100). Die Steiermark sah seit 2003 ein 24-stufiges Modell für die Postenbesetzung vor. Die höchste Gehaltsklasse (NOG 25, ST 24) war in beiden Ländern ausschließlich für den Landesamtsdirektor vorgesehen. Die Bezirkshauptleute waren in Niederösterreich in den Gehaltsklassen 20 bis 22 („höchster Dienst“ NOG 20 bis 25) und in der Steiermark in den Gehaltsklassen 19 und 20 vertreten.

NOG 22: Bezirkshauptmann an einer großen Bezirkshauptmannschaft (Amstetten, Baden, Mödling, Wien-Umgebung); 21: an einer mittleren Bezirkshauptmannschaft (Gänserndorf, Gmünd, Hollabrunn, Korneuburg, Krems, Melk, Mistelbach, Neunkirchen, St. Pölten, Tulln, Wr. Neustadt, Zwettl); 20: an einer kleinen Bezirkshauptmannschaft (Bruck/Leitha, Horn, Lilienfeld, Scheibbs, Waidhofen/Thaya) ST 20: Bezirkshauptmann an einer Bezirkshauptmannschaft mit besonderer Bedeutung (Graz-Umgebung); 19: an einer anderen Bezirkshauptmannschaft (alle übrigen Bezirkshauptmannschaften)

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

Tabelle 14: Personalstand in den Bezirkshauptmannschaften nach Verwendungsgruppen (Stand 1. Jänner 2013)

Verwendungsgruppe (VwGr)	Niederösterreich			Steiermark		
	Gehaltsklasse	Bedienstete	Anteil VBÄ je VwGr	Gehaltsklasse	Bedienstete	Anteil VBÄ je VwGr
	NOG 1–25	in VBÄ	in %	ST 1–24	in VBÄ	in %
höherer Dienst ¹	15–22	117,5	6	14–20	146,0	11
gehobener Dienst	10–14	616,4	32	10–13	401,1	31
Fachdienst	5–9 ²	1.113,4	57	7–9	411,3	32
mittlerer Dienst				4–6	271,5	21
Hilfsdienst	1–4	90,2	5	1–3	55,5	4
Summe	1–25	1.937,5	100	1–24	1.285,4	100
<i>davon</i>						
<i>rechtskundiger Dienst</i>		104,1	5		89,0	7
<i>Reinigungskräfte³</i>		28,0	1		40,2	3
<i>geschützte/gestützte Arbeit</i>		106,7	6		61,4	5
Bedienstete pro 1.000 Einwohner (in VBÄ)		1,30			1,36	
Personalausgaben je Bediensteten (in EUR)⁴		54.135			51.207	

¹ Die Bezirkshauptleute waren je nach Größe des Bezirks in Niederösterreich in den Gehaltsklassen 20 bis 22 und in der Steiermark in den Gehaltsklassen 19 und 20 eingereiht.

² „Fachdienst“ und „mittlerer Dienst“ sind in den Gehaltsklassen (NOG) 5–9 zum „Verwaltungs- und Kanzleidienst“ zusammengefasst.

³ Die Dienstposten der Reinigungskräfte wurden in Niederösterreich beginnend ab 2012 nicht mehr den BH zugerechnet; für Vergleichszwecke berücksichtigte der RH sie in dieser Tabelle.

⁴ Niederösterreich: auf Basis Gesamtpersonalausgaben für BH (einschließlich geschützter Arbeit); Steiermark: auf Basis Kostenrechnung (unter Mitberücksichtigung der gestützten Arbeit)

Quellen: Personalstände der BH in Niederösterreich und Steiermark zum 1. Jänner 2013, Bevölkerung der politischen Bezirke mit 1.1.2013, Statistik Austria Personalausgaben 2012 für die BH der Länder Niederösterreich und Steiermark, Zusammenstellung RH

Deutliche Unterschiede im Personaleinsatz zeigten sich lediglich im höheren Dienst: Während in der Steiermark etwa 11 % der Bediensteten der Bezirkshauptmannschaften den höchsten Verwendungsgruppen angehörten, waren es in Niederösterreich 6 %. Auch im rechtskundigen Dienst war ein Unterschied sichtbar, allerdings in wesentlich geringerer Ausprägung; in den Bezirkshauptmannschaften der Steiermark lag der Anteil an rechtskundigen Bediensteten bei 7 %, in Niederösterreich bei 5 %.

In den übrigen Verwendungsgruppen war der Personaleinsatz in den beiden Ländern annähernd gleich verteilt.

Insgesamt waren in den Bezirkshauptmannschaften der Steiermark mit 1,36 VBÄ je 1.000 Einwohner rd. 5 % mehr Bedienstete je Einwohner tätig als in Niederösterreich mit 1,30 VBÄ je 1.000 Einwohner. Während die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner in den Bezirkshauptmannschaften beider Länder in etwa gleich hoch waren, zeigten sich bei den durchschnittlichen Personalausgaben je Bediensteten Unterschiede: Die durchschnittlichen Personalausgaben je Bediensteten einer Bezirkshauptmannschaft in Niederösterreich waren um rd. 6 % höher als in der Steiermark (Niederösterreich: 54.135 EUR je VBÄ; Steiermark: 51.207 EUR je VBÄ). Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass in den Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich mehr Bedienstete auf das neue Landesdienstrecht (Gehaltsschema) umgestiegen waren⁴² als in der Steiermark.⁴³

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass Niederösterreich bei den Bezirkshauptmannschaften einen geringeren Anteil an Personal in der höchsten Qualifikationsstufe einsetzte (Einstufung höherer Dienst) als die Steiermark. Gleichzeitig lagen die durchschnittlichen Personalausgaben je Bediensteten in Niederösterreich rd. 6 % über jenen der Steiermark.

Im Hinblick auf die Vielzahl von – auch fachlich anspruchsvollen – Aufgaben (siehe TZ 5 und 6) empfahl der RH den Ländern, auf eine ausreichende Qualifikation der Bediensteten in den Bezirkshauptmannschaften zu achten.

⁴² Für die Bediensteten im niederösterreichischen Landesdienst kam seit 1. Juli 2006 das Niederösterreichische Landesbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2100 i.d.g.F., zur Anwendung. Für Bedienstete, die vor diesem Tag in den Landesdienst eingetreten und nicht freiwillig in die Anwendung des Niederösterreichischen Landesbedienstetengesetzes gewechselt waren (Option), kamen weiterhin die Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972, LGBl. Nr. 2200 i.d.g.F., bzw. das Landes-Vertragsbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 2300 i.d.g.F., zur Anwendung. Zur niederösterreichischen Dienstrechtsreform siehe den Bericht des RH „Dienstrechtsreform sowie Zulagen und Nebengebühren der Landesbediensteten“, Reihe Niederösterreich 2011/8, TZ 5 ff.

⁴³ Dies, obwohl in der Steiermark schon drei Jahre früher als in Niederösterreich ein neues Dienst- und Besoldungsrecht für die Landesbediensteten eingeführt worden war. Das Steiermärkische Gesetz über das Dienst- und Besoldungsrecht der Bediensteten des Landes Steiermark (Stmk L-DBR), LGBl. Nr. 29/2003, trat mit 1. Jänner 2003 neben das Steiermärkische Landesbeamtengesetz, LGBl. Nr. 124/1974, und das Steiermärkische Landesvertragsbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 125/1974.

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

- 17.3** *Wie schon zu TZ 3 hob das Land Niederösterreich auch in seiner Stellungnahme zu TZ 17 hervor, dass in Niederösterreich die durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner im Vergleich zur Steiermark in etwa gleich hoch seien, obwohl diese in Niederösterreich je Bediensteten um rd. 6 % höher liegen würden, und leitete daraus ab, dass Niederösterreich ressourcenschonender arbeite als die Steiermark.*

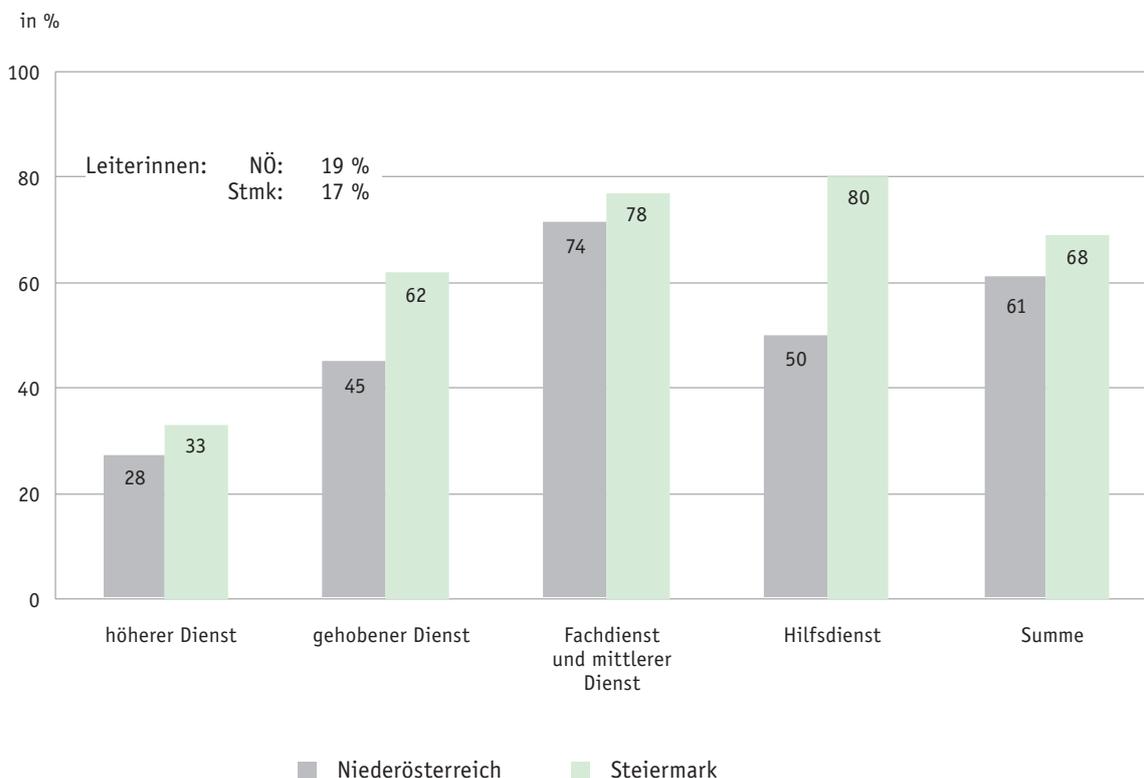
Das Land Niederösterreich betonte, dass es ständig darauf achte, die Bezirkshauptmannschaften mit ausreichend qualifiziertem Personal, das den fachlich anspruchsvollen Aufgaben gerecht werden könne, auszustatten. In diesem Zusammenhang führte es erläuternd aus, dass das (neue) stellenbewertete Gehaltssystem im Land Niederösterreich eine höhere Durchlässigkeit unter den bisherigen Verwendungsgruppen ermögliche; Bedienstete mit akademischer Ausbildung begännen in der Regel auf Dienstposten der Gehaltsklasse NOG 13.

- 17.4** Die vom Land Niederösterreich ins Treffen geführten Daten lassen aus Sicht des RH keine eindeutige Aussage über die Frage der Gesamteffizienz und Ressourcenschonung zu. Die Beurteilung von Effizienz, Effektivität und Qualität der Aufgabenerfüllung der Bezirkshauptmannschaften wurde vom RH differenziert anhand einer Vielzahl von Kriterien vorgenommen (z.B. Ressourceneinsatz je Aufgabenbereich, Ausgabenentwicklung, Controlling/Benchmarking, Reformen). In Summe zeigte die Gebarungüberprüfung, dass eine Reduzierung der Anzahl der kleinen Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich ein Einsparungspotenzial in der Größenordnung von 9 % der Personalausgaben der Bezirkshauptmannschaften (bei einer Kostenbetrachtung unter Mitberücksichtigung der künftigen Pensionsaufwendungen in der Größenordnung von jährlich 12 Mio. EUR) hätte (TZ 20).

- 18.1** Im Sinne des Gender-Wirkungsziels des RH⁴⁴ untersuchte der RH auch den Frauenanteil bei den Bezirkshauptleuten, in den Bezirkshauptmannschaften insgesamt und die Geschlechteranteile in den einzelnen Verwendungsgruppen.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil an Frauen je Verwendungsgruppe im Vergleich beider Länder.

⁴⁴ Wirkungsziel 4: Erhöhung des Informationsstandes über die Verteilungswirkung öffentlicher Mittel in Bezug auf Frauen und Männer; Indikator: genderrelevante Themen in Berichten des RH

Abbildung 4: Anteil Frauen in den Bezirkshauptmannschaften nach Verwendungsgruppen¹
(Stand 1. Jänner 2013)

¹ höherer Dienst einschließlich Bezirkshauptleute

Quellen: Personalstände zum 1.1.2013 nach Verwendungsgruppen bei den BH der Länder Niederösterreich und Steiermark;
Zusammenstellung RH

In Niederösterreich wurden vier von insgesamt 21 Bezirkshauptmannschaften (19 %) von Frauen geleitet, in der Steiermark zwei von zwölf (17 %).

Insgesamt lag der Frauenanteil bei den Bezirkshauptmannschaften beider Länder bei über 60 % (Niederösterreich 61 %; Steiermark 68 %), wobei

- in der Steiermark der Frauenanteil in allen Verwendungsgruppen höher als in Niederösterreich war;
- der Anteil der weiblichen Bediensteten im höheren Dienst (Niederösterreich 28 % und Steiermark 33 %) deutlich unter dem Frauenanteil in der Bevölkerung (in beiden Ländern 51 %) und unter den

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

Zielvorgaben der Länder (Niederösterreich 40 %, Steiermark 50 %)⁴⁵ lag; anzumerken war, dass im Bundesdienst der Frauenanteil im höheren Dienst bei 54 % lag;

- in den Verwendungsgruppen Fachdienst und mittlerer Dienst der Frauenanteil bei etwa drei Viertel der Bediensteten dieser Verwendungsgruppe lag.

18.2 Der RH merkte kritisch an, dass die weiblichen Bediensteten in den Bezirkshauptmannschaften in beiden Ländern in der höchsten Verwendungsgruppe deutlich unterrepräsentiert waren (Niederösterreich 28 %, Steiermark 33 %).

Er empfahl beiden Ländern, – im Sinne der gleichen Teilhabe und Repräsentation von Frauen und Männern und im Sinne der Frauenförderungsprogramme der Länder – bei den Bezirkshauptmannschaften auf eine Anhebung des Frauenanteils in den Leitungsfunktionen und in den höchsten Verwendungsgruppen hinzuwirken.

18.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich bekenne sich Niederösterreich zur nachhaltigen Förderung von weiblichen Bediensteten, was sich auch an der durchschnittlichen Einstufung von Frauen (8,7) und Männern (8,4) im gesamten Landesdienst zeige. Im Sinne der Frauenförderung werde bei der Besetzung der Leitungen von Bezirkshauptmannschaften auch derzeit schon bei gleicher Qualifikation der Frau der Vorzug gegeben. Obwohl Führungspositionen beiden Geschlechtern offen stehen, werde diese Möglichkeit nicht immer angenommen; vielfach hänge dies auch mit familiären Aspekten zusammen.*

Sachausgaben der Bezirkshauptmannschaften und Zusammenhang mit der Einwohnerzahl

19.1 Der Anteil der Sachausgaben für Verwaltung und Betrieb sowie für Gebrauchs- und Verbrauchsgüter machte im Schnitt (Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012) in den Bezirkshauptmannschaften beider Länder weniger als ein Fünftel der Gesamtausgaben aus (siehe Tabelle 10).

⁴⁵ Niederösterreich: Das Gleichstellungs-Frauenförderungsprogramm (2007 bis 2013) für den niederösterreichischen Landesdienst sah die gezielte Förderung geeigneter weiblicher Bediensteter auf allen dienstlichen Ebenen vor. Ziel dieses Programms war es, den Frauenanteil zu erhöhen und an die 40 %-Marke heranzuführen.
Steiermark: Das Landes-Frauenförderungsprogramm für den steiermärkischen Landesdienst zielte auf einen Frauenanteil von 50 % in den einzelnen Gehaltsklassen und Funktionen ab (Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. März 2003 betreffend das Landes-Frauenförderungsprogramm (L-FFP), LGBl. Nr. 23/2003).



Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Eine Analyse der Sachausgaben durch den RH zeigte, dass die Sachausgaben je Einwohner nur einen schwachen Zusammenhang mit der Einwohnerstärke des Bezirks aufwiesen (Amtsgebäude sowie Verwaltung und Betrieb).⁴⁶

19.2 Der RH hielt fest, dass der bei den Personalausgaben sichtbare stark negative Zusammenhang zur Einwohnerstärke (TZ 16) bei den Sachausgaben der Bezirkshauptmannschaften nicht bestand, d.h., dass der Sachaufwand je Einwohner weitgehend unabhängig von der Einwohnerstärke der Bezirkshauptmannschaften war.

Einsparungspotenzial **20.1** Auf Basis des deutlich geringeren relativen Personalaufwands in größeren Bezirkshauptmannschaften (etwa ab 60.000 Einwohner) errechnete der RH Größenordnungen von Einsparungspotenzialen:

⁴⁶ Die Sachausgaben für Investitionen in Amtsgebäude und in Anlagen machten in Niederösterreich im Jahr 2012 rd. ein Sechstel (16 %) der Gesamtausgaben bei den Bezirkshauptmannschaften aus, in der Steiermark jedoch nur etwa 1 bis 2 %. Im Jahr 2012 wurde in Niederösterreich insbesondere in die Amtsgebäude der Bezirkshauptmannschaften Baden, Bruck/Leitha (Neubau), Gänserndorf, Gmünd (Neubau), Mödling (Neubau), Neunkirchen und Wr. Neustadt (Neubau) investiert, fast 12 Mio. EUR flossen an die Landesimmobiliengesellschaft (LIG) für weitere Investitionen. In der Steiermark wurden 2012 dagegen nur rd. 380.000 EUR in die Amtsgebäude der Bezirkshauptmannschaften Hartberg und Murau investiert. Ein Zusammenhang mit der Bezirksgröße war nicht erkennbar, da beide Länder in einem Jahr nur in bestimmte Amtsgebäude investierten.

Aufwand und Sprengelgröße der Bezirkshauptmannschaften

Tabelle 15: Einsparungspotenzial – fiktiver Personalaufwand bei Bezirksgrößen über 60.000 Einwohner (Basis Personalaufwand 2012)

Personalaufwand	Niederösterreich		Steiermark ¹ auf Basis der Daten nach der Bezirkszusammenlegung des Jahres 2012 und vor den Bezirkszusammenlegungen des Jahres 2013 (TZ 12)	
	je Einwohner in EUR	in Mio. EUR	je Einwohner in EUR	in Mio. EUR
tatsächlicher Personalaufwand 2012	70	104,22	69	65,82
fiktiver Personalaufwand unter der Annahme, alle BH hätten über 60.000 Einwohner	64	94,93	67	63,12
Einsparungspotenzial bei BH mit über 60.000 Einwohner²	etwa 9,3		etwa 2,7	

¹ Das für die Steiermark ermittelte Einsparungspotenzial ist insofern nur bedingt aussagekräftig, als der kostenreduzierende Effekt der Zusammenlegung 2012 aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums noch nicht voll zum Tragen kam und die Bezirkszusammenlegungen 2013 in den verfügbaren Daten (Rechnungsabschluss 2012) noch nicht abgebildet sind.

² Der tatsächliche Personalaufwand ergibt sich für Niederösterreich aus Tabelle 11, für die Steiermark aus Tabelle 12. Der fiktive Personalaufwand ergibt sich aus dem Durchschnittswert des Personalaufwands/Einwohner aller BH über 60.000 Einwohner multipliziert mit der Anzahl der Einwohner des Bundeslandes. Das Einsparungspotenzial ist die Differenz aus tatsächlichem Personalaufwand und dem so errechneten fiktiven Personalaufwand.

Quelle: eigene Berechnungen des RH auf Basis des Personalaufwands 2012 für die BH der Länder Niederösterreich und Steiermark

Die Analyse des RH zeigte, dass eine Reduzierung der Anzahl der kleinen Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich ein Einsparungspotenzial in der Größenordnung von 9 % der aktuellen Personalausgaben für die Bezirkshauptmannschaften hätte (etwa 9 Mio. EUR pro Jahr). Bei einer Kostenbetrachtung unter Mitberücksichtigung der Pensionsaufwendungen wäre von einem etwa 30 % höheren Wert (Größenordnung 12 Mio. EUR pro Jahr) auszugehen.

Die Steiermark hatte mit der Bezirkszusammenlegung 2012 (Bezirkshauptmannschaft Murtal) und den weiteren Zusammenlegungen 2013 (Bezirkshauptmannschaften Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstentfeld, Südoststeiermark) diesbezügliche Schritte mit dem Ziel einer Kostenreduktion (langfristig 10 Mio. EUR pro Jahr) bereits gesetzt (siehe zu den Einsparungsüberlegungen und Kalkulationen TZ 12; zum Weiterbestehen der Standorte der zusammengelegten Bezirkshauptmannschaften als Außenstellen mit umfangreichem Aufgabenspektrum TZ 4 und 12).⁴⁷

⁴⁷ Die diesbezüglichen Auswirkungen werden sich erst in den Ausgabenentwicklungen der nächsten Jahre zeigen.



**Aufwand und Sprengelgröße der
Bezirkshauptmannschaften**



**Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz**

20.2 Die Reduzierung der Anzahl der kleinen Bezirkshauptmannschaften hätte in Niederösterreich – mittel- bis langfristig – ein Einsparungspotenzial in der Größenordnung von 9 % der aktuellen Personalausgaben für die Bezirkshauptmannschaften. Bei einer Kostenbetrachtung unter Mitberücksichtigung der künftigen Pensionsaufwendungen war von einem Einsparungspotenzial in der Größenordnung von jährlich 12 Mio. EUR auszugehen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, zur Qualitätsverbesserung und Kostensenkung jedenfalls auch die Zusammenlegungen einwohnerschwacher Bezirkshauptmannschaften in Betracht zu ziehen.

20.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich resultierten die derzeit 6 % höheren durchschnittlichen Personalausgaben je Bediensteten (siehe TZ 17) in niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften aus dem vermehrten Umstieg in das neue Gehaltsschema, in wenigen Jahren würden diese Personalkosten (im Vergleich zum alten Gehaltsschema) sinken. Durch eine Zusammenlegung würden weder Leistungen wegfallen, noch seien weniger Leistungen zu erbringen. Eventuelle Einsparungen seien in den Overheadleistungen und bei den Gebäudenkosten möglich; allerdings hätten Zusammenlegungen auch Investitionskosten am neuen Standort sowie vermehrt Umwelt- und Reisekosten für die An- und Abreise der Bediensteten und Kunden zur Folge. Die Darstellung des RH, dass durch die Reduzierung der Anzahl der kleinen Bezirkshauptmannschaften die Personalausgaben um 9 % zu reduzieren seien, könne nicht nachvollzogen werden.*

Das Land Niederösterreich räumte in seiner Stellungnahme ein, dass die bestehenden Mehrkosten für kleine Bezirkshauptmannschaften in Bezirken mit weniger als 60.000 Einwohnern – insbesondere durch die Einrichtung der Kompetenzzentren – noch weiter optimiert werden könnten (siehe auch TZ 16.3).

20.4 Der RH betonte, dass die Auswertung der Personalaufwände je Einwohner für die Bundesländer Niederösterreich und Steiermark ein klares Ergebnis zeigte: Kleine (einwohnerschwache) Bezirkshauptmannschaften verursachten relativ höhere Personalkosten als größere Bezirkshauptmannschaften. Dabei waren die Kostenunterschiede beträchtlich: Sehr kleine Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner) verzeichneten einen um etwa zwei Drittel höheren Personalaufwand je Einwohner als große Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 Einwohner). Die Größeneffekte waren im Bereich unter 60.000 Einwohnern am größten.

Dieses Ergebnis zeigte sich in beiden Bundesländern gleichermaßen und war unabhängig von den spezifischen Gehaltsschemata der beiden Länder.

Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften

21.1 (1) Das Land Steiermark setzte sich im Zuge der Bezirkszusammenlegungen auch mit Fragen der Erreichbarkeit von Bezirkshauptmannschaften, der zumutbaren Entfernung für den Bürger und der Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften für die Region auseinander.

Erhebungen im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung in den Jahren 2011 und 2012 zeigten,

- dass ein Bürger im Durchschnitt etwa alle 1,5 Jahre eine Bezirkshauptmannschaft aufsuchte; genauere Daten, die eine Differenzierung hinsichtlich verschiedener Gruppen von Antragstellern/Leistungsbeziehern (z.B. Gewerbetreibende, Empfänger von Mindestsicherung, im Rahmen der Jugendwohlfahrt betreute Personen) erlaubten, lagen weder in der Steiermark noch für andere Länder vor;
- dass rd. 75 % der Landesbewohner ihre zuständige Bezirkshauptmannschaft mit dem Auto in 20 Minuten erreichten und rd. 97 % in maximal 40 Minuten.⁴⁸

Das Land Steiermark ging davon aus, dass die Verwaltung vor Ort keinen nennenswerten Standort- und Wettbewerbsfaktor für eine Region darstelle und vielmehr Qualität und Dauer der Verfahren wesentlich seien.⁴⁹

(2) Das Land Niederösterreich betonte dem RH gegenüber, dass die Beibehaltung der bestehenden Struktur der Bezirkshauptmannschaften einen Beitrag zur Regionalität, Dezentralisierung und Bürgernähe darstellte.

⁴⁸ Vgl. auch die von der Steiermärkischen Landesregierung im März 2012 in Auftrag gegebene Studie zur regionalen Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften (wie auch der politischen Expositur).

Die zuständige Bezirkshauptmannschaft war demnach für 97 % der steiermärkischen Bevölkerung mit dem Auto in maximal 40 Minuten erreichbar, und zwar:

- für rd. 75 % der Einwohner in 20 Minuten,
- für rd. 22 % der Einwohner in 20 bis 40 Minuten,
- rd. 3 % der Einwohner benötigten mehr als 40 Minuten.

⁴⁹ Stenografisches Protokoll der Parlamentarischen Enquete des Bundesrates zu „Zukunft Land: Trends, Herausforderungen und Lösungen“ vom 10. Oktober 2012, S. 53 ff.



Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

(3) Der RH untersuchte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung die Entfernungen (Fahrzeiten) zwischen den Standorten kleinerer Bezirkshauptmannschaften und damit die Frage, welche maximale zeitliche Mehrbelastung ein Bürger bei den Zusammenlegungen in der Steiermark⁵⁰ und für den Fall von Zusammenlegungen in Niederösterreich zu erwarten hätte:

Tabelle 16: Steiermark: Entfernungen der Standorte der zusammengelegten Bezirkshauptmannschaften

BH	Einwohner Stand: 1.1.2012	BH	Einwohner Stand: 1.1.2012	Entfernung in Kilometer	Fahrzeit zwischen den BH-Standorten in Minuten
Bruck an der Mur	62.155	Mürzzuschlag	39.956	42,2	25
Judenburg ¹	44.983	Knittelfeld ¹	29.095	16,8	15
Hartberg	66.600	Fürstenfeld	22.765	38,5	27
Feldbach	66.828	Radkersburg	22.747	36,0	33

¹ Einwohnerzahl für Judenburg und Knittelfeld, Stand 1. Jänner 2011

Quellen: Routenplaner herold.at; Zusammenstellung RH

⁵⁰ insbesondere auch für den Fall der Auflassung der Außenstellen an den alten Standorten der Bezirkshauptmannschaften (siehe TZ 12)

Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften

Tabelle 17: Niederösterreich: Entfernungen von Bezirkshauptmannschaften mit weniger als 60.000 Einwohnern an angrenzende Bezirkshauptmannschaften

BH	Einwohner Stand: 1.1.2013	BH	Einwohner Stand: 1.1.2013	Entfernung in Kilometer, gerundet ¹	Fahrzeit zwischen den BH-Standorten in Minuten, geschätzt ²
Lilienfeld	26.180	St. Pölten	96.935	24,7	25
Waidhofen/Thaya	26.597	Zwettl	43.261	29,3	27
Waidhofen/Thaya	26.597	Gmünd	37.564	28,6	25
Waidhofen/Thaya	26.597	Horn	31.334	35,9	31
Horn	31.334	Krems	55.973	40,1	38
Horn	31.334	Hollabrunn	50.174	38,7	38
Gmünd	37.564	Zwettl	43.261	26,4	26
Scheibbs	40.928	Melk	76.365	35,8	32

¹ Angaben ermittelt mit Hilfe von www.routenplaner.at: kürzeste Straßenstrecke mit dem Auto

² Zeitschätzung lt. Routenplaner

Quellen: Routenplaner herold.at; Zusammenstellung RH

Die Tabellen zeigen, dass jene Bezirkshauptmannschaften, die in der Steiermark zusammengelegt wurden und Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich, die eine geringe Einwohnergröße aufwiesen, etwa 25 bis 38 Fahrminuten mit dem Auto voneinander entfernt lagen.

Literatur⁵¹ zu Themen der Raumordnung ging davon aus, dass für unregelmäßig nachgefragte Dienstleistungen ein Zeitaufwand von 60 Minuten Fahrzeit für die Bevölkerung noch zumutbar war.

21.2 (1) Der RH anerkannte, dass die Erreichbarkeit der zuständigen Bezirkshauptmannschaft für den Bürger – im Sinne eines vertretbaren und akzeptablen zeitlichen und materiellen Aufwands – ein Element des Bürgerservices darstellt.

Nach den Feststellungen des RH lagen über die Häufigkeit/den Bedarf an Kontakt und örtlicher Nähe zwischen Bürger und zuständiger Bezirkshauptmannschaft österreichweit kaum Daten vor. Aus Sicht des RH stellte sich der Bedarf nach örtlicher Nähe je nach Antragsteller/Leistungsbezieher (Gewerbetreibende, Empfänger von Mindestsicherung, im Rahmen der Jugendwohlfahrt betreute Personen) unterschiedlich dar; die vom RH erhobenen Anfallszahlen bei den Bezirkshauptmannschaften (TZ 6) indizierten, dass die weitaus überwiegende Zahl an

⁵¹ Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 171, Aufrechterhaltung der Funktionstätigkeit ländlicher Räume, S. 31 ff.



Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Bürgern nur wenige Male pro Jahrzehnt persönlich bei einer Bezirkshauptmannschaft vorsprach, während eine deutlich kleinere Gruppe von Bürgern (z.B. im Bereich Soziales & Jugendwohlfahrt) in regelmäßigem – auch persönlichem – Kontakt zur Bezirkshauptmannschaft stand.

Die Gebarungsüberprüfung machte deutlich, dass bezüglich der Bürgerfreundlichkeit die Frage des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft bzw. der örtlichen Nähe der Bezirkshauptmannschaft auch insofern relativiert war,

- als die Notwendigkeit für persönliche Vorsprachen durch telefonische Auskünfte, E-Mail-Kontakte und nicht zuletzt durch im Sinne des E-Government optimierte Behördenverfahren (z.B. Online-Anträge; Abfrage von öffentlichen Registern durch die Bezirkshauptmannschaft selbst) minimiert werden kann (TZ 24);
- als die Möglichkeit besteht, spezifischen Betreuungsbedarf vor Ort kostengünstiger über Außenstellen (örtliche Ansprechpartner) abzudecken (TZ 4).

Der RH betonte, dass auch die Bürgerzufriedenheitsuntersuchungen (TZ 23) indizierten, dass die Frage der Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften gegenüber den Kriterien Hilfsbereitschaft, Freundlichkeit und Kompetenz der Bediensteten wie auch dem Kriterium Erledigungsdauer im Hintergrund stand.

(2) Der RH war der Ansicht, dass in der Steiermark trotz der Bezirkszusammenlegungen für den Bürger zumutbare Entfernungen bestehen blieben und dass auch in Niederösterreich – im Falle allfälliger Zusammenlegungen von Bezirkshauptmannschaften – zumutbare Entfernungen aufrechterhalten werden könnten.

21.3 *Das Land Niederösterreich vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die derzeitige Struktur und Verteilung der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich nicht zu vernachlässigende wirtschafts- und beschäftigungspolitische Effekte mit sich bringe. Die Bezirkshauptstädte würden ausbildungs- und arbeitsplatzorientierten Abwanderungstendenzen in strukturschwächeren Regionen entgegenwirken und die Bezirkshauptmannschaften selbst einen wichtigen Arbeitgeber gerade für Personengruppen darstellen, die in ländlich-strukturschwachen Räumen in der Regel nur eingeschränkt über Beschäftigungsmöglichkeiten verfügen. Eine Schließung von Bezirkshauptmannschaften würde dazu führen, dass die Wahrscheinlichkeit der Ansiedelung in Ballungsgebiete steige.*

Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften

Das Land Niederösterreich betonte, dass die „Dezentralisierung“, „Regionalität“ und „Bürgernähe“ für die Raumentwicklung des Landes von hoher Bedeutung seien, da sie eine wichtige Leitbildfunktion einnehmen würden. Eine Redimensionierung des Standortnetzes (durch Zusammenlegungen, Schließungen) der Bezirkshauptmannschaften sei insofern kritisch, als durch die Ausweitung der Einzugsbereiche und die damit verbundene Erhöhung der durchschnittlichen Distanzen der Zugang zu solchen Einrichtungen für alle Bevölkerungsgruppen gefährdet werde. Innerbetrieblichen Maßnahmen, wie sie von Niederösterreich mit der Schaffung regionaler Kompetenzzentren bereits gesetzt worden seien, sei daher stets der Vorrang vor Änderungen bei den Standorten zu geben.

Betreffend die Berechnung von Einzugsgebieten bzw. Erreichbarkeiten von Standorten führte das Land Niederösterreich aus:

- Für die Bevölkerung sei nicht die Fahrzeit zwischen zwei Bezirkshauptorten relevant, sondern die Fahrzeit von ihrem Wohn- oder Arbeitsort zur Bezirkshauptmannschaft. Beispielsweise betrüge – im Individualverkehr – die Fahrzeit von Annaberg zur Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld derzeit 26 Minuten, zur Bezirkshauptmannschaft Scheibbs würde diese bereits 35 Minuten und zur Bezirkshauptmannschaft St. Pölten 53 Minuten betragen. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln sei Lilienfeld von Annaberg aus in 26 Minuten erreichbar, während nach St. Pölten 1,5 Stunden aufzuwenden seien; nach Scheibbs gäbe es derzeit keine Verbindung mit akzeptablen Fahrzeiten.*
- Rund 99 % der Bevölkerung (rund 95 % des Landesgebietes) könnten die nächstgelegene Bezirkshauptmannschaft innerhalb von maximal 60 Minuten Fahrzeit erreichen und auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln 85 % der Bevölkerung den Standort einer Bezirkshauptmannschaft innerhalb von einer Stunde erreichen. Die durchschnittliche Fahrzeit zur nächsten Bezirkshauptmannschaft betrage knapp 30 Minuten.*

Zur raumplanerischen Komponente hielt das Land Niederösterreich grundsätzlich fest:

- Laut Studie der Österreichischen Raumordnungskonferenz⁵² sollten Dienstleistungen räumlich konzentriert an einem Standort (= „zentraler Ort der mittleren Stufe“) angeboten werden, was in Niederösterreich der Fall sei.*

⁵² Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.) (2006): Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume. ÖROK-Schriftenreihe 171, Wien, S. 31 ff.

- *Im Falle einer Schwächung der „zentralen Orte niedrigerer Stufe“ bestünde die Gefahr von Attraktivitätsverlusten für den ländlichen Raum und einer Benachteiligung für weniger mobile Bevölkerungsgruppen.*
- *Laut Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)⁵³ seien vor allem in schrumpfenden Regionen die verbliebenen Zentralen Orte zu stabilisieren bzw. zu stärken und auf diese Weise notwendige Versorgungsstrukturen zu sichern. Das WIFO verweise in diesem Kontext explizit auf den Erhalt des Zugangs der Bevölkerung zu öffentlichen Verwaltungsdienstleistungen.*
- *Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2011⁵⁴ streiche die wichtige Rolle von Zentralen Orten als Träger der Daseinsvorsorge insbesondere für den dünn besiedelten ländlichen Raum hervor.*
- *Laut niederösterreichischem Zentrale-Orte-Raumordnungsprogramm, LGBl. 8000/24-1, solle die Entfernung zu einem Zentralen Ort der Stufe III (mittlere Stufe, Standort einer Bezirkshauptmannschaft) höchstens 20 Straßenkilometer betragen, was einem Zeitaufwand von etwa 20 Minuten (Individualverkehr) entspreche.*

Zur Möglichkeit des Einsatzes von E-Government-Lösungen zur Erledigung von Behördenwegen vertrat das Land Niederösterreich die Ansicht, dass generell nicht davon ausgegangen werden könne, dass in allen ländlichen Regionen in Niederösterreich der Zugang zu entsprechenden IKT-Angeboten in gleicher Quantität und Qualität zur Verfügung gestellt werden könne und verwies darauf, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. ältere Menschen, Migranten) nicht die Möglichkeiten hätten, die Online-Angebote in Anspruch zu nehmen. Auch bestünden bei vielen Leistungen der Bezirkshauptmannschaften für E-Government-Lösungen Machbarkeits-Grenzen. Gerade die kundenintensiven Kontakte wie Betriebsanlagenverfahren, der Bereich Jugendwohlfahrt und Soziales, der Veterinär- und Forstbereich würden sich nur in geringem Umfang für E-Government-Lösungen eignen.

⁵³ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2010): Demographischer Wandel als Herausforderung für Österreich und seine Regionen. Teilbericht 4: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsnachfrage in den Regionen, Wien, S. 95 ff.

⁵⁴ Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.) (2011) Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK 201 1), ÖROK-Schriftenreihe 185, Wien, S. 19 f.

Bedeutung der Standorte und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften

Gerade die Gruppe von Bürgern, die in regelmäßigem auch persönlichem Kontakt zu den Bezirkshauptmannschaften stehe, sei sozial schwach und zum größten Teil auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen; die Mitarbeiter, die diese Zielgruppe betreuen, sollten so nah wie möglich bei ihren Klienten sein.

Insgesamt betonte das Land Niederösterreich, dass die Frage des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft und der örtlichen Nähe von Relevanz sei und die periodischen Kundenbefragungen eine ständig steigende Nachfrage nach persönlichen Kontakten bewiesen. Die Analyse des RH, wonach die Einrichtung von Außenstellen tendenziell kostengünstiger sei, könne nicht nachvollzogen werden.

- 21.4** Der RH setzte sich im Rahmen der Gebarungsüberprüfung eingehend mit der Frage der Bedeutung der Bezirkshauptmannschaft–Standorte für die Bürgerfreundlichkeit und die regionale Entwicklung auseinander. Seine Empfehlungen stehen in Einklang mit den raumplanerischen Leitlinien der angeführten Studien und dem Anliegen der Stabilisierung und Stärkung zentraler Orte (dezentrale Konzentration).

Als essentiell für die Entwicklung von Regionen wird ein Verbund von öffentlichen und privaten Leistungsangeboten in einem regionalen Zentrum, das Angebot und Nachfrage für einen wirtschaftlich ausreichend großen Einzugsbereich abdecken kann, erachtet (d.h. die Gesamtheit der technischen und sozialen Infrastruktur, wie das Bestehen von Bildungseinrichtungen, die Verfügbarkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge, kulturelle und touristische Angebote und die Ansiedelung von Unternehmen); die Bedeutung eines Standorts einer regionalen Behörden – ohne deren funktionale Einbettung in ein regionales Gesamtkonzept – scheint vergleichsweise gering.

Die Gebarungsüberprüfung des RH zeigte, dass Zusammenlegungen insbesondere von sehr kleinen Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner)

- nicht nur aus Kosten- und Effizienzgründen (v.a. Einsparungspotenzial im Führungs- und Supportbereich), sondern auch aus Qualitätsaspekten (Ausgleich von Belastungsspitzen, Vertretungsmöglichkeit, Spezialisierung, Einheitlichkeit) zweckmäßig waren;
- auch in Niederösterreich solche Zusammenlegungen unter Aufrechterhaltung zumutbarer Entfernungen möglich wären.



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit

Allgemeines

22.1 Der RH untersuchte – neben der Frage des Standorts und der Erreichbarkeit (TZ 21) – weitere Aspekte der Servicequalität von Bezirkshauptmannschaften; er beleuchtete insbesondere den Zugang zu Informationen und die Öffnungszeiten wie auch die speziell unter dem Aspekt der Bürgerfreundlichkeit eingerichteten Bürgerservicestellen der Bezirkshauptmannschaften.

Nach den Feststellungen des RH setzten sich sowohl die Länder Niederösterreich und Steiermark als auch die Bezirkshauptmannschaften selbst unter verschiedenen Gesichtspunkten (wie bspw. Öffnungszeiten, Freundlichkeit und Kompetenz der Bediensteten, Betreuung und Leistungserbringung) mit Fragen der Servicequalität und Bürgerfreundlichkeit auseinander; beide Länder verfügten aus Kundenzufriedenheitsbefragungen über Daten (wenn auch in unterschiedlicher Tiefe und in unterschiedlichem Umfang), die auf eine grundsätzliche Zufriedenheit der Bevölkerung mit den angebotenen Leistungen schließen ließen.

22.2 Der RH anerkannte, dass beiden Ländern die Bürgerfreundlichkeit der Bezirkshauptmannschaften erkennbar ein Anliegen war, und dass mit der Einrichtung von Bürgerservicestellen, dem Informationsangebot über die Websites und mit der Möglichkeit der Einbringung von Online-Anträgen maßgebliche Schritte im Sinne der Kundenorientierung gesetzt wurden.

Zufriedenheitsbefragungen und Zufriedenheitsfaktoren

23.1 Das Land Niederösterreich führte auf Ebene des Landes jährlich Kundenbefragungen durch, die auch den Leistungsbereich der Bezirkshauptmannschaften betrafen. Das Land Steiermark hatte im Zuge der Bezirkszusammenlegungen 2011 eine größere Kundenzufriedenheits-

Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit

befragung durchgeführt. Weiters führten einzelne Bezirkshauptmannschaften bisweilen Kundenbefragungen durch.⁵⁵

Die Befragungen⁵⁶ zeigten, dass für Bezirkshauptmannschaften folgende Faktoren in hohem Maße für Bürgerzufriedenheit verantwortlich waren:

- die Informationsmöglichkeiten der Bürger – insbesondere über Telefon,
- das Vorhandensein eines persönlichen Ansprechpartners,
- die Hilfsbereitschaft und Freundlichkeit der Bediensteten,
- die Kompetenz der Bediensteten und
- die Erledigungsdauer.

Das Erscheinungsbild des Gebäudes und des Wartebereichs, aber auch die Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaft standen gegenüber den vorgenannten Faktoren klar im Hintergrund.

Insgesamt zeigten die Befragungen⁵⁷ eine hohe Zufriedenheit der Bürger mit der Leistungserbringung der Bezirkshauptmannschaften und wiesen für die Bezirkshauptmannschaften beider Länder die höchsten Werte an Zufriedenheit für Freundlichkeit und Kompetenz der Bediensteten auf.⁵⁸

⁵⁵ Niederösterreich:

- „Imageanalyse“: landesweite Umfrage an rd. 1.000 Kunden per Telefon zu den Einrichtungen der Landesverwaltung;
- Kundenzufriedenheitsbefragungen an den Bezirkshauptmannschaften Melk (2006 und 2007), Wien-Umgebung (2007) und St. Pölten (2007);
- Projektarbeiten der Landesverwaltung zu einzelnen Bezirkshauptmannschaften (St. Pölten, Wien-Umgebung, Melk);

Steiermark:

- Kundenbefragungen an den Bezirkshauptmannschaften Bruck-Mürzzuschlag, Deutschlandsberg, Graz-Umgebung, Hartberg-Fürstenfeld, Liezen, Murtal;
- Kundenzufriedenheitsbefragungen an den Bezirkshauptmannschaften Mürzzuschlag und Hartberg im Jahr 2011 mittels Fragebogen an mehr als 4.000 Personen (wurde vom Land vor der Bezirkszusammenlegung in Auftrag gegeben); die Rücklaufquote lag bei 25 % und brachte ein Ergebnis von einer Gesamtzufriedenheit von 1,73 auf einer sechsstufigen Skala (1 = sehr gut)

⁵⁶ Niederösterreich: Imageanalyse 2012; Steiermark: Befragung KundInnenzufriedenheit Bezirkshauptmannschaften 2011

⁵⁷ Steiermark: Befragung KundInnenzufriedenheit Bezirkshauptmannschaften 2011, Niederösterreich: Kundenzufriedenheitsbefragungen an den Bezirkshauptmannschaften Melk (2006 und 2007), Wien-Umgebung (2007) und St. Pölten (2007)

⁵⁸ Niederösterreich: 98 % der durch die Imageanalyse Befragten waren mit den Leistungen der Landesverwaltung und der Bürgerbüros der Bezirkshauptmannschaften zufrieden.



Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit



Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz

23.2 Der RH hielt fest, dass die in beiden Ländern durchgeführten Kundenzufriedenheitsuntersuchungen auf ein grundsätzlich hohes Zufriedenheitsniveau in wesentlichen Kategorien der Kundenorientierung hinwiesen.

Bürgerservicestellen

24.1 (1) Sowohl das Land Niederösterreich als auch das Land Steiermark richteten seit Beginn der 2000er-Jahre im Sinne des One-stop-shop-Prinzips in den Bezirkshauptmannschaften Bürgerservicestellen⁵⁹ ein, die eine erste Anlaufstelle für den Bürger darstellten und einfache, rasch erledigbare Anträge (z.B. Ausstellung von Reisedokumenten, Führerscheinen, Jagdkarten, Fischerkarten, Parkausweisen, Religionsaustritte) mit einer Kontaktaufnahme des Antragstellers innerhalb von wenigen Tagen bis zu einer Woche erledigten.⁶⁰

Im Jahr 2013 bestanden

- in Niederösterreich an allen 21 Bezirkshauptmannschaften Bürgerservicestellen; darüber hinaus boten auch die Außenstellen der niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften zumindest die wichtigsten Bürgerserviceleistungen (z.B. Ausstellung von Reisedokumenten und Führerscheinen, Religionsaustritte oder die Erteilung von allgemeinen Auskünften und Beratungen sowie die Entgegennahme von Förderungsanträgen und Formularen) an.
- in der Steiermark in neun von zwölf Bezirkshauptmannschaften Bürgerservicestellen (in den Bezirkshauptmannschaften Leoben⁶¹, Bruck-Mürzzuschlag⁶² und Liezen⁶³ gab es keine Bürgerservicestellen).

⁵⁹ Niederösterreich: „Bürgerbüros“; Steiermark: „Bürgerservicestelle“ bzw. „Bürgerbüro“ (Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg) oder „Bürgeramt“ (Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung)

⁶⁰ einmalige Kontaktaufnahme und Zustellung der Erledigung per Post: z.B. Reisepässe. Die Bürgerservicestellen in Niederösterreich und in der Steiermark verfügten i.d.R. (Ausnahme Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung) über eine eigene Amtskassa für ihren Zuständigkeitsbereich.

⁶¹ An der Bezirkshauptmannschaft Leoben war eine Infostelle eingerichtet, in der die Ausgabe von Informationsmaterial und Formularen und die Weiterleitung des Bürgers an den Sachbearbeiter im zuständigen Referat erfolgte.

⁶² Eine Bürgerservicestelle war in Bruck-Mürzzuschlag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Planungsstadium.

⁶³ Bürgerservicestellen waren in den Außenstellen der Bezirkshauptmannschaft Liezen in Bad Aussee und der politischen Expositur in Gröbming (dort bezeichnet als Bürgerbüro) eingerichtet.

Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit

In der Steiermark boten auch die Außenstellen an den durch die Bezirkszusammenlegungen aufgelassenen Standorten von Bezirkshauptmannschaften (siehe TZ 4) Bürgerserviceleistungen an.⁶⁴

(2) Je nach Einwohnerstärke des Bezirks waren in Niederösterreich im Schnitt 5,5 VBÄ in den Bürgerservicestellen⁶⁵ eingesetzt (Personal der Bürgerservicestelle etwa 3,3 VBÄ (Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld) bis 15,7 VBÄ (Bezirkshauptmannschaft Wien-Umgebung), das entsprach etwa 7 % der Bediensteten der Bezirkshauptmannschaften. Ein relativer Unterschied je nach Einwohnerstärke der Bezirkshauptmannschaften war nicht erkennbar.⁶⁶ In der Steiermark war der Personaleinsatz in den Bürgerservicestellen nicht erfasst; das Land Steiermark war in einer Evaluierung der Bürgerservicestellen aus dem Jahr 2008 von einem Mindestpersonalbedarf von 1,4 VBÄ in kleineren Bezirken bis zu 6,8 VBÄ in den großen Bezirken ausgegangen.

(3) In beiden überprüften Ländern ergaben Umfragen⁶⁷ eine hohe Zufriedenheit der Bürger mit der Einrichtung der Bürgerservicestellen. In der Steiermark stellte das KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung bereits 2008 fest, dass durch die Einrichtung von Bürgerservicestellen ein erhöhter Kundennutzen und eine höhere Kundenzufriedenheit feststellbar war.⁶⁸

24.2 Der RH war der Ansicht, dass die Einrichtung der Bürgerservicestellen mit einer kundenorientierten Bündelung einfacher Leistungen in einem Front-Office nach dem One-stop-shop-Prinzip zur Zufriedenheit der Bürger und zur Wahrnehmung der Bezirkshauptmannschaften als moderne und bürgerfreundliche Verwaltungseinrichtung beitrug.⁶⁹

⁶⁴ Die anderen steiermärkischen Außenstellen waren i.d.R. spezialisiert in den Aufgabebereichen Sozialarbeit, Forstaufsicht, Eltern-/Mütterberatung, Veterinärrecht und im Bezirk Graz-Umgebung auf das Ausstellen von Notpässen.

⁶⁵ VBÄ der Bürgerservicestellen an den Bezirkshauptmannschaften ohne VBÄ der Außenstellen. Der Durchschnittswert der VBÄ mit den Außenstellen betrug 6,5 VBÄ.

⁶⁶ Bis auf eine sehr große Bezirkshauptmannschaft mit vier Außenstellen (Bezirkshauptmannschaft Wien-Umgebung) mit einem Anteil von mehr als 10 % hatten kleinere wie größere Bezirkshauptmannschaften einen durchschnittlichen Anteil von 6 % bis 9 %.

⁶⁷ Steiermark: Befragung KundInnenzufriedenheit Bezirkshauptmannschaften 2011, Niederösterreich: Kundenzufriedenheitsbefragungen an den Bezirkshauptmannschaften Melk (2006 und 2007), Wien-Umgebung (2007) und St. Pölten (2007)

⁶⁸ Das KDZ vertrat anlässlich einer Bezirkshauptleutekonferenz 2007 die Ansicht, dass sich die Einrichtung von Bürgerservicestellen positiv auf das Image der Bezirkshauptmannschaften ausgewirkt und zu einer generellen Verbesserung der Zufriedenheit der Kunden geführt habe. Eine KDZ-Studie aus dem Jahr 2008 an den steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften führte dazu weiter aus, dass Bezirkshauptmannschaften mit Bürgerservicestellen punktuell deutlich bessere Zufriedenheitswerte der Kunden aufwiesen als jene ohne Bürgerservicestelle.

⁶⁹ Siehe dazu auch Bericht RH Reihe Niederösterreich 2012/3, TZ 34 und „Verwaltungsreform 2011“, Reihe Positionen 2011/1, S. 153 f.



Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit



Bezirkshauptmannschaften –
Sprengelgrößen und Effizienz

Der RH wies allerdings auch darauf hin, dass die Bürgerservicestellen bei den Bezirkshauptmannschaften eine Mindestausstattung mit Personal erforderten, um ein gutes Serviceangebot mit ausreichenden Öffnungszeiten zu bieten.

Informationsangebot
und E-Government

25.1 In beiden überprüften Ländern waren sowohl die Websites der Bezirkshauptmannschaften selbst als auch die wesentlichen Informationen zu Öffnungszeiten und Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaften, Aufgabenspektrum sowie Kontaktdaten gut auffindbar. Die optische Gestaltung und der Aufbau der Websites waren je Land im Wesentlichen einheitlich; die steiermärkischen Websites wiesen allerdings größere Unterschiede als die niederösterreichischen hinsichtlich der Präsentation der Bezirkshauptmannschaft, der Organisation und des Leistungsangebots auf.

Die folgende Tabelle gibt einen Vergleich der über die Websites der Bezirkshauptmannschaften angebotenen Informationen:

Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit

Tabelle 18: Vergleich der Internetauftritte der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark (Stand Juni 2013)		
Inhalt der Websites	Niederösterreich	Steiermark
Auffindbarkeit der Seiten	Website des Landes	Website des Landes
Einheitlichkeit/Übersichtlichkeit der Darstellung der Inhalte	einheitliche Gestaltung der Sites (durchgängige Gliederung in Behördenleitung, Allgemeine Verwaltung, Wirtschaft und Umwelt, Sicherheit und Ordnung, Gesundheit, Jugend und Soziales, Land- und Forstwirtschaft)	einheitliche Grundstruktur der Sites, aber Unterschiede in der Präsentation (Gliederung) von Organisation und Leistungsangebot
Standort und Erreichbarkeit der BH, Öffnungszeiten und Information über die Bürgerservicestelle	ja	ja
Leistungsangebot	Gliederung nach Bereichen und alphabetische Liste	Gliederung nach Bereichen und alphabetische Liste
Organigramm	nein	bei 8 Bezirkshauptmannschaften vorhanden; nicht bei den BH Bruck-Mürzzuschlag, Murau, Südoststeiermark, Weiz
Verweis auf zuständiges Referat; Telefonverzeichnis der Bediensteten	nein	ja
Informationen über Kundmachungen/Amtstafel	ja	ja
Online-Formulare/Download-Formulare	ja	ja
Links zu – E-Government des Landes – help.gv.at – Rechtsgrundlagen	ja	ja
Kontaktformular für Anregungen/Beschwerden	nein	ja
Amtsblatt der Bezirkshauptmannschaft	nicht online; Bestellmöglichkeit für Papiaerausgabe	online verfügbar

Quellen: Websites der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark; Zusammenstellung RH

Beide Länder stellten über ihre Websites – teilweise durch Verlinkungen zu den E-Government-Seiten des Bundes (Rechtsinformationssystem des Bundes und help.gv.at) und des Landes – sowohl Download-Formulare als auch Online-Formulare für eine Vielzahl von Anträgen (Gewerberecht, Abfallwirtschaftsrecht, Naturschutz, Gesundheitswesen, Vereinsrecht und Veranstaltungswesen) zur Verfügung.

25.2 Der RH beurteilte die über die Websites bereitgestellten Informationen zu den Bezirkshauptmannschaften als grundsätzlich nutzerfreundlich gestaltet und zweckmäßig. Er erachtete allerdings die Einheitlichkeit der Strukturierung der Informationen auf den Websites als ein wichtiges Element der Transparenz. Er empfahl daher dem Land Steiermark, – im Sinne der leichteren Auffindbarkeit – insbesondere auf eine einheitliche Darstellung der Leistungen der Bezirkshauptmannschaften zu achten.

Der RH war der Ansicht, dass die Möglichkeit von Online-Anträgen geeignet war, zu einer Vereinfachung der Verwaltungswege für den Bürger beizutragen.

Öffnungszeiten

26.1 (1) Die Öffnungszeiten der Bezirkshauptmannschaften (insbesondere in den Bürgerservicestellen) für den Parteienverkehr stellten sich in beiden Ländern folgendermaßen dar:

Tabelle 19: Öffnungszeiten der Bezirkshauptmannschaften (Bürgerservicestellen) in Niederösterreich und in der Steiermark (Stand Juni 2013)		
Wochentage	Niederösterreich	Steiermark
Vormittag		
Mo – Fr vormittags	alle Bezirkshauptmannschaften 8 bis 12 Uhr	alle Bezirkshauptmannschaften von tw. 7 / 7:30 / tw. 8 Uhr bis tw. 12 / tw. 12:30 / tw. 13 / tw. 14 Uhr
Nachmittag		
nein		BH Leibnitz: Mo – Fr 7:30 – 13 Uhr; BH Südoststeiermark: Mo – Fr 7:30 – 12 Uhr
kurz	BH Krems: 3x pro Woche bis 15:30 Uhr	BH Deutschlandsberg, Graz-Umgebung, Hartberg-Fürstenfeld, Liezen, Murau, Murtal, Voitsberg, Weiz: tw. bis 14 Uhr; tw. bis 15 Uhr
lang	alle Bezirkshauptmannschaften: ein langer Nachmittag pro Woche: bis 19:00 Uhr (i.d.R. Dienstag)	BH Bruck-Mürzzuschlag: Mo – Do bis 16 Uhr; BH Deutschlandsberg: Do bis 17 Uhr; BH Hartberg-Fürstenfeld: Fr bis 18 Uhr; BH Leoben: jeden 1. Di im Monat bis 18 Uhr; politische Expositur Gröbming: Mi bis 18 Uhr
Möglichkeit telefonische Terminvereinbarung		
	nein	alle BH

Quellen: Websites der Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich und in der Steiermark; Zusammenstellung RH

Bürgerservice und Bürgerzufriedenheit

In beiden Ländern waren die Bezirkshauptmannschaften an Werktagen vormittags jedenfalls im Zeitraum von 8 bis 12 Uhr geöffnet. Die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich boten einmal in der Woche einen langen Nachmittag bis 19 Uhr an, in der Steiermark hatten nur zwei⁷⁰ der zwölf Bezirkshauptmannschaften an einem Nachmittag lang geöffnet. Die Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark kommunizierten allerdings über ihre Websites die Möglichkeit, individuell telefonisch einen Termin zur gewünschten Uhrzeit zu vereinbaren. In beiden Ländern bestand keine Möglichkeit, online Termine zu vereinbaren.

(2) Die jährlich im Auftrag des Landes Niederösterreich durchgeführte Umfrage zur Zufriedenheit der Bürger mit den Leistungen der Landesverwaltung (TZ 23) wies zur Frage, ob der Bürger mit den Öffnungszeiten der Bezirkshauptmannschaften eher zufrieden oder unzufrieden war, eine Zufriedenheit im Ausmaß von 55 % mit den Öffnungszeiten aus; knapp 70 % der Befragten wünschten sich längere Öffnungszeiten in den Abendstunden.

Auch die Zufriedenheitsbefragungen in der Steiermark (TZ 23) deuteten darauf hin, dass das Thema der Öffnungszeiten ein Faktor der Kundenzufriedenheit war; sie zeigten aber auch, dass die Kunden den Informationsmöglichkeiten über Telefon und der Hilfsbereitschaft der Bediensteten deutlich mehr Bedeutung zumaßen.

26.2 Der RH war der Ansicht, dass Niederösterreich mit den langen Nachmittagen bis 19 Uhr ein Mal in der Woche ein vergleichsweise gutes Angebot für im Berufsleben stehende Bürger anbot. Die Möglichkeit individueller Terminvereinbarungen bei den steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften erachtete der RH als einen gewissen Ausgleich dafür, dass die meisten steiermärkischen Bezirkshauptmannschaften weniger berufstätigen-freundliche reguläre Öffnungszeiten anboten.

⁷⁰ Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (sowie die politische Expositur Gröbming)



Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bund, Land
Niederösterreich,
Land Steiermark

(1) In Anbetracht der Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung (insbesondere TZ 16) und im Sinne einer effizienten Administration wäre bundesweit die Frage der optimalen und angemessenen Größe (Einwohnerstärke) von Bezirkshauptmannschaften zu evaluieren. (TZ 3)

(2) Die Zusammenarbeit in Fragen der Bezirkshauptmannschaften wäre zu verstärken:

a) Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung wären im Sinne der Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs (Harmonisierung und Standardisierung der Aufgabenerfüllung) insbesondere

– Auslegungs- und Vollzugsvorgaben (z.B. Richtlinien zur Überprüfung von Betriebsanlagen) (TZ 10) und

– eine Angleichung der Definitionen von Leistungen bzw. Produkten der mittelbaren Bundesverwaltung

zweckmäßig. (TZ 10)

b) Im Bereich der Landesverwaltung wäre – im Sinne der Nutzung von Synergien – der Know-how-Austausch insbesondere bei der Weiterentwicklung von Leistungskatalogen, Richtlinien und IT-Applikationen sowie des BH-Benchmarkings auszubauen. (TZ 10, 13)

Land
Niederösterreich,
Land Steiermark

(3) Die Notwendigkeit der bestehenden Außenstellen wäre (insbesondere im Land Steiermark) einer kritischen Überprüfung zu unterziehen; die Einrichtung/Beibehaltung von Außenstellen (örtlichen Ansprechpartnern) wäre zu orientieren an den Kriterien

– Bedarf und Zweckmäßigkeit des Standorts (Notwendigkeit der örtlichen Nähe für eine qualitativ nachhaltige Aufgabenerfüllung, z.B. Bereich Sozialarbeit, Forstaufsicht),

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- Steuerbarkeit der Einheiten durch die Behördenleitung (Bezirkshauptmann) insbesondere durch die Gewährleistung von Koordination und Kommunikation,
- mit der Außenstelle verbundene Mehr- bzw. Minderkosten. (TZ 4)

(4) Es wäre (insbesondere im Land Steiermark) auf weitere Übertragungen der betriebsanlagenbezogenen Bauangelegenheiten von den Gemeinden auf die Bezirkshauptmannschaften hinzuwirken. (TZ 8)

(5) Das BH-Controlling wäre als Steuerungsinstrument weiterzuentwickeln; dabei

a) wäre auf eine Form der Datenaufbereitung (analytisch und optisch) zu achten, mit der ein unmittelbarer Vergleich der Bezirkshauptmannschaften ermöglicht wird, (TZ 13)

b) wären die Daten regelmäßig im Sinne der Ableitung von Best-practice-Modellen und dem Aufzeigen von Handlungsnotwendigkeiten und von Optimierungspotenzialen zu analysieren, (TZ 13)

c) wären klare Eingabeweisungen zu geben, die eine einheitliche Erfassung von Leistungseinheiten (Stückdefinition) und einheitliche Zurechnung der Arbeitszeit zu den definierten Leistungsarten gewährleisten. (TZ 13)

(6) Im Hinblick auf die Vielzahl von – auch fachlich anspruchsvollen – Aufgaben wäre auf eine ausreichende Qualifikation der Bediensteten in den Bezirkshauptmannschaften zu achten. (TZ 17)

(7) Im Sinne der gleichen Teilhabe und Repräsentation von Frauen und Männern und im Sinne der Frauenförderungsprogramme der Länder wäre in den Bezirkshauptmannschaften auf eine Anhebung des Frauenanteils in den Leitungsfunktionen und in den höchsten Verwendungsgruppen hinzuwirken. (TZ 18)

Land
Niederösterreich

(8) Zur Qualitätsverbesserung und Kostensenkung wären die Zusammenlegungen einwohnerschwacher Bezirkshauptmannschaften in Betracht zu ziehen. (TZ 20)



Land Steiermark

(9) Zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und im Sinne der Kostenoptimierung wäre die Organisation und Abwicklung der Sozialhilfe hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Grundkonzeption und im Lichte des Koordinationsaufwands zu hinterfragen. (TZ 7)

(10) Im Sinne einer Strukturbereinigung und Kostenreduktion wäre die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der politischen Expositur Gröbming bei der Bezirkshauptmannschaft Liezen zu untersuchen. (TZ 16)

(11) Zur vollen Ausschöpfung des Einsparungspotenzials von Zusammenlegungen wären die Parallelstrukturen am ursprünglichen Sitz der aufgelassenen Bezirkshauptmannschaften mittelfristig abzubauen und die Tätigkeiten am neuen Sitz der Bezirkshauptmannschaft zu konzentrieren. (TZ 12)

(12) Beim BH-Controlling/BH-Benchmarking wäre der Fokus zu legen auf

- a) eine überschaubare Anzahl von aussagekräftigen Leistungen im Leistungskatalog der Bezirkshauptmannschaften, (TZ 13)
- b) die Modernisierung der IT-Systeme; bei der Konzeption zukünftiger IT-Applikationen ist insbesondere auf deren Controllingmöglichkeiten Wert zu legen; (TZ 13)
- c) aussagekräftige Leistungsvergleiche (z.B. Stückkosten). (TZ 13)

(13) Dem Controlling wären im Sinne der Zuverlässigkeit der Datenbasis Ist-Zeiterfassungen des Personal-Ressourceneinsatzes zugrunde zu legen. (TZ 13)

(14) Im Sinne der leichteren Auffindbarkeit wäre bei den Websites der Bezirkshauptmannschaften auf eine einheitliche Strukturierung der Informationen und insbesondere auf eine einheitliche Darstellung der Leistungen der Bezirkshauptmannschaften zu achten. (TZ 25)





Bericht des Rechnungshofes

Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 112

BMASKWirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und KonsumentenschutzRegister im Hauptverband der
österreichischen Sozialversicherungsträger

KURZFASSUNG _____ 116

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 123

Ausgangslage Register _____ 123

Generelle Problemlage bei Registern _____ 129

Sozialbetrug durch Scheinfirmen _____ 134

Cyber Sicherheit _____ 137

Getroffene Maßnahme _____ 143

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 144

ANHANG

_____ 147

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJ	Auskunftserteilung an Justiz- und Verwaltungsbehörden
AMS	Arbeitsmarktservice
ANSP	Anspruchsdatenbank
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVI	Amtliche Verlautbarungen
B-KUVG	Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz
BERE	Berechtigungssystem für Standardprodukte
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMSVG	Betriebliches Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz
BMV	Betriebliche (Mitarbeiter-)Vorsorge im Hauptverband
bPK	bereichsspezifisches Personenkennzeichen
bspw.	beispielsweise
BSVG	Bauern-Sozialversicherungsgesetz
BUAG	Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz
BUAK	Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse
bzw.	beziehungsweise
CERT	Computer Emergency Response Team
DSG 2000	Datenschutzgesetz 2000
e-card	Chipkarte der Sozialversicherung
E-GovG	E-Government-Gesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EKO-BDB	Erstattungskodex Basisdatenbank
ELDA	Elektronischer Datenaustausch mit den Sozialversicherungsträgern
ELGA	Elektronische Gesundheitsakte
ePK	Elektronisches Pensionskonto
EUR	Euro
FB	Familienbeihilfedatenbank

Abkürzungen

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
HONO	Honorarordnungsverwaltung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
IT-SV GmbH	IT-Services der Sozialversicherung GmbH
KONS	e-card-Konsultationssystem
KV-Träger	Krankenversicherungs-Träger
LDAP	Lightweight Directory Access Protocol (elektronischer Verzeichnisdienst)
LIVE	Leistungsinformation für Versicherte
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes
SozDok	Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts
SV	Sozialversicherung
SV-DSV	SV-Datenschutzverordnung 2001
TZ	Textzahl(en)
Z-PI	Zentraler Patientenindex
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zentrales Gewerberegister
ZMR	Zentrales Melderegister
ZPR	Zentrales Personenstandsregister
ZPV	Zentrale Partnerverwaltung
ZUP	Zugriffsprotokolle der Online-Verarbeitung des Hauptverbands
ZVD	Zentrale Versicherungsdatei



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger betrieb zentrale Register, die unter anderem strukturierte Daten über Personen, Wirtschaftstreibende sowie Leistungserbringer enthielten. Eine gesetzliche Regelung für die Sozialversicherung zur verpflichtenden Umsetzung einer Internet (Cyber) Sicherheitsstrategie fehlte ebenso wie ein spezielles Team von IT-Sicherheitsfachleuten (Computer Emergency Response Team) zum koordinierten Schutz der IT-Infrastruktur.

Beim Datenaustausch zwischen der Sozialversicherung und anderen staatlichen Tätigkeitsbereichen wurden historisch bedingt oftmals die personenbezogenen Daten mittels (Sozial-) Versicherungsnummer zugeordnet, obwohl mit dem E-Government-Gesetz 2004 hierfür die Alternative einer Zuordnung mittels eines bereichsspezifischen Kennzeichens geschaffen wurde. Dies würde zu einem erhöhten Schutz beim elektronischen Austausch von personenbezogenen Daten führen.

Bereichsübergreifende Arbeitsgruppen des BMASK und des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger und eine Studie der Universität Wien behandelten die Nutzung der Registerdaten zur Erkennung und Verhinderung von Sozialbetrug mittels Scheinfirmen. Konkrete Maßnahmen zur Einrichtung von Früherkennungsmechanismen waren noch nicht umgesetzt. Teilweise war eine Auswertung von Registerdaten zur Früherkennung aufgrund ungenügender Dateninhalte oder verzögerter Datenerfassung nicht möglich.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Darstellung und Beurteilung zentraler Register des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband). Weiters waren die Möglichkeiten der Früherkennung von Sozialbetrug durch Scheinfirmen unter Verwendung der Registerinhalte Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Darüber hinaus wurden die Vorkehrungen hinsichtlich der Internet (Cyber) Sicherheit der Registerinhalte im Internet (Cyber Raum) beurteilt. (TZ 1)

Ausgangslage Register

Allgemeines

Ein Register ist ein vollständiges und strukturiertes Verzeichnis von Daten, die ein bestimmtes Merkmal verbindet. Die Führung eines Registers beruhte grundsätzlich auf einer gesetzlichen Verpflichtung. Diese beschrieb unter anderem die Bezeichnung des Registers, den Inhalt der Daten, die Zielsetzungen, die Zugangsberechtigungen, die Datenübermittlungen an andere bzw. von anderen Registern und den Eigentümer. (TZ 2)

Bei der Gebarungsüberprüfung wurden jene Register betrachtet, die Grundlage für das Verwaltungshandeln der Sozialversicherung waren. Die Betriebs- und Wartungskosten dieser 15 Register für das Jahr 2012 betragen rd. 6,17 Mio. EUR, die Weiterentwicklungskosten rd. 2,44 Mio. EUR. (TZ 2)

Register im Hauptverband

Zur Verwaltung der Stammdaten und der Versicherungsverhältnisse wurde vom Hauptverband die Kernapplikation „Zentrale Versicherungsdatenspeicherung“ betrieben. Darüber hinaus wurden vom Hauptverband weitere zentrale Register geführt. Diese dienten der Erfassung und Verarbeitung von sozial- und pensionsrechtlichen Daten. Mit der Zentralisierung der IT-Infrastruktur (IT-SV GmbH) und der Zentralisierung der Register ging jedoch keine Vereinheitlichung der Sicherheits- und Schutzstandards im gesamten Bereich der Sozialversicherung einher. (TZ 3)

Ausgangslage Verwaltungsreforminitiative

Der Gesetzgeber hatte mit dem E-Government-Gesetz (E-GovG) und im Rahmen von Verwaltungsreforminitiativen verstärkt die Nutzung zentraler Register und die elektronische Kommunikation zur Optimierung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren beabsichtigt. Ziel war zudem die Reduzierung von Behördenwegen für den Bürger und die Wirtschaft (One-Stop-Shop). (TZ 4)

Die Zielvorgaben zu den Verwaltungsreforminitiativen der Bundesregierung zur Nutzung zentraler Register und den damit möglichen Entlastungen für die Bürger und Wirtschaft sowie die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren waren zweckmäßig. Daraus ergaben sich jedoch Herausforderungen zum Schutz der in den Registern der Sozialversicherung gespeicherten Daten. (TZ 4)

Generelle Problemlage bei Registern

Verwaltungsvereinfachung und One-Stop-Shop

Das Prinzip des One-Stop-Shop war mit der Erfassung einer Geburt durch die jeweilige Personenstandsbehörde sowie der elektronischen Übertragung der Daten an die Sozialversicherungsträger für 77 % der Personenstandsfälle grundsätzlich verwirklicht. 23 % der Meldungen erforderten einen getrennten Behördenweg des Bürgers zur Erfassung der Daten beim jeweiligen Sozialversicherungsträger. Dies war erforderlich, weil die betroffenen Personenstandsbehörden technisch nicht in der Lage waren, die Daten elektronisch zu übermitteln. Mit der geplanten Umsetzung des Zentralen Personenstandsregisters (ZPR) Ende 2013 sollten von den Personenstandsbehörden alle Änderungen von Personenstandsfällen elektronisch vom ZPR in die Zentrale Partnerverwaltung (ZPV) des Hauptverbands übertragen werden. Damit würde die zusätzliche Erfassung der Daten beim jeweiligen Sozialversicherungsträger entfallen. (TZ 5)

Konsistenz der Daten

Ein Abgleich der Daten der ZPV des Hauptverbands bezüglich der Namensschreibweise natürlicher Personen mit dem Zentralen Melderegister (ZMR) und den Registern der Personenstandsbehörden war nicht vorgesehen. Fallweise lagen der Sozialversicherung Dokumente vor, die den aktuellen Einträgen in den anderen Registern widersprachen. Bei abweichender Datenlage wurde kein Abgleich mit der jeweilige Einrichtung durchgeführt. (TZ 6)

Kurzfassung

Nutzung von „Führenden Registern“

Der Hauptverband benötigte für die „Zentrale Partnerverwaltung“ u.a. die Daten von Unternehmen, Vereinen und sonstigen Betroffenen. Die Daten zu Unternehmen und Vereinen bezog der Hauptverband von einem externen Dienstleister. Für die Bereitstellung der Daten wurden an den externen Dienstleister im Geschäftsjahr 2012 pauschal 45.000 EUR bezahlt. Die Statistik Austria führte im Unternehmensregister-Verwaltung alle Unternehmen, Vereine und sonstigen Betroffenen. Die Statistik Austria teilte mit, dass die vom Hauptverband benötigten Daten durch das Unternehmensregister-Verwaltung bereitgestellt werden könnten. Eine Übernahme der Daten aus dem Unternehmensregister-Verwaltung war noch nicht erfolgt. (TZ 7)

Datenabgleich mittels Personenkennzeichens

Die Umsetzung zentraler Register und der elektronische Datenaustausch über staatliche Tätigkeitsbereiche hinweg verlangten nach einer insgesamt höheren Sicherheit der gespeicherten Daten und einem sicheren elektronischen Datenaustausch. Dazu wurde vom Gesetzgeber das E-Government-Gesetz beschlossen. Trotz der Einführung des Systems des bereichsspezifischen Personenkennzeichens (bPK) im Jahr 2004 wurden vom Hauptverband weiterhin Schnittstellen betrieben, die einen Datenaustausch mit anderen Tätigkeitsbereichen mittels Versicherungsnummer bewerkstelligten. Die Verwendung der Versicherungsnummer als eindeutiger Identifikator bei der Übertragung personenbezogener Daten stellte keinen ausreichenden Schutz vor der Zuordnung durch Unbefugte dar. (TZ 8)

Schnittstellen

Die vom Hauptverband betriebenen Schnittstellen – welche zur Datenübertragung über den Tätigkeitsbereich der Sozialversicherung hinaus genutzt wurden – unterstützten bis auf die Schnittstelle zur Statistik Austria nicht den Datenaustausch mittels bPK. (TZ 9)



Kurzfassung

BMASK

Register im Hauptverband der
österreichischen Sozialversicherungsträger

Sozialbetrug durch Scheinfirmen

Früherkennung von Scheinfirmen

Das BMASK, der Hauptverband, das BMF, das BMJ und das BMI beschäftigten sich in interministeriellen Arbeitsgruppen mit Möglichkeiten, wie systematischer Sozialbetrug – besonders jener mittels Scheinfirmen – unter anderem durch die Nutzung von Daten aus den Registern der Sozialversicherung und der Verknüpfung mit anderen Registern der öffentlichen Verwaltung erkannt und verhindert werden könnte. (TZ 10)

Eine Gebietskrankenkasse beschäftigte sich aktuell mit einer derartigen automatisationsunterstützten Methodik, mit deren Hilfe anhand auffälliger Muster bei festgelegten Merkmalen verdächtige Firmen detektiert werden konnten. Bei anderen Sozialversicherungsträgern kamen derartige Methoden hingegen noch nicht zum Einsatz. (TZ 10)

Nach Schätzung des BMF wurden rd. 300 Scheinfirmen pro Jahr gegründet, wodurch es zu einem potenziellen Schaden durch Abgaben- und Beitragsausfälle von rd. 300 Mio. EUR kam. (TZ 10)

Dateninhalt und Datenaktualität

Aus dem Endbericht eines vom BMASK beauftragten Forschungsprojekts ging hervor, dass die Anwendung einer automationsunterstützten Auswertung von Indikatoren zur Erkennung von Sozialbetrug wesentlich von den zur Verfügung stehenden Dateninhalten und der Datenaktualität abhängt. Es zeigte sich, dass nicht alle hierfür notwendigen Daten erfasst bzw. rechtzeitig erfasst wurden. (TZ 11)

Cyber Sicherheit

Allgemeines

Im Mai 2012 wurde vom Ministerrat ein „Cyber Security Gesamtkonzept“ und im März 2013 dazu ein umfassendes und proaktives Konzept „Österreichische Strategie für Cyber Sicherheit“ beschlossen. Ziel war die Einbindung strategisch relevanter Betreiber von kritischer Infrastruktur zur Gewährleistung der Cyber Sicherheit unter breiter Einbindung von Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft. Ein auf den Ministerratsvorträgen basierendes Konzept zur Aufrechterhaltung der kritischen Infrastruktur und der Verteilungssysteme sowie ein Cyber Sicherheitskonzept für die Sozialversicherung waren nicht vorhanden. Es waren keine zentralen Strukturen und umfassenden Maßnahmen zur Erreichung

Kurzfassung

eines definierten Schutzniveaus im Bereich Cyber Sicherheit gesetzt worden. (TZ 12)

Cyber Sicherheit in der Sozialversicherung

Im Bereich der Sozialversicherung waren Teilaspekte der Cyber Sicherheit in Form von Arbeitsgruppen, Prozessen und Sicherheitsmaßnahmen einzelner IT-Betreiber verwirklicht. Eine verpflichtende Teilnahme bzw. Übernahme von Sicherheitsstandards durch die Sozialversicherungsträger bestand nicht. Eine gesetzliche Regelung sowie eine Gesamtstrategie zur Cyber Sicherheit in der Sozialversicherung waren nicht vorhanden. (TZ 13, 14)

Computer Emergency Response Team (CERT) in der Sozialversicherung

Innerhalb der Sozialversicherung beschäftigten sich Arbeitsgruppen mit Aspekten der Cyber Sicherheit. IT-Sicherheitsfachleute, welche die Aufgaben eines Sozialversicherungs CERT als Kernaufgabe für die Sozialversicherung wahrgenommen hätten, gab es nicht. (TZ 15)

Krisenmanagement und Kontinuitätspläne

Spezifische Kontinuitätspläne von Sozialversicherungsträgern, der IT-Services der Sozialversicherung GmbH und der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. – SVC sowie der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt waren vorhanden. Ein die Sozialversicherung übergreifendes Krisenmanagement und Kontinuitätspläne zur Bewältigung etwaiger Angriffe auf die IT-Struktur der Sozialversicherung fehlten. (TZ 16)

Sicherungs- und Schutzstandards

Die zentralen Dienstleister der Sozialversicherung hatten definierte Schutzstandards. Trotz der Maßnahmen dieser zentralen IT-Dienstleister bestand auch aus Sicht des Hauptverbands „aufgrund der vorhandenen Schnittstellen zu den dezentralen, sicherheitstechnisch nicht harmonisierten Bereichen ein nicht zu unterschätzendes und nicht einschätzbares Risikopotenzial“. Zentral koordinierte und einheitliche Schutz- und Sicherheitsstandards der Einrichtungen der Sozialversicherung waren nicht vorhanden. (TZ 17)

Meldepflicht bei kritischen Vorfällen

Angriffe auf Systeme der Sozialversicherung, erfolgte Schädigungen sowie erfolgreiche unbefugte Zugriffe wurden nicht zwingend an einen zentralen Dienstleister kommuniziert. Cyber Sicherheitsvorfälle waren nicht zwingend zu dokumentieren und weiterzuleiten; somit konnten entsprechende Maßnahmen nicht immer erarbeitet werden. (TZ 18)

Sensibilisierung der Mitarbeiter

Die IT-Services der Sozialversicherung GmbH entwarf zur Sensibilisierung Awareness-Letters und übermittelte diese an alle Mitarbeiter der Sozialversicherung. Die Sozialversicherungsträger boten den Mitarbeitern Schulungen zum sicheren Umgang mit der IT-Infrastruktur an. Vorgaben für alle Sozialversicherungsträger zu Inhalt, Umfang und Zeitabständen zwischen den Schulungen bestanden nicht. (TZ 19)

Katastrophenübungen

Der Hauptverband beauftragte eine Fachhochschule sowie Hersteller von Sicherheitsprodukten zur Überprüfung der zentralen IT-Einrichtungen der Sozialversicherung, simulierte Angriffe durchzuführen. Katastrophenübungen, die eine Beeinträchtigung weiter Teile der IT der Sozialversicherung zum Inhalt hatten, wurden nicht durchgeführt. (TZ 20)

Kenndaten zu den Registern im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Bezeichnung des Registers	Rechtsgrundlagen
Zentrale Partnerverwaltung (ZPV)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.
Zentrale Versicherungsdatei (ZVD)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.
Zugriffsprotokolle der Online-Verarbeitung des Hauptverbands (ZUP)	Datenschutzgesetz 2000 i.d.g.F.
Berechtigungssystem für Standardprodukte (BERE)	Datenschutzgesetz 2000 i.d.g.F.
Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts (SozDok)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.
Amtliche Verlautbarungen (AVI)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.
Honorarordnungsverwaltung (HONO)	Bundesgesetz über die Dokumentation im Gesundheitswesen i.d.g.F. Verordnung zum Gesundheitsdokumentationsgesetz vom 30. Juni 2010
Betriebliche (Mitarbeiter-) Vorsorge im Hauptverband (BMV)	Betriebliches Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz – BMSVB
Erstattungskodex Basisdatenbank (EKO-BDB)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.
Elektronisches Pensionskonto (ePK)	Allgemeines Pensionsgesetz i.d.g.F.
Zentraler Patientenindex (Z-PI)	ELGA-Gesetz (Gesundheitstelematikgesetz 2012)
Leistungsinformation für Versicherte (LIVE)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F. Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F. Bauern-Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F. Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz i.d.g.F.
Familienbeihilfedatenbank (FB)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F. Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F. Bauern-Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F. Familienlastenausgleichsgesetz 1967 i.d.g.F.
e-card-Konsultationssystem (KONS)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.
Anspruchsdatenbank (ANSP)	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.

Quelle: RH



Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis August 2013 beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und dem BMASK die Gebarung hinsichtlich der Register im Sozialversicherungsbereich. Im Rahmen der Überprüfung wurden vom RH Informationen bei der Datenschutzkommission, der Stammzahlenregisterbehörde, dem BKA, dem BMI, der IT-Services der Sozialversicherung GmbH und der Statistik Austria eingeholt.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Darstellung und Beurteilung zentraler Register des Hauptverbands. Weiters waren die Möglichkeiten der Früherkennung von Sozialbetrug durch Scheinfirmen unter Verwendung der Registerinhalte Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Darüber hinaus wurden die Vorkehrungen hinsichtlich der Internet (Cyber) Sicherheit der Registerinhalte im Internet (Cyber Raum) beurteilt.

Der Prüfungszeitraum bezog sich vornehmlich auf das Jahr 2012.

Zu dem im November 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMASK und der Hauptverband im Februar 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2014.

Ausgangslage Register

Allgemeines

2 Für den Begriff der Register bestand keine gesetzliche Definition. Nachfolgend wurde die in der Bundesverwaltung gängige Beschreibung „Ein Register ist ein vollständiges und strukturiertes Verzeichnis von Daten, die ein bestimmtes Merkmal verbindet“ übernommen.

Die Führung eines Registers setzte eine gesetzliche Verpflichtung voraus. Aus diesen gesetzlichen Vorgaben leiteten sich unter anderem die Bezeichnung des Registers, der Inhalt der Daten, die Zielsetzungen, die Zugangsberechtigungen, die Datenübermittlungen an andere bzw. von anderen Registern, der jeweilige Eigentümer des Registers und allenfalls dessen Dienstleister als technischer Betreiber ab.

Bei der Gebarungsüberprüfung wurden jene Register betrachtet, die Grundlage für das Verwaltungshandeln der Sozialversicherung waren. Die Betriebs- und Wartungskosten dieser 15 Register für das Jahr 2012 betragen rd. 6,17 Mio. EUR, die Weiterentwicklungskosten rd. 2,44 Mio. EUR.

Ausgangslage Register

Daten zu den evaluierten Registern der Sozialversicherungsträger		
Bezeichnung	Kenngrößen (gerundet)	Betriebs- und Wartungskosten 2012
		in EUR
Zentrale Partnerverwaltung (ZPV)	13,3 Mio. aktuelle Partner gespeichert 2 Mrd. Zugriffe 2012	1.257.000
Zentrale Versicherungsdatei (ZVD)	92 Mio. Versicherungsverhältnisse gespeichert 93 Mio. Änderungen/Eingaben 2012 50 Mio. Abfragen 2012	2.000.000
Zugriffsprotokolle der Online- Verarbeitung des Hauptverbands (ZUP)	9 Mio. Protokollierungen pro Tag 45.000 Abfragen 2012	184.000
Berechtigungssystem für Standardprodukte (QBADMIN/BERE)	630.000 Datensätze gespeichert 20 Mio. Zugriffe 2012	30.000
Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts (SozDok)	1,5 Gigabyte gespeicherte Daten (Text) 1.400 Zugriffe 2012	84.000
Amtliche Verlautbarungen (AVI)	10 Gigabyte gespeicherte Daten 15.000 Zugriffe 2012	141.000
Honorarordnungsverwaltung (HONO)	1,4 Mio. Datensätze gespeichert 213.000 Zugriffe 2012	432.000
Betriebliche (Mitarbeiter-) Vorsorge im Hauptverband (BMV)	82 Mio. Datensätze gespeichert 225.000 Abfragen 2012	128.000
Erstattungskodex Basisdatenbank (EKO-BDB)	130.000 Datensätze (Pharmanummern)	237.000
Elektronisches Pensionskonto (ePK)	5,5 Mio. Pensionskonten gespeichert 30.000 Zugriffe 2012	280.000
Zentraler Patientenindex (Z-PI)	15,5 Mio. Personendatensätze gespeichert	718.000
Leistungsinformation für Versicherte (LIVE)	1,4 Mio. Leistungsinformationen 2012 150.000 Zugriffe 2012	128.000
Familienbeihilfedatenbank (FB)	9 Mio. Datensätze gespeichert 110.000 Abfragen 2012	3.000
e-card Konsultationssystem (KONS)	831 Mio. Datensätze gespeichert 115 Mio. Konsultationen 2012	552.000 Betrieb u. Wartung gemeinsam mit ANSP
Anspruchsdatenbank (ANSP)	10,2 Mio. Versicherte und Angehörige 115 Mio. Zugriffe 2012	Betrieb u. Wartung gemeinsam mit KONS
Summe		6.174.000

Quelle: Hauptverband

Register im
Hauptverband

3.1 Dem Hauptverband oblag die zentrale Erbringung von Dienstleistungen für die Sozialversicherungsträger. Zu diesen zentralen Dienstleistungen gehörten unter anderem

- die Vergabe von einheitlichen Versicherungsnummern und deren Verknüpfung mit dem bereichsspezifischen Personenkennzeichen (bPK) zur Verwaltung personenbezogener Daten im Rahmen der an die Sozialversicherung gesetzlich übertragenen Aufgaben sowie
- die Errichtung und Führung einer zentralen Anlage zur Aufbewahrung und Verarbeitung der für die Versicherten bzw. den Leistungsbezug bedeutsamen Daten aller versicherten Personen, Dienstgeber sowie Leistungserbringer (Ärzte, Krankenanstalten, Hebammen, etc.).

In Umsetzung einer zentralen IT-Strategie wurde die IT-Services der Sozialversicherung GmbH mit dem Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der automationsunterstützten Datenverarbeitung und der Bündelung der strategischen Kompetenz des IT-Bereichs durch die Sozialversicherungsträger und den Hauptverband gegründet.

Im Jahr 2003 beschloss der Hauptverband, die lokalen Register zur Verwaltung der Stammdaten von Personen, Wirtschaftstreibenden sowie Leistungserbringern zu zentralisieren. Ziel des Projekts „Zentrale Partnerverwaltung“ (siehe Anhang ZPV) war es, die Datenqualität der Stammdaten nachhaltig zu verbessern. Die Produktivsetzung erfolgte im Mai 2008. Im Jahr 2012 waren rd. 13,3 Mio. Partner der Sozialversicherungen gespeichert, und es wurden rd. 2 Mrd. Zugriffe getätigt.

Die Umsetzung der ZPV erforderte ein den externen Partnern und den rd. 20.000 Zugriffsberechtigten in der Sozialversicherung entsprechendes Berechtigungssystem (siehe Anhang BERE) mit Zugriffsprotokollierung (siehe Anhang ZUP).

Zur Verarbeitung der Versicherungsdaten der Versicherten wurde die „Zentrale Versicherungsdatei“ (siehe Anhang ZVD) geschaffen. Diese diente innerhalb des Sozialversicherungsbereichs (Hauptverband) u.a. der Leistungsfeststellung (Pensionsberechnung) bei den Pensionsversicherungsträgern und der Berechnung des Allgemeinen Pensionskontos sowie der Feststellung des Krankenversicherungsschutzes (e-card), der Ausgabe von Versicherungsverläufen (Versicherungsdatenauszug) und der Berechnung der Rezeptgebührenobergrenze. Im Jahr 2012 waren rd. 92 Mio. Versicherungsverhältnisse gespeichert.

Ausgangslage Register

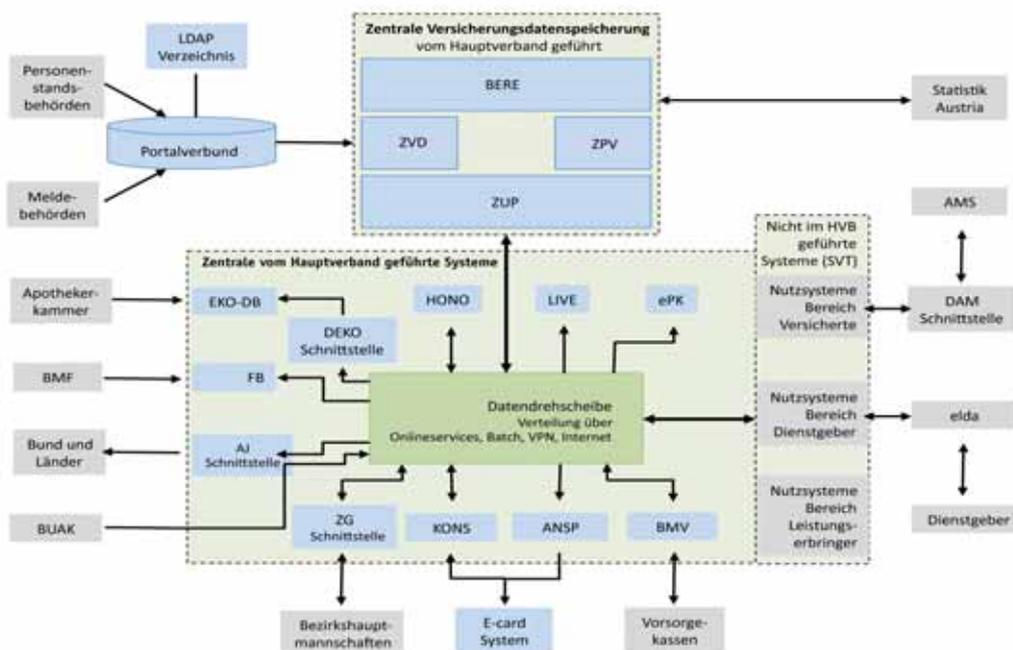
Die „Zentrale Partnerverwaltung“, das „Berechtigungssystem für Standardprodukte“, das „Zugriffsprotokoll der Online-Verarbeitung des Hauptverbands“ und die „Zentrale Versicherungsdatei“ bildeten gemeinsam die Kernapplikation „Zentrale Versicherungsdatenspeicherung“ zur Verwaltung der Stammdaten und der Versicherungsverhältnisse.

Darüber hinaus wurden vom Hauptverband weitere zentrale Register geführt. Diese dienten der Erfassung und Verarbeitung von sozial- und pensionsrechtlichen Daten. In der nachfolgenden Abbildung werden die Register und deren Verbindungen dargestellt. Im Anhang werden die Register inhaltlich beschrieben.

Zum Datenaustausch in der Allgemeinen Sozialversicherung bzw. mit anderen Tätigkeitsbereichen der Verwaltung wurden Schnittstellen entwickelt. Diese waren über eine zentrale Datendrehscheibe mit den Registern des Hauptverbands verbunden.

Eine den zentralen IT-Strukturen und der zentralen Registerlandschaft angemessene Vereinheitlichung der Sicherheits- und Schutzstandards in der Sozialversicherung wurde nicht umgesetzt. Dem Hauptverband waren die von den jeweiligen abfrageberechtigten Einrichtungen der Sozialversicherung etablierten Sicherheits- und Schutzstandards nicht bekannt.

Zentrale Register im Hauptverband, Datenaustausch und Datendrehscheibe

**Vom Hauptverband geführte Systeme und Schnittstellen**

LDAP	Lightweight Directory Access Protocol (elektronischer Verzeichnisdienst)
ZPV	Zentrale Partnerverwaltung
ZVD	Zentrale Versicherungsdatei
ZUP	Zugriffsprotokolle der Online-Verarbeitung des Hauptverbandes
BERE	Berechtigungssystem für Standardprodukte
SozDok	Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts
AVI	Amtliche Verlautbarungen
HONO	Honorarordnungsverwaltung
BMV	Betriebliche (Mitarbeiter-) Vorsorge im Hauptverband
DEKO	Datenaustausch Erstattungskodex
EKO-DB	Erstattungskodex Basisdatenbank
ePK	Elektronisches Pensionskonto
Z-PI	Zentraler Patientenindex
LIVE	Leistungsinformation für Versicherte
FB	Familienbeihilfedatenbank
AJ	Auskunftserteilung an Justiz- und Verwaltungsbehörden
KONS	e-card-Konsultationssystem
ANSP	Anspruchsdatenbank
ZG	Zentrale Gewereregisterdatenbank

Externe Systeme und Betreiber

BUAK	Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse
AMS	Arbeitsmarktservice
DAM	Datenaustausch mit dem AMS
elda	Elektronischer Datenaustausch mit den Sozialversicherungsträgern
BMF	Bundesministerium für Finanzen

Quelle: Hauptverband

Ausgangslage Register

3.2 Der RH anerkannte die strukturierte zentrale Konsolidierung der IT-Strukturen und der Register im Hauptverband. Er bemerkte jedoch kritisch, dass mit der Zentralisierung der IT-Infrastruktur (IT-SV GmbH) und der Zentralisierung der Register keine Vereinheitlichung der Sicherheits- und Schutzstandards im gesamten Bereich der Sozialversicherung einherging. Der RH empfahl dem Hauptverband, im Rahmen der Umsetzung einer Cyber Sicherheitsstrategie (TZ 12) gemeinsame Sicherheits- und Schutzstandards für die Sozialversicherung umzusetzen (TZ 17).

3.3 *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten unterstützen werde.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbands bestünden grundsätzlich keine Einwände gegen das Prüfungsergebnis „Register im Hauptverband“ und der Darstellung der Register; er werde die Empfehlungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten unterstützen.

3.4 Der RH hielt eine zeitnahe Umsetzung konkreter diesbezüglicher Maßnahmen für zweckmäßig.

Ausgangslage Verwaltungs- reforminitiative

4.1 Der Gesetzgeber hatte mit dem E-Government-Gesetz (E-GovG) und im Rahmen von Verwaltungsreforminitiativen verstärkt die Nutzung zentraler Register und die elektronische Kommunikation zur Optimierung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren beabsichtigt. Ziel war zudem die Reduzierung von Behördenwegen für den Bürger und die Wirtschaft (One-Stop-Shop).

Daraus ergaben sich hinsichtlich einer zunehmend digitalisierten Welt für die Bundesregierung besondere Herausforderungen, wie die Erkennung von Sozialbetrug mit Hilfe elektronischer Medien und der Schutz kritischer Infrastruktur mittels Cyber Sicherheit. Diesen Herausforderungen sollte durch modernste zur Verfügung stehende Mittel und durch ein breites Zusammenwirken im Rahmen eines Gesamtkonzepts begegnet werden. (Vortrag an den Ministerrat vom 1. März 2011 mit dem Aspekt „Daten nützen und schützen“)

4.2 Der RH bewertete die Zielvorgaben zu den Verwaltungsreforminitiativen der Bundesregierung zur Nutzung zentraler Register und den damit möglichen Entlastungen für die Bürger und Wirtschaft sowie die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren als zweckmäßig. Er wies auf die Herausforderungen zum Schutz der in den Registern der Sozialversicherung gespeicherten Daten hin.

Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Bei der Gebarungsüberprüfung stellte der RH Handlungsbedarf hinsichtlich Sicherheit des Datenaustausches, der Möglichkeit der Nutzung von Daten für die Früherkennung von Sozialbetrug sowie der für den Sozialversicherungsbereich übergreifend geltenden Sicherheitsstandards (Cyber Sicherheit) im IT-Bereich (Cyber Raum) fest. Der RH wies dazu insbesondere auf seine Empfehlungen zum Datenaustausch mittels bPK (TZ 8), zur Früherkennung von Scheinfirmen (TZ 10), zur fehlenden gesetzlichen Regelung bezüglich Cyber Sicherheit (TZ 13) und zur notwendigen Errichtung eines Sozialversicherungs CERT (TZ 15) hin.

Generelle Problemlage bei Registern

Verwaltungs-
vereinfachung und
One-Stop-Shop

- 5.1** Die Bundesregierung beschloss im Ministerratsvortrag vom 8. April 2009 für ausgewählte Lebensbereiche, darunter Geburt, Eheschließung und Todesfall, Maßnahmen umzusetzen, die zu einer raschen Entlastung der Bürger führen.

Die geforderte Verwaltungsvereinfachung zeigte sich dadurch, dass z.B. bei Geburt, Eheschließung und Todesfall die Daten von der jeweiligen Personenstandsbehörde (Standesamt) erfasst und im jeweiligen lokalen Register eingetragen wurden. Die jeweilige Personenstandsbehörde war zumeist in der Lage, die Daten mit allen versicherungsrechtlichen Angaben an den Datenverbund des Hauptverbands und damit an den zuständigen Sozialversicherungsträger zu melden. Im Jahr 2012 erfolgten 77 % der diesbezüglichen Meldungen an die Sozialversicherungsträger elektronisch; 23 % der Meldungen erforderten einen getrennten Behördenweg des Bürgers zur Erfassung der Daten beim jeweiligen Sozialversicherungsträger. Die betroffenen Personenstandsbehörden waren technisch nicht in der Lage, die Daten elektronisch zu übermitteln.

Mit der geplanten Umsetzung des Zentralen Personenstandsregisters (ZPR) bis Ende 2013 sollten von den Personenstandsbehörden alle Änderungen von Personenstandsfällen elektronisch vom ZPR in die Zentrale Partnerverwaltung (ZPV) des Hauptverbands übertragen werden. Damit würde die Erfassung der Daten beim jeweiligen Sozialversicherungsträger entfallen.

- 5.2** Der RH sah in der Erfassung einer Geburt durch die jeweilige Personenstandsbehörde sowie der elektronischen Übertragung der Daten an die Sozialversicherungsträger für 77 % der Personenstandsfälle das Prinzip des One-Stop-Shops grundsätzlich verwirklicht. Er merkte jedoch kritisch an, dass ein definierter Verwaltungsprozess nicht allen Bürgern

Generelle Problemlage bei Registern

gleichermaßen zur Verfügung stand. Der RH empfahl daher dem Hauptverband, zur vollständigen Umsetzung des One-Stop-Shops von Personenstandsbehörden und Sozialversicherungsträgern die Übernahme der Daten aus dem ZPR der Personenstandsbehörden in die ZPV des Hauptverbands zeitnah umzusetzen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei die Umsetzung der Datenübernahme aus dem Zentralen Personenstandsregister ZPR durch die Sozialversicherungsträger zwar wünschenswert, die Operativsetzung des ZPR jedoch nach Informationen des BMASK verzögert und nunmehr erst für den 1. November 2014 vorgesehen.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbands könnte mit der Umsetzung des ZPR ein wesentlicher Teil der Arbeiten für die zusätzliche Erfassung von Daten beim jeweiligen Sozialversicherungsträger entfallen, allerdings werde dies erst bei tatsächlich vollständiger Anwendbarkeit des ZPR der Fall sein. Solange nicht alle Personendatensätze im ZPR vorhanden seien, sei eine vollständige Nutzung des ZPR nicht möglich. Nach Informationen des Hauptverbands werde dies – wegen der notwendigen Rückerfassungsarbeiten – noch Jahre dauern.

- 5.4** Der RH entgegnete dem Hauptverband, dass technische Vorbereitungen seinerseits unabhängig von einer verspäteten Umsetzung des ZPR möglich seien. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Konsistenz der Daten

- 6.1** Unter Datenkonsistenz versteht der RH die Widerspruchsfreiheit der Datenbestände eines Registers gegenüber anderen mit gleichartigen Datenfeldern. Ein Datenabgleich der Register der Sozialversicherung mit anderen staatlichen Registern war grundsätzlich nicht vorgesehen. Ein Abgleich der Daten der ZPV des Hauptverbands bezüglich der Namensschreibweise natürlicher Personen mit dem Zentralen Melderegister (ZMR) und den Registern der Personenstandsbehörden war nicht vorgesehen. Fallweise lagen der Sozialversicherung Dokumente vor, die den aktuellen Einträgen in den anderen Registern widersprachen.
- 6.2** Der RH hatte in seinem Bericht zur Verwaltungsreforminitiative Register der Bundesverwaltung (Reihe Bund 2012/5, TZ 5) einen Paradigmenwechsel von der isolierten Sicht einzelner Register zu einer nutzenstiftenden Gesamtschau der unterschiedlichen Datensammlungen als notwendig erachtet. Er hatte kritisiert, dass bei abweichender Datenlage kein Abgleich mit der jeweilige Einrichtung durchgeführt wurde.

Der RH empfahl daher dem Hauptverband, bei voneinander abweichender Datenlage Datenkonsistenz herzustellen, indem die zuständigen Einrichtungen, wie Meldebehörde oder Personenstandsbehörde, über den erhobenen Sachverhalt informiert werden.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMASK werde die Bedeutung konsistenter Datenlagen erkannt. Das BMASK wies jedoch darauf hin, dass weder dem Ressort noch dem Hauptverband eine entsprechende Kompetenz zur Herbeiführung einer solchen Vereinheitlichung zukomme.*

6.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass bei abweichender Datenlage ein gemeinsames Vorgehen der jeweiligen Einrichtungen den Abgleich der Daten ermöglichen würde. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Nutzung von
„Führenden Registern“

7.1 Führende Register sind jene, deren Datenqualität als besonders gesichert anzusehen ist, bspw. das ZMR hinsichtlich des Namens oder das Unternehmensregister-Verwaltung hinsichtlich der Unternehmen, Vereine und sonstigen Betroffenen¹ aufgrund der eingehenden Prüfung der erfassten Dokumente und Daten.

Der Hauptverband benötigte für die „Zentrale Partnerverwaltung“ u.a. die Daten zu Unternehmen, Vereinen und sonstigen Betroffenen. Die Daten zu Unternehmen und Vereinen bezog der Hauptverband von einem externen Dienstleister. Der Grund für die Beauftragung eines externen Dienstleisters lag nach Aussage des Hauptverbands an den Anforderungen der Sozialversicherungsträger. Diese benötigten spezielle Suchfunktionen, die vom Firmenbuch (BMJ) und vom Vereinsregister (BMI) zum Zeitpunkt der Implementierung nicht zur Verfügung gestellt wurden. Für die Bereitstellung der Daten wurden an externe Dienstleister im Geschäftsjahr 2012 pauschal 45.000 EUR bezahlt.

Die Statistik Austria führte im Unternehmensregister-Verwaltung (siehe RH-Bericht Reihe Bund 2012/5) alle Unternehmen, Vereine und sonstigen Betroffenen. Auf Anfrage des RH teilte die Statistik Austria mit, dass die vom Hauptverband benötigten Daten durch das Unternehmensregister-Verwaltung bereitgestellt werden könnten. Ebenso wären die durch die Sozialversicherungsträger geforderten Suchfunktionen umsetzbar.

¹ nicht natürliche Personen, die weder im Firmenbuch noch im Vereinsregister erfasst waren (Einzelpersonengesellschaften)

Generelle Problemlage bei Registern

Der Hauptverband und die Statistik Austria führten Gespräche, die eine Übernahme der Daten aus dem Unternehmensregister-Verwaltung in die ZPV zum Ziel hatten. Während der Gebarungüberprüfung wurden vom Hauptverband bereits die Kennziffer des Unternehmensregisters (KUR) und die Klassifizierung nach Wirtschaftszweigen (OENACE) aus dem Unternehmensregister-Verwaltung übernommen.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass die Übernahme der Daten zu Unternehmen, Vereinen und sonstigen Betroffenen aus dem Unternehmensregister-Verwaltung der Strategie des Bundes, „führende Register“ zu nutzen, entspräche. Der RH kritisierte, dass eine Übernahme der Daten aus dem Unternehmensregister-Verwaltung noch nicht erfolgt war. Er empfahl dem Hauptverband, die Daten zu Unternehmen, Vereinen und sonstigen Betroffenen aus dem Unternehmensregister-Verwaltung in die ZPV zu übernehmen. Bei Umsetzung der Empfehlung des RH würde der Hauptverband jährlich 45.000 EUR an den externen Dienstleister einsparen.

Datenabgleich
mittels Personen-
kennzeichens

8.1 Die Umsetzung zentraler Register und der elektronische Datenaustausch über staatliche Tätigkeitsbereiche hinweg verlangten nach einer insgesamt höheren Sicherheit der gespeicherten Daten und einem sicheren elektronischen Datenaustausch. Dazu wurde vom Gesetzgeber das E-GovG beschlossen. Um den entsprechenden datenschutzrechtlichen Grundlagen gerecht zu werden, sollen für natürliche Personen keine einheitlich flächendeckend geltenden Personenkennzeichen² (Identifikatoren) verwendet werden. Um Daten in gesetzlich geregelten Situationen zu einer natürlichen Person aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen zusammenführen zu können, wurde das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) geschaffen.

Die Verwendung der Versicherungsnummer zum Datenaustausch mit anderen Tätigkeitsbereichen als dem Sozialversicherungsbereich war historisch begründet, weil vor der Einführung des bPK zumeist die Versicherungsnummer als eindeutiger Identifikator verwendet wurde. Damit war die Verankerung der Versicherungsnummer in den Materiengesetzen begründet.

Trotz der Einführung des bPK-Systems im Jahr 2004 wurden vom Hauptverband jedoch weiterhin Schnittstellen betrieben, die einen Datenaustausch mit anderen Tätigkeitsbereichen mittels Versicherungsnummer bewerkstelligten.

² Als Personenkennzeichen bzw. eindeutiger Identifikator wird im Sozialversicherungsbereich die Versicherungsnummer verwendet.

Von der Datenschutzkommission wurde in einer Stellungnahme an den RH die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als genereller Identifikator in Zusammenhängen, die mit sozialversicherungsrechtlichen Sachverhalten nichts zu tun haben, als unzulässig bezeichnet, es sei denn, es gebe eine gesetzliche Ermächtigung. Zum Zweck der Sicherung der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen hätte eine Verschlüsselung der Versicherungsnummer – bei Übertragung über den Tätigkeitsbereich der Sozialversicherung hinaus zu erfolgen.

8.2 Der RH bewertete die Verwendung der Versicherungsnummer als eindeutigen Identifikator bei der Übertragung von personenbezogenen Daten als nicht ausreichenden Schutz vor der Zuordnung durch Unbefugte. Er empfahl dem Hauptverband, für den Datenaustausch mit anderen Tätigkeitsbereichen, die keine gesetzliche Ermächtigung zur Übertragung der Versicherungsnummer hatten, zukünftig die Verwendung des bPK vorzusehen. Der RH empfahl dem Hauptverband weiters, die Versicherungsnummer – falls unumgänglich – über den Tätigkeitsbereich der Sozialversicherung hinaus nur noch verschlüsselt zu übertragen.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMASK stimme dieses vollinhaltlich zu, dass die Verwendung der Sozialversicherungsnummer zur Personenidentifikation grundsätzlich nicht wünschenswert sei. Nach Meinung des BMASK dürfte eine derartige Vorgangsweise auch der österreichischen E-Government Strategie widersprechen und sollte daher möglichst vermieden werden. Anzustreben sei vielmehr eine durchgehende Verwendung des bereichsspezifischen Personenkennzeichens (bPK), wobei hier allerdings insbesondere der jeweilige Materiengesetzgeber aufgerufen sei, eine Änderung der entsprechenden Rechtslage herbeizuführen.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbands hätte dieser keine Rechtsgrundlage dafür, andere Stellen zu veranlassen, das bPK-Konzept umzusetzen, weil der Datenaustausch öffentlicher Stellen zu wesentlichen Teilen auf den Regeln für Amtshilfe beruhe. Der Hauptverband sei jedenfalls dazu bereit, das bPK-Konzept umzusetzen und habe dies in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria für die Vollziehung der Volkszählungsregeln (Registerzählung) bereits erfolgreich bewiesen. Daher liege es nicht am Hauptverband, wenn andere Stellen dieses Konzept nicht benützen, abgesehen davon, dass der Gesetzgeber selbst in manchen Gesetzen ausdrücklich die Sozialversicherungsnummer als eindeutigen Identifikator vorsieht.

Generelle Problemlage bei Registern

Schnittstellen

- 9.1** Der Hauptverband hatte in der ZPV natürliche Personen mit dem bPK ausgestattet. Die vom Hauptverband betriebenen Schnittstellen, die zur Datenübertragung über den Tätigkeitsbereich der Sozialversicherung hinaus genutzt wurden, unterstützten bis auf die Schnittstelle zur Statistik Austria nicht den Datenaustausch mittels bPK. Somit war eine kurzfristige Umstellung von der Versicherungsnummer auf das bPK seitens des Hauptverbands technisch nicht möglich.
- 9.2** Der RH empfahl dem Hauptverband, alle Schnittstellen des Hauptverbands zu anderen Tätigkeitsbereichen bei anstehenden Weiterentwicklungen mit der Möglichkeit zur Nutzung des bPK auszustatten.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMASK stimme dieses der Empfehlung des RH vollinhaltlich zu.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbands werte dieser die mehrfachen Verweise des RH auf das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) positiv und sei auch bereit, diese Personenkennzeichen umfassend zu verwenden. Das sei allerdings nur dann möglich, wenn auch die anderen betroffenen Stellen das bPK-Konzept umsetzen würden, was nach den praktischen Erfahrungen des Hauptverbands noch bei Weitem nicht bei allen Dienststellen (des Bundes, der Länder, Gemeinden und anderer öffentlich-rechtlichen Körperschaften) der Fall sei.

- 9.4** Der RH verwies auf die vom Hauptverband betriebenen Schnittstellen, die bis auf die Schnittstelle zur Statistik Austria nicht den Datenaustausch durch bPK unterstützten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Sozialbetrug durch Scheinfirmen

Früherkennung von Scheinfirmen

- 10.1** Das BMASK, der Hauptverband, das BMF, das BMJ und das BMI beschäftigten sich in interministeriellen Arbeitsgruppen mit Möglichkeiten, wie systematischer Sozialbetrug – besonders jener mittels Scheinfirmen – unter anderem durch die Nutzung von Daten aus den Registern der Sozialversicherung und der Verknüpfung mit anderen Registern der öffentlichen Verwaltung erkannt und verhindert werden könnte.

Nach Schätzung des BMF wurden rd. 300 derartige Scheinfirmen pro Jahr gegründet, wodurch es zu einem potenziellen Schaden durch Abgaben- und Beitragsausfälle von rd. 300 Mio. EUR³ kam.

³ Lohnabgaben (z.B. Beiträge an die Gebietskrankenkassen), teilweise auch Umsatzsteuerausfälle

Das BMASK beauftragte im Februar 2010 ein Forschungsprojekt⁴ „Sozialbetrug, auch im Zusammenhang mit Lohn- und Sozialdumping“, um Sachverhalte und Problemlagen zu typisieren, woraus Lösungsansätze zur Vermeidung von Abgabenhinterziehung bzw. zur erfolgreichen Rechtsverfolgung zu erarbeiten waren. Im März 2012 wurde hierzu ein Endbericht vorgelegt.

Das Forschungsprojekt zeigte unter anderem, dass sich speziell im Bau- und Baunebengewerbe in den letzten Jahren eine spezielle Form der organisierten Abgaben-⁵ und Steuerhinterziehung mittels Scheinfirmen etabliert hatte. Dabei wurden Firmen gegründet, die zwar formal als Gesellschaft im Firmenbuch existierten, jedoch keinerlei Vermögenswerte aufwiesen. Die Studie führte aus, dass solche Scheinfirmen bspw. hunderte Dienstnehmer innerhalb weniger Wochen bei der Sozialversicherung angemeldet hatten, aber letztendlich keine Lohnnebenkosten abgeführt wurden. Musste in der Folge über eine derartige Firma ein Konkursverfahren eingeleitet werden, konnten die offenen Forderungen der Sozialversicherung bzw. Finanz (wie auch jene der sonstigen Gläubiger) nicht bedient werden, weil keine Eigenwerte vorhanden waren. Die Dienstnehmer derartiger Scheinfirmen waren bei Kontrollen der Baustellen ordnungsgemäß angemeldet bzw. sozialversichert und konnten im Bedarfsfall auch alle Leistungen der Sozialversicherung⁶ in Anspruch nehmen, obwohl Lohnnebenkosten nicht abgeführt wurden.

Im Endbericht des Forschungsprojekts wurden neben Vorschlägen zur Verschärfung von Rechtsnormen auch organisatorische Empfehlungen formuliert. Dabei wurde die Früherkennung von Betrug und Missbrauch bei Scheinfirmen als essenziell dargestellt und unter anderem empfohlen, Softwarelösungen auszuarbeiten, die mittels verschiedener Indikatoren die Einrichtung einer Scheinfirma möglichst frühzeitig erkennen lassen. Eine Gebietskrankenkasse beschäftigte sich aktuell mit einer derartigen automationsunterstützten Methodik, mit deren Hilfe anhand auffälliger Muster bei festgelegten Merkmalen⁷ verdächtige Firmen detektiert werden konnten. Bei anderen Sozialversicherungsträgern kamen derartige Methoden hingegen noch nicht zum Einsatz.

⁴ Endbericht der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien (Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf, Univ.-Prof. Dr. Sabine Kirchmayr-Schlieselberger, Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Michaela Windisch-Graetz, Mag. Martin Meissnitzer): „Sozialbetrug, auch im Zusammenhang mit Lohn- und Sozialdumping“

⁵ Kranken-, Unfall-, Pensionsversicherungs-, Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Zuschläge an die Bauarbeiter-Urlaubs- u. Abfertigungskasse (BUAK)

⁶ Leistungen der Kranken-, Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung

⁷ bspw. Firmenname, Firmensitz, Anzahl der Dienstnehmer, Branche, Meldemorale, Beitragsrückstand

Sozialbetrug durch Scheinfirmen

- 10.2** Der RH erachtete die Früherkennung von geplantem Sozialbetrug mittels Scheinfirmen als essenziell zur Reduktion des Einnahmenschwunds für die öffentliche Hand. Er wies kritisch darauf hin, dass bisher keine weitergehenden Initiativen gesetzt wurden. Er empfahl daher dem Hauptverband, gemeinsam mit dem BMASK mögliche Indikatoren bezüglich Aktivierung einer Scheinfirma zu definieren und die Register der Sozialversicherung auf diese – unter Beachtung des Datenschutzes und der rechtlichen Rahmenbedingungen – automationsunterstützt auszuwerten.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMASK werde eine Arbeitsgruppe mit den Sozialpartnern und dem Hauptverband eingerichtet, die sich mit dem Sozialbetrug durch Scheinfirmen bzw. mit der Früherkennung von Scheinfirmen befassen werde. Die Arbeitsgruppe solle auch die Empfehlungen des RH diskutieren. Das BMASK verwies weiters auf das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018, wo im Kapitel 01 Wachstum und Beschäftigung in Österreich unter anderem auch Maßnahmen gegen Scheinanmeldungen angeführt seien.*
- 11.1** Aus dem Endbericht zum Forschungsprojekt ging hervor, dass die Anwendung einer automationsunterstützten Auswertung von Indikatoren zur Erkennung von Sozialbetrug wesentlich von den zur Verfügung stehenden Dateninhalten und deren Datenaktualität abhängt. Es zeigte sich, dass nicht alle hierfür notwendigen Daten erfasst bzw. rechtzeitig erfasst wurden.

So wurde bspw. um einen besseren Überblick hinsichtlich neu beginnender Baustellen zu gewinnen und so die Baustellenkontrollen für die Betrugsbekämpfung zu erleichtern, im Juli 2011 eine Novelle zum Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz mit dem Ziel verabschiedet, eine Baustellendatenbank durch die Urlaubs- und Abfertigungskasse einzurichten.

Arbeitgeber waren verpflichtet, für Baustellen, deren Dauer fünf Arbeitstage überschritt, Angaben zur Lage der Baustelle, zum Zeitpunkt des Arbeitsbeginns, zu Art und Umfang der Arbeiten, zur voraussichtlichen Anzahl der Beschäftigten und den Namen der vorgesehenen Aufsichtsperson zu melden. Daten zu den ausführenden Dienstnehmern, wie bspw. Name und Versicherungsnummer, waren nicht zu melden bzw. zu erfassen. Im Endbericht des erwähnten Forschungsprojekts findet sich hierzu der Hinweis, dass auch die Erfassung der aktuell tätigen Dienstnehmer in der Baustellendatenbank zu prüfen wäre, um die Früherkennung von Scheinfirmen zu verbessern.

Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

11.2 Der RH beanstandete die unvollständige und nicht rechtzeitige Erfassung von Indikatoren geplanten Sozialbetrugs. Er empfahl dem Hauptverband, gemeinsam mit dem BMASK jene von Experten zur Früherkennung geplanten Sozialbetrugs (Scheinfirma) definierten Indikatoren (Daten) zeitgerecht in die Register einzutragen. Notwendigenfalls wäre ein diesbezüglicher Gesetzesvorschlag an den Gesetzgeber heranzutragen.

Cyber Sicherheit

Allgemeines

12.1 Für den Begriff Cyber Sicherheit besteht keine gesetzliche Definition. Nachfolgend wird die in der Bundesverwaltung gängige Beschreibung „Cyber Sicherheit ist die Summe aller Maßnahmen, die Bedrohungen, Angriffe und Schädigungen aus modernen Netzwerken und Online-diensten verhindern sollen“ übernommen.

Die Österreichische Bundesregierung verfolgte das Ziel, die Cyber Sicherheit in Österreich zu heben. Dazu beschloss der Ministerrat im März 2008 das „Programm zum Schutz kritischer Infrastruktur“. In diesem wurde die „Aufrechterhaltung des Sozialsystems und der Verteilungssysteme als kritische Infrastruktur⁸“ angeführt und somit die wesentliche Bedeutung für die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Funktionen hervorgehoben. Politik und Verwaltung sind für die Gestaltung der Rahmenbedingungen verantwortlich, damit ein klar definiertes Schutzniveau erreicht wird.“

Im Mai 2012 beschloss der Ministerrat zudem ein „Cyber Security Gesamtkonzept“ und im März 2013 ein umfassendes und proaktives Konzept „Österreichische Strategie für Cyber Sicherheit“. Ziel war die Einbindung strategisch relevanter Betreiber von kritischer Infrastruktur zur Gewährleistung der Cyber Sicherheit unter breiter Einbindung von Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft.

Ein auf den Ministerratsbeschlüssen basierendes Konzept zur Aufrechterhaltung der kritischen Infrastruktur und der Verteilungssysteme sowie ein Cyber Sicherheitskonzept für die Sozialversicherung waren nicht vorhanden.

⁸ Die Störung oder Zerstörung kritischer Infrastruktur hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit, Sicherheit oder das wirtschaftliche soziale Wohl der Bevölkerung oder die effektive Funktionsweise staatlicher Einrichtungen.

Cyber Sicherheit

12.2 Der RH stimmte der Einschätzung, die Aufrechterhaltung des Sozialsystems und der Verteilungssysteme als kritische Infrastruktur anzusehen, zu. Er bemerkte jedoch kritisch, dass der Hauptverband im Bereich der Sozialversicherung keine zentralen Strukturen und umfassenden Maßnahmen zur Erreichung eines definierten Schutzniveaus hinsichtlich des Bereichs Cyber Sicherheit setzte. Er empfahl daher dem Hauptverband, gemeinsam mit dem BMASK zur Abwehr und Bewältigung von Cyber Sicherheitsvorfällen eine umfassende Cyber Sicherheitsstrategie für den Sozialversicherungsbereich zu erarbeiten und umzusetzen.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMASK würden umgehend Gespräche mit dem Hauptverband aufgenommen, um gemeinsam geeignete Maßnahmen zur Umsetzung einer Cyber-Sicherheitsstrategie zu prüfen und zu entwickeln.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbands würden die Ausführungen zur Cyber Security berücksichtigt und als wertvoller Auftrag zur Weiterarbeit an diesem Thema betrachtet.

Cyber Sicherheit in der Sozial- versicherung

13.1 Im Bereich der Sozialversicherung wurden Teilaspekte der Cyber Sicherheit in Arbeitsgruppen behandelt. Eine verpflichtende Teilnahme bzw. Übernahme von Sicherheitsstandards durch die Sozialversicherungsträger bestand nicht.

Institutionalisierte Strukturen der Cyber Sicherheit, wie die Einsetzung von Steuerungsgruppen und die Einsetzung eines Computer Emergency Response Teams sowie die Risikobeurteilung, die Vorgabe von Mindestsicherheitsstandards, das Umsetzen von Krisenmanagement und Kontinuitätsplänen unter Einbindung externer Experten etc. waren nicht vorhanden. Ein Handbuch zur IT-Sicherheit lag vor, war aber von der Trägerkonferenz noch nicht beschlossen worden.

Ziel des Datenschutzgesetzes 2000 (DSG 2000) war der Schutz personenbezogener Daten sowie die Datensicherheit. Die Datenschutzverordnung (SV-DSV) für die gesetzliche Sozialversicherung bezog sich auf das DSG 2000 und enthielt auch Vorgaben zu Datensicherheitsmaßnahmen. Maßnahmen im Rahmen der Cyber Sicherheit unterstützten zwar auch diese gesetzlichen Vorgaben des DSG 2000, der Fokus der Cyber Sicherheit sollte aber auf dem Erhalt der Funktionalität der Systeme und der Abwehr von Angriffen liegen.

Eine gesetzliche Regelung zur Umsetzung einer Gesamtstrategie zur Cyber Sicherheit in der Sozialversicherung bestand nicht.

13.2 Der RH kritisierte die fehlende Gesamtstrategie zur Cyber Sicherheit, weil eine solche zur Bewältigung kritischer Vorfälle im IT-Bereich der Sozialversicherung unverzichtbar ist. Außerdem kritisierte er, dass das BMASK bisher keine diesbezügliche gesetzliche Regelung angeregt hatte. Er empfahl daher dem BMASK, eine gesetzliche Regelung zur zentralen Umsetzung einer Cyber Sicherheitsstrategie in der Sozialversicherung an den Gesetzgeber heranzutragen.

Maßnahmen zur
Cyber Sicherheit

14.1 Cyber Sicherheit bestand aus IT-Bereichen, die unter anderem

- sich allgemein mit Computersicherheit beschäftigten,
- kritische Infrastruktur definierten,
- IT-Sicherheitsrisiken dokumentieren,
- IT-Sicherheitsrisiken abschätzten,
- Bedrohungsszenarien entwarfen,
- präventive Maßnahmen erarbeiteten,
- Lösungen für konkrete Vorfälle erarbeiteten,
- im Anlassfall Vorortunterstützung anboten,
- als Koordinatoren bei Vorfällen mitwirkten,
- Warnungen vor Sicherheitslücken herausgaben,
- im CERT-Verbund Informationen austauschten,
- Sicherheits- und Schutzstandards entwarfen,
- Kontinuitätspläne entwickelten,
- Kommunikationsstrategien für den Ernstfall entwarfen und
- Schulungen veranstalteten.

In der Sozialversicherung befassten sich unterschiedliche Arbeitsgruppen mit einzelnen Aspekten der Cyber Sicherheit. Die Sozialversicherungsträger wirkten in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, aber nicht alle Sozialversicherungsträger in allen Arbeitsgruppen. Die Arbeits-

Cyber Sicherheit

gruppen konnten zwar nicht von Einzelnen blockiert werden, die Ergebnisse waren aber auch nicht zwingend umzusetzen. Eine Gesamtstrategie zur Cyber Sicherheit war nicht vorhanden.

- 14.2** Der RH stellte kritisch fest, dass eine Gesamtstrategie zur Cyber Sicherheit in der Sozialversicherung fehlte. Er empfahl dem Hauptverband, die Inhalte der Cyber Sicherheit nach Priorität gereiht aufzuarbeiten und verbindlich umzusetzen.

Computer Emergency Response Team (CERT) in der Sozialversicherung

- 15.1** Das BKA installierte und finanzierte das sogenannte Government Computer Emergency Response Team (GovCERT). Dieses beschäftigte sich mit dem operativen Bereich der Sicherheit von Computersystemen und des Internets sowie dem Schutz von kritischer Infrastruktur für den staatlichen Bereich. Es diente als Anlaufstelle in Fragen der IT-Sicherheit sowie für präventive und reaktive Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Der Hauptverband war Partner des GovCERT und beteiligte sich an Arbeitsgruppen. Innerhalb der Sozialversicherung beschäftigten sich Arbeitsgruppen mit Aspekten der Cyber Sicherheit. IT-Sicherheitsfachleute, welche die Aufgaben eines Sozialversicherungs CERT als Kernaufgabe für die Sozialversicherung wahrgenommen hätten, gab es nicht.

- 15.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass bisher keine operative IT-Sicherheitsgruppe, die sich mit der Cyber Sicherheit in der Sozialversicherung zu beschäftigen hätte, eingerichtet war. Er empfahl dem Hauptverband, zur operativen Bearbeitung der Cyber Sicherheitsbereiche in der Sozialversicherung ein Sozialversicherungs CERT (SV-CERT) einzurichten. Dieses wäre im Rahmen der Zielsteuerung als verbindliche Struktur zu definieren und in Abstimmung mit dem BMASK der Trägerkonferenz zur Beschlussfassung vorzulegen, um den Schutz der kritischen Infrastruktur zu verbessern.

Krisenmanagement und Kontinuitätspläne

- 16.1** Der Ministerratsvortrag vom Mai 2012 „Cyber Security Gesamtkonzept“ befasste sich mit einer „Österreichischen Strategie zur Cyber-Sicherheit“. Ziel war die Erstellung einer Cyber Sicherheits-Risikoanalyse der verschiedenen Sektoren der kritischen Infrastruktur unter breiter Einbindung von Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft.

Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Im Rahmen eines Risikomanagements waren die möglichen Krisenfälle zu analysieren, bewerten, überwachen und Kontinuitätspläne zu entwickeln. Kontinuitätspläne beinhalteten die Entwicklung von Strategien, welche die Tätigkeiten und Prozesse einer kritischen Infrastruktur im Falle einer Unterbrechung vor ernsthaften Schäden schützen sollten und alternative Abläufe ermöglichten. Aufbauend auf den Ergebnissen waren Strategien und Prozesse zur Bewältigung der Krisenfälle zu entwerfen und Krisenübungen durchzuführen.

Laut Aussage des Hauptverbands bestanden spezifische Kontinuitätspläne von Sozialversicherungsträgern, der IT-Services der Sozialversicherung GmbH (IT-SV GmbH) und der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. – SVC sowie der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt. Ein die Sozialversicherung übergreifendes Krisenmanagement und Kontinuitätspläne waren jedoch nicht vorhanden.

Die IT-SV GmbH hatte ein aktives Betriebskontinuitätsmanagement mit jährlichen Übungen geschaffen. Nach Meinung des Hauptverbands könnte dieses zu einem übergreifenden Cyber Sicherheit-Krisenmanagement ausgebaut werden.

16.2 Der RH bemerkte kritisch, dass ein zentrales Krisenmanagement und zentrales Kontinuitätsmanagement zur Bewältigung etwaiger Angriffe auf die IT-Infrastruktur der Sozialversicherung fehlte. Er empfahl dem Hauptverband, ein für die Sozialversicherung übergreifendes Krisenmanagement einzurichten. Dieses hätte die Risikoanalysen zu erstellen, Kontinuitätspläne zu entwickeln und Krisenübungen durchzuführen.

Sicherungs- und
Schutzstandards

17.1 Die zentralen Dienstleister der Sozialversicherung (IT-Services der Sozialversicherung GmbH, Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. – SVC) hatten definierte Schutzstandards. Trotz der Maßnahmen dieser zentralen IT-Dienstleister bestand auch aus Sicht des Hauptverbands „aufgrund der vorhandenen Schnittstellen zu den dezentralen, sicherheitstechnisch nicht harmonisierten Bereichen ein nicht zu unterschätzendes und nicht einschätzbares Risikopotential“.

Zentral koordinierte und einheitliche Schutz- und Sicherheitsstandards der Einrichtungen der Sozialversicherung waren nicht vorhanden. Nicht ausreichend IT-technisch gesicherte Einrichtungen in der Sozialversicherung konnten aufgrund nicht erhobener Daten durch den Hauptverband nicht erkannt werden.

Cyber Sicherheit

- 17.2** Der RH merkte kritisch an, dass in den nicht einheitlichen Sicherungs- und Schutzstandards der Sozialversicherung ein erhöhtes Risiko bestand. Er empfahl dem Hauptverband, Sicherungs- und Schutzstandards für die Einrichtungen der Sozialversicherung vorzusehen, dem jeweiligen Aufgabengebiet und den verwendeten Daten anzupassen und deren verbindliche Kontrolle einzurichten.
- Meldepflicht bei kritischen Vorfällen**
- 18.1** Angriffe auf Systeme der Sozialversicherung, erfolgte Schädigungen sowie erfolgreiche unbefugte Zugriffe wurden nicht zwingend an einen zentralen Dienstleister kommuniziert. An den Hauptverband gemeldete Cyber Sicherheitsvorfälle wurden nicht anhand definierter Strukturen und Prozesse an alle potenziell gefährdeten Einrichtungen der Sozialversicherung gemeldet.
- 18.2** Der RH hob kritisch hervor, dass Cyber Sicherheitsvorfälle nicht zwingend zu dokumentieren und weiterzuleiten waren und somit entsprechende Maßnahmen nicht immer erarbeitet werden konnten. Er empfahl dem Hauptverband, eine Meldepflicht bei Cyber Sicherheitsvorfällen für alle Einrichtungen der Sozialversicherung verbindlich vorzusehen. Die Bewertung bzw. Einstufung des jeweiligen IT-Sicherheitsvorfalls sollte den zuständigen Sicherheitsfachleuten des einzurichtenden SV-CERT vorbehalten sein. Anhand definierter Strukturen und Prozesse wären alle potenziell gefährdeten Einrichtungen der Sozialversicherung zu informieren und entsprechende Maßnahmen zu empfehlen.
- Sensibilisierung der Mitarbeiter**
- 19.1** Die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter bildete eine zentrale Aufgabe zur Vermeidung von Risiken im Umgang mit der IT-Infrastruktur. Die IT-SV GmbH versendete zu diesem Zweck regelmäßig Awareness-Letters und übermittelte diese an alle Mitarbeiter der Sozialversicherung. Die Sozialversicherungsträger boten den Mitarbeitern Schulungen zum sicheren Umgang mit der IT-Infrastruktur an. Vorgaben für die Sozialversicherungsträger zu Inhalt, Umfang und Zeitabständen zwischen den Schulungen bestanden nicht.
- 19.2** Der RH anerkannte die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter der Sozialversicherung mittels Awareness-Letters. Er kritisierte jedoch die fehlenden Vorgaben zu Inhalt, Umfang und Zeitabständen zwischen den Schulungen. Er empfahl dem Hauptverband, die Mitarbeiter der Sozialversicherungsträger im Umgang mit der IT-Infrastruktur weiterhin auf mögliches Fehlverhalten zu sensibilisieren und in regelmäßigen Abständen zentral koordinierte und abgestimmte Schulungsinhalte vorzusehen.



Cyber Sicherheit

BMASK

Register im Hauptverband der
österreichischen Sozialversicherungsträger

- Katastrophenübungen**
- 20.1** Bei den bisherigen Katastrophenübungen und Simulationen durch das GovCERT beschränkte sich das Aufgabengebiet zur Abwehr von Cyber Sicherheitsvorfällen auf die Bundesverwaltung. Die Besonderheiten von Bedrohungsszenarien in der Sozialversicherung wurden nicht eigens betrachtet. Der Hauptverband beauftragte eine Fachhochschule sowie Hersteller von Sicherheitsprodukten zur Überprüfung der zentralen IT-Einrichtungen der Sozialversicherung, simulierte Angriffe durchzuführen. Katastrophenübungen, die eine Beeinträchtigung weiter Teile der IT der Sozialversicherung zum Inhalt hatten, wurden nicht durchgeführt.
- 20.2** Der RH sah in simulierten Angriffen durch externe Beauftragte einen ersten Schritt zur Umsetzung einer Sicherheitsstrategie und deren Überprüfung. Gleichzeitig wies der RH kritisch darauf hin, dass gerade die für den Hauptverband erforderlichen Katastrophenübungen, die eine Beeinträchtigung weiter Teile der Sozialversicherung zum Inhalt hätten, jedoch nicht durchgeführt wurden. Er empfahl dem Hauptverband, IT-Sicherheitsfachleute der Sozialversicherungsträger verbindlich anhand von Katastrophenübungen zu schulen.
- Getroffene Maßnahme**
- 21** Der Hauptverband kam der Empfehlung des RH, die an die Datenschutzkommission bereits übermittelten DVR-Meldungen auf Aktualität zu überprüfen und allenfalls erforderliche Änderungen zu melden, bereits während der Überprüfung durch den RH an Ort und Stelle nach.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

(1) Es wäre eine gesetzliche Regelung zur zentralen Umsetzung einer Cyber Sicherheitsstrategie in der Sozialversicherung an den Gesetzgeber heranzutragen. (TZ 13)

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und BMASK

(2) Mögliche Indikatoren bezüglich Aktivierung einer Scheinfirma wären zu definieren und die Register der Sozialversicherung auf diese – unter Beachtung des Datenschutzes und der rechtlichen Rahmenbedingungen – automationsunterstützt auszuwerten. (TZ 10)

(3) Die von Experten zur Früherkennung von geplantem Sozialbetrug (Scheinfirma) definierten Indikatoren (Daten) wären zeitgerecht in die Register einzutragen. Notwendigenfalls wäre ein diesbezüglicher Gesetzesvorschlag an den Gesetzgeber heranzutragen. (TZ 11)

(4) Zur Abwehr und Bewältigung von Cyber Sicherheitsvorfällen wäre eine umfassende Cyber Sicherheitsstrategie für den Sozialversicherungsbereich zu erarbeiten und umzusetzen. (TZ 3, 12)

(5) Zur operativen Bearbeitung der Cyber Sicherheitsbereiche in der Sozialversicherung wäre ein Sozialversicherungs CERT im Rahmen der Zielsteuerung einzurichten und in Abstimmung mit dem BMASK der Trägerkonferenz zur Beschlussfassung vorzulegen. (TZ 15)

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

(6) Zur gemeinsamen Umsetzung des One-Stop-Shop von Personenstandsbehörden und Sozialversicherungsträgern wäre die Übernahme der Daten aus dem Zentralen Personenstandsregister der Personenstandsbehörden in die Zentrale Partnerverwaltung des Hauptverbands zeitnah umzusetzen. (TZ 5)

(7) Bei voneinander abweichender Datenlage wäre Datenkonsistenz herzustellen. Die zuständigen Einrichtungen wie Meldebehörde oder Personenstandsbehörde wären über den erhobenen Sachverhalt zu informieren. (TZ 6)

(8) Die Daten zu Unternehmen, Vereinen und sonstigen Betroffenen wären aus dem Unternehmensregister-Verwaltung in die Zentrale Partnerverwaltung zu übernehmen. (TZ 7)

(9) Für den Datenaustausch mit anderen Tätigkeitsbereichen, die keine gesetzliche Ermächtigung zur Übertragung der Versicherungsnummer hatten, wäre zukünftig die Verwendung des bereichsspezifischen Personenkennzeichens vorzusehen. (TZ 8)

(10) Die Versicherungsnummer wäre – falls unumgänglich – über den Tätigkeitsbereich der Sozialversicherung hinaus nur noch verschlüsselt zu übertragen. (TZ 8)

(11) Alle Schnittstellen des Hauptverbands zu anderen Tätigkeitsbereichen wären bei anstehenden Weiterentwicklungen mit der Möglichkeit zur Nutzung des bereichsspezifischen Personenkennzeichens auszustatten. (TZ 9)

(12) Die Inhalte der Cyber Sicherheit wären nach Priorität gereiht aufzuarbeiten und verbindlich umzusetzen. (TZ 14)

(13) Für die Sozialversicherung wäre ein Krisenmanagement einzurichten. Dieses hätte die Risikoanalysen durchzuführen, Kontinuitätspläne zu entwickeln und Krisenübungen durchzuführen. (TZ 16)

(14) Sicherungs- und Schutzstandards wären für die Einrichtungen der Sozialversicherung vorzusehen, dem jeweiligen Aufgabengebiet und den verwendeten Daten anzupassen und dessen verbindliche Kontrolle einzurichten. (TZ 3, 17)

(15) Eine Meldepflicht bei Cyber Sicherheitsvorfällen für alle Einrichtungen der Sozialversicherung wäre verbindlich vorzusehen. Die Bewertung bzw. Einstufung des jeweiligen IT-Sicherheitsvorfalls sollte den Sicherheitsfachleuten des Sozialversicherungs CERT vorbehalten sein. Anhand definierter Strukturen und Prozesse wären alle potenziell gefährdeten Einrichtungen der Sozialversicherung zu informieren und entsprechende Maßnahmen zu empfehlen. (TZ 18)

(16) Die Mitarbeiter der Sozialversicherung wären im Umgang mit der IT-Infrastruktur weiterhin auf mögliches Fehlverhalten zu sensibilisieren und in definierten Abständen zentral koordinierte und abgestimmte Schulungen vorzusehen. (TZ 19)

(17) IT-Sicherheitsfachleute der Sozialversicherungsträger wären verbindlich anhand von Katastrophenübungen zu schulen. (TZ 20)



ANHANG

Zentrale Partnerverwaltung (ZPV)

Zentrale Versicherungsdatei (ZVD)

Zugriffsprotokolle (ZUP)

Berechtigungsdatenbank (BERE)

Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts (SozDok)

Amtliche Verlautbarungen (AVI)

Honorarordnungsverwaltung (HONO)

Betriebliche (Mitarbeiter-)Vorsorge im Hauptverband (BMV)

Erstattungskodex Basisdatenbank (EKO-BDB)

Elektronisches Pensionskonto (ePK)

Zentraler Patientenindex (Z-PI)

Leistungsinformation für Versicherte (LIVE)

Familienbeihilfedatenbank (FB)

e-card Konsultationssystem (KONS)

Krankenversicherung – Anspruchsdatenbank (ANSP)

Zentrale Partnerverwaltung (ZPV)

(1) Allgemeines

In der zentralen Partnerverwaltung (ZPV) waren die Stammdaten aller rd. 13,3 Mio. Partner der Sozialversicherungen gespeichert. Im Jahr 2012 erfolgten rd. 2 Mrd. Zugriffe auf die ZPV.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Die ZPV diente zur Erfassung der Stammdaten aller Partner der österreichischen Sozialversicherungen. Dazu zählten die Versicherten, die Dienstgeber und die Leistungserbringer. In der ZPV wurde ein Rollenkonzept verwirklicht, das eine einmalige Anlage der Stammdaten zu einer Person erforderte und die Zuordnung einer oder mehrerer Rollen unterstützte.

(3) Zuständigkeit

Der Hauptverband hatte den gesetzlichen Auftrag, eine zentrale Anlage⁹ zur Aufbewahrung und Verarbeitung der für die Versicherten bzw. den Leistungsbezug bedeutsamen Daten zu führen. Die organisatorische und technische Betriebsführung wurde von der IT-SV GmbH wahrgenommen.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der ZPV für das Jahr 2012 betragen rd. 1,26 Mio. EUR, die Weiterentwicklungskosten rd. 1,51 Mio. EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Stammdaten wurden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung von den Personenstandsbehörden elektronisch direkt an den Hauptverband gemeldet (70 %) oder von den lokalen Sozialversicherungsträgern erfasst. Mit der Umsetzung des ZPR war geplant, Änderungen bei den Stammdaten mittels Änderungsdienstes direkt von den Personenstandsbehörden im Wege des ZPR in die ZPV zu übertragen.

⁹ § 31 Abs. 4 Z 3a ASVG

Abfrageberechtigt waren im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben unter anderem:

- 20.000 Benutzer in den Sozialversicherungen,
- Arbeitsmarktservice (AMS),
- BMI im Bereich Grundversorgung,
- Krankenfürsorgeanstalten,
- Pensionsversicherung,
- Gerichte über die Schnittstelle AJ,
- e-card: Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. - SVC.

Abgefragt wurden Daten im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben unter anderem vom

- Zentralen Melderegister (ZMR),
- Vereinsregister über einen externen Dienstleister,
- Firmenbuch über einen externen Dienstleister,
- Adressregister,
- Zentralen Gewerberegister (ZG).

Zentrale Versicherungsdatei (ZVD)

(1) Allgemeines

In der „Zentralen Versicherungsdatei (ZVD)“ waren alle erforderlichen Versicherungsdaten abgelegt.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Die ZVD umfasste Angaben¹⁰ zu den Versicherungszeiten sowie Sozialversicherungs-Beitragsgrundlagen (bis zur Höchstbeitragsgrundlage) aller Personen in der Pensions-, Kranken-, Unfall- und/oder Arbeitslosenversicherung unter anderem nach dem

- ASVG (unselbständige Beschäftigung als Arbeiter bzw. Angestellter),
- GSVG (selbständige Erwerbstätigkeit),
- BSVG (Erwerbstätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft) und dem
- B-KUVG (Beamte bzw. Bezieher eines Ruhe- oder Versorgungsgenusses).

In der ZVD waren im April 2013

- rd. 92 Mio. Versicherungsverhältnisse,
- rd. 208 Mio. Versicherungszeiten und
- rd. 249 Mio. Beitragsgrundlagen

gespeichert.

Im Jahr 2012 wurden in der ZVD rd. 93 Mio. Änderungen bzw. Eingaben sowie rd. 50 Mio. Abfragen¹¹ durchgeführt.

¹⁰ Daten ab dem Jahr 1920 sind erfasst

¹¹ automatische Verständigungen nicht enthalten

(3) Zuständigkeit

Dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger oblag unter anderem die zentrale Erbringung von Dienstleistungen für die Sozialversicherungsträger¹² sowie die Errichtung und Führung einer zentralen Anlage zur Aufbewahrung und Verarbeitung der für die Versicherung bedeutsamen Daten aller versicherten Personen sowie Leistungsbezieher auf automatisationsunterstütztem Weg (ZVD). Die Dateneinbringung erfolgte durch die einzelnen Sozialversicherungsträger, das AMS und die Krankenfürsorgeanstalten, die auch für die jeweiligen Inhalte verantwortlich waren. Betrieben wurde die ZVD von der IT-SV GmbH.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der ZVD für das Jahr 2012 betragen rd. 2 Mio. EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Die Daten der ZVD standen auch anderen Einrichtungen außerhalb des Sozialversicherungsbereichs zur Verfügung. Auskünfte wurden an Justiz- und Verwaltungsbehörden erteilt, Daten an das BMASK bzw. an die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt weitergegeben sowie ein automatisiertes Meldeverfahren mit dem AMS durchgeführt. Weiters wurden die Daten den Landesregierungen im Zuge eines Meldeverfahrens bezugnehmend auf die Gewährung eines Krankenversicherungsschutzes für Mindestsicherungsbezieher zur Verfügung gestellt.

Für die Datenübermittlungen wurde nicht das bPK, sondern die Sozialversicherungsnummer bereichsübergreifend als eindeutiger Identifikator verwendet.

(6) Zweck des Registers

Die Daten der ZVD dienen innerhalb des Sozialversicherungsbereichs (Hauptverband) unter anderem der Leistungsfeststellung (Pensionsberechnung) der Pensionsversicherungsträger und der Berechnung des Allgemeinen Pensionskontos (ePK) sowie der Feststellung des Krankenversicherungsschutzes (e-card), der Ausgabe von Versicherungs-

¹² § 31 Abs. 4 Z 3a ASVG



verläufen (Versicherungsdatenauszug) und der Berechnung der Rezeptgebührenobergrenze.

Weiters führte der Hauptverband mittels ZVD-Daten interne Berechnungsläufe¹³ durch; ebenso erstellte er Statistiken und Auswertungen.

¹³ Rückerstattungen, Nach- und Rückverrechnungen

Zugriffsprotokolle (ZUP)

(1) Allgemeines

Im Register Zugriffsprotokolle (ZUP) wurden alle Datenzugriffe der Online-Verarbeitungen des Hauptverbands mit Zugriffen auf personenbezogene Daten protokolliert (rd. 9 Mio. Einträge täglich). Im Jahr 2012 wurden rd. 45.000 Abfragen erfasst.

(2) Inhalt und Zweck des Registers

Die Erstellung von Zugriffsprotokollen diene zur möglichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der abgefragten Daten. Das DSGVO 2000 verlangt eine Protokollierung der Datenzugriffe zur Wahrung der Auskunftsrechte Betroffener.¹⁴

(3) Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Registers lag allein beim Hauptverband. Betrieben wurde es von der IT-SV GmbH.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der ZUP für das Jahr 2012 betragen rd. 184.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Die Daten wurden ausschließlich innerhalb des Hauptverbands generiert und Auswertungen an die betroffenen Einrichtungen weitergeleitet.

¹⁴ § 26 DSGVO 2000

Berechtigungsdatenbank (BERE)

(1) Allgemeines

Das Berechtigungssystem für Standardprodukte (BERE) verwaltet in der Datenbank die Zugriffsberechtigungen der Benutzer. Es zählt zusammen mit der ZVD, der ZPV und dem ZUP zur zentralen Versicherungsdatenspeicherung.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

BERE diente zur Authentifizierung und Autorisierung von SV-Mitarbeitern und steuerte damit die Zugriffe auf Daten und Applikationen.

(3) Zuständigkeit

Der Hauptverband war verpflichtet, seine Daten gegen unberechtigte Zugriffe zu schützen, was mit dieser Applikation IT-mäßig umgesetzt wurde. Die organisatorische und technische Betriebsführung wurde von der IT-SV GmbH wahrgenommen.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der BERE für das Jahr 2012 betragen rd. 30.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Alle Datenübermittlungen erfolgten innerhalb des Hauptverbands und steuerten interne Verarbeitungsprozesse.

Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts (SozDok)

(1) Allgemeines

Die SozDok diente zur Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts. Sie enthielt rd. 79.000 Textdokumente, die im Internet abrufbar waren. Gesetzestexte betreffend die Sozialversicherung waren in der SozDok und im RIS zu finden.

(2) Inhalt und Zweck des Registers

Die SozDok stellte allen mit der Materie befassten Einrichtungen aktuelle Informationen zum österreichischen Sozialversicherungsrecht zur Verfügung. Insbesondere diente sie als Zugang zum Sozialrecht auf Detailebene für alle Versicherten, Beitragszahler und Sozialrechtsgisten.

Enthalten waren sämtliche sozialversicherungsrechtlich relevanten Gesetze und Durchführungsverordnungen sowie Entscheidungen, Erlässe, Hinweise auf Gesetzesmaterialien, Protokolle und Hilfslisten. Die SozDok hatte ihren Schwerpunkt in der zeitlichen Aufbereitung der Vorschriften und der Darstellung des Durchführungsrechts. Die SozDok ergänzte die Dokumentation des RIS und die Dokumentationen der Länder.

Zwischen SozDok und RIS bestanden Überschneidungen im Bereich des Sozialversicherungsrechts. Die SozDok stellte jedoch Inhalte zur Verfügung, die im RIS nicht enthalten waren. Es handelte sich hierbei um Verordnungen, Amtliche Verlautbarungen, Arbeitsbehelfe, Weisungen und Vorschriften für die Kassen sowie speziell aufbereitetes EU-Recht. Historisch betrachtet wurde die SozDok vor dem RIS implementiert.

Die verhältnismäßig geringe Anzahl von rd. 1.400 Abfragen jährlich war einerseits darin begründet, dass es sich um eine sehr spezifische Sachmaterie handelte, andererseits konnten Abfragen zum Sozialversicherungsrecht über das RIS erfolgen. Über die Anzahl der RIS-Abfragen zum Sozialversicherungsrecht wurden keine Aufzeichnungen geführt.

(3) Zuständigkeit

Der Hauptverband hatte eine zentrale Dienstleistung zu erbringen,¹⁵ die den Aufbau und die Führung einer Dokumentation des österreichischen Sozialversicherungsrechts im übertragenen Wirkungsbereich nach den Weisungen des BMASK umfasste. Die organisatorische und technische Betriebsführung wurde von der IT-SV GmbH wahrgenommen.

(4) Kosten

Die SozDok wurde jeweils zur Hälfte vom Hauptverband und vom BMASK finanziert. Die Betriebs- und Wartungskosten der SozDok für das Jahr 2012 betragen rd. 168.000 EUR. Der Anteil des Hauptverbands betrug 84.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Die SozDok wurde inhaltlich vom Hauptverband geführt. Alle Datenübermittlungen aus der SozDok erfolgten im Wege von Online-Abfragen unter www.sozdok.at und im Behördenintranet über <http://sozdok.sozvers.at>.

¹⁵ § 31 Abs. 4 Z 4 ASVG

Amtliche Verlautbarungen (AVI)

(1) Allgemeines

Das Register „Amtliche Verlautbarungen – AVI“ befand sich seit 2002 in Betrieb und wurde von allen Versicherungsträgern genutzt. Mitte 2010 wurde mit der Rückerfassung von Verlautbarungen und Verträgen begonnen. Das Register enthielt rd. 2.700 Dokumente.

(2) Inhalt und Zweck des Registers

Das Register erfüllte die gesetzliche Vorgabe, wonach der Hauptverband die im Internet zu verlautbarenden Rechtsvorschriften und deren Änderungen jederzeit ohne Identitätsnachweis und gebührenfrei zugänglich zu machen hatte.¹⁶ Alle ab 1. Jänner 2002 verlautbarten Rechtsvorschriften konnten in ihrer verlautbarten Form vollständig und auf Dauer ermittelt werden.

Im Unterschied zum RIS war das AVI auch als Vertragsdokumentation vorgesehen, weil nach dem 3. Sozialrechts-Änderungsgesetz 2009 die vertraglichen Beziehungen zwischen Sozialversicherungsträgern und Mitgliedern der Gesundheitsberufe zu verlautbaren waren. Dazu kamen noch eine Reihe weiterer Regelungen und Festsetzungen der Bundesschiedskommission, die zu veröffentlichen waren. Allfällige Änderungen und Zusatzvereinbarungen wurden laufend kundgemacht. Mit jährlich rd. 15.000 Datenzugriffen wurde das Register hauptsächlich von Sachbearbeitern genutzt.

(3) Zuständigkeit

Das Register AVI wurde vom Hauptverband aufgrund gesetzlicher Vorgaben geführt. Die organisatorische und technische Betriebsführung wurde von der IT-SV GmbH wahrgenommen.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten des Registers AVI für das Jahr 2012 betragen rd. 141.000 EUR.

¹⁶ § 31 Abs. 4 Z 6 ASVG



(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Das Register AVI wurde inhaltlich vom Hauptverband befüllt. Die Dokumente wurden im Hauptverband aufbereitet und an die IT-SV GmbH auf elektronischem Wege weitergeleitet und dort in die AVI gespeichert. Alle Datenübermittlungen aus dem Register AVI erfolgten im Wege von Online-Abfragen unter www.avsv.at.

Honorarordnungsverwaltung (HONO)

(1) Allgemeines

Die Honorarordnungsverwaltung (HONO) diente der Zuordnung von Tarifpositionen der einzelnen Versicherungsträger zu Leistungen. Sie umfasste 1,4 Mio. Datensätze.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Die HONO stellte für alle Fachbereiche der KV-Träger eine einheitliche Oberfläche dar, um Metatarifpositionen¹⁷ anzulegen, zu ändern und Leistungspositionen zuzuordnen zu können. Sie ermöglichte die Zuordnung von Leistungskatalogen unterschiedlicher KV-Träger über alle Leistungsbereiche¹⁸ hinweg. Durch diese Zuordnung konnten die Leistungskataloge der KV-Träger sozialversicherungs- bzw. bundesweit vereinheitlicht und vergleichbar gemacht werden.

Die HONO ermöglichte eine Verknüpfung der Metatarifpositionen zu den entsprechenden Positionen im Katalog ambulanter Leistungen, wodurch eine Dokumentation ambulanter Leistungen im Bereich der Krankenanstalten¹⁹ und im Bereich der niedergelassenen Versorgung²⁰ erstellt werden konnte.

Der Hauptverband führte rd. 8.500 Metatarifpositionen, welchen die 140.000 Trägerpositionen zugeordnet wurden.

(3) Zuständigkeit

Die HONO wurde organisatorisch vom Hauptverband geführt. Die technische Betriebsführung wurde von der IT-SV GmbH wahrgenommen.

¹⁷ Bei einer Metatarifposition handelt es sich um einen Überbegriff, der sozialversicherungsweit mehrere gleichartige Leistungen beschreibt.

¹⁸ Unter Leistungsbereiche fallen niedergelassene Ärzte, Zahnärzte, Ambulatorien/Institute, Heilbehelfsmittel, Transportwesen und nichtärztliche Gesundheitsberufe.

¹⁹ intramuraler Bereich

²⁰ extramuraler Bereich

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der HONO für das Jahr 2012 betragen rd. 432.000 EUR, die Weiterentwicklungskosten rd. 358.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Die Metatarifpositionen in der HONO wurden von den Fachabteilungen im Hauptverband angelegt, erstellt oder zugeordnet. Datenübermittlungen in die HONO erfolgten aus den Abrechnungssystemen ALVA²¹ und NOVA²². Aus der HONO wurden Daten in das Data Warehouse der KV-Träger sowie des Hauptverbands übermittelt.

²¹ ALVA steht für „automatisiert Leistungen von Vertragspartnern abrechnen“ und stellt das Standardprodukt zur Abrechnung der Gebietskrankenkassen dar.

²² NOVA stellt das Vertragspartnerabrechnungsprogramm der Sondersversicherungsträger dar.

Betriebliche (Mitarbeiter-)Vorsorge im Hauptverband (BMV)

(1) Allgemeines

Der Hauptverband war gesetzlich dazu verpflichtet, bezüglich der Umsetzung der Betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorge (Abfertigung NEU) mitzuwirken. Um dieser Verpflichtung gerecht zu werden, wurden in einer Datenbank²³ alle relevanten Daten hiezu gespeichert und den „Betrieblichen (Mitarbeiter-)Vorsorgekassen – BMV“ als zentrale Sammelstelle zur Verfügung gestellt.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Nachdem die Dienstgeber bzw. Selbstständigen Beitrittsverträge mit einer Betrieblichen Vorsorgekasse abgeschlossen hatten, hatten diese die Verträge an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger weiterzuleiten. In der BMV-Datenbank im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger wurden diese Verträge sowie die zugehörigen Anwartschaftszeiten, Beitragsgrundlagen, Beiträge, Verfügungsansprüche und Verfügungen hiezu gespeichert und sowohl an die jeweilige Betriebliche Vorsorgekasse als auch an den zuständigen Sozialversicherungsträger weitergemeldet.

In der BMV-Datenbank waren auf einem Speicherplatz von rd. 10 Gigabyte (Stand 2012) rd. 82 Mio. Datensätze gespeichert.

Im Jahr 2012 wurden rd. 225.000 Abfragen an die BMV-Datenbank durchgeführt.

(3) Zuständigkeit

Die Sozialversicherungsträger sowie der Hauptverband waren gesetzlich zu einer Kooperation mit der Betrieblichen Vorsorgekasse verpflichtet.²⁴ So hatten die Sozialversicherungsträger bzw. der Hauptverband alle relevanten Daten, wie bspw. die Stammdaten der Anwartschaftsberechtigten und des Arbeitgebers, Beginn, Ende und Beendigungs-

²³ „Betriebliche (Mitarbeiter-)Vorsorge im Hauptverband – BMV“

²⁴ § 27 BMSVG

grund jedes Arbeitsverhältnisses sowie die jährlichen Lohndaten den Betrieblichen Vorsorgekassen zur Verfügung zu stellen.

(4) Kosten

Die Sozialversicherungsträger und der Hauptverband waren berechtigt, die anfallenden Investitions- sowie laufenden Kosten den Betrieblichen Vorsorgekassen in Rechnung zu stellen.²⁵

Die Betriebs- und Wartungskosten der BMV für das Jahr 2012 betragen rd. 128.000 EUR, die an die Betrieblichen Vorsorgekassen weiterverrechnet wurden.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Der Datenaustausch der BMV im Hauptverband mit den Betrieblichen Vorsorgekassen bzw. dem zuständigen Sozialversicherungsträger erfolgte täglich im Rahmen einer Stapelverarbeitung (Batch-Verarbeitung).

(6) Zweck des Registers

Damit die Betrieblichen Vorsorgekassen die Anwartschaftsberechtigten jährlich unter anderem über deren erworbene Abfertigungsanwartschaft²⁶ informieren konnten, war es notwendig, die hierfür erforderlichen Daten, wie bspw. die jeweiligen Lohnzetteldaten,²⁷ der Sozialversicherungsträger zur Verfügung zu stellen. Der Austausch der Mitarbeitervorsorgedaten zwischen Vorsorgekassen und Sozialversicherungsträger erfolgte zentral über die BMV-Datenbank des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger.

²⁵ §§ 26, 27 BMSVG

²⁶ § 25 Abs. 2 BMSVG

²⁷ § 27 Abs. 5 BMSVG

Erstattungskodex Basisdatenbank (EKO-BDB)

(1) Allgemeines

In der Erstattungskodex Basisdatenbank (EKO-BDB) wurden die Basisdaten für die Rezeptdatenabrechnung der Apotheken und hausapothekenführenden Ärzte sowie aktuelle Regeldaten für die Arzneimittelbewilligung erstellt.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Neben der Möglichkeit systemübergreifender Datenauswertungen hinsichtlich des Rahmen-Pharmavertrages oder spezifischer Medikamententhemen wurde aus dem Datenbestand der EKO-BDB der Erstattungskodex²⁸ generiert.

Durch die EKO-BDB wurden Prozesse, wie z.B. automatische Datenübernahme in den elektronischen Workflow, optimiert. Die EKO-BDB unterstützte das Infotool²⁹ hinsichtlich Wartung und Optimierung.

(3) Zuständigkeit

Gemäß § 31 Abs. 3 Z 12 ASVG oblag dem Hauptverband die Herausgabe eines Erstattungskodex (EKO) der Sozialversicherung für die Abgabe von Arzneispezialitäten auf Rechnung eines Sozialversicherungsträgers im niedergelassenen Bereich. Die organisatorische Betriebsführung erfolgte durch den Hauptverband, die technische Betriebsführung durch die IT-SV GmbH.

²⁸ Gemäß § 31 Abs. 3 Z 12 ASVG obliegt dem Hauptverband die Herausgabe eines Erstattungskodex (kurz EKO) der Sozialversicherung für die Abgabe von Arzneispezialitäten auf Rechnung eines Sozialversicherungsträgers im niedergelassenen Bereich. In dieses Verzeichnis sind jene für Österreich zugelassenen, erstattungsfähigen und gesichert lieferbaren Arzneispezialitäten aufzunehmen, die nach den Erfahrungen im In- und Ausland und dem aktuellen Stand der Wissenschaft eine therapeutische Wirkung und Nutzen für Patienten und Patientinnen im Sinne der Ziele der Krankenbehandlung (§ 133 Abs. 2 ASVG) annehmen lassen. Darüber hinaus gibt der Hauptverband zweimal im Jahr ein Druckwerk als Arbeitsbehelf für seine Vertragspartner heraus.

²⁹ Monatlich aktualisiertes Serviceinstrument, das umfassende Informationen zu den Arzneimitteln im Erstattungskodex anbot.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der EKO-BDB für das Jahr 2012 betragen rd. 237.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Die EKO-BDB war primär als Informationsplattform eingerichtet. Der Zugriff erfolgte überwiegend durch Internet- bzw. e-card-Applikationen. In der EKO-BDB wurden keine sensiblen bzw. personenbezogenen Daten geführt, so dass keine Protokollierung erfolgte. In der EKO-BDB waren rd. 130.000 Datensätze mit einem Speichervolumen von rd. 66 Gigabyte abgelegt. Pro Jahr wurden rd. 700.000 Datensatzänderungen durchgeführt.

Elektronisches Pensionskonto (ePK)

(1) Allgemeines

Für alle in der gesetzlichen Pensionsversicherung Versicherten, die ab 1. Jänner 1955 geboren waren, war ein Pensionskonto einzurichten. Auf diesem Pensionskonto wurden die Beitragsgrundlagen aller erworbenen Versicherungszeiten erfasst. Jeder Versicherte konnte die Information über den Stand des Pensionskontos (Kontomitteilung) abrufen.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Die Gesamtgutschriften und der jeweilige monatliche Pensionswert waren aus dem ePK ersichtlich.

(3) Zuständigkeit

Die organisatorische und technische Betriebsführung wurde von der IT-SV GmbH wahrgenommen.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten des ePK für das Jahr 2012 betragen rd. 280.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Die Daten waren über Online-Dienste einsehbar. Datenübermittlungen aus diesem Register erfolgten nicht.

Zentraler Patientenindex (Z-PI)

(1) Allgemeines

Die Architektur der „Elektronischen Gesundheitsakte – ELGA“ sah keine zentrale Speicherung von Gesundheitsdaten vor. Vielmehr sollten die dezentral gespeicherten Dokumente (z.B. Befunde, Medikationsübersicht) zu einem bestimmten Patienten im Anlassfall zu einem Gesundheitsakt zusammengeführt werden können. Die Datenanwendung „Zentraler Patientenindex – Z-PI“ war hiebei notwendig, um den jeweiligen Patienten eindeutig zu identifizieren und die Verweisregister, in denen sich Verweise auf ELGA-Gesundheitsdaten dieses Patienten befinden können, zu lokalisieren.

Somit war es möglich, die entsprechenden Gesundheitsdaten einem bestimmten Patienten zuzuordnen. Der Z-PI war nur einer von mehreren Bausteinen des gesamten ELGA-Systems und wurde vom Hauptverband erstellt; andere Teile sollten bspw. vom BMG³⁰ bzw. einer Arbeitsgruppe der Bundesländer³¹ entwickelt werden.

Es war gesetzlich vorgesehen, dass unter anderem das öffentlich zugängliche Gesundheitsportal mit Informationen für die Bevölkerung (ELGA-Bürgerportal) am 1. Jänner 2014 in Produktionsbetrieb³² gehen kann. Danach sollten schrittweise weitere Teile von ELGA in Betrieb genommen werden.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Der Z-PI enthielt als Verzeichnis aller Patienten grundlegende Angaben zur jeweiligen Person. Dies waren neben den Namensangaben der Patienten³³ (Name, Geburtsdatum, akademische Grade) auch Personenmerkmale (Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Sterbedatum), sowie Adressdaten und Identitätsdaten (Sozialversicherungsnummer, bPK-Gesundheit, lokale Patientenkennungen).

Im Rahmen der Vorbereitungsaktivitäten für den geplanten Produktivbetrieb waren im Z-PI auf einem Speicherplatz von rd. 150 Gigabyte rd. 15,5 Mio. Personendatensätze gespeichert.

³⁰ der Gesundheitsdienstleister-Index (z.B. Arzt, Krankenhaus)

³¹ Informationssicherheits- und Managementsystem (ISMS)

³² § 27 Abs.1 i.V.m. § 23 Gesundheitstelematikgesetz 2012

³³ § 18 Abs. 2 Gesundheitstelematikgesetz 2012

Da der Produktivbetrieb des Z-PI im Zusammenhang mit dem ELGA-Bürgerportal planmäßig mit 1. Jänner 2014 starten sollte, erfolgten zur Zeit der RH-Prüfung noch keine Zugriffe.

(3) Zuständigkeit

Für die Umsetzung der „Elektronischen Gesundheitsakte – ELGA“ war ein „Zentraler Patientenindex – Z-PI“ gesetzlich vorgesehen.³⁴ Dieser war vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger im übertragenen Wirkungsbereich einzurichten und zu betreiben.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten des Z-PI für das Jahr 2012 betragen rd. 718.000 EUR, die Weiterentwicklungskosten rd. 433.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Da der Z-PI als integraler Bestandteil des ELGA-Systems konzipiert war, sollten keine Abfragen von außen direkt an den Z-PI, sondern über ein Zugriffssystem an ELGA erfolgen. Es war vorgesehen, dass einerseits die

- Patienten nach einer Anmeldung mittels Bürgerkarte (bzw. Handy-signatur) ihre jeweiligen ELGA-Daten, und andererseits die
- Gesundheitsdatenanbieter (z.B. Arzt, Krankenhaus) nach einer Authentifizierung sowie Nachweis des Behandlungszusammenhangs diese Daten

einsehen können.

(6) Zweck des Registers

Der Z-PI war notwendig, um jedem Patienten bei Bedarf eindeutig die – dezentral gespeicherten – zugehörigen Gesundheitsdokumente zuordnen zu können, sowie den Patienten selbst den elektronischen Zugriff auf die eigenen Gesundheitsdaten zu ermöglichen.

³⁴ §§ 4, 15, 18, 24 Gesundheitstelematikgesetz 2012

Leistungsinformation für Versicherte (LIVE)

(1) Allgemeines

LIVE diente zur Dokumentation und Beauskunftung der Kosten der durch Versicherte in Anspruch genommenen Leistungen. Für das Jahr 2012 erhielten 1.426.288 Versicherte die Leistungsinformation.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Gemäß § 81 ASVG hatten Krankenversicherungsträger einmal im Kalenderjahr die Versicherten über die Kosten der in Anspruch genommenen Leistungen zu informieren. LIVE hatte ihren Schwerpunkt in der Aufbereitung der Kosten, die durch die Inanspruchnahme von Sachleistungen von Versicherten und deren Angehörigen entstanden. Die in LIVE gespeicherten Daten wurden, falls vom Versicherten angefordert, postalisch versendet.

(3) Zuständigkeit

Die organisatorische Betriebsführung erfolgte durch den Hauptverband; die technische Betriebsführung wurde von der IT-SV GmbH wahrgenommen.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der LIVE für das Jahr 2012 betragen rd. 128.000 EUR, die Weiterentwicklungskosten rd. 143.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

LIVE wurde inhaltlich über eine Schnittstelle aus dem Data Warehouse der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse befüllt. Jährlich erfolgten rd. 150.000 Zugriffe durch Online-Abfragen auf LIVE.

Familienbeihilfedatenbank (FB)

(1) Allgemeines

Das Register wird rd. 110.000-mal jährlich abgefragt. Trotz der starken Nachfrage war der Aufwand für den Hauptverband relativ gering, weil die Daten vom Familienlastenausgleichsfonds geliefert wurden.

(2) Inhalt und Zweck des Registers

Für eine Reihe von Feststellungen (Angehörigeneigenschaft, Kinderzuschüsse, Waisenpension usw.) benötigten die Sozialversicherungsträger Informationen darüber, ob für ein Kind über das vollendete 18. Lebensjahr hinaus Familienbeihilfe bezogen wurde.

Die Datenbank beinhaltete Informationen über die Zuerkennung bzw. den Bezug von Familienbeihilfe von Kindern über das 18. Lebensjahr hinaus. Die Daten wurden den Sozialversicherungsträgern zur Verfügung gestellt. Das Register enthielt rd. 9 Mio. Datensätze.

(3) Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Registers lag allein beim Hauptverband.

(4) Kosten

Die Betriebs- und Wartungskosten der FB für das Jahr 2012 betragen rd. 3.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Die Daten wurden vom BMF im Wege der Bundesrechenzentrum GmbH automatisch und elektronisch an das Register übermittelt. Die Abfragen erfolgen über das SV-Intranet. Abfrageberechtigt waren die Sozialversicherungsträger.

(6) Weiterentwicklung des Registers

Es waren keine Weiterentwicklungen des Registers geplant. Die Übermittlung der Daten erfolgte mit der Sozialversicherungsnummer als Personenkennung. Es bestand eine generelle Empfehlung des Datenschutzes für Bereiche, die nicht der Ingerenz der Sozialversicherung unterlagen, als Personenkennung das bPK anstatt der Sozialversicherungsnummer zu verwenden.

e-card Konsultationssystem (KONS)

(1) Allgemeines

Das e-card Konsultationssystem (KONS) diente der Speicherung von Arztkonsultationen als Nachweis für eine Inanspruchnahme von Leistungen sowie deren Verrechnung. Für das Jahr 2012 fielen rd. 115 Mio. Datensätze an.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Arztkonsultationen werden als Nachweis von Arztbesuchen anspruchsberechtigter Personen gespeichert. Zweck ist es, die Funktion des Krankenscheines als versicherungs- und leistungsrechtlichen Anspruchsnachweis zu ersetzen. KONS enthielt neben der Versicherungsnummer die Vertragspartnernummer des Arztes, den Zeitpunkt der Behandlung, den leistungs- und verrechnungszuständigen Versicherungsträger, die Art des Behandlungsfalls und Daten über Art der Konsultation.

Je Konsultation wurde ein Datensatz generiert. Die Anzahl der Datensätze in KONS betrug mit Stand Mai 2013 830.711.084.

(3) Zuständigkeit

Die organisatorische Betriebsführung erfolgte durch den Hauptverband; die technische Betriebsführung oblag der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. - SVC.

(4) Kosten

Das Register Konsultationsdatenbank (KONS) und die Anspruchsdatenbank (ANSP) wurden gemeinsam geführt. Die gemeinsamen Betriebs- und Wartungskosten von KONS und ANSP für das Jahr 2012 betragen 552.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

KONS war als integrierter Bestandteil des gesamten e-card-Systems konzipiert. Die Konsultationsdaten wurden aus KONS entsprechend den jeweiligen Verrechnungszeiträumen den jeweiligen verrechnungs- und leistungszuständigen Trägern sowie Krankenfürsorgeanstalten, die am e-card-System teilnahmen, für deren Verrechnung und Leistungsdocumentation bereitgestellt.

Krankenversicherung – Anspruchsdatenbank (ANSP)

(1) Allgemeines

Mit der Anspruchsdatenbank (ANSP) war es bei einer Inanspruchnahme von Arztkonsultationen möglich, den Anspruch auf Leistungen nachzuweisen und für den Vertragspartner eine Verrechnungsgrundlage zu schaffen. In der ANSP waren mit Stand Mai 2013 rd. 10,2 Mio. Versicherte und Angehörige sowie rd. 11.000 Vertragspartner gespeichert. Zusammen mit den Zugriffen auf die Konsultationsdatenbank wurden rd. 115 Mio. Zugriffe im Jahr 2012 registriert.

(2) Inhalt und Aufgaben des Registers

Bei Arztkonsultationen wurden vom e-card-System verschiedene Anspruchsprüfungen ausgelöst. Die Anspruchsprüfungen gliederten sich in

- eine versicherungsrechtliche Komponente, bei der geprüft wurde, ob der Anspruch aufgrund eines Versicherungsverhältnisses vorlag,
- eine leistungsrechtliche Komponente, bei der geprüft wurde, ob im selben Behandlungszeitraum bereits eine Konsultation derselben Fachgruppe erfolgt war,
- eine arztanspruchsrechtliche Komponente, bei der geprüft wurde, ob ein aufrechter Vertrag des Arztes bestand.

Verlief einer der Prüfschritte negativ, wurde ein Anspruch auf eine ärztliche Leistung auf Kosten eines Krankenversicherungsträgers als nicht bestehend ausgewiesen.

Die ANSP wurde als Tabelle innerhalb der Konsultationsdatenbank geführt. Die Datenbestände der Tabellen wurden tagesaktuell aus den datenführenden Systemen der Krankenversicherungsträger erzeugt. Zweck der ANSP war es, bei einer Inanspruchnahme von Leistungen einen Anspruch ausweisen zu können und für den Vertragspartner eine Verrechnungsgrundlage zu schaffen.

(3) Zuständigkeit

Die ANSP war nicht ausdrücklich gesetzlich vorgesehen; die Grundlage für die ANSP ergab sich aus den gesetzlichen Bestimmungen des ASVG,³⁵ wonach die e-card als Karte zu gestalten war, die den Zugriff auf die gespeicherten Daten autorisierte und alle Arten von Krankenscheinen zu ersetzen hatte. Dem Hauptverband oblag die organisatorische Betriebsführung der ANSP; die technische Betriebsführung erfolgte durch die Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. – SVC.

(4) Kosten

Die ANSP und die KONS wurden gemeinsam geführt. Die gemeinsamen Betriebs- und Wartungskosten der ANSP und der KONS für das Jahr 2012 betragen 552.000 EUR.

(5) Elektronische Datenübermittlung und Abfragen

Bei Arztkonsultationen wurden verschiedene Anspruchsprüfungen ausgelöst. Die Daten der Anspruchsdatenbank wurden tagesaktuell aus der ZVD übernommen.

³⁵ § 31a Abs. 2 ASVG i.V.m. § 31c Abs. 1 ASVG



Bericht des Rechnungshofes

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	178
Abkürzungsverzeichnis _____	180
Glossar _____	182

BMEIA**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Europa, Integration und Äußeres****Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU**

KURZFASSUNG _____	186
Prüfungsziel _____	201
Struktur der Vertretungen _____	201
Europäischer Auswärtiger Dienst _____	208
Steuerung der Vertretungen _____	209
Ausgaben _____	219
Personalwesen _____	224
Liegenschaftswesen _____	242
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	265
ANHANG Anhang 1 bis 7 _____	269

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vertretungsstruktur des BMEIA innerhalb der EU _____	203
Tabelle 2:	Vertretungsnetz der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der EU _____	205
Tabelle 3:	Kostengünstigere Modelle für Botschaften _____	207
Tabelle 4:	Leistungen der österreichischen Vertretungen innerhalb der EU (2009) _____	213
Tabelle 5:	Konsularische Amtshandlungen im Jahr 2011 _____	216
Tabelle 6:	Gesamtausgaben des BMEIA _____	219
Tabelle 7:	Finanzrahmen des BMEIA _____	220
Tabelle 8:	Ausgaben des BMEIA für Vertretungen innerhalb der EU _____	221
Tabelle 9:	Personal des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU _____	224
Tabelle 10:	Österreichische Kulturforen innerhalb der EU _____	227
Tabelle 11:	Entsante Bedienstete des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU (nach Verwendungsgruppe und Geschlecht) _____	230
Tabelle 12:	Leitungen von Vertretungen innerhalb der EU (nach Geschlecht) _____	230
Tabelle 13:	Ausgaben des BMEIA für Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung für entsante Bedienstete an Vertretungen innerhalb der EU _____	233
Tabelle 14:	Ausgaben des BMEIA für Hauspersonalzuschuss innerhalb der EU und an ausgewählten Standorten _____	241
Tabelle 15:	Vom BMEIA verwaltete Auslandsliegenschaften innerhalb der EU _____	243

Tabellen

Tabelle 16: Ausgaben des BMEIA für Liegenschaften und Wohnversorgung für Vertretungen innerhalb der EU im Jahr 2011 _____	243
Tabelle 17: Flächenrichtwerte des BMEIA für Liegenschaftsobjekte im Ausland _____	244
Tabelle 18: Vergleich Richtwerte/Istwerte bei Auslandsliegenschaften (Botschaften) _____	248
Tabelle 19: Vergleich Richtwerte/Istwerte bei Auslandsliegenschaften (Residenzen für Leiter von Botschaften) _	250
Tabelle 20: Dienststellen des BMEIA in Brüssel _____	262
Tabelle 21: Dienststellen des BMEIA in Rom _____	263

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMEIA	für Europa, Integration und Äußeres
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMLVS bzw.	für Landesverteidigung und Sport beziehungsweise
ca.	circa
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
Mio.	Million(en)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Organisation des Nordatlantikvertrags)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem(n)

Abkürzungen

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
USD	US-Dollar
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zl.	Zahl

Glossar



Glossar

Bilaterale Vertretung

Aufgabe einer bilateralen Vertretung ist die Vertretung der Interessen des Entsendestaates (Österreich) im Empfangsstaat. Zu den bilateralen Vertretungen zählen Botschaften, Generalkonsulate, Honorar(general)konsulate und Kulturforen.

Botschaft

Diplomatische Vertretung des Entsendestaates (Österreich) am Regierungssitz des Empfangsstaates. Der Aufgabenbereich einer Botschaft umfasst insbesondere den Schutz der Interessen des Entsendestaates und seiner Angehörigen einschließlich konsularischer Aufgaben, die Durchführung von Verhandlungen mit der Regierung des Empfangsstaates, die Information über Verhältnisse und Entwicklungen im Empfangsstaat, die Förderung freundschaftlicher Beziehungen mit dem Empfangsstaat sowie den Ausbau wirtschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Beziehungen.

Generalkonsulat

Konsularische Vertretung des Entsendestaates (Österreich) im Empfangsstaat. Zu den konsularischen Aufgaben, die ein Generalkonsulat wahrnimmt, zählen z.B. die Ausstellung von Pässen und Sichtvermerken, die Vertretung von Angehörigen des Entsendestaates in Gerichts- und Verwaltungsverfahren sowie die Ausübung notarieller und standesamtlicher Befugnisse.

Honorar(general)konsulat

Konsularische Vertretung des Entsendestaates (Österreich) im Empfangsstaat, die von ehrenamtlichen Funktionären (keine Bediensteten des BMEIA) geleitet wird und unterstützend für konsularische Angelegenheiten tätig ist (z.B. Annahmestelle für Visa und Aufenthaltstitel, Passamtshandlungen, Beglaubigungen, Bearbeitung von Staatsbürgerschaftsangelegenheiten).

Kulturforum

Einrichtung des BMEIA im Ausland, dessen Aufgabe der kulturelle und wissenschaftliche Dialog mit Künstlern und Wissenschaftlern des jeweiligen Gastlandes im Sinne der österreichischen Auslandskulturpolitik ist. Die österreichischen Kulturforen stellten eigene nachgeordnete Dienststellen dar („selbständige Kulturforen“) oder waren organisatorisch und administrativ in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert.

Multilaterale Vertretung

Aufgabe einer multilateralen Vertretung (Ständige Vertretung) ist die Vertretung der Interessen des Entsendestaates (Österreich) bei einer Internationalen Organisation. Dazu zählt z.B. die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU, bei der NATO, bei der OECD sowie bei der UNESCO.

Ständige Vertretung

Diplomatische Vertretung des Entsendestaates (Österreich) bei einer Internationalen Organisation. Der Aufgabenbereich einer Ständigen Vertretung umfasst insbesondere die Durchführung von Verhandlungen mit und innerhalb der Internationalen Organisation, die Berichterstattung an den Entsendestaat und die Sicherstellung der Teilnahme des Entsendestaates an den Tätigkeiten der Internationalen Organisation. Die Ständigen Vertretungen stellten eigene nachgeordnete Dienststellen dar oder waren organisatorisch und administrativ in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert.

Vertretung

Nachgeordnete Dienststelle im Ausland¹ mit bilateralen bzw. multilateralen Aufgaben.

¹ ausgenommen Ständige Vertretungen Österreichs bei Internationalen Organisationen in Wien



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

Das BMEIA verfügte im Jahr 2011 über 36 Vertretungen innerhalb der EU (nachgeordnete Dienststellen). Dazu zählten 27 Botschaften, drei Generalkonsulate, vier Kulturforen und zwei Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen. Im EU-Vergleich zählte Österreich zu jenen 9 von 27 Mitgliedstaaten, die in jedem EU-Land mit einer Botschaft vertreten waren.

Entscheidungsgrundlagen für die Struktur des Vertretungsnetzes (Standorte und Ausstattung von Vertretungen) und Entscheidungsprozesse für Strukturmaßnahmen waren nicht nachvollziehbar. Inhaltliche Zielvorgaben und konkrete Aufgabenprofile des BMEIA für die Botschaften sowie regelmäßige Evaluierungen lagen nicht vor. Steuerungssysteme für die Aufgabenerfüllung (Leistungserbringung) waren ausbaufähig. Bei der Nutzung von Liegenschaften traten Ineffizienzen auf.

Die Ausgaben des BMEIA für die Vertretungen innerhalb der EU beliefen sich im Jahr 2011 auf 52,20 Mio. EUR. Sie hatten sich trotz Bemühungen des BMEIA um Einsparungen (insbesondere durch Schließung des Generalkonsulats in Hamburg und Reduktion bzw. Ersatz von entsandtem Personal durch Lokalangestellte) seit 2008 um 0,9 % erhöht.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Struktur der Vertretungen des BMEIA innerhalb der EU sowie die Analyse der Organisation, der Aufgaben und der Ziele der Vertretungen. Ein weiteres Ziel war die Überprüfung und Beurteilung des Ressourceneinsatzes des BMEIA hinsichtlich Ausgaben, Personal und Liegenschaften für die Vertretungen innerhalb der EU. (TZ 1)

Struktur der Vertretungen

Vertretungen innerhalb der EU

Das BMEIA verfügte über insgesamt 36 Vertretungen innerhalb der EU (nachgeordnete Dienststellen). Dazu zählten 27 Botschaften, drei Generalkonsulate und vier Kulturforen (bilaterale Vertretungen) sowie zwei Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen (bei der EU in Brüssel und beim Europarat in Straßburg) (multilaterale Vertretungen). (TZ 2)

Vertretungsstruktur des BMEIA innerhalb der EU	
	Anzahl
österreichische Vertretungen innerhalb der EU	36¹
<i>davon</i>	
<i>Botschaften²</i>	27
<i>Generalkonsulate (Krakau, Mailand, München)³</i>	3
<i>selbständige Kulturforen (Budapest, London, Rom, Warschau)⁴</i>	4
<i>Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen⁵</i>	2

¹ Stand Ende 2011; exklusive Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD in Paris (Zuständigkeit BKA) und 85 Honorar(general) konsulate. Weiters verfügte das BMEIA über fünf Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen, die keine nachgeordneten Dienststellen darstellten, sondern in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert waren.

² je eine Botschaft in jedem EU-Mitgliedstaat sowie die Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) in Rom

³ Das Generalkonsulat in Straßburg war organisatorisch der Ständigen Vertretung Österreichs beim Europarat in Straßburg zugeordnet.

⁴ Darüber hinaus verfügte das BMEIA über zehn Kulturforen innerhalb der EU, die keine nachgeordneten Dienststellen darstellten, sondern in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert waren (Berlin, Brüssel, Bukarest, Krakau, Laibach, Madrid, Mailand, Paris, Prag, Pressburg).

⁵ Ständige Vertretungen Österreichs bei der EU in Brüssel und beim Europarat in Straßburg

Quellen: BMEIA; RH

Von den insgesamt 36 Vertretungen waren neun kleine, 20 mittlere und sieben große Vertretungen. An einigen Standorten lagen Mehrfachstrukturen (mehrere Dienststellen) vor. (TZ 2)

Struktur des Vertretungsnetzes

Grundlage für die Festlegung der Standorte des Vertretungsnetzes bildete eine vom BMEIA erstellte weltweite Staatenübersicht. In der Übersicht waren für jeden Staat Kenndaten ausgewiesen, die spezifischen Sachbereichen zugeordnet waren (z.B. Export- und Importzahlen für den Bereich Wirtschaft) und die das BMEIA jährlich aktualisierte. Basierend auf den Kenndaten beurteilte das BMEIA regelmäßig die Bedeutung der Sachbereiche pro Staat. Aus den dem RH vorgelegten Dokumenten waren jedoch weder Entscheidungsgrundlagen für die Struktur des Vertretungsnetzes (Standorte und Ausstattung bzw. Umfang der Leistungsbereiche von Vertretungen) noch Entscheidungsprozesse für Strukturmaßnahmen wie z.B. die Schließung von Vertretungen nachvollziehbar. Zudem fehlten objektive Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilungen durch das BMEIA. (TZ 3)

Vertretungsstruktur im EU-Vergleich

Von den 27 Mitgliedstaaten der EU waren neun – darunter auch Österreich – in jedem EU-Land mit einer Botschaft vertreten. Im Vergleich dazu war z.B. Schweden in 19 EU-Ländern mit einer Botschaft und in vier weiteren EU-Ländern mit einem „Roving Ambassador“ (ein Botschafter für mehrere Empfangsstaaten) vertreten, Ungarn mit 24 Botschaften. (TZ 4)

Das BMEIA wies im EU-Vergleich einen überdurchschnittlich hohen prozentualen Anteil an entsandten Bediensteten an bilateralen Vertretungen innerhalb der EU auf (Stand Juni 2012): Österreich: 54 % Entsandte, 46 % Lokalangestellte; EU-Schnitt: 42 % Entsandte, 58 % Lokalangestellte. Für entsandtes Personal fielen allerdings deutlich höhere Ausgaben als für Lokalangestellte an. (TZ 4)

Modelle für Botschaften

Kostengünstigere Modelle für Botschaften wären z.B. „Roving Ambassadors“, „Laptop-Botschafter“ (Botschafter ohne weitere Infrastruktur vor Ort) sowie „Schwerpunkt-Botschaften“ bzw. „Hubs“ (Regionalisierung von Botschaften, Konzentration administrativer Aufgaben bei einer Botschaft). Von diesen Modellen setzte das BMEIA den „Roving Ambassador“ in einzelnen Staaten ein, aber nicht – wie z.B. Schweden – auch innerhalb der EU. Entsprechende Analysen

Kurzfassung

als Entscheidungsgrundlage zum Einsatz solcher Modelle lagen nicht vor. (TZ 5)

**Europäischer
Auswärtiger Dienst**

Die EU richtete 2010 den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ein mit dem Ziel, die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU sicherzustellen. Der EAD nahm insbesondere die Interessen der EU gegenüber Drittländern (außerhalb der EU) wahr, nicht jedoch die konsularische Betreuung von österreichischen Staatsbürgern. Da der EAD keine Delegationen innerhalb der EU aufwies, war er nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung. (TZ 6)

**Steuerung der
Vertretungen****Zielvorgaben und Steuerungsinstrumente**

Die Botschaften hatten dem BMEIA gemäß einem Runderlass aus 2009 jährlich Arbeitsprogramme mit konkreten Zielen und Strategien, Planungen für die nächsten Jahre sowie einer Kurzevaluierung des vergangenen Jahres vorzulegen. Inhaltliche Zielvorgaben und konkrete Aufgabenprofile des BMEIA für die Arbeitsprogramme gab es nicht. Die Arbeitsprogramme der Botschaften waren teilweise allgemein gehalten und entsprachen teilweise nicht den formalen Vorgaben des BMEIA, weil Planungen, konkrete Ziele und Strategien nicht erkennbar waren bzw. Kurzevaluierungen fehlten. Teilweise wurden Arbeitsprogramme verspätet erstellt. (TZ 7)

Regelmäßige Evaluierungen der Arbeitsprogramme durch das BMEIA lagen nicht vor. Somit war nicht erkennbar, inwieweit das BMEIA die Umsetzung der Ziele und Strategien aus den Arbeitsprogrammen von den Botschaften einforderte und steuerte. Mangels Unterlagen war auch nicht nachvollziehbar, wie das BMEIA die Leistungen bzw. Tätigkeiten der Botschaften beurteilte und wie das Berichtswesen in die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Botschaften durch das BMEIA einfluss. (TZ 7)

Die im Bundesfinanzgesetz 2013 festgelegten Wirkungsziele des BMEIA waren grundsätzlich geeignet, um für ein Wirkungscontrolling herangezogen zu werden. (TZ 7)

Kosten- und Leistungsrechnung

Im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung des BMEIA schätzten die Bediensteten an den Vertretungen die für die einzelnen Leistungen erbrachten Ressourcen einmal jährlich im Nachhinein. Die unterjährige Rotation von entsandten Bediensteten (Versetzung oder Dienstzuteilung zu einer anderen Dienststelle im In- oder Ausland im Sinne des Mobilitätsprinzips) blieb dabei unberücksichtigt. (TZ 8)

Die Zusammenführung und Auswertung der Daten durch die Zentralstelle des BMEIA nahm mehr als zwei Jahre in Anspruch; so standen dem RH im Prüfungszeitraum lediglich die Auswertungen des Jahres 2009 zur Verfügung. Zielvorgaben, Soll-Ist-Vergleiche und weitergehende Analysen fehlten. Die im BMEIA praktizierte Kosten- und Leistungsrechnung war somit nicht als Steuerungsinstrument geeignet. (TZ 8)

Gemäß den Auswertungen des BMEIA wendeten die Vertretungen innerhalb der EU durchschnittlich 54 % ihrer gesamten Arbeitszeit für externe Leistungen (nach außen wirksame Leistungen) und 46 % für interne Leistungen (rein administrative Leistungen) auf. (TZ 8)

Konsularwesen

Das BMEIA führte eine Konsularstatistik, die sämtliche konsularischen Amtshandlungen der österreichischen Vertretungen weltweit erfasste. Bezogen auf die Daten aus der Konsularstatistik wiesen die Vertretungen innerhalb der EU eine äußerst unterschiedliche Anzahl an konsularischen Amtshandlungen pro Konsularbediensteten auf: Im Jahr 2011 fielen z.B. in Berlin durchschnittlich 2.536 konsularische Amtshandlungen pro Konsularbediensteten an, in Prag 274 und in Bukarest 189. (TZ 9)

Generalinspektorat

Das Generalinspektorat fungierte als Innere Revision des BMEIA. Seine Tätigkeit bestand in der begleitenden Überprüfung sowie der nachprüfenden Kontrolle aller in den Geschäftsbereich des BMEIA fallenden Angelegenheiten, wobei nach der Revisionsordnung des BMEIA mittelfristig sämtliche Vertretungen vor Ort zu überprüfen waren. (TZ 10)

Kurzfassung

Das Generalinspektorat verfügte nach einer – vom RH empfohlenen – Personalaufstockung über zwei Prüfteams mit insgesamt vier Prüfern. Zwischen 2007 und 2012 hatte es einen Großteil der Vertretungen innerhalb der EU (32 von 36) überprüft. Die Prüfindervalle waren jedoch im Hinblick auf die räumliche Entfernung zur Zentralstelle des BMEIA und den häufigen Wechsel des entsandten Personals aufgrund der Rotation zu lang: Das durchschnittliche Intervall zwischen zwei Überprüfungen lag bei 14 Jahren; bei zwölf Vertretungen lag das Prüfindervall zwischen 17 und 22 Jahren. (TZ 10)

Ausgaben

Finanzrahmen des BMEIA

Die Gesamtausgaben des BMEIA erhöhten sich von 2008 bis 2011 auf rd. 416,56 Mio. EUR (+ 0,3 %). Nach dem Bundesfinanzrahmengesetz waren für die Jahre 2013 bis 2016 Ausgabenobergrenzen zwischen 380,34 Mio. EUR (2014) und 392,05 Mio. EUR (2013) festgelegt, wobei eine Reduktion um bis zu 8,7 % gegenüber 2011 vorgesehen war. (TZ 11)

Um Einsparungen zu erzielen, schloss das BMEIA von 2010 bis 2012 sechs Vertretungen weltweit, davon eine innerhalb der EU (Generalkonsulat in Hamburg im Jahr 2010). Für 2013 sah das BMEIA zwei weitere Schließungen vor, davon eine innerhalb der EU (Generalkonsulat/Kulturforum in Krakau). Weitere Einsparungen ergaben sich beim Personal sowie im Liegenschaftsbereich. Die Strukturänderungen (Schließungen von Vertretungen) waren nicht anhand strategischer Planungsdokumente nachvollziehbar. (TZ 11)

Ausgaben für Vertretungen innerhalb der EU

Die Ausgaben des BMEIA für die Vertretungen innerhalb der EU beliefen sich im Jahr 2011 auf 52,20 Mio. EUR. Sie machten 12,5 % der Gesamtausgaben des BMEIA bzw. 33,9 % der Ausgaben für die weltweit insgesamt 103 Vertretungen aus. Von den Ausgaben entfielen rd. 74 % auf Ausgaben für Personal und rd. 26 % auf Sachausgaben. Die Ausgaben des BMEIA erhöhten sich trotz Bemühungen um Einsparungen von 2008 bis 2011 um 0,9 % (Ausgaben für Personal + 4,6 %; Sachausgaben – 8,1 %). (TZ 12)

Personalwesen**Personalausstattung**

Ende 2011 belief sich der Personalstand des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU auf 477 Bedienstete (261 entsandte, 216 Lokalangestellte) und umfasste somit rd. 35 % des gesamten Personals des BMEIA an Vertretungen weltweit. Von 2008 bis 2011 verringerte sich der Personalstand an den Vertretungen innerhalb der EU um 2,7 % (- 13 VBÄ), insbesondere durch die Schließung des Generalkonsulats in Hamburg im Jahr 2010. Weiters erfolgten Umschichtungen von entsandtem Personal (vorwiegend des Fachdienstes) hin zu Lokalangestellten. Dennoch wies das BMEIA im EU-Vergleich weiterhin einen überdurchschnittlich hohen prozentualen Anteil an entsandten Bediensteten innerhalb der EU auf. (TZ 4, 13)

Konkrete bzw. fundierte Festlegungen des Personalbedarfs für Vertretungen waren für den RH mangels Unterlagen nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

Kulturforen

Von den 14 österreichischen Kulturforen innerhalb der EU waren zehn organisatorisch und administrativ in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert. Vier Kulturforen waren eigene nachgeordnete Dienststellen („selbständige Kulturforen“) und verfügten somit über eine eigene Verwaltungsorganisation sowie ein eigenes Budget für Personal- und Sachausgaben; auch wiesen sie bezüglich ihrer Leitung eine vergleichsweise höhere Bewertung und einen im Regelfall deutlich höheren Personalstand auf. Die Differenzierung zwischen den selbständigen und den übrigen Kulturforen war historisch gewachsen; eine sachlich-inhaltliche Begründung war aus den Unterlagen nicht nachvollziehbar. (TZ 14)

Genderaspekte

An den Vertretungen innerhalb der EU waren 53 % der entsandten Bediensteten des BMEIA weiblich und 47 % männlich (Stand Juni 2012). Der Anteil an Frauen in der Verwendungsgruppe A1 (höherer auswärtiger Dienst) belief sich auf 41 %. Das BMEIA hatte daher seine Zielvorgabe gemäß Frauenförderungsplan aus 2009, den Anteil an Frauen in der Verwendungsgruppe A1 im BMEIA auf 33 % zu erhöhen, an Vertretungen innerhalb der EU umgesetzt. (TZ 15)

Kurzfassung

Von den insgesamt 36 Vertretungen innerhalb der EU wurden zehn (28 %) von Frauen geleitet und 26 (72 %) von Männern. (TZ 15)

Rotation

Gemäß dem Rotationsprinzip hatte die regelmäßige Versetzung oder Dienstzuteilung der Bediensteten zu einer anderen Dienststelle im In- oder Ausland (Mobilitätsprinzip) nach den dienstlichen Erfordernissen und in möglichst ausgewogener Weise zu erfolgen. Das BMEIA strebte eine durchschnittliche Verwendungsdauer an einem Dienort von vier Jahren an. Bedienstete der Verwendungsgruppe A1 (höherer auswärtiger Dienst) sollten etwa zwei Fünftel ihrer Dienstzeit im Inland und drei Fünftel im Ausland verbringen; für Bedienstete der Verwendungsgruppe A2 (gehobener auswärtiger Dienst) strebte das BMEIA einen Versetzungsrhythmus von jeweils drei Auslandsposten sowie einem Einsatz in der Zentrale in Wien an. Für Bedienstete der Verwendungsgruppe A3 (Fachdienst) lagen keine entsprechenden Angaben des BMEIA zu Richtwerten vor. (TZ 16)

Im Juni 2012 waren 31 von insgesamt 247 bzw. 13 % der entsandten Bediensteten des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU länger als zwölf Jahre durchgängig im Ausland, davon ein A1-Bediensteter, fünf A2-Bedienstete und 25 A3-Bedienstete. Das BMEIA setzte somit das Rotationsprinzip insbesondere bei Bediensteten der Verwendungsgruppe A3 – gemessen an den eigenen Zielsetzungen – unzureichend um. (TZ 16)

Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung

Entsandte Bedienstete des BMEIA hatten Anspruch auf Ersatz der besonderen Kosten, die ihnen durch die Verwendung im Ausland entstanden (Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung, Zuschläge für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege). Die Ausgaben des BMEIA dafür beliefen sich im Jahr 2011 auf 15,15 Mio. EUR (rd. 50 % der Gesamtausgaben) für innerhalb der EU entsandtes Personal. (TZ 17)

Zuschlag für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege

Das BMEIA gewährte entsandten Bediensteten einen Zuschlag für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege in Form von monatlichen Vorschüssen, die jährlich abgerechnet wurden. Eine gesetzliche Grundlage dafür fehlte. (TZ 18)

Die Höhe des monatlichen Zuschlags variierte zwischen 125 EUR und 1.662 EUR je Bediensteten (zuzüglich allfälliger Kaufkraftparität). 2011 bezogen 154 entsandte Bedienstete bzw. rd. 59 % des innerhalb der EU entsandten Personals den Zuschlag, wofür rd. 1,31 Mio. EUR anfielen. Durchschnittlich erhielten die Bezieher des Zuschlags rd. 8.500 EUR pro Jahr. Ab Mai 2012 kürzte das BMEIA die Mittel für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege generell um 10 %. (TZ 18)

Das BMEIA erkannte Beziehern des Zuschlags einen größeren Raumbedarf für Repräsentationspflichten bei Amtswohnungen (Residenzen) bzw. bei der Ermittlung des Wohnkostenzuschusses zu. Der RH erhob bei neun nach dem Zufallsprinzip ausgewählten entsandten Bediensteten (Botschafter bzw. deren Vertreter), dass die Botschafter Veranstaltungen zu rd. 97 % „im Haus“ durchgeführt hatten, die Vertreter hingegen lediglich zu rd. 32 % (Auswertung für das Jahr 2011). (TZ 18)

Wohnkostenzuschuss

Stellte das BMEIA keine Amtswohnung zur Verfügung, erhielten die entsandten Bediensteten auf Antrag einen Wohnkostenzuschuss bis zu 100 % der Mietkosten. Der Wohnkostenzuschuss richtete sich nach einem gemäß den Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956 und der Auslandsverwendungsverordnung objektivierten Wohnbedarf. Für die insgesamt 190 entsandten Bediensteten mit Wohnkostenzuschuss innerhalb der EU fielen im Jahr 2011 rd. 4,17 Mio. EUR bzw. durchschnittlich rd. 1.800 EUR pro Monat an. Der von den Bediensteten zu tragende Anteil betrug durchschnittlich 2,6 % der Mietkosten (durchschnittlich 47 EUR pro Monat). (TZ 19)

Das Ausmaß des Wohnkostenzuschusses ermittelte das BMEIA anhand der Angaben in den Anträgen der Bediensteten unter Berücksichtigung von Wohnbedarf und Wohnungsausstattung. Die Bemessung des Wohnkostenzuschusses erfolgte anhand eines administrativ aufwendigen Punktesystems, das sich primär an der Wohnungsgröße, aber nicht an der Miethöhe orientierte. Kriterien für

Kurzfassung

die Bemessung des Wohnkostenzuschusses waren teilweise schwer objektivierbar (Ausstattungsstandard der Wohnung, Wohnlage). (TZ 19)

Nutzungsentgelt für Dienstwohnungen bzw. bei Bezug von Wohnkostenzuschuss

Unter Hinweis auf ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs aus 2004 hatte das BMEIA von seinen Bediensteten gesetzlich vorgesehene Nutzungsentgelte (Grundvergütung sowie anteilige öffentlichen Abgaben und Betriebskosten) für zugewiesene Dienstwohnungen bzw. bei Bezug von Wohnkostenzuschuss nicht eingehoben. Nach Ansicht des RH ergab sich aus dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs nicht zwingend das Unterbleiben der Einhebung der Nutzungsentgelte. Nach den Berechnungen des RH entgingen dem BMEIA allein durch die Nichteinhebung der Grundvergütung innerhalb der EU ca. 650.000 EUR bis 700.000 EUR jährlich. (TZ 20)

Von den 67 Bediensteten mit einer zugewiesenen Dienstwohnung innerhalb der EU wurde im Jahr 2011 ein Nutzungsentgelt (anteilige Nebenkosten) in Höhe von insgesamt rd. 68.300 EUR eingehoben, somit durchschnittlich 85 EUR monatlich pro Bediensteten. Für drei Wohnungen, die Lokalangestellten zugewiesen waren, hatte das BMEIA keine anteiligen Nebenkosten (z.B. Heizung, Strom, Wasser) verrechnet; in vier weiteren ausgewählten Fällen war die Höhe der verrechneten anteiligen Nebenkosten nicht nachvollziehbar. (TZ 20)

Hauspersonalzuschuss

Bediensteten, denen für die Pflege und Reinigung der Amtswohnung die Aufnahme von Hausangestellten aufgetragen wurde, gebührte ein Kostenersatz unter Aufrechnung eines Eigenanteils (Hauspersonalzuschuss). Der Eigenanteil war mit 40 % des Entgelts „für einen Hausangestellten“ in Österreich zu bemessen (diese 40 % beliefen sich im Jahr 2011 auf 416 EUR pro Monat plus Kaufkraftparität). Die Verrechnung des Eigenanteils erfolgte immer pauschal – also unabhängig von der Anzahl des Hauspersonals und den tatsächlich angefallenen Ausgaben – mit 40 % je Haushalt. Trotz Festlegung von Normzahlen für die maximale Anzahl an Hauspersonal durch das BMEIA fehlten daher wirksame Anreize zur Sparsamkeit. (TZ 21)

Die Gesamtausgaben des BMEIA für den Hauspersonalzuschuss innerhalb der EU beliefen sich 2011 auf rd. 1,40 Mio. EUR netto (Gesamtausgaben abzüglich Eigenanteil). Bezogen auf die insgesamt 48 Bezieher von Hauspersonalzuschuss fielen monatlich durchschnittlich rd. 2.400 EUR netto pro Bezieher an. Der Eigenanteil der Bezieher von Hauspersonalzuschuss belief sich insgesamt auf rd. 243.000 EUR bzw. rd. 15 % der Ausgaben für den Hauspersonalzuschuss. Der im Verhältnis zu den 40 % Eigenanteil niedrigere Wert von 15 % ergab sich durch die pauschale – das heißt, von der Anzahl des Hauspersonals und den tatsächlichen Ausgaben unabhängige – Verrechnung des Eigenanteils. (TZ 21)

Während sich die Ausgaben des BMEIA für den Hauspersonalzuschuss innerhalb der EU von 2008 bis 2011 um 3 % erhöhten, wiesen ausgewählte Standorte deutlichere Steigerungen auf (Berlin + 40 %, London + 22 %, Paris + 14 %). Laut BMEIA habe es durch die Reduktion von Normzahlen für die maximale Anzahl an Hauspersonal in den Jahren 2011 und 2012 ca. 71.000 EUR an Hauspersonalzuschuss für innerhalb der EU entsandte Bedienstete eingespart; für die Folgejahre waren weitere Kürzungen geplant. (TZ 21)

Liegenschaftswesen

Ausgaben für Liegenschaften und Wohnversorgung

Das BMEIA verfügte im Prüfungszeitraum über 127 Liegenschaftsobjekte (Ämter, Residenzen, Amtswohnungen) innerhalb der EU. Davon befanden sich 85 Objekte im Eigentum der Republik Österreich; 42 Objekte waren angemietet. (TZ 22)

Die Ausgaben des BMEIA für Liegenschaften und Wohnversorgung für Vertretungen innerhalb der EU beliefen sich im Jahr 2011 auf rd. 12,79 Mio. EUR (davon rd. 6,41 Mio. EUR Mietausgaben, rd. 2,20 Mio. EUR Instandhaltung und Betrieb, rd. 4,17 Mio. EUR Wohnkostenzuschuss). (TZ 22)

Flächenvorgaben für Liegenschaftsobjekte

In einem internen Projekthandbuch des BMEIA aus 2006 zur Abwicklung von Bauprojekten im Ausland waren Flächenrichtwerte für Liegenschaftsobjekte im Ausland (Ämter und große Residenzen) vorgesehen. Für Amtswohnungen lagen keine Richtwerte vor. Die Richtwerte des BMEIA für Büroflächen waren nicht deckungsgleich mit jenen der Bundesimmobilien GmbH (ehemals Bundesbaudirektion Wien). (TZ 23)

Kurzfassung

Als Raumprogramm für eine große Residenz (maximale Raumanordnung) sah das BMEIA eine Fläche von 809 m² vor, davon 208 m² Repräsentationsbereich. Diese Flächenrichtwerte des BMEIA lagen deutlich über jenen der Auslandsverwendungsverordnung der Bundesregierung, die sich bei der Bemessung des objektivierten Wohnbedarfs an einem Flächenrichtwert von ca. 200 m² bis 350 m² für Leiter von Vertretungen (je nach Familienstand und Ortsklasse) orientierte, davon 90 m² Repräsentationsbereich. (TZ 23)

Tatsächliches Ausmaß der Liegenschaftsobjekte

Die Ämter wiesen eine Objektfläche von 14 m² bis 118 m² (im Durchschnitt 53 m²) pro Bediensteten auf (einschließlich Nebenfleichen). Die Residenzen der Dienststellenleiter verfügten über eine Nett Nutzfläche von 258 m² bis 1.579 m² (im Durchschnitt 680 m²). (TZ 24)

Amtswohnungen wurden entsandtem Personal oder Lokalangestellten zugewiesen, als Start- und Gästewohnungen genutzt oder – in Einzelfällen – von Hauspersonal des Botschafters bewohnt. Angemietete Amtswohnungen waren überwiegend für Erstzugeteilte vorgesehen und wiesen eine Nett Nutzfläche von 140 m² bis 330 m² (im Durchschnitt 226 m²) auf. (TZ 24)

Auswahl der Wohnversorgung

Laut BMEIA erfolgten bei der Auswahl der Wohnversorgung für entsandte Bedienstete Preisvergleiche lediglich zwischen mehreren vorgeschlagenen Liegenschaftsobjekten. Nachweise über Wirtschaftlichkeitsberechnungen zwischen Kauf, Miete und Wohnkostenzuschuss lagen nicht vor. Auch fehlten objektivierbare Nachweise der Preisangemessenheit wie z.B. Mietspiegel. (TZ 25)

Beispiel für Vertragsklauseln bei Mietverträgen

Die Österreichische Botschaft in Prag stand im Eigentum der Republik Österreich und wies eine Nett Nutzfläche von 1.951 m² auf, wovon 1.161 m² auf Amtsräumlichkeiten und 764 m² auf sieben Amtswohnungen entfielen. Für die seit 1945 angemietete Residenz des Botschafters in Prag (Nett Nutzfläche 1.518 m²) schloss das BMEIA 1995 einen neuen Mietvertrag mit einer Bindung auf 40 Jahre ab, ohne sich ein vorzeitiges Kündigungsrecht wegen Weg-

falls des Bedarfs – etwa aufgrund einer allfälligen künftigen Eingliederung der Residenz in das Botschaftsgebäude – vorzubehalten. Für die Residenz fiel im Jahr 2011 ein monatlicher Mietzins von rd. 12.800 EUR an. (TZ 26)

Nutzung von Liegenschaftsobjekten

Von den insgesamt 46 Amtswohnungen an Vertretungen innerhalb der EU waren nur 19 Wohnungen entsandtem Personal zugewiesen; 14 Amtswohnungen wurden als Start- und Gästewohnungen genutzt; 13 Amtswohnungen wurden Lokalangestellten (z.B. Portier, Hausmeister) und in Einzelfällen Hauspersonal des Botschafters zur Verfügung gestellt. (TZ 27)

In Berlin hatte das BMEIA im Jahr 1996 für die Republik Österreich ein Grundstück um 9,30 Mio. EUR zur Errichtung einer diplomatischen Vertretung angekauft. Die Baudurchführung und Finanzierung erfolgte durch die Bundesimmobilien GmbH, der das Recht der Fruchtnießung übertragen wurde. Die Bundesimmobilien GmbH errichtete in der Folge um 21,70 Mio. EUR ein Botschaftsgebäude (Amt mit 3.529 m² Nettanutzfläche, Residenz mit 1.573 m² Nettanutzfläche, vier Amtswohnungen). Im Dezember 2012 löste das BMEIA das Miet- und Pachtverhältnis mit der Bundesimmobilien GmbH einvernehmlich auf und leistete dafür eine Abschlagszahlung in Höhe von 12,90 Mio. EUR. Die Ausgaben des BMEIA für die Anmietung der Liegenschaft beliefen sich von 2002 bis 2012 auf rd. 18,57 Mio. EUR. Durch die Abschlagszahlung wurden Belastungen des BMEIA für die Folgejahre in Höhe von 1,89 Mio. EUR jährlich (Mietausgaben des BMEIA 2011) reduziert. (TZ 27)

Von den vier Amtswohnungen im Botschaftsgebäude war eine Amtswohnung (116 m²) an einen Lokalangestellten vermietet; zwei Amtswohnungen (61 m² bzw. 34 m²) standen Hauspersonal des Botschafters zur Verfügung; eine Amtswohnung (168 m²) wurde als Start- und Gästewohnung verwendet. Für den Erstzugeteilten an der Österreichischen Botschaft in Berlin hatte das BMEIA seit Dezember 2006 eine externe Amtswohnung (275 m²) um rd. 49.000 EUR (Jahresmiete 2012) angemietet. (TZ 27)

In Budapest wies das BMEIA mehrere Wohnobjekte (Residenz der Leiterin des Kulturforums, Amtswohnung des Erstzugeteilten) entsandten Bediensteten ohne realen Wohnbedarf zu. Für die vom BMEIA dargelegte alternative Nutzung der Wohnobjekte als Start- bzw. Gästewohnungen sowie für kulturelle Veranstaltungen wären

Kurzfassung

nach Ansicht des RH auch Räumlichkeiten im Botschaftsgebäude zur Verfügung gestanden. (TZ 27)

Trotz Mitteilung des BMEIA an den RH vom Oktober 2009, die angemietete Residenz für die Leiterin des Kulturforums in Budapest gekündigt zu haben, blieb das Mietverhältnis weiterhin aufrecht (Jahresmiete 2011 rd. 44.000 EUR). (TZ 27)

Verwertung ungenutzter Liegenschaftsobjekte

Das BMEIA verfügte im Prüfungszeitraum über vier Liegenschaftsobjekte innerhalb der EU, die seit längerem ungenutzt waren: In Madrid verwaltete das BMEIA ein 184 m² großes Liegenschaftsobjekt (Stockwerk in einem Hochhaus) im Eigentum der Republik Österreich, das bis Ende 2011 einer ehemaligen Außenstelle des Österreichischen Historischen Instituts überlassen worden war und seit Anfang 2012 leer stand. (TZ 28)

In Budapest verfügte das BMEIA über zwei ungenutzte Liegenschaftsobjekte (externe Amtswohnung, unbebautes Grundstück), die sich im Eigentum der Republik befanden. Bei beiden Objekten bestanden rechtliche Problemstellungen (Grundstücksgrenzen, Widmung). (TZ 28)

In Bukarest verfügte das BMEIA über ein seit September 2007 leer stehendes Liegenschaftsobjekt (ehemalige Konsularabteilung der Österreichischen Botschaft). Beim Kauf des Gebäudes im Jahr 1998 war ein Erwerb des dazugehörigen Grundstücks wegen grundverkehrsrechtlicher Beschränkungen nicht möglich. Nach Wegfall der Beschränkungen im Jänner 2012 waren die Eigentumsverhältnisse unklar (ursprüngliche Eigentümergesellschaft insolvent und vom rumänischen Staat enteignet). Der Kaufpreis für das Gebäude in Höhe von 381.000 USD wurde gemäß einem Prüfbericht des Generalinspektorats des BMEIA aus 2007 auf einen Kaufvertrag und einen „steuerschonenden“ Zusatzvertrag aufgeteilt. Mögliche im Bericht geäußerte Unregelmäßigkeiten (Ankauf zu einem überhöhten Preis) ließen sich laut Sonderprüfbericht des BMEIA vom Februar 2013 nicht substantiieren. (TZ 28)

Kolokationen

Bei einer „Kolokation“ handelt es sich um die gemeinsame Unterbringung von Einrichtungen des BMEIA im Ausland mit geeigneten Partnern (österreichische Partner wie z.B. Wirtschaftskammer Öster-

**Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU**

reich, aber auch Vertretungen anderer Staaten) zur Nutzung von Synergieeffekten (bessere Flächennutzung, geringere Nebenkosten wie z.B. für Bewachung etc.). Die vom BMEIA verwalteten Büroflächen für Auslandsvertretungen innerhalb der EU nutzten auch andere österreichische Institutionen (insbesondere Bundesministerien sowie Wirtschaftskammer Österreich) mit. Die Anzahl der Kolo-kationsprojekte mit Vertretungen anderer Staaten war ausbaufähig: In Riga nutzte Ungarn die Konsularflächen der Österreichischen Botschaft bei Bedarf unentgeltlich mit; in Nikosia war ein lettischer Diplomat im zweiten Halbjahr 2012 in der Österreichischen Botschaft untergebracht (Nutzungsentgelt pauschal 3.000 EUR). (TZ 29)

Synergiebestrebungen des BMEIA

Im Prüfungszeitraum evaluierte das BMEIA Möglichkeiten zur Erzielung räumlicher, organisatorischer und personeller Synergien an Standorten, an denen das BMEIA mit mehr als zwei Dienststellen vertreten war. Innerhalb der EU betraf dies die Städte Rom und Brüssel. Die Nachverfolgung und Steuerung der Bestrebungen des BMEIA waren in Ermangelung von Unterlagen nicht transparent nachvollziehbar. (TZ 30)

In Brüssel übersiedelte die EU-Abteilung des BMI im September 2011 aufgrund einer Empfehlung des RH in die Räumlichkeiten der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU; damit waren sämtliche Abteilungen der Bundesministerien in der Ständigen Vertretung untergebracht. Die vom RH empfohlene gemeinsame Unterbringung der Ständigen Vertretung und der Österreichischen Botschaft in Brüssel war hingegen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht umgesetzt. (TZ 31)

In Rom verfügte das BMEIA über vier Liegenschaftsobjekte im Eigentum der Republik Österreich für folgende Dienststellen: Österreichische Botschaft in Rom, dislozierte Konsularabteilung, selbständiges Kulturforum, Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan). In einem Prüfbericht aus 2011 hatte das Generalinspektorat des BMEIA die räumliche Zusammenlegung der Konsularabteilung mit der Botschaft in Rom nahegelegt. Laut BMEIA waren nunmehr personelle Einsparungen und eine Reduktion der Standorte angedacht; die Arbeiten dazu waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. (TZ 32)

Kurzfassung

Kenndaten zur Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU					
Rechtsgrundlagen	Bundesministeriengesetz, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F. Bundesgesetz über Organisation und Aufgaben des auswärtigen Dienstes – Statut, BGBl. I Nr. 129/1999 Auslandsverwendungsverordnung, BGBl. II Nr. 107/2005 i.d.g.F.				
					Anzahl
österreichische Vertretungen innerhalb der EU					36¹
<i>davon</i>					
– Botschaften ²					27
– Generalkonsulate (Krakau, Mailand, München) ³					3
– selbständige Kulturforen (Budapest, London, Rom, Warschau) ⁴					4
– Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen ⁵					2
Ausgaben des BMEIA für österreichische Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mio. EUR ⁶				in %
Gesamtausgaben ⁷	51,71	51,55	51,06	52,20	+ 0,9
<i>davon</i>					
Ausgaben für Personal ⁸	36,83	37,54	38,39	38,53	+ 4,6
<i>davon</i>					
für entsandtes Personal	29,76	30,46	31,11	30,91	+ 3,8
für Lokalangestellte	7,07	7,08	7,28	7,62	+ 7,8
Sachausgaben	14,88	14,01	12,67	13,68	– 8,1
<i>davon</i>					
laufende Sachausgaben	10,33	10,91	9,95	11,05	+ 7,0
Ausgaben für Anlagen	2,32	1,44	0,93	0,85	– 63,5
Ausgaben für Kultur	2,23	1,66	1,80	1,78	– 20,3
Personal (BMEIA) an österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	Anzahl (VBÄ) ⁹				in %
Personalstand	490	490	480	477	– 2,7
<i>davon</i>					
entsandtes Personal	281	279	268	261	– 7,0
Lokalangestellte	210	211	212	216	+ 3,2

¹ Stand Ende 2011; exklusive Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD in Paris (Zuständigkeit BKA) und 85 Honorar(general) konsulate

² je eine Botschaft in jedem EU-Mitgliedstaat sowie die Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) in Rom

³ Das Generalkonsulat in Straßburg war organisatorisch der Ständigen Vertretung Österreichs beim Europarat in Straßburg zugeordnet.

⁴ Darüber hinaus gab es zehn Kulturforen innerhalb der EU, die keine nachgeordneten Dienststellen darstellten, sondern in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert waren (Berlin, Brüssel, Bukarest, Krakau, Laibach, Madrid, Mailand, Paris, Prag, Pressburg).

⁵ Ständige Vertretungen Österreichs bei der EU in Brüssel und beim Europarat in Straßburg. Weiters verfügte das BMEIA über fünf Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen, die keine nachgeordneten Dienststellen darstellten, sondern in die jeweilige Botschaft vor Ort integriert waren.

⁶ Rundungsdifferenzen möglich

⁷ exklusive Mietausgaben für die – bis Ende 2012 von der Bundesimmobilien GmbH angemietete – Österreichische Botschaft in Berlin, die aus dem Budget der Zentralstelle des BMEIA bezahlt wurden; exklusive anteilige Refundierungen für Mieten, Instandhaltung und Betrieb von Fremdressorts für die Mitnutzung der Liegenschaftsobjekte (vgl. TZ 22)

⁸ einschließlich Ausgaben für Lokalangestellte sowie Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung und Zuschläge für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege beim entsandten Personal

⁹ auf ganze Zahlen gerundet (Rundungsdifferenzen möglich); Stichtag jeweils 31. Dezember

Quellen: BMEIA; RH

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

Prüfungsziel

1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis September 2012 die Gebarung des BMEIA hinsichtlich der Struktur der österreichischen Vertretungen in den Mitgliedstaaten der EU. Das BMEIA übermittelte dem RH Unterlagen teilweise mangelhaft bzw. äußerst zögerlich; so z.B. die Arbeitsprogramme der Vertretungen nach Anfrage vom September 2012 erst im März 2013, wodurch Verzögerungen im Prüfungsablauf eintraten.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Struktur der Vertretungen des BMEIA innerhalb der EU sowie die Analyse der Organisation, der Aufgaben und der Ziele der Vertretungen. Ein weiteres Ziel war die Überprüfung und Beurteilung des Ressourceneinsatzes des BMEIA hinsichtlich Ausgaben, Personal und Liegenschaften für die Vertretungen innerhalb der EU.

Die Überprüfung erfolgte vor Ort in der Zentralstelle des BMEIA. Der überprüfte Zeitraum umfasste insbesondere die Jahre 2008 bis 2011.

Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMEIA im Jänner und März 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2014.

(2) Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2014, in Kraft seit 1. März 2014, wurden u.a. Bezeichnungen von Bundesministerien geändert. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich, und somit auch für Sachverhalte vor der Novelle, die seit 1. März 2014 geltenden Bezeichnungen der Bundesministerien.

Struktur der Vertretungen

Übersicht über die Vertretungen innerhalb der EU

2.1 Innerhalb der EU war Österreich durch 27 Botschaften¹, drei Generalkonsulate² sowie vier selbständige Kulturforen³ bilateral und durch zwei Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen multilateral vertreten (bei der EU in Brüssel und beim Europarat in Straßburg). Organisatorisch waren die bilateralen und multilateralen Vertretungen nachgeordnete Dienststellen des BMEIA. Von den insgesamt

¹ je eine Botschaft in jedem EU-Mitgliedstaat sowie die Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) in Rom

² Generalkonsulate in Krakau, Mailand und München. Das Generalkonsulat in Straßburg war organisatorisch der Ständigen Vertretung Österreichs beim Europarat in Straßburg zugeordnet.

³ Selbständige Kulturforen in Budapest, London, Rom und Warschau. Darüber hinaus gab es zehn Kulturforen innerhalb der EU, die organisatorisch nicht eigenständig waren (Berlin, Brüssel, Bukarest, Krakau, Laibach, Madrid, Mailand, Paris, Prag, Pressburg).

Struktur der Vertretungen

36 Vertretungen waren neun kleine, 20 mittlere und sieben große Vertretungen.⁴

Zu den bilateralen Vertretungen zählten auch 85 Honorar(general)konsulate, die unterstützend für konsularische Tätigkeiten⁵ eingerichtet waren. Die Honorar(general)konsuln nahmen ihre Funktion ehrenamtlich wahr (keine Bedienstete des BMEIA) und trugen die Kosten für die Konsulate aus eigenen Mitteln.

Darüber hinaus unterhielt das BMEIA innerhalb der EU fünf multilaterale Vertretungen, die organisatorisch nicht eigenständig waren (Wahrnehmung durch Angehörige der bilateralen Vertretungen). Dazu zählten die Ständigen Vertretungen bei der NATO in Brüssel und bei der UNESCO in Paris sowie die Ständigen Vertretungen bei der OPCW (Organisation für das Verbot chemischer Waffen) in Den Haag, bei der WTO (World Tourism Organisation) in Madrid und bei der Donaukommission in Budapest. Das BKA unterhielt die Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD in Paris (organisatorisch eigenständig); diese war nicht Prüfungsgegenstand.⁶

⁴ Laut Projekthandbuch des BMEIA aus 2006 zur Abwicklung von Bauprojekten im Ausland erfolgte die Unterscheidung zwischen kleinen, mittleren und großen Vertretungen nach folgenden Kriterien:

- große Vertretung: Vertretung mit mindestens vier entsandten Bediensteten des höheren auswärtigen Dienstes (Verwendungsgruppe A1). Innerhalb der EU waren dies die Botschaften in Berlin, Brüssel, London, Madrid, Paris, Prag sowie die Ständige Vertretung bei der EU in Brüssel;
- mittlere Vertretung: Vertretung mit zwei bis drei A1-Bediensteten. Innerhalb der EU waren dies die Botschaften in Athen, Budapest, Bukarest, Den Haag, Dublin, Helsinki, Kopenhagen, Laibach, Lissabon, Luxemburg, Pressburg, Rom, Heiliger Stuhl (Vatikan), Sofia, Stockholm, Warschau, das Generalkonsulat in Mailand, die Kulturforen in Rom, Warschau sowie die Ständige Vertretung beim Europarat in Straßburg;
- kleine Vertretung: Vertretung mit einem entsandten A1-Bediensteten. Innerhalb der EU waren dies die Botschaften in Nikosia, Riga, Tallinn, Valletta, Wilna, die Generalkonsulate in Krakau, München sowie die Kulturforen in Budapest, London.

⁵ z.B. Annahmestelle für Visa und Aufenthaltstitel, Passamtshandlungen, Beglaubigungen, Bearbeitung von Staatsbürgerschaftsangelegenheiten

⁶ Mit Stichtag 31. Dezember 2011 verfügte das BKA über zehn Bedienstete (einschließlich Lokalangestellte) an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der OECD in Paris. Die Ausgaben des BKA für die Vertretung beliefen sich im Jahr 2011 auf rd. 1,01 Mio. EUR.



Struktur der Vertretungen

BMEIA

Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU

Tabelle 1: Vertretungsstruktur des BMEIA innerhalb der EU

	Anzahl
österreichische Vertretungen innerhalb der EU	36¹
<i>davon</i>	
<i>Botschaften²</i>	27
<i>Generalkonsulate (Krakau, Mailand, München)³</i>	3
<i>selbständige Kulturforen (Budapest, London, Rom, Warschau)⁴</i>	4
<i>Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen⁵</i>	2

¹ Stand Ende 2011; exklusive Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD in Paris (Zuständigkeit BKA) und 85 Honorar(general) konsulate. Weiters verfügte das BMEIA über fünf Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen, die keine nachgeordneten Dienststellen darstellten, sondern in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert waren.

² je eine Botschaft in jedem EU-Mitgliedstaat sowie die Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) in Rom

³ Das Generalkonsulat in Straßburg war organisatorisch der Ständigen Vertretung Österreichs beim Europarat in Straßburg zugeordnet.

⁴ Darüber hinaus verfügte das BMEIA über zehn Kulturforen innerhalb der EU, die keine nachgeordneten Dienststellen darstellten, sondern in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert waren (Berlin, Brüssel, Bukarest, Krakau, Laibach, Madrid, Mailand, Paris, Prag, Pressburg).

⁵ Ständige Vertretungen Österreichs bei der EU in Brüssel und beim Europarat in Straßburg

Quellen: BMEIA; RH

2.2 Der RH wies darauf hin, dass an einigen Standorten Mehrfachstrukturen (mehrere Dienststellen) vorlagen (vgl. TZ 30).

Struktur des
Vertretungsnetzes

3.1 Als Grundlage für die Festlegung der Standorte seines Vertretungsnetzes verwies das BMEIA auf eine intern erstellte weltweite Staatenübersicht. In der Übersicht waren für jeden Staat Kenndaten ausgewiesen, die spezifischen Sachbereichen zugeordnet waren und die das BMEIA jährlich aktualisierte (Außenpolitik: Anzahl der Ministerbesuche, Anzahl völkerrechtlicher Abkommen, völkerrechtliche Wertung; Wirtschaft: Export- und Importzahlen; Konsularwesen: Anzahl der Auslandsösterreicher, Anzahl der Visa, Anzahl der Amtshandlungen; Kultur: Höhe der Auszahlungen; Entwicklungszusammenarbeit: Budget). Basierend auf den Kenndaten beurteilte das BMEIA regelmäßig die Bedeutung der Sachbereiche⁷ pro Staat, wobei die Beurteilungen eine Bandbreite von „sehr hoch“ bis „gering“ aufwiesen. Für die Beurteilungen lagen keine objektiven Bewertungsmaßstäbe vor. Laut BMEIA erfolgten strukturelle Maßnahmen, wie z.B. die Schließung des Generalkonsulats in Hamburg im Jahr 2010, auf Basis dieser Grundlage.

⁷ mit Ausnahme des Konsularwesens

Struktur der Vertretungen

3.2 Nach Ansicht des RH waren aus den vorgelegten Dokumenten weder Entscheidungsgrundlagen für die Struktur des Vertretungsnetzes (Standorte und Ausstattung bzw. Umfang der Leistungsbereiche von Vertretungen) noch Entscheidungsprozesse für Strukturmaßnahmen wie z.B. die Schließung von Vertretungen nachvollziehbar. Zudem fehlten objektive Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilungen durch das BMEIA.

Der RH empfahl dem BMEIA, nachvollziehbare Grundlagen für die Struktur des Vertretungsnetzes auf Basis objektiver Bewertungsmaßstäbe und –kriterien zu schaffen und die Entscheidungen für strukturelle Maßnahmen transparent zu gestalten.

3.3 *Das BMEIA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Bewertungen und darauf basierenden Entscheidungen zur Struktur des Vertretungsnetzes auf der Grundlage von objektiven, sachbezogenen Kenndaten für jeden einzelnen Staat und somit auf objektive und transparente Weise erfolgen würden.*

3.4 Der RH entgegnete, dass Entscheidungsgrundlagen für die Vertretungsstruktur (Standorte sowie personelle und materielle Ausstattung von Vertretungen) und Entscheidungsprozesse für Strukturmaßnahmen aus den vom BMEIA vorgelegten Kenndaten und Beurteilungen nicht nachvollziehbar waren. Zudem fehlten objektive Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilung durch das BMEIA.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, nachvollziehbare Grundlagen für die Struktur des Vertretungsnetzes auf Basis objektiver Bewertungsmaßstäbe und –kriterien zu schaffen und die Entscheidungen für strukturelle Maßnahmen transparent zu gestalten.

Vertretungsstruktur im EU-Vergleich

4.1 (1) Von den 27 Mitgliedstaaten der EU⁸ waren neun⁹ – darunter auch Österreich – in jedem EU-Land mit einer Botschaft vertreten.¹⁰ Die übrigen 18 EU-Mitgliedstaaten hatten nicht in jedem EU-Land eine Botschaft eingerichtet. Schweden war z.B. in 19 EU-Ländern mit einer Botschaft und in vier weiteren EU-Ländern mit einem „Roving Ambassador“ (ein Botschafter für mehrere Empfangsstaaten) vertreten, Ungarn mit 24 Botschaften.

⁸ Der Beitritt Kroatiens zur EU erfolgte im Juli 2013 und somit nach dem Prüfungszeitraum.

⁹ Belgien, Deutschland, Griechenland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Spanien

¹⁰ Die Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl in Rom (Vatikan) wurde bei diesem Vergleich nicht miteinbezogen, da es sich um keinen EU-Mitgliedstaat handelt.



Struktur der Vertretungen

BMEIA

Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU

Die geringste Vertretungsdichte innerhalb der EU wiesen Malta und Luxemburg (je 13 Botschaften), Schweden und Slowenien (je 19 Botschaften), Estland und Lettland (je 20 Botschaften), Zypern (21 Botschaften) sowie Litauen (22 Botschaften) auf.

Tabelle 2: Vertretungsnetz der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der EU

Land	Einwohner (in Mio.)	Botschaften	Personal an bilateralen Vertretungen ¹		
			Personal gesamt	entsandtes Personal	Lokalangestellte
Anzahl (% des gesamten Personals) ²					
Deutschland	81,84	26	1.548	601 (39 %)	947 (61 %)
Frankreich	65,60	26	1.740 ³	ca. 957 ³ (55 %)	ca. 783 ³ (45 %)
Großbritannien	63,11	26	1.433	221 (15 %)	1.212 (85 %)
Italien	61,05	26	1.312	639 (49 %)	673 (51 %)
Spanien	46,09	26	1.086	324 (30 %)	762 (70 %)
Niederlande	16,77	26	614,9	185 (30 %)	429,9 (70 %)
Griechenland	11,35	26	750 ⁴	390 (52 %)	ca. 360 ⁴ (48 %)
Belgien	11,08	26	498	161 (32 %)	337 (68 %)
Österreich	8,44	26	404	217 (54 %)	187 (46 %)
Polen	38,16	25	1.054	424 (40 %)	630 (60 %)
Tschechien	10,57	25	376	257 (68 %)	119 (32 %)
Dänemark	5,58	25	333	82 (25 %)	251 (75 %)
Finnland	5,41	25	376	123 (33 %)	253 (67 %)
Irland	4,50	25	236,2	91 (39 %)	145,2 (61 %)
Ungarn	9,96	24	569	371 (65 %)	198 (35 %)
Rumänien	21,31	23	284	284 (100 %)	0 (0 %)
Portugal	10,66	22	523	67 (13 %)	456 (87 %)
Slowakei	5,44	22	322,7	239 (74 %)	83,7 (26 %)
Litauen	3,20	22	ca. 112 ⁵	ca. 112 (-) ⁵	k.A. ⁶ (-) ⁵
Bulgarien	7,38	21	228	179 (79 %)	49 (21 %)
Zypern	0,82	21	204	56 (27 %)	148 (73 %)
Lettland	2,21	20	109	78 (72 %)	31 (28 %)
Estland	1,34	20	133	83 (62 %)	50 (38 %)
Schweden	9,51	19	320	102 (32 %)	218 (68 %)
Slowenien	2,06	19	144	68 (47 %)	76 (53 %)
Luxemburg	0,53	13	104,5	48 (46 %)	56,5 (54 %)
Malta	0,42	13	108	16 (15 %)	92 (85 %)

¹ Botschaften, (General)Konsulate, Kulturforen

² Rundungsdifferenzen möglich

³ Gemäß den Angaben Frankreichs verfügte Frankreich über 1.740 Bedienstete an bilateralen Vertretungen innerhalb der EU, wovon 45 % auf Lokalangestellte und 55 % auf entsandtes Personal entfielen.

⁴ Gemäß den Angaben Griechenlands war die Gesamtzahl der Lokalangestellten an bilateralen Vertretungen innerhalb der EU per Gesetz mit maximal 360 Personen begrenzt.

⁵ Die Angaben Litauens waren teilweise unvollständig, Prozentangaben daher nicht möglich.

⁶ k.A. = keine Angaben

Quellen: BMEIA; Wirtschaftskammer Österreich; RH (Erhebung vom Juni 2012)

Struktur der Vertretungen

Gegenüber dem RH begründete das BMEIA das flächendeckende österreichische Vertretungsnetz innerhalb der EU mit der wachsenden Bedeutung der europäischen Politik für Österreich. Motivforschung, Früherkennung und Einflussnahme auf die Entscheidungsträger in EU-Belangen seien Aufgaben, die nicht in Brüssel, sondern in den europäischen Hauptstädten durchgeführt würden.

(2) Bei der personellen Ausstattung an bilateralen Vertretungen¹¹ innerhalb der EU¹² wies das BMEIA im Juni 2012 im EU-Vergleich¹³ einen überdurchschnittlich hohen prozentualen Anteil an entsandten Bediensteten auf (Österreich: 54 % Entsandte, 46 % Lokalangestellte; EU-Schnitt: 42 % Entsandte, 58 % Lokalangestellte). Schweden verfügte z.B. über 32 % Entsandte und 68 % Lokalangestellte, Ungarn hingegen über 65 % Entsandte und 35 % Lokalangestellte.

Das BMEIA teilte generell mit, dass die bilateralen Vertretungen vieler EU-Mitgliedstaaten nicht dasselbe Leistungsspektrum wie die österreichischen Vertretungen anbieten würden, weshalb die österreichischen Vertretungen einen höheren Bedarf an entsandtem Personal aufweisen würden. Für entsandtes Personal fielen allerdings deutlich höhere Ausgaben als für Lokalangestellte an (vgl. TZ 12, 13).

4.2 Der RH hielt fest, dass Österreich zu jenen neun Mitgliedstaaten der EU zählte, die in jedem EU-Land mit einer Botschaft vertreten waren. Zudem stellte der RH kritisch fest, dass das BMEIA im EU-Vergleich einen überdurchschnittlich hohen prozentualen Anteil an entsandten Bediensteten an bilateralen Vertretungen innerhalb der EU aufwies. Angesichts der deutlich höheren Ausgaben für entsandtes Personal als für Lokalangestellte verwies der RH auf seine Empfehlung zur fundierten Evaluierung der Personalausstattung und zur Konkretisierung von Einsparungen (vgl. TZ 12, 13).

Modelle für Botschaften

5.1 Kostengünstigere Modelle für Botschaften sind z.B. „Roving Ambassadors“ (ein Botschafter für mehrere Empfangsstaaten), „Lap-top-Botschafter“ (ohne weitere Infrastruktur vor Ort) oder „Schwerpunkt-Botschaften“ bzw. „Hubs“ (Regionalisierung von Botschaften, Konzentration administrativer Aufgaben bei einer Botschaft).

¹¹ Botschaften, (General)Konsulate, Kulturforen

¹² exklusive Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) in Rom (kein EU-Mitgliedstaat)

¹³ exklusive Litauen (Angaben unvollständig)

Tabelle 3: Kostengünstigere Modelle für Botschaften	
Modell	Erläuterung
Roving Ambassador	Ein „Roving Ambassador“ lebt im Entsendestaat und betreut von dort aus einen oder mehrere Staaten als Botschafter. Er reist bei Bedarf im Rahmen von Dienstreisen in jene Empfangsstaaten, in denen er als Botschafter akkreditiert ist. Das BMEIA verfügte über zwei „Roving Ambassadors“ (einen für Liechtenstein sowie einen für Georgien, Usbekistan und Armenien), jedoch nicht innerhalb der EU.
Lap-top-Botschafter	Ein „Lap-top-Botschafter“ wird als (mit)akkreditierter Botschafter im Empfangsstaat diplomatisch tätig, verfügt aber über keine weitere Infrastruktur (Residenz, Personal) vor Ort.
Hub	Zentralisierung von Aufgaben an einer Botschaft für mehrere Botschaften zur besseren Nutzung von Synergien; Regionalisierung von Botschaften (z.B. gegenseitige Vertretung im Abwesenheitsfall) oder Konzentration administrativer Aufgaben bei einer Botschaft.

Quelle: BMEIA

Von diesen Modellen setzte das BMEIA den „Roving Ambassador“ ein; konkret in Liechtenstein sowie in Georgien, Usbekistan und Armenien, aber nicht – wie z.B. Schweden – auch innerhalb der EU.

Laut BMEIA überprüfe es laufend verschiedene Modelle für Botschaften. Im Mittelpunkt stehe dabei immer, mit welcher Struktur eine Botschaft die österreichischen Interessen optimal vertreten könne. Von den österreichischen Botschaften werde erwartet, alle außenpolitischen, wirtschaftlichen, kulturpolitischen und konsularischen Aufgaben und Herausforderungen abzudecken. Dabei stelle eine optimale Vertretung dieser Interessen eine residente Botschaft mit einem Mix aus entsandten und lokalen Bediensteten dar. Varianten wie „Lap-top-“ oder „Roving“-Diplomaten seien kostengünstiger, erreichten aber weder einen vergleichbaren Zugang zu den Behörden des Empfangsstaates, noch könnten sie einen adäquaten Service für Österreicher im Ausland bieten.

Entsprechende Evaluierungen lagen dem RH nicht vor.

- 5.2** Der RH hielt fest, dass Österreich sich zwar in einzelnen Staaten eines der kostengünstigeren Modelle für Botschaften (Roving Ambassador) bediente, nicht jedoch – wie z.B. Schweden – auch innerhalb der EU. Entsprechende Analysen als Entscheidungsgrundlage dafür lagen nicht vor.

Der RH empfahl dem BMEIA, nachvollziehbar alternative Modelle für Botschaften im Hinblick auf Einsparungsmöglichkeiten zu prüfen.

Struktur der Vertretungen

5.3 Laut Stellungnahme des BMEIA überprüfe es laufend die bestehenden Strukturen im Sinne von Effizienzsteigerung und Kostenminimierung und nehme entsprechende Anpassungen vor. Die Wahl eines Botschaftsmodells hänge entscheidend davon ab, welche Aufgaben die Botschaft erfüllen solle. Eine österreichische Botschaft habe alle außenpolitischen, wirtschaftlichen, kulturpolitischen und konsularischen Arbeitsbereiche abzudecken. Dieses Aufgabenspektrum schließe kostengünstigere Strukturen (z.B. Lap-top-Botschafter) aus.

Im EU-Bereich würden die Botschaften zusätzlich wichtige Aufgaben im legislativen Entscheidungsprozess der EU erfüllen, die eine systematische, detaillierte und ununterbrochene Tätigkeit erfordern würden. Das setze eine ständige Präsenz und Erreichbarkeit sowie ein Mindestmaß an Infrastruktur vor Ort voraus. Kostengünstigere Modelle für Botschaften würden diese Anforderungen nicht erfüllen.

5.4 Der RH hielt erneut fest, dass ihm über die vom BMEIA erwähnten laufenden Überprüfungen der bestehenden Strukturen im Sinne von Effizienzsteigerung und Kostenminimierung keine Unterlagen vorgelegt wurden. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Europäischer Auswärtiger Dienst

6 (1) Die EU richtete im Jahr 2010 den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ein¹⁴ mit dem Ziel, die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU sicherzustellen. Insbesondere sollte der EAD die Interessen der EU gegenüber Drittländern wahrnehmen und die europäischen Werte¹⁵ vertreten.

Der EAD unterstand der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und hatte sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, ebenso die Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates sowie die Kommission im Bereich der Außenbeziehungen. Weiters unterstützte der EAD die diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten, das Generalsekretariat des Rates und die Dienststellen der Kommission. Die Zentrale des EAD war in Brüssel. Weiters verfügte der EAD über 136 Delegationen in Drittländern (außerhalb der EU) sowie bei Internationalen Organisationen.¹⁶

¹⁴ Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU)

¹⁵ z.B. Erweiterungspolitik auf dem Balkan, Lösung des Nahost-Konflikts, Bekämpfung des Klimawandels, Unterstützung des Friedensprozesses, Schutz der Menschenrechte

¹⁶ Stand April 2012

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

(2) Der EAD fungierte in Drittländern und bei Internationalen Organisationen als Kontaktstelle für die österreichischen Vertretungen bzw. unterstützte sie im Wege des Informationsaustausches. Er nahm nicht die konsularische Betreuung von österreichischen Staatsbürgern wahr.

Da der EAD keine Delegationen innerhalb der EU aufwies, war er nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

Steuerung der Vertretungen

Zielvorgaben
und Steuerungs-
instrumente

7.1 (1) Gemäß einem internen Runderlass des BMEIA aus 2009 hatten die Botschaften jährlich bis Ende Jänner Arbeitsprogramme mit konkreten Zielen und Strategien zu deren Erreichung zu erstellen und dem BMEIA vorzulegen. Unterlagen und Dokumentationen dazu, ob bzw. welche Ziele die Zentralstelle des BMEIA den Botschaften zur Erstellung der Arbeitsprogramme vorgab bzw. welche Aufgaben (z.B. in politischer, wirtschaftspolitischer, konsularischer oder kultureller Hinsicht) von den Botschaften konkret erwartet wurden, lagen dem RH nicht vor.

Die Arbeitsprogramme der Botschaften sollten als umfassende gesamtstaatliche, konzeptive Vorstellungen über die langfristige Gestaltung der Beziehungen zwischen Österreich und dem jeweiligen Empfangsstaat dienen und hatten auch eine Planung für die nächsten drei bis vier Jahre sowie eine Kurzevaluierung des vergangenen Jahres zu enthalten. Die Qualität der dem RH vorgelegten Arbeitsprogramme der Botschaften innerhalb der EU war äußerst unterschiedlich. Teilweise entsprachen die Arbeitsprogramme nicht dem Runderlass des BMEIA, weil sie allgemein gehalten waren und Planungen, konkrete Ziele und Strategien zu deren Erreichung nicht erkennbar waren¹⁷ bzw. Kurzevaluierungen fehlten¹⁸. Weiters stellte der RH fest, dass die Botschaften ihre Arbeitsprogramme teilweise verspätet¹⁹ erstellt hatten.

Laut BMEIA fand die Prüfung der Arbeitsprogramme fortlaufend durch die Fachabteilungen statt. Regelmäßige Evaluierungen der Umsetzung der Arbeitsprogramme durch das BMEIA lagen dem RH jedoch nicht vor. Für den RH war somit nicht erkennbar, inwieweit das BMEIA die

¹⁷ z.B. in den Arbeitsprogrammen 2013 der Botschaften in Bukarest, Dublin, Laibach, Valletta, Wilna

¹⁸ z.B. in den Arbeitsprogrammen 2013 der Botschaften in Bukarest, London, Luxemburg, Madrid, Nikosia, Riga, Sofia, Valletta, Warschau, Wilna

¹⁹ z.B. Arbeitsprogramme 2013 der Botschaften in Lissabon (Februar 2013), Pressburg (März 2013), Riga (März 2013), Sofia (Februar 2013), Tallinn (April 2013), Valletta (Februar 2013)

Steuerung der Vertretungen

Umsetzung der Ziele und Strategien aus den Arbeitsprogrammen von den Botschaften einforderte und steuerte.

(2) Die Aufgabenerfüllung war in der Berichterstattung der Botschaften dokumentiert, welche einen wesentlichen Teil der operativen Tätigkeit der Botschaften darstellte. Die Botschaften erstellten die Berichte aufgrund von generellen Vorgaben bzw. spezifischen Weisungen der Zentralstelle des BMEIA oder aus Eigeninitiative. Die Berichterstattung erfolgte regelmäßig (z.B. jährliche Berichte über die Zusammensetzung der Regierung im jeweiligen Empfangsstaat) oder anlassbezogen (z.B. bei Staatsbesuchen oder bei Ratstagungen) an die gemäß der Geschäftseinteilung fachlich zuständigen Organisationseinheiten der Zentralstelle des BMEIA.

Dem RH wurden keine Unterlagen vorgelegt, wie das BMEIA die Leistungen bzw. Tätigkeiten der Botschaften beurteilte und wie das Berichtswesen in die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Botschaften durch das BMEIA einfluss.

(3) Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes erfolgte im Jänner 2013 bundesweit die Einführung der Wirkungsorientierung als Steuerungsinstrument für die Haushaltsführung.²⁰ Im Modell der Wirkungsorientierung legen die Organisationseinheiten Ziele und Indikatoren zur Zielerreichung fest (Wirkungscontrolling).

Das BMEIA hatte im Bundesfinanzgesetz 2013²¹ z.B. folgende Wirkungsziele festgelegt:

- Optimierung der Hilfestellung für in Not geratene Österreicher im Ausland sowie der Betreuung der ständig im Ausland lebenden Österreicher (Wirkungsindikator z.B. Anzahl der Internetaufrufe betreffend die für Auslandsösterreicher sowie österreichische Reisende relevanten Webinhalte);
- Sicherstellung der außen- und sicherheitspolitischen sowie der europa- und wirtschaftspolitischen Interessen Österreichs in Europa und in der Welt; umfassende Stärkung der Rechte von Frauen und Kindern (Wirkungsindikator z.B. Anzahl von Maßnahmen zur Förderung österreichischer Wirtschaftsinteressen gegenüber Drittländern wie Vorsprachen bei Behörden bzw. Beratung von Firmen);

²⁰ § 2 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.F. BGBl. I Nr. 62/2012

²¹ BGBl. I Nr. 103/2012

- Prägung eines innovativ-kreativen Österreichbildes im Rahmen der Auslandskulturpolitik (Wirkungsindikator z.B. Anzahl der Veranstaltungen der österreichischen Auslandskulturinstitutionen).

7.2 Der RH beanstandete, dass es keine inhaltlichen Zielvorgaben und konkreten Aufgabenprofile des BMEIA für die jährlichen Arbeitsprogramme der Botschaften gab. Weiters beanstandete er, dass die jährlichen Arbeitsprogramme der Botschaften teilweise allgemein gehalten waren und teilweise nicht den inhaltlichen Vorgaben des BMEIA entsprachen, weil Planungen, konkrete Ziele und Strategien nicht erkennbar waren bzw. Kurzevaluierungen fehlten. Zudem wurden Arbeitsprogramme teilweise verspätet erstellt.

Der RH beanstandete weiters, dass regelmäßige Evaluierungen der Arbeitsprogramme durch das BMEIA nicht vorlagen. Für den RH war somit nicht erkennbar, inwieweit das BMEIA von den Botschaften die Umsetzung der Ziele und Strategien aus den Arbeitsprogrammen einforderte und steuerte. Mangels Unterlagen war auch nicht nachvollziehbar, wie das BMEIA die Leistungen bzw. Tätigkeiten der Botschaften beurteilte und wie das Berichtswesen in die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Botschaften durch das BMEIA einfluss.

Die im Bundesfinanzgesetz 2013 festgelegten Wirkungsziele des BMEIA beurteilte der RH als grundsätzlich geeignet, um für ein Wirkungscontrolling herangezogen zu werden.

Der RH empfahl dem BMEIA, für die Botschaften konkrete standortbezogene Zielvorgaben für die Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 vorgesehenen wirkungsorientierten Haushaltsführung festzulegen, auf Basis dieser Vorgaben Arbeitsprogramme der Botschaften zu erstellen und deren Umsetzung nachvollziehbar einzufordern sowie regelmäßig zu evaluieren.

7.3 *Das BMEIA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es laufend spezifische Zielvorgaben an seine Vertretungen richte und diese evaluiere. Dabei bediene es sich einer Reihe von Steuerungsinstrumenten, wie Runderlässe, Weisungen und Berichtswesen.*

7.4 Der RH entgegnete, dass das BMEIA keine Unterlagen hinsichtlich der erwähnten spezifischen Zielvorgaben sowie hinsichtlich konkreter Aufgabenprofile für die jährlichen Arbeitsprogramme der Botschaften und hinsichtlich regelmäßiger Evaluierungen (etwa der Arbeitsprogramme, der Leistungen bzw. Tätigkeiten und des Berichtswesens der Botschaften) vorgelegt hatte, weshalb für den RH nicht erkennbar war, inwie-

Steuerung der Vertretungen

weit das BMEIA die Umsetzung von Zielen und Strategien durch die Botschaften einforderte und steuerte.

Kosten- und Leistungsrechnung

8.1 (1) Nach den Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes und der Bundeshaushaltsverordnung²² war in jedem Ressort eine Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten, die der Feststellung der Kosten- und Leistungsstruktur, der Preis- und Tarifgestaltung, der internen und externen Leistungserfassung und der Wirtschaftlichkeitskontrolle zu dienen hatte. Die konkrete Durchführung oblag jeweils den einzelnen Ressorts. Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform²³ war ab Jänner 2013 die Einrichtung einer einheitlich geregelten Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes vorgesehen.

(2) Im BMEIA war die Leistungserfassung im Prüfungszeitraum in folgender Form eingerichtet: Die Bediensteten gaben einmal jährlich im Nachhinein eine Zeitschätzung für das vorangegangene Jahr ab. Die unterjährige Rotation von entsandten Bediensteten (regelmäßige Versetzung oder Dienstzuteilung zu einer anderen Dienststelle im In- oder Ausland im Sinne des Mobilitätsprinzips) blieb dabei unberücksichtigt.

Im Zuge der Auswertungen durch die Zentralstelle des BMEIA wurden die Ausgaben jeder Vertretung auf die jeweilige Arbeitszeit umgelegt und so Vollkosten der Arbeitszeit ermittelt. Die Zusammenführung und Auswertung der Daten durch die Zentralstelle nahm mehr als zwei Jahre in Anspruch. Dem RH konnten daher im Prüfungszeitraum erst die Auswertungen für das Jahr 2009 vorgelegt werden. Zielvorgaben, Soll-Ist-Vergleiche und weitergehende Analysen wie z.B. Kennzahlenberechnungen oder Benchmarking-Prozesse fehlten.

(3) Gemäß den Auswertungen des BMEIA für das Jahr 2009 wendeten die Vertretungen innerhalb der EU durchschnittlich 54 % ihrer gesamten Arbeitszeit für externe Leistungen (nach außen wirksame Leistungen) und 46 % für interne Leistungen (rein administrative Leistungen wie Personal- und Budgetmanagement, Facility Management, Informations- und Kommunikationstechnologie-Management sowie Unterstützungsleistungen) auf. Den höchsten Anteil an externen Leistungen wies das Generalkonsulat in München mit 76 % auf, den geringsten Anteil die Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) in Rom mit 22 %.

²² §§ 82 und 82a Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.F. BGBl. I Nr. 62/2012 sowie §§ 76 bis 88 Bundeshaushaltsverordnung, BGBl. II Nr. 489/2008 i.d.F. BGBl. II Nr. 266/2010

²³ §§ 108 bis 110 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.F. BGBl. I Nr. 62/2012

Tabelle 4: Leistungen der österreichischen Vertretungen innerhalb der EU (2009)

	bilaterale Vertretungen (Durchschnittswerte)		multilaterale Vertretungen	
	Botschaften, Generalkonsulate, Kulturforen	Ständige Vertretung bei der EU in Brüssel	Ständige Vertretung beim Europarat/ Generalkonsulat in Straßburg	
	Anteil an der gesamten Arbeitszeit in % ¹			
interne Leistungen ²	46,7	40,1	55,2	
externe Leistungen ³	53,3	59,9	44,8	
<i>davon</i>				
<i>konsularische und humanitäre Ange- legenheiten</i>	21,0	–	12,0	
<i>Auslandskultur</i>	11,4	–	4,1	
<i>Protokoll</i>	4,8	1,3	4,2	
<i>Außen- und Sicherheits- politik</i>	4,7	12,6	8,4	
<i>Integrations- und Außen- wirtschaftspolitik</i>	4,5	17,5	3,7	
<i>Öffentlichkeitsarbeit</i>	4,3	11,9	2,7	
<i>sonstige externe Leis- tungen⁴</i>	2,3	16,6	9,7	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² administrative Leistungen (Personalmanagement, Budgetmanagement, Facility Management, Informations- und Kommunikationstechnologie-Management, Unterstützungsleistungen)

³ nach außen wirksame Leistungen

⁴ Infrastruktur, externe administrative Leistungen, Völker-, Europa- und Menschenrechte, Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Internationale Konferenzen und Organisationen in Österreich

Quelle: Kosten- und Leistungsrechnung des BMEIA für das Jahr 2009

8.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die Vertretungen innerhalb der EU durchschnittlich rund die Hälfte ihrer gesamten Arbeitszeit für interne Leistungen (rein administrative Leistungen) aufwendeten.

Er empfahl dem BMEIA, auf eine deutliche Verringerung des Anteils der für interne Leistungen (rein administrative Leistungen) aufgewendeten Arbeitszeit an den Vertretungen innerhalb der EU hinzuwirken.

Darüber hinaus empfahl er, angesichts des hohen Anteils an internen Leistungen die bestehende Vertretungsstruktur zu hinterfragen (vgl. TZ 4).

Steuerung der Vertretungen

(2) Der RH beanstandete, dass die im BMEIA praktizierte Kosten- und Leistungsrechnung nicht als Steuerungsinstrument geeignet war, weil die Leistungserfassung durch die Bediensteten erst jährlich nachträglich in Form einer Schätzung erfolgte und die Zusammenführung und Auswertung der Daten durch die Zentralstelle mehr als zwei Jahre in Anspruch nahm. Zielvorgaben, Soll-Ist-Vergleiche und weitergehende Analysen wie z.B. Kennzahlenberechnungen oder Benchmarking-Prozesse fehlten.

Der RH empfahl daher, eine zeitnahe Kosten- und Leistungsrechnung mit aussagefähigen Auswertungen einzurichten und als Steuerungsinstrument zu nutzen.

- 8.3** *Nach Ansicht des BMEIA in seiner Stellungnahme seien interne Leistungen nicht nur reine Selbstverwaltung. Vielmehr seien rd. 60 % der im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung als „intern“ erfassten Leistungen (z.B. Transport- und Fahrdienste, Übersetzungs- und Telefondienste sowie Reinigungsarbeiten) tatsächlich Vorleistungen von externen Leistungen und damit wesentliche Elemente der vom BMEIA zu erbringenden Kernleistungen. Unabhängig davon sei das BMEIA aber stets bemüht, tatsächlich rein administrative Leistungen zu reduzieren, etwa durch innovative Ansätze der Verwaltungszusammenlegung an verschiedenen Dienstorten.*

Weiters teilte das BMEIA mit, dass die Verzögerung der Datenauswertung durch Personalabgang bedingt gewesen sei. Die Kosten- und Leistungsrechnung werde nunmehr zeitnah eingerichtet und mit geeigneten Kennzahlen versehen.

- 8.4** Nach Ansicht des RH stellten die als „intern“ erfassten Leistungen (Personalmanagement, Budgetmanagement, Facility Management, Informations- und Kommunikationstechnologie-Management, Unterstützungsleistungen) administrative Leistungen dar und wurden in der Kosten- und Leistungsrechnung des BMEIA auch als solche bezeichnet („administrative Angelegenheiten, Infrastruktur“). Zur Reduktion der administrativen Leistungen durch „innovative Ansätze der Verwaltungszusammenlegung“ wurden dem RH keine Unterlagen vorgelegt. Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.



Steuerung der Vertretungen

BMEIA

Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU

Konsularwesen

9.1 (1) Das BMEIA führte eine Konsularstatistik, die sämtliche konsularischen Amtshandlungen der österreichischen Vertretungen weltweit erfasste. Innerhalb der EU stand die konsularische Betreuung österreichischer Staatsbürger im Vordergrund. In folgenden Bereichen wiesen die Vertretungen innerhalb der EU einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den konsularischen Amtshandlungen weltweit auf: Ausstellung von Personalausweisen (85 %), Amts- und Rechtshilfeersuchen österreichischer Behörden (60 %), Staatsbürgerschaftsangelegenheiten (57 %), Hilfeleistung in finanziellen Notlagen (55 %), Ausstellung von Pässen (55 %) sowie Bearbeitung von Todesfällen (52 %). Im Visabereich lag der Anteil lediglich bei 2 %.

Auskunftserteilungen umfassten durchschnittlich rd. 53 % der gesamten Anzahl der konsularischen Amtshandlungen der Vertretungen innerhalb der EU, wobei der Anteil je Standort von 0,5 % (Bukarest) bis 90 % (Rom) variierte.

Steuerung der Vertretungen

Tabelle 5: Konsularische Amtshandlungen im Jahr 2011				
	Gesamtzahl		Auskunftserteilungen	
	Anzahl		in %	
weltweit	709.907	269.193	38	
<i>davon</i>				
<i>EU</i>	<i>109.753</i>	<i>57.913</i>	<i>53</i>	
<i>davon</i>				
<i>Berlin</i>	<i>29.165</i>	<i>22.355</i>	<i>77</i>	
<i>München</i>	<i>23.619</i>	<i>6.600</i>	<i>28</i>	
<i>London</i>	<i>11.587</i>	<i>3.261</i>	<i>28</i>	
<i>Rom</i>	<i>10.151</i>	<i>9.091</i>	<i>90</i>	
<i>Madrid</i>	<i>5.503</i>	<i>2.481</i>	<i>45</i>	
<i>Brüssel</i>	<i>4.417</i>	<i>3.353</i>	<i>76</i>	
<i>Budapest</i>	<i>3.308</i>	<i>1.677</i>	<i>51</i>	
<i>Paris</i>	<i>2.963</i>	<i>1.095</i>	<i>37</i>	
<i>Mailand</i>	<i>2.774</i>	<i>1.576</i>	<i>57</i>	
<i>Athen</i>	<i>2.431</i>	<i>1.689</i>	<i>69</i>	
<i>Stockholm</i>	<i>1.747</i>	<i>530</i>	<i>30</i>	
<i>Pressburg</i>	<i>1.589</i>	<i>1.175</i>	<i>74</i>	
<i>Den Haag</i>	<i>1.229</i>	<i>372</i>	<i>30</i>	
<i>Prag</i>	<i>1.095</i>	<i>174</i>	<i>16</i>	
<i>Laibach</i>	<i>892</i>	<i>94</i>	<i>11</i>	
<i>Kopenhagen</i>	<i>800</i>	<i>448</i>	<i>56</i>	
<i>Dublin</i>	<i>789</i>	<i>143</i>	<i>18</i>	
<i>Luxemburg</i>	<i>732</i>	<i>291</i>	<i>40</i>	
<i>Sofia</i>	<i>703</i>	<i>52</i>	<i>7</i>	
<i>Bukarest</i>	<i>661</i>	<i>3</i>	<i>0,5</i>	
<i>Nikosia</i>	<i>573</i>	<i>212</i>	<i>37</i>	
<i>Warschau</i>	<i>553</i>	<i>145</i>	<i>26</i>	
<i>Krakau</i>	<i>520</i>	<i>66</i>	<i>13</i>	
<i>Straßburg</i>	<i>506</i>	<i>207</i>	<i>41</i>	
<i>Valletta</i>	<i>416</i>	<i>323</i>	<i>78</i>	
<i>Lissabon</i>	<i>410</i>	<i>141</i>	<i>34</i>	
<i>Helsinki</i>	<i>218</i>	<i>73</i>	<i>33</i>	
<i>Riga</i>	<i>191</i>	<i>145</i>	<i>76</i>	
<i>Tallinn</i>	<i>140</i>	<i>109</i>	<i>78</i>	
<i>Wilna</i>	<i>60</i>	<i>25</i>	<i>42</i>	
<i>Hl. Stuhl</i>	<i>11</i>	<i>7</i>	<i>64</i>	

Quelle: BMEIA

(2) Bezogen auf die Daten aus der Konsularstatistik, wiesen die Vertretungen innerhalb der EU eine äußerst unterschiedliche Anzahl an konsularischen Amtshandlungen pro Konsularbediensteten auf: Im Jahr 2011 fielen z.B. an der Österreichischen Botschaft in Berlin durchschnittlich 2.536 konsularische Amtshandlungen pro Konsularbediensteten an, in Prag 274 und in Bukarest 189.

- 9.2** Der RH hielt fest, dass die Anzahl an konsularischen Amtshandlungen pro Konsularbediensteten an Vertretungen innerhalb der EU große Unterschiede aufwies.

Er empfahl daher dem BMEIA, hinsichtlich der Anzahl an konsularischen Amtshandlungen pro Konsularbediensteten auf ein ausgewogeneres Verhältnis hinzuwirken.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA sei die Zahl der Krisen mit konsularischem Betreuungsbedarf in den letzten Jahren auch innerhalb der EU stetig gestiegen. Viele EU-Mitgliedstaaten seien beliebte Tourismusdestinationen für Österreicher, was zu einem hohen Betreuungsbedarf führe. Zudem sei die Betreuung der innerhalb der EU lebenden Auslandsösterreicher eine immer größere Herausforderung.*

Eine Gleichsetzung der verschiedenen Arten konsularischer Amtshandlungen entspreche nicht der Realität. In eine allfällige Beurteilung müsse die Qualität der Amtshandlungen und nicht nur deren Anzahl einfließen. Ein Vergleich der durchschnittlichen Anzahl verschiedener konsularischer Amtshandlungen pro Konsularbediensteten einer Botschaft habe eine nur sehr eingeschränkte Aussagekraft.

Das BMEIA führe regelmäßige Evaluierungen anhand der konsularischen Kennzahlen durch und berücksichtige dabei die Qualität der Amtshandlungen und die Schwierigkeiten des lokalen Umfelds. Im Ergebnis hätten die Konsularzahlen daher Einfluss auf die jeweilige Personalausstattung einer Botschaft. So hätten z.B. Erleichterungen im Konsularbereich innerhalb der EU in den vergangenen Jahren zu entsprechenden Personalmaßnahmen (Personalreduktionen) geführt. An Dienstorten mit geringem Konsularaufkommen seien zudem keine reinen Konsularbediensteten im Einsatz, sondern die Mitarbeiter betreuten eine Vielzahl anderer Aufgaben mit.

- 9.4** Der RH entgegnete, dass ihm konkrete und fundierte Festlegungen des Personalbedarfs für Vertretungen – auch für den konsularischen Bereich – nicht vorlagen (vgl. TZ 13). Für den RH war mangels Unterlagen auch nicht nachvollziehbar, ob bzw. in welcher Form das BMEIA die Auswertungen aus der Konsularstatistik für Steuerungszwecke, etwa

Steuerung der Vertretungen

hinsichtlich der Personalausstattung an den Vertretungen, nutzte und aus welchen Gründen die durchschnittliche Anzahl an konsularischen Amtshandlungen pro Konsularbediensteten an Vertretungen innerhalb der EU große Unterschiede aufwies.

Er hielt seine Empfehlung aufrecht, hinsichtlich der Anzahl an konsularischen Amtshandlungen pro Konsularbediensteten auf ein ausgewogenes Verhältnis hinzuwirken.

Generalinspektorat

10.1 (1) Das Generalinspektorat war dem Generalsekretär für auswärtige Angelegenheiten unmittelbar unterstellt und fungierte als Innere Revision des BMEIA. Seine Tätigkeit bestand in der begleitenden Überprüfung sowie der nachprüfenden Kontrolle aller in den Geschäftsbereich des BMEIA fallenden Angelegenheiten. Mit einem Personalstand von vier Prüfern wurden zwei Prüfteams gebildet. Damit war das BMEIA einer Empfehlung des RH aus dem Jahr 2003, den Personalstand zu erhöhen und die Bildung von zwei Prüfteams zu ermöglichen, nachgekommen.²⁴

(2) Im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle überprüfte das Generalinspektorat insbesondere die österreichischen Vertretungen vor Ort. Nach der Revisionsordnung des BMEIA waren dabei mittelfristig sämtliche Vertretungen zu überprüfen.

Das Generalinspektorat hatte 32 der 36 Vertretungen innerhalb der EU zwischen 2007 und 2012 letztmalig überprüft. Drei Vertretungen²⁵ hatte es zuletzt in den Jahren 2001 bzw. 2003 überprüft, eine Vertretung²⁶ im Jahr 1989 und somit vor über 23 Jahren.

In Prüfberichten des Generalinspektorats fanden sich mehrfach Hinweise, wonach Defizite im Dienstbetrieb teilweise auf das zu lange Prüfintervall zurückgeführt wurden. Bezogen auf die insgesamt 36 Vertretungen²⁷ innerhalb der EU lag das durchschnittliche Intervall zwischen zwei Überprüfungen bei 14 Jahren. Bei zwölf Vertretungen lagen die Prüfintervale zwischen 17 und 22 Jahren.

²⁴ vgl. Bericht des RH „Innere Revision“, Reihe Bund 2003/2, TZ 19, S. 15

²⁵ Österreichische Botschaft und Kulturforum in London 2001, Österreichische Botschaft in Paris 2003

²⁶ Österreichische Botschaft in Prag

²⁷ Honorar(general)konsulate waren dabei nicht erfasst, weil deren Überprüfung in erster Linie den Vertretungen oblag.



Steuerung der Vertretungen

BMEIA

Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU

10.2 Der RH anerkannte, dass das Generalinspektorat – auch infolge der vom RH empfohlenen Personalaufstockung – in den letzten Jahren einen Großteil der Vertretungen innerhalb der EU überprüft hatte. Im Hinblick auf die räumliche Entfernung zur Zentralstelle des BMEIA und den häufigen Wechsel beim entsandten Personal aufgrund der Rotation beurteilte der RH die Prüfintervalle mit bis zu 22 Jahren jedoch als zu lang.

Der RH empfahl daher dem BMEIA, in Übereinstimmung mit der Revisionsordnung eine weitere Verringerung der Prüfintervalle bei Vertretungen anzustreben.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMEIA seien weltweit alle Vertretungen überprüft worden, deren letzte reguläre Inspektion zumindest zehn Jahre zurückgelegen sei. Das BMEIA sei bestrebt, ein reguläres Inspektionsintervall von durchschnittlich sieben bis acht Jahren bei den Auslandsvertretungen zu erreichen.*

Ausgaben

Finanzrahmen des
BMEIA

11.1 (1) Die Gesamtausgaben des BMEIA (einschließlich Vertretungen im Ausland) beliefen sich im Jahr 2011 auf 416,56 Mio. EUR. Sie erhöhten sich von 2008 (415,48 Mio. EUR) bis 2011 um 0,3 %.

Tabelle 6: Gesamtausgaben des BMEIA					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mio. EUR				in %
Voranschlag	388,09	435,68	440,90	427,10	
Erfolg	415,48	408,60	430,54	416,56	+ 0,3

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2008 bis 2011

Ausgaben

Gemäß dem Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016²⁸ waren für die Jahre 2013 bis 2016 folgende Auszahlungsobergrenzen vorgesehen:

Tabelle 7: Finanzrahmen des BMEIA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR					
Erfolg	416,56					
Voranschlag		422,82	392,05	380,34	384,50	387,26
	in %					
Erhöhung/Reduktion gegenüber 2011		+ 1,5	- 5,9	- 8,7	- 7,7	- 7,0

Quelle: Bundesfinanzrahmengesetz für die Jahre 2013 bis 2016, BGBl. I Nr. 25/2012

Um die geplanten Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016 einzuhalten, hatte das BMEIA seine Gesamtausgaben ab 2013 um bis zu 8,7 % gegenüber 2011 zu reduzieren.

(2) Um Einsparungen bei den Vertretungen im Ausland zu erzielen, schloss das BMEIA von 2010 bis 2012 sechs Vertretungen weltweit, davon drei Botschaften und drei Generalkonsulate.²⁹ Von den sechs geschlossenen Vertretungen befand sich eine innerhalb der EU (Generalkonsulat in Hamburg; Schließung Ende August 2010, vgl. TZ 3). Die Ausgaben für das Generalkonsulat in Hamburg beliefen sich im Jahr 2009 auf rd. 594.000 EUR.

Für 2013 waren zwei weitere Schließungen geplant, davon eine innerhalb der EU (Generalkonsulat bzw. Kulturforum in Krakau). Die Ausgaben für das Generalkonsulat/Kulturforum in Krakau beliefen sich im Jahr 2011 auf rd. 684.000 EUR. Ende 2011 wies die Vertretung einen Personalstand von zehn Bediensteten auf (vier Entsandte, sechs Lokalangestellte).

²⁸ BGBl. I Nr. 25/2012

²⁹ August 2010: Generalkonsulat in Hamburg; Oktober 2010: Generalkonsulat in Kapstadt; Juli 2011: Österreichische Botschaft in Maskat; September 2011: Generalkonsulat in Zürich; Dezember 2011: Österreichische Botschaft in Harare; August 2012: Österreichische Botschaft in Bogotá

**Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU**

Weitere Einsparungen ergaben sich laut BMEIA bei der Personalausstattung (vgl. TZ 13) sowie im Liegenschaftsbereich³⁰.

(3) Die Strukturänderungen (Schließungen von Vertretungen) waren nicht anhand strategischer Planungsdokumente nachvollziehbar.

11.2 Der RH hielt kritisch fest, dass Strukturänderungen (Schließungen von Vertretungen) nicht anhand strategischer Planungsdokumente nachvollziehbar waren.

Ausgaben für
Vertretungen
innerhalb der EU

12.1 (1) Die Ausgaben des BMEIA für die österreichischen Vertretungen innerhalb der EU hatten sich von 2008 bis 2011 um 0,9 % erhöht und beliefen sich im Jahr 2011 auf 52,20 Mio. EUR. Sie machten damit 12,5 % der Gesamtausgaben des BMEIA bzw. 33,9 % der Ausgaben des BMEIA für die insgesamt 103 Vertretungen aus (vgl. Anhang 1: Ausgaben des BMEIA für die einzelnen Vertretungen innerhalb der EU).

Tabelle 8: Ausgaben des BMEIA für Vertretungen innerhalb der EU

	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in Mio. EUR ¹				in %
Gesamtausgaben²	51,71	51,55	51,06	52,20	+ 0,9
<i>davon</i>					
<i>Ausgaben für Personal³</i>	36,83	37,54	38,39	38,53	+ 4,6
<i>davon</i>					
<i>für entsandtes Personal</i>	29,76	30,46	31,11	30,91	+ 3,8
<i>für Lokalangestellte</i>	7,07	7,08	7,28	7,62	+ 7,8
<i>Sachausgaben</i>	14,88	14,01	12,67	13,68	- 8,1
<i>davon</i>					
<i>laufende Sachausgaben</i>	10,33	10,91	9,95	11,05	+ 7,0
<i>Ausgaben für Anlagen</i>	2,32	1,44	0,93	0,85	- 63,5
<i>Ausgaben für Kultur</i>	2,23	1,66	1,80	1,78	- 20,3

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² exklusive Mietausgaben für die – bis Ende 2012 von der Bundesimmobilien GmbH angemietete – Österreichische Botschaft in Berlin, weil die Mietausgaben aus dem Budget der Zentralstelle des BMEIA bezahlt wurden; exklusive anteilige Refundierungen für Mieten, Instandhaltung und Betrieb von Fremdressorts für die Mitnutzung der Liegenschaftsobjekte (vgl. TZ 22)

³ einschließlich Ausgaben für Lokalangestellte sowie Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung und Zuschläge für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege beim entsandten Personal

Quellen: BMEIA; RH

³⁰ Durch Nachverhandlungen bei Gebäudemieten (Mietpreissenkungen, Verzicht auf Indexanpassungen, günstigere Neuanmietungen von Gebäuden) sowie bei der Wasser-, Energie- und Telefonversorgung, bei Wartungs-, Service-, Reinigungs- und Bewachungsverträgen. Eine genaue Quantifizierung der Einsparungen im Liegenschaftsbereich lag nicht vor.

Ausgaben

Von den Ausgaben des BMEIA für Vertretungen innerhalb der EU entfielen rd. 74 % auf Ausgaben für Personal und rd. 26 % auf Sachausgaben:

- Die Ausgaben für Personal³¹ stiegen von 2008 bis 2011 um 4,6 %; jene für entsandtes Personal um 3,8 %, jene für Lokalangestellte um 7,8 %.
- Die Sachausgaben verringerten sich von 2008 bis 2011 um 8,1 %. Die Reduktion war überwiegend darauf zurückzuführen, dass eine umfassende Erneuerung von IT- und Telekommunikationsanlagen an den Vertretungen abgeschlossen wurde, wodurch sich die – zuvor erhöhten – Ausgaben für Anlagen wieder verringerten (– 63,5 %). Das Kulturbudget wurde generell reduziert (– 20,3 %). Hingegen stiegen die laufenden Sachausgaben, insbesondere für die Instandhaltung von Liegenschaften, um 7 %.

(2) Die durchschnittlichen Ausgaben für eine kleine Vertretung beliefen sich im Jahr 2011 auf rd. 809.000 EUR, für eine mittlere Vertretung auf rd. 1,14 Mio. EUR und für eine große Vertretung auf rd. 3,17 Mio. EUR (vgl. TZ 2).

12.2 Der RH hielt fest, dass sich die Ausgaben des BMEIA für die Vertretungen innerhalb der EU trotz Bemühungen um Einsparungen (insbesondere Schließung des Generalkonsulats in Hamburg (vgl. TZ 11) sowie Reduktion bzw. Ersatz von entsandtem Personal durch Lokalangestellte (vgl. TZ 13) von 2008 bis 2011 um 0,9 % erhöhten. Die Sachausgaben reduzierten sich zwar um 8,1 %; jedoch stiegen die Ausgaben für Personal, die rd. 74 % der Gesamtausgaben ausmachten, um 4,6 %.

Der RH empfahl dem BMEIA, angesichts der erhöhten Ausgaben und des budgetären Handlungsbedarfs weitere Einsparungen anhand nachvollziehbarer Planungsdokumente und geeigneter Kosten- und Leistungsrechnungsdaten, auch hinsichtlich der Vertretungen innerhalb der EU, zu konkretisieren.

³¹ einschließlich Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung gemäß § 21 Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F. (Auslandsverwendungszulage, Kaufkraftausgleichszulage, Wohnkostenzuschuss, Zuschüsse für Familienangehörige, Ausstattungszuschuss, Folgekostenzuschuss), Hauspersonalzuschuss gemäß § 112e Z 8 Gehaltsgesetz 1956 sowie Zuschläge für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege gemäß Richtlinien des BMEIA

**Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU**

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA sei das Vertretungsnetz innerhalb der EU primär nach außen- und europapolitischen Kriterien zu beurteilen. Den bilateralen Botschaften komme eine wesentliche Rolle bei der Vorbereitung legislativer Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu. Die Entscheidungsfindung der Mitgliedstaaten finde in erster Linie in den Hauptstädten statt. Daher sei eine Präsenz vor Ort entscheidend.*

Der Anstieg der Gesamtausgaben im EU-weiten Vertretungsnetz um 0,9 % über den Beobachtungszeitraum von 2008 bis 2011 bedeute per anno eine Steigerung von 0,3 %. Die Erhöhung der Ausgaben für Personal um 4,6 % bedeute eine jährliche Steigerung von 1,5 % trotz der gesetzlichen Biennalsprünge, der gestiegenen Gehälter und der Steigerungen externer Faktoren (Mietkostensteigerungen, Paritäten etc.). Die Kürzung der Sachausgaben von 8,1 % entspreche einer jährlichen Reduktion von 2,6 %, wobei dieser Wert auch in Beziehung zu jährlichen Indexsteigerungen, etwa bei Energie- und Mietkosten zu setzen sei, wodurch die realen Einsparungen noch höher anzusetzen seien.

- 12.4** Der RH wies neuerlich darauf hin, dass sich die Ausgaben für Personal von 2008 bis 2011 trotz einer Personalreduktion um 2,7 %, Umschichtungen von entsandtem Personal hin zu Lokalangestellten und der Schließung einer Auslandsvertretung weiterhin erhöht hatten (vgl. TZ 13). Weiters verwies der RH darauf, dass sich die laufenden Sachausgaben, insbesondere für die Instandhaltung von Liegenschaften, trotz Bemühungen um Einsparungen erhöht hatten. Reduziert hatten sich lediglich die Sachausgaben für Anlagen und für Kultur.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, angesichts der erhöhten Ausgaben und des budgetären Handlungsbedarfs weitere Einsparungen anhand nachvollziehbarer Planungsdokumente und geeigneter Kosten- und Leistungsrechnungsdaten, auch hinsichtlich der Vertretungen innerhalb der EU, zu konkretisieren.

Personalwesen

Personalausstattung **13.1** (1) Ende 2011 belief sich der Personalstand des BMEIA an Vertretungen weltweit auf 1.355 Bedienstete, davon 678 Entsandte und 677 Lokalangestellte. 35 % des Personals entfiel auf Vertretungen innerhalb der EU (vgl. Anhang 2: Personalausstattung des BMEIA an den einzelnen Vertretungen innerhalb der EU).

Tabelle 9: Personal des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	Anzahl (VBÄ) ¹				in %
Personalstand	490	490	480	477	- 2,7
<i>davon</i>					
<i>entsandtes Personal</i>	281	279	268	261	- 7,0
<i>Lokalangestellte</i>	210	211	212	216	+ 3,2

¹ auf ganze Zahlen gerundet (Rundungsdifferenzen möglich); Stichtag jeweils 31. Dezember

Quelle: BMEIA

Das Personal des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU setzte sich Ende 2011 zu rd. 55 % aus Entsandten und zu rd. 45 % aus Lokalangestellten zusammen. Bei den Entsandten entfielen rd. 40 % auf die Verwendungsgruppe A1 (höherer auswärtiger Dienst), rd. 16 % auf die Verwendungsgruppe A2 (gehobener auswärtiger Dienst) und rd. 44 % auf die Verwendungsgruppe A3 (Fachdienst).

Von 2008 bis 2011 verringerte sich der Personalstand des BMEIA an den Vertretungen innerhalb der EU um 2,7 % (- 13 VBÄ), insbesondere durch die Schließung des Generalkonsulats in Hamburg im August 2010 (- 6 VBÄ). Weiters erfolgten Umschichtungen von entsandtem Personal (vorwiegend des Fachdienstes) hin zu Lokalangestellten.

(2) Laut BMEIA werde der Personalbedarf für die Vertretungen in einem strukturierten Dialog mit den Fachsektionen und den Vertretungen laufend geprüft und entsprechend adaptiert. Im konsularischen Bereich finde eine ständige Evaluierung des Personalbedarfs unter Bezugnahme auf die Visazahlen und sonstigen Konsularfälle statt.

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

Konkrete und fundierte Festlegungen des Personalbedarfs für Vertretungen lagen dem RH nicht vor.³²

- 13.2** Der RH wies auf erste Bemühungen des BMEIA hin, den Personalstand an Vertretungen innerhalb der EU zu reduzieren bzw. Umschichtungen von entsandtem Personal zu Lokalangestellten vorzunehmen. Konkrete bzw. fundierte Festlegungen des Personalbedarfs für Vertretungen waren für den RH jedoch mangels Unterlagen nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus wies das BMEIA im EU-Vergleich weiterhin einen überdurchschnittlich hohen prozentualen Anteil an entsandten Bediensteten innerhalb der EU auf. Für entsandtes Personal fielen allerdings deutlich höhere Ausgaben als für Lokalangestellte an (vgl. TZ 4, 12).

Der RH empfahl daher dem BMEIA, die Personalausstattung an den Vertretungen fundiert und nachvollziehbar zu evaluieren.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA sei es laufend um möglichst effizienten Ressourceneinsatz bemüht und habe daher größtes Interesse an einem fundierten, nachvollziehbaren Personalmanagement, bei der die tatsächliche Personalausstattung an den einzelnen Vertretungen dem tatsächlichen Personalbedarf entspreche. Daher werde z.B. auch an Dienstorten mit starken saisonalen Schwankungen im konsularischen Bereich die Personalausstattung kurzfristig durch entsprechende Dienstzuteilungen flexibel angepasst, um Unter- oder Überbesetzungen zu vermeiden.*

Die Festlegung des Personalbedarfs sei konkret, fundiert und nachvollziehbar. Der Personalbedarf werde in einem strukturierten Dialog mit den Fachsektionen und den Vertretungen festgelegt, laufend geprüft und entsprechend adaptiert, so auch etwa regelmäßig anlässlich der jährlichen Botschafterkonferenz, der Konsulartagung und bei Sprechtagen der Amtsleiter. Eine Evaluierung des Personalbedarfs erfolge darüber hinaus auch immer ressortweit bei anstehenden Nachbesetzungen sowie im Rahmen von regelmäßigen Regionalsitzungen der für administrative Angelegenheiten und Infrastruktur zuständigen Sektion. Im konsularischen Bereich finde eine ständige Evaluierung des Personalbedarfs unter Heranziehung der Konsularstatistik und unter Berücksichtigung der Qualität der jeweils schwerpunktmäßig anfallenden Konsularaufgaben statt.

³² vgl. auch Bericht des RH „Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)“, Reihe Bund 2011/5, TZ 30, S. 143

Personalwesen

- 13.4** Der RH entgegnete, dass ihm keine Unterlagen für eine fundierte und nachvollziehbare Evaluierung des Personalbedarfs für Vertretungen vorlagen, und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Kulturforen

- 14.1** (1) Die österreichischen Kulturforen waren für den kulturellen und wissenschaftlichen Dialog mit Künstlern und Wissenschaftlern des jeweiligen Empfangsstaates im Sinne der österreichischen Auslandskulturpolitik zuständig. Sie verfügten über ein jährliches Kulturbudget, das sich laut BMEIA primär nach der Größe der Dienststelle und des jeweiligen Amtsbereichs richtete. Gemäß dem Auslandskulturkonzept des BMEIA aus 2011 führten die Kulturforen den überwiegenden Teil ihrer Kulturprojekte außerhalb der Amtsräumlichkeiten in Kooperation mit lokalen Partnern durch.

Von den 14 Kulturforen innerhalb der EU waren zehn organisatorisch und administrativ in die jeweilige Vertretung vor Ort integriert. Vier Kulturforen waren eigene nachgeordnete Dienststellen („selbständige Kulturforen“) und verfügten somit über eine eigene Verwaltungsorganisation (eigener Dienststellenleiter, eigener Kanzler³³, teilweise auch eigene Chauffeure) sowie ein eigenes Gesamtbudget für Personal- und Sachausgaben; auch wiesen sie bezüglich ihrer Leitung eine vergleichsweise höhere Bewertung und einen im Regelfall deutlich höheren Personalstand auf.

³³ Bediensteter einer Vertretung, der für Verwaltungsangelegenheiten zuständig ist

Tabelle 10: Österreichische Kulturforen innerhalb der EU					
Kulturforum	Wertigkeit der Leitungsfunktion	Anzahl der Bediensteten ¹	Verfügbarkeit separater Gebäude	Ausgaben des BMEIA für Kultur im Jahr 2011 (auf 1.000 EUR gerundet)	Anzahl an kulturellen Einzelveranstaltungen (2011)
„selbständig“					
Budapest	A1/6	6	nein	120.000	149
London	A1/6	7	ja	176.000	200
Rom	A1/6	8	ja	91.000	66
Warschau	A1/6	9	ja	148.000	340
nicht „selbständig“					
Berlin	A1/4	3	nein	154.000	72
Brüssel	A1/3	2	nein	48.000	41
Bukarest	A1/3	2	nein	108.000	109
Krakau ²	A1/5	2	nein	102.000	71
Laibach	A1/3	2	nein	73.000	82
Madrid	A1/3	2	nein	53.000	70
Mailand	A1/3	4	nein	97.000	67
Paris	A1/5	4	ja ³	155.000	110
Prag	A1/3	7	ja	136.000	221
Pressburg	A1/3	4	ja	82.000	148

¹ einschließlich Lokalangestellte (ohne Verwaltungspraktikanten, Reinigungspersonal); Stand Juni 2012

² Schließung 2013 geplant. Der Leiter des Generalkonsulats in Krakau war zugleich Leiter des Kulturforums.

³ In dem Gebäude war auch die von der Botschaft dislozierte Konsularabteilung untergebracht.

Quellen: BMEIA; RH

(2) Als Gründe für die Unterscheidung zwischen den selbständigen und den übrigen Kulturforen führte das BMEIA insbesondere an, dass die selbständigen Kulturforen als Institution historisch gewachsen seien, große Netzwerke zu betreuen hätten und mit einem verhältnismäßig hohen Kulturbudget ausgestattet seien. Eigene Gebäude würden zudem einen flexiblen Veranstaltungsbetrieb ermöglichen.

Für den RH war die Beibehaltung der historisch gewachsenen Differenzierung zwischen den selbständigen und den übrigen Kulturforen innerhalb der EU jedoch nicht nachvollziehbar: So wies z.B. das selbständige Kulturforum in Rom im Jahr 2011 Ausgaben für Kultur in Höhe von rd. 91.000 EUR für 66 kulturelle Einzelveranstaltungen auf, das nicht selbständige Kulturforum in Berlin dagegen Ausgaben

Personalwesen

für Kultur in Höhe von rd. 154.000 EUR für insgesamt 72 Veranstaltungen. Weiters waren selbständige Kulturforen teilweise nicht in eigenen Gebäuden untergebracht bzw. verfügten die übrigen Kulturforen teilweise über eigene Gebäude.

Bereits anlässlich der Überprüfung der Österreichischen Botschaft in Paris im Jahr 2003 hatte das Generalinspektorat des BMEIA anerkannt, dass sich die Integration des bis 2002 selbständigen Kulturforums in Paris in die Botschaft und die Auflassung eines eigenen Gebäudes bewährt hätten. Auch sei eine Personalreduktion von 8,5 auf 4,5 Bedienstete erfolgt.

Aus der Kosten- und Leistungsrechnung des BMEIA für das Jahr 2009 ergab sich zudem, dass die selbständigen Kulturforen – verglichen mit dem Durchschnittswert für sämtliche Vertretungen innerhalb der EU – einen höheren Anteil an internen Leistungen (administrative Leistungen) aufwiesen (vgl. TZ 8).³⁴

(3) Der Leiter des nicht selbständigen Kulturforums in Paris verfügte über eine höhere Funktionsgruppe (A1/5), als gesetzlich für diese Funktion als Richtverwendung vorgesehen war (A1/4).³⁵

14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Differenzierung zwischen organisatorisch selbständigen Kulturforen (mit eigener Verwaltungsorganisation, eigenem Gesamtbudget für Personal- und Sachausgaben, einer höheren Wertigkeit der Leitungsfunktion und einem im Regelfall deutlich höheren Personalstand) und unselbständigen Kulturforen historisch gewachsen war und eine sachlich-inhaltliche Begründung aus den Unterlagen nicht nachvollziehbar war.

Weiters beanstandete er, dass der Leiter des Kulturforums in Paris eine höhere Wertigkeit (Funktionsgruppe A1/5) aufwies, als gesetzlich für diese Funktion vorgesehen war (A1/4).

Der RH empfahl dem BMEIA, aus wirtschaftlichen Erwägungen die Struktur der Kulturforen im Hinblick auf eine organisatorische und administrative Integration von selbständigen Kulturforen in die jeweiligen Vertretungen vor Ort zu evaluieren.

Darüber hinaus empfahl er, Leitungsfunktionen nicht höher zu bewerten, als in der gesetzlichen Richtverwendung vorgesehen war.

³⁴ Kulturforum in Budapest: 62 %; Kulturforum in London: 50 %; Kulturforum in Rom: 62 %; Kulturforum in Warschau: 53 %; Durchschnittswert aller österreichischen Vertretungen innerhalb der EU: 46 %

³⁵ vgl. Anlage 1 Z 1.7.2 zum Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

14.3 Laut Stellungnahme des BMEIA befänden sich die selbständigen Kulturforen an Orten mit großer Bedeutung für die österreichische Kulturpolitik. Die eigenen Gebäude der selbständigen Kulturforen würden die Präsentation eines eigenen Veranstaltungsbetriebs mit besonderem Profil erlauben, könnten auch für Vernetzungsarbeit genutzt werden (Pressegespräche, Festival-Präsentationen, Radioaufnahmen u.a.) und seien wertvolle Werbeträger.

Den großen Kulturforen komme in besonderem Maß eine bedeutende Rolle in den lokalen EUNIC-Clusters (Vereinigung Nationaler Kulturinstitute in der EU) zu, weil sie dank ihrer Größe und Kapazitäten führende Funktionen (Präsidentschaft) übernehmen könnten.

Das Argument eines gewissen wirtschaftlichen Mehraufwands der selbständigen Kulturforen werde durch den Mehrwert an Visibilität, Flexibilität, Werbewirksamkeit und der damit verbundenen, auch wirtschaftlichen Umwegrentabilität aufgewogen. Im Falle einer Einsparung des administrativen Aufwands an den selbständigen Kulturforen müsse eine entsprechende stärkere personelle Besetzung an der jeweiligen Botschaft erfolgen, weil gerade die Kulturprojekte einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern würden und oft speziell kleinteilig seien. Zudem könnten organisatorische und inhaltliche Arbeiten in diesem Fall nicht mehr von den Kulturforen abgedeckt werden.

Weiters teilte das BMEIA mit, dass im Zuge einer internen Überprüfung im Oktober 2012 der Irrtum in der Wertigkeit des Arbeitsplatzes des Leiters des Kulturforums in Paris festgestellt und die Wertigkeit umgehend an den gesetzlichen Richtwert angepasst worden sei.

14.4 Der RH hielt neuerlich fest, dass eine sachlich-inhaltliche Begründung für die Differenzierung zwischen organisatorisch selbständigen und unselbständigen Kulturforen aus den Unterlagen nicht nachvollziehbar war. Auch konnte er dem Argument nicht folgen, dass im Falle einer Einsparung des administrativen Aufwands an den selbständigen Kulturforen eine entsprechende stärkere personelle Besetzung an der jeweiligen Botschaft erfolgen müsse. Er verwies in diesem Zusammenhang erneut auf die Integration des früher selbständigen Kulturforums in Paris in die Botschaft im Jahr 2002, die zu einer Personalreduktion um vier Bedienstete geführt hatte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung, aus wirtschaftlichen Erwägungen die Struktur der Kulturforen im Hinblick auf eine organisatorische und administrative Integration von selbständigen Kulturforen in die jeweiligen Vertretungen vor Ort zu evaluieren, aufrecht.

Personalwesen

Genderaspekte

15.1 (1) Von den insgesamt 247 entsandten Bediensteten des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU³⁶ waren rd. 53 % weiblich und rd. 47 % männlich. Bezogen auf die Verwendungsgruppen, waren beim höheren und beim gehobenen auswärtigen Dienst (A1- und A2-Bedienstete) rd. 40 % weiblich und rd. 60 % männlich; beim Fachdienst (A3-Bedienstete) waren rd. 70 % weiblich und rd. 30 % männlich. Das BMEIA hatte daher seine Zielvorgabe gemäß Frauenförderungsplan aus 2009,³⁷ den Frauenanteil in der Verwendungsgruppe A1 im BMEIA auf 33 % zu erhöhen, an Vertretungen innerhalb der EU umgesetzt.³⁸

Tabelle 11: Entsandte Bedienstete des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU (nach Verwendungsgruppe und Geschlecht)

	Gesamtzahl	weiblich (in %)	männlich (in %)
entsandte Bedienstete	247	131 (53 %)	116 (47 %)
<i>davon</i>			
<i>A1-Bedienstete</i>	101	41 (41 %)	60 (59 %)
<i>A2-Bedienstete</i>	42	17 (40 %)	25 (60 %)
<i>A3-Bedienstete</i>	104	73 (70 %)	31 (30 %)

Quellen: BMEIA; RH (Stand Juni 2012)

(2) Von den insgesamt 36 Vertretungen innerhalb der EU wurden zehn (28 %) von Frauen geleitet und 26 (72 %) von Männern.

Tabelle 12: Leitungen von Vertretungen innerhalb der EU (nach Geschlecht)

	Gesamtzahl	weiblich (in %)	männlich (in %)
Leitungen von Vertretungen innerhalb der EU	36	10 (28 %)	26 (72 %)
<i>davon</i>			
<i>Botschaften¹</i>	27	6 (22 %)	21 (78 %)
<i>Generalkonsulate</i>	3	2 (77 %)	1 (33 %)
<i>selbständige Kulturforen</i>	4	2 (50 %)	2 (50 %)
<i>Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen</i>	2	–	2 (100 %)

¹ einschließlich Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) in Rom

Quellen: BMEIA; RH (Stand Juni 2012)

³⁶ Stand Juni 2012

³⁷ Frauenförderungsplan BMEIA, BGBl. I Nr. 18/2009

³⁸ Für die übrigen Verwendungsgruppen lagen im BMEIA keine Zielvorgaben vor, weil der durchschnittliche Frauenanteil mehr als 40 % betrug.

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

- 15.2** Der RH anerkannte, dass das BMEIA seine Zielvorgabe gemäß Frauenförderungsplan aus 2009, den Anteil an Frauen in der Verwendungsgruppe A1 (höherer auswärtiger Dienst) auf 33 % zu erhöhen, an Vertretungen innerhalb der EU (41 %) umgesetzt hatte.

Weiters hielt der RH fest, dass von den insgesamt 36 Vertretungen innerhalb der EU zehn (28 %) von Frauen und 26 (72 %) von Männern geleitet wurden.

Er empfahl dem BMEIA, Maßnahmen zu setzen, um den Frauenanteil bei Leitungen von Vertretungen im Sinne des Frauenförderungsplans weiter anzuheben.

- 15.3** *Das BMEIA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es in seinen Bemühungen zur Hebung der Frauenquote Frauen nachdrücklich zur Bewerbung für Leitungsfunktionen einlade und weitere Maßnahmen zur Anhebung des Frauenanteils laufend fortsetze. Darüber hinaus nehme das BMEIA seit Jahren aktiv an den „Cross-Mentoring“-Programmen des BKA teil.*

Rotation

- 16.1** (1) Gemäß § 15 des Bundesgesetzes über Aufgaben und Organisation des auswärtigen Dienstes – Statut³⁹ hatte die regelmäßige Versetzung oder Dienstzuteilung der Bediensteten des auswärtigen Dienstes zu einer anderen Dienststelle im In- oder Ausland (Mobilitätsprinzip) nach den dienstlichen Erfordernissen und unter Bedachtnahme auf ihre nach Art, Dauer und Belastung unterschiedlichen Einsätze in möglichst ausgewogener Weise zu erfolgen (Rotationsprinzip).

Das BMEIA strebte eine durchschnittliche Verwendungsdauer an einem Dienort von vier Jahren an. Bedienstete der Verwendungsgruppe A1 sollten laut Angaben des BMEIA etwa zwei Fünftel ihrer Dienstzeit im Inland und drei Fünftel im Ausland verbringen; für Bedienstete der Verwendungsgruppe A2 strebte das BMEIA einen Versetzungsrythmus von jeweils drei Auslandsposten sowie einem Einsatz in der Zentrale in Wien an. Für Bedienstete der Verwendungsgruppe A3 lagen keine entsprechenden Angaben zu Richtwerten vor.

(2) Der RH erhob, dass im Juni 2012 von den insgesamt 247 entsandten Bediensteten des BMEIA an Vertretungen innerhalb der EU 13 % (31 Entsandte) länger als zwölf Jahre durchgängig im Ausland waren, davon ein A1-Bediensteter, fünf A2-Bedienstete und 25 A3-Bedienstete. Laut BMEIA stand in sieben Fällen dieser 31 Entsandten eine

³⁹ BGBl. I Nr. 129/1999 i.d.g.F.

Personalwesen

Einberufung in die Zentralstelle, Pensionierung oder Beendigung des Dienstverhältnisses unmittelbar bevor.

- 16.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMEIA das vorgesehene Rotationsprinzip insbesondere bei Bediensteten der Verwendungsgruppe A3 (Fachdienst) – gemessen an den eigenen Zielsetzungen – unzureichend umgesetzt hatte.

Er empfahl dem BMEIA, bei sämtlichen Verwendungsgruppen eine ausgewogene Rotation der entsandten Bediensteten sicherzustellen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA setze es die Bemühungen zur Einhaltung der Rotationsfolge im Sinne der Laufbahnleitlinien verstärkt fort. In den letzten Jahren seien insbesondere im A3-Segment Verbesserungen bei der Einhaltung der Rotation eingetreten.*

Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung

Überblick

- 17** Entsandte Bedienstete des BMEIA hatten Anspruch auf Ersatz der besonderen Kosten, die ihnen durch die Verwendung im Ausland entstanden, u.a. auf folgende Zulagen und Zuschüsse:
- Auslandsverwendungszulage (pauschalierter Aufwandsersatz zwölfmal jährlich),
 - Kaufkraftausgleichszulage (pauschalierter Aufwandsersatz) sowie
 - Wohnkostenzuschuss, wenn dem Beamten am ausländischen Dienstort keine Wohnung zugewiesen oder überlassen wurde (nur auf Antrag; tatsächlicher Aufwandsersatz zwölfmal jährlich).

Die Ausgaben des BMEIA für Zulagen und Zuschüsse für entsandtes Personal innerhalb der EU aufgrund der Auslandsverwendung sowie für Zuschläge für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege⁴⁰ beliefen sich im Jahr 2011 auf 15,15 Mio. EUR. Sie umfassten rd. 50 % der Gesamtausgaben für entsandtes Personal und waren von der Einkommensteuer bzw. von der Lohnsteuerpflicht befreit.

⁴⁰ Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung gemäß § 21 Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.G.F. (Auslandsverwendungszulage, Kaufkraftausgleichszulage, Wohnkostenzuschuss, Zuschüsse für Familienangehörige, Ausstattungszuschuss, Folgekostenzuschuss), Hauspersonalzuschuss gemäß § 112e Abs. 8 Gehaltsgesetz 1956 sowie Zuschläge für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege gemäß Richtlinien des BMEIA

Tabelle 13: Ausgaben des BMEIA für Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung für entsandte Bedienstete an Vertretungen innerhalb der EU

	Betrag in EUR ¹ (auf 1.000 EUR gerundet)
Gesamtausgaben (2011)	15.150.000
<i>davon</i>	
<i>Auslandsverwendungszulage</i>	5.560.000
<i>Wohnkostenzuschuss</i>	4.173.000
<i>Kaufkraftausgleichszulage</i>	1.688.000
<i>Hauspersonalzuschuss</i>	1.639.000
<i>Zuschlag für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege</i>	1.314.000
<i>Erziehungskostenbeitrag</i>	687.000
<i>Ausstattungs- und Folgekostenzuschuss</i>	89.000

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMEIA (Abteilungen VI.2, VI.3); RH

Zuschlag für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege

18.1 (1) Das BMEIA gewährte entsandten Bediensteten einen Zuschlag für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege in Form von monatlichen Vorschüssen, die jährlich abgerechnet wurden. Das BMEIA regelte die Gewährung des Zuschlags im Erlasswege. Eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege in Form von monatlichen Vorschüssen fehlte. Überdies hatte der RH bereits 2010 empfohlen, Aufwendungen erst nachträglich zu refundieren.⁴¹

Die Höhe des monatlichen Zuschlags variierte zwischen 125 EUR und 1.662 EUR je Bediensteten (zuzüglich allfälliger Kaufkraftparität am ausländischen Dienstort). Innerhalb der EU bezogen 154 entsandte Bedienstete (rd. 59 % des entsandten Personals) im Jahr 2011 den Zuschlag, wofür insgesamt rd. 1,31 Mio. EUR anfielen. Durchschnittlich erhielten die Bezieher des Zuschlags daher rd. 8.500 EUR pro Jahr.

Die Gesamtausgaben des BMEIA für den Zuschlag für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege beliefen sich im Jahr 2011 auf rd. 3,08 Mio. EUR für insgesamt 378 Bezieher. Ab Mai 2012 kürzte das BMEIA die Mittel für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege generell um 10 %.

⁴¹ vgl. Bericht des RH „Ständige Vertretungen Österreichs bei der EU in Brüssel“, Reihe Bund 2010/9, TZ 22, S. 44 f.

Personalwesen

(2) Ausgehend von der Erwartung, dass Veranstaltungen auch in der Wohnung bzw. Residenz stattfanden, erkannte das BMEIA den Beziehern des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege – funktionsbedingt und im Hinblick auf die zu entfaltende Repräsentationstätigkeit – einen größeren Raumbedarf bei Amtswohnungen (Residenzen) bzw. bei der Ermittlung des objektivierten Wohnbedarfs für den Wohnkostenzuschuss zu (vgl. TZ 19).

Bereits anlässlich der Überprüfung der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel im Jahr 2011 hatte das Generalinspektorat des BMEIA auf den geringen Anteil an Veranstaltungen, den Bedienstete „im Haus“ durchgeführt hatten, hingewiesen. Der RH erhob nunmehr im Zuge seiner Gebarungüberprüfung bei neun nach dem Zufallsprinzip ausgewählten entsandten Bediensteten (Botschafter bzw. Erstzugeteilte⁴²) innerhalb der EU, wie viele Veranstaltungen sie im Jahr 2011 in ihrer Wohnung (Residenz) durchgeführt hatten. Bei den Botschaftern fanden Veranstaltungen fast ausschließlich (zu rd. 97 %) ⁴³ „im Haus“ statt, bei den Erstzugeteilten zu rd. 32 %.⁴⁴

- 18.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Gewährung des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege weiterhin in Form von monatlichen Vorschüssen erfolgte, obwohl eine gesetzliche Grundlage dafür fehlte. Ab Mai 2012 hatte das BMEIA die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege allerdings generell um 10 % gekürzt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMEIA aus 2010 aufrecht, Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege erst nachträglich zu refundieren, weil eine gesetzliche Grundlage für die monatliche Bevorschussung fehlte und die nachträgliche Refundierung einen stärkeren Anreiz zur sparsamen Verwendung der Mittel darstellt.

(2) Der RH hielt zudem fest, dass der Anteil an repräsentativen Veranstaltungen „im Haus“ bei Beziehern des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege teilweise gering war, obwohl ihnen das BMEIA einen größeren Raumbedarf bei Amtswohnungen bzw. bei der Ermittlung des Wohnkostenzuschusses zuerkannte.

Der RH empfahl daher dem BMEIA, bei Beziehern des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege den tatsächlichen Bedarf an Repräsentationsfläche für Wohnungen auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse zu evaluieren.

⁴² Vertreter von Dienststellenleitern

⁴³ im Durchschnitt rd. 57 von rd. 59 Veranstaltungen

⁴⁴ im Durchschnitt rd. 12 von rd. 37 Veranstaltungen

- 18.3** *Nach Ansicht des BMEIA in seiner Stellungnahme sei die Zuweisung des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege in Form eines monatlichen Vorschusses rechtmäßig. In Hinblick auf die Empfehlung des RH werde es aber praktikable verwaltungsökonomische Varianten einer nachträglichen Refundierung prüfen.*

Weiters teilte das BMEIA mit, dass Bedienstete, denen Wohnfläche für Repräsentationszwecke gewährt werde, regelmäßig angehalten würden, dementsprechende Repräsentationstätigkeit auch in der Wohnung zu entfalten. Beim unterschiedlichen Anteil an Repräsentation „außer Haus“ seien auch lokale Gegebenheiten und spezifische Arbeitsrhythmen zu berücksichtigen (große Entfernungen, abendliche Sitzungen). Zu den vom RH stichprobenweise ermittelten Zahlen teilte das BMEIA mit, dass die österreichischen Botschafter im EU-Raum im Jahr 2011 durchschnittlich 91 % des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege für Veranstaltungen „im Haus“ verwendet hätten, während dieser Anteil bei den Erstzugeteilten bei durchschnittlich 66 % gelegen sei.

- 18.4** Der RH entgegnete, dass eine gesetzliche Grundlage für die monatliche Bevorschussung des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege fehlte.

Angesichts der vom BMEIA dargelegten unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten und spezifischen Arbeitsrhythmen sah sich der RH in seiner Empfehlung bestätigt, bei Beziehern des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege den tatsächlichen Bedarf an Repräsentationsfläche für Wohnungen auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse zu evaluieren.

Wohnkostenzuschuss

- 19.1** (1) Stellte das BMEIA keine Amtswohnung zur Verfügung, erhielten die entsandten Bediensteten auf Antrag einen Wohnkostenzuschuss bis zu 100 % der Mietkosten für ihre angemieteten Wohnungen. Der Wohnkostenzuschuss richtete sich nach einem gemäß den Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956 und der Auslandsverwendungsverordnung⁴⁵ objektivierten Wohnbedarf. Der objektivierte Wohnbedarf wurde anhand eines administrativ aufwendigen Punktesystems ermittelt, das u.a. genormte Nutzflächen, Ausstattungsstandard der Wohnung und Wohnlage berücksichtigte. Dafür hatten die Bediensteten standardisierte Antragsformulare gemäß der Auslandsverwendungsverordnung auszufüllen.

⁴⁵ § 21c Abs. 1 Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F. und § 4 Auslandsverwendungsverordnung, BGBl. II Nr. 107/2005 i.d.g.F.

Personalwesen

Innerhalb der EU bezogen insgesamt 190 entsandte Bedienstete des BMEIA einen Wohnkostenzuschuss von durchschnittlich rd. 1.800 EUR pro Monat, wofür im Jahr 2011 insgesamt rd. 4,17 Mio. EUR anfielen.

Falls eine angemietete Wohnung in Größe, Ausstattungsstandard oder Wohnlage über den objektivierten Wohnbedarf hinausging, hatten die Bediensteten den übersteigenden Anteil an den Mietkosten selbst zu tragen. Dieser von den Bediensteten zu tragende Anteil betrug im Jahr 2011 durchschnittlich 2,6 % der Mietkosten (durchschnittlich 47 EUR pro Monat).

(2) Das Ausmaß des Wohnkostenzuschusses ermittelte das BMEIA anhand der Angaben in den Anträgen der Bediensteten unter Berücksichtigung von Wohnbedarf und Wohnungsausstattung. Die Bemessung des Wohnkostenzuschusses orientierte sich primär an der Wohnungsgröße, aber nicht an der Miethöhe. Der RH hatte diesen Umstand in der Vergangenheit bereits mehrfach kritisiert.⁴⁶

Kriterien für die Bemessung des Wohnkostenzuschusses wie Ausstattungsstandard der Wohnung und Wohnlage waren schwer objektivierbar. Somit war eine inhaltliche Überprüfung der eingereichten Anträge durch die zuständige Fachabteilung im BMEIA kaum möglich. Auch das Generalinspektorat des BMEIA hatte das System für die Bemessung von Wohnkostenzuschüssen mehrmals beanstandet bzw. Neubemessungen angeregt. Laut BMEIA arbeite es an einer Präzisierung des Bewertungsschemas.

19.2 Der RH beanstandete, dass die Bemessung des Wohnkostenzuschusses anhand eines administrativ aufwendigen Punktesystems erfolgte, das sich primär an der Wohnungsgröße, aber nicht an der Miethöhe orientierte. Weiters waren Kriterien für die Bemessung des Wohnkostenzuschusses wie Ausstattungsstandard der Wohnung und Wohnlage schwer objektivierbar.

Der RH empfahl dem BMEIA neuerlich, bei der Bemessung von Wohnkostenzuschüssen auf wirksamere Anreize zur Sparsamkeit durch eine stärkere Berücksichtigung der Miethöhe hinzuwirken (z.B. durch einen prozentualen Eigenanteil).

⁴⁶ vgl. Berichte des RH „Österreichische Vertretungen in Belgrad, Budapest und Buenos Aires“, Reihe Bund 2006/7, TZ 27, S. 31 sowie „Militärische Vertretungen im Ausland“, Reihe Bund 2011/4, TZ 21, S. 271

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

19.3 *Das BMEIA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Bewertungsschema für anzumietende Wohnobjekte bereits präzisiert worden sei. Weiters sei ein für jeden individuellen Fall eigens berechneter Richtmietwert eingeführt worden, der von mehreren Faktoren abhängt (u.a. Funktion des Bediensteten, Familienangehörige am Dienort, örtliches Mietpreisniveau). Bei der Bemessung des Richtwerts lege das BMEIA strenge Maßstäbe in Hinblick auf die gebotene Sparsamkeit an.*

Weiters teilte das BMEIA mit, dass in der Vergangenheit stets ein Eigenanteil eingehoben worden sei. Diese Praxis sei jedoch vom Verwaltungsgerichtshof (VwGH) als unzulässig qualifiziert worden. Ein Eigenanteil werde daher nur mehr eingehoben, wenn die Wohnfläche des Bediensteten über dem objektivierten Wohnbedarf liege. Das Ziel der Sparsamkeit werde somit durch die amtliche Festlegung eines objektivierten Wohnbedarfs sowie Richtmietwerte erreicht.

19.4 Der RH entgegnete, dass ihm keine Unterlagen zur Präzisierung des Bewertungsschemas für anzumietende Wohnobjekte hinsichtlich schwer objektivierbarer Kriterien wie Ausstattungsstandard der Wohnung und Wohnlage sowie zu Richtmietwerten vorgelegt wurden.

Weiters verwies der RH darauf, dass der VwGH im Jahr 1997⁴⁷ die Einbehaltung eines pauschalen Eigenanteils von 20 % verworfen hatte, weil diese nur in Beilagen zu einem Rundschreiben des BMF aus dem Jahr 1992 („Auslandsbesoldungsrichtlinien“) vorgesehen war und somit ohne rechtliche Grundlage (Verordnung) erfolgte. Seit April 2005 basierte die Bemessung des Wohnkostenzuschusses auf einer rechtlich verbindlichen Grundlage (Auslandsverwendungsverordnung, BGBl. II Nr. 107/2005 i.d.g.F.). In der Verordnung war die Einbehaltung eines pauschalen Eigenanteils nicht mehr enthalten. Die Bemessung des Wohnkostenzuschusses orientierte sich nicht primär an der Miethöhe, sondern an der Wohnungsgröße. Dem RH fehlten daher weiterhin wirksamere Anreize zur Sparsamkeit.

⁴⁷ VwGH, 26. Februar 1997, Zl. 95/12/0097, zu einem Bescheid betreffend Auslandsaufenthaltzuschuss (Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit)

Personalwesen

Nutzungsentgelt für Dienstwohnungen bzw. bei Bezug von Wohnkostenzuschuss

- 20.1** (1) Bedienstete mit zugewiesenen Dienstwohnungen (Residenzen, Amtswohnungen) hatten gemäß den Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956⁴⁸ eine angemessene Vergütung zu leisten. Diese Vergütung setzte sich zusammen aus
- einer Grundvergütung als Mietzinsäquivalent für die private Nutzung des Wohnraums,
 - einem Eigenanteil an den Nebenkosten (z.B. Heizung, Strom, Wasser) sowie
 - einem pauschalierten Eigenanteil an den öffentlichen Abgaben und den Betriebskosten.

Beziehern mit Wohnkostenzuschuss war ein dem Nutzungsentgelt für Dienstwohnungen entsprechender Gegenwert unmittelbar auf den Wohnkostenzuschuss (vgl. TZ 19) anzurechnen.

(2) Von den 67 Bediensteten mit einer zugewiesenen Dienstwohnung innerhalb der EU wurde im Jahr 2011 ein Nutzungsentgelt von insgesamt rd. 68.300 EUR eingehoben, somit durchschnittlich 85 EUR monatlich pro Bediensteten. In diesem Nutzungsentgelt war nach den dem RH vorgelegten Unterlagen nur der vom BMEIA errechnete Eigenanteil an den Nebenkosten enthalten. Für drei Wohnungen, die Lokallangestellten zugewiesen waren, hatte das BMEIA keine anteiligen Nebenkosten verrechnet; in vier ausgewählten Fällen war die Höhe der vom BMEIA verrechneten Nebenkosten für den RH nicht nachvollziehbar.

Das BMEIA hatte weder von Bediensteten mit Dienstwohnung, noch von Beziehern eines Wohnkostenzuschusses eine Grundvergütung, Betriebskosten oder öffentliche Abgaben einbehalten. Nach den Berechnungen des RH entgingen dem BMEIA alleine durch die Nichteinhebung der Grundvergütung innerhalb der EU ca. 650.000 EUR bis 700.000 EUR jährlich.

⁴⁸ §§ 24a und 112e Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

Das BMEIA stützte seine Verwaltungspraxis insbesondere auf ein Erkenntnis des VwGH aus 2004.⁴⁹ Gegenstand des Verfahrens vor dem VwGH war aber nicht die Einhebung einer Grundvergütung, sondern die Verrechnung von Nebenkosten durch das BMEIA. Dabei hatte der VwGH ausgesprochen, dass „bei Zuweisung einer Dienst- oder Naturalwohnung die Grundvergütung, die Betriebskosten und die öffentlichen Abgaben zur Gänze im Rahmen der dem Beamten nach § 21 Gehaltsgesetz 1956 gebührenden Ansprüche (für im Ausland verwendete Bedienstete, Anm.) abgedeckt sind, also insoweit ein ‚Nullsummenspiel‘ vorliegt“.

- 20.2** (1) Nach Ansicht des RH ergab sich aus dem Erkenntnis des VwGH nicht zwingend das Unterbleiben der Einhebung der Nutzungsentgelte.

Der RH empfahl dem BMEIA, die Rechtslage hinsichtlich der Einhebung von Nutzungsentgelten (Grundvergütung sowie anteilige öffentliche Abgaben und Betriebskosten) für zugewiesene Dienstwohnungen bzw. bei Bezug von Wohnkostenzuschuss umgehend zu klären.

(2) Weiters beanstandete der RH, dass das BMEIA für drei Wohnungen, die Lokalangestellten zugewiesen waren, keine anteiligen Nebenkosten verrechnet hatte und in vier überprüften Fällen die Höhe der verrechneten anteiligen Nebenkosten nicht schlüssig war.

Er empfahl dem BMEIA, sicherzustellen, dass die Verrechnung anteiliger Nebenkosten an Bedienstete mit zugewiesener Dienstwohnung ordnungsgemäß erfolgt.

- 20.3** *Das BMEIA teilte in seiner Stellungnahme mit, der Empfehlung des RH nachzukommen und die Rechtslage hinsichtlich der Einhebung von Nutzungsentgelten nochmals zu überprüfen. Darüber hinaus werde es die Fälle, in denen den Bediensteten die Nebenkosten für zugewiesene Dienstwohnungen nicht bzw. in nicht schlüssiger Höhe verrechnet wurden, nachprüfen und bereinigen.*

⁴⁹ VwGH, 13. Oktober 2004, Zl. 2001/12/0061, zu einem Bescheid über Nebenkosten unter Verweis auf die Gesetzesmaterialien (Abweisung)

Hauspersonalzuschuss

- 21.1** (1) Bediensteten, denen für die Pflege und Reinigung ihrer Amtswohnung die Aufnahme von Hausangestellten aufgetragen wurde, gebührte der Ersatz der dafür notwendigen Kosten unter Aufrechnung eines Eigenanteils (Hauspersonalzuschuss).⁵⁰ Ausgaben für die Gartenpflege der Residenzen wurden als Werkleistungen aus den Budgets der Vertretungen bezahlt.

Der Eigenanteil war mit 40 % des Entgelts „für einen Hausangestellten“ in Österreich zu bemessen⁵¹ (diese 40 % beliefen sich im Jahr 2011 auf 416 EUR pro Monat⁵² plus Kaufkraftparität). Die Verrechnung des Eigenanteils erfolgte immer pauschal – also unabhängig von der Anzahl des Hauspersonals und den tatsächlich angefallenen Ausgaben – mit 40 % je Haushalt.

Das BMEIA legte Normzahlen für die maximale Anzahl an Hauspersonal fest, das entsandte Bedienstete im Rahmen von privaten Dienstverhältnissen anstellen durften und dessen Kosten das BMEIA trug. Demnach standen den Botschaftern je nach Residenzgröße bis zu drei Personen und Erstzugeteilten von größeren Vertretungen bis zu eine Person als Hauspersonal zu. Zusätzliches Hauspersonal hatten die Bediensteten auf eigene Kosten anzustellen.

(2) Die unter „Instandhaltungskosten“ verbuchten Ausgaben des BMEIA für Hauspersonalzuschuss innerhalb der EU beliefen sich im Jahr 2011 netto (abzüglich Eigenanteil) auf rd. 1,40 Mio. EUR bzw. für die insgesamt 48 Bezieher auf durchschnittlich rd. 2.400 EUR pro Monat. Der Eigenanteil der Bezieher von Hauspersonalzuschuss belief sich auf insgesamt rd. 243.000 EUR bzw. rd. 15 % der Ausgaben für den Hauspersonalzuschuss. Der im Verhältnis zu den 40 % Eigenanteil niedrigere Wert von 15 % ergab sich durch die pauschale – das heißt, von der Anzahl des Hauspersonals und den tatsächlichen Ausgaben unabhängige – Verrechnung des Eigenanteils.

⁵⁰ § 112e Abs. 8 Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.

⁵¹ § 21b Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.

⁵² berechnet auf Basis des österreichischen Kollektivvertrags (Mindestlohnstarif für im Haushalt Beschäftigte in Österreich)

Tabelle 14: Ausgaben des BMEIA für Hauspersonalzuschuss innerhalb der EU und an ausgewählten Standorten¹

Dienstort	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in EUR (gerundet auf 1.000 EUR)				in %
EU (gesamt)	1.351.000	1.331.000	1.388.000	1.395.000	+ 3,3
<i>davon u.a.²</i>					
<i>Berlin</i>	<i>63.000</i>	<i>54.000</i>	<i>81.000</i>	<i>89.000</i>	<i>+ 40,1</i>
<i>London</i>	<i>118.000</i>	<i>105.000</i>	<i>127.000</i>	<i>144.000</i>	<i>+ 22,0</i>
<i>Paris</i>	<i>118.000</i>	<i>128.000</i>	<i>154.000</i>	<i>136.000</i>	<i>+ 14,5</i>

¹ Ausgaben des BMEIA abzüglich Eigenanteil der Bezieher von Hauspersonalzuschuss

² In Berlin bezogen zwei Entsandte (Botschafter, Erstzugeteilter) Hauspersonalzuschuss, in London drei Entsandte (Botschafter, Erstzugeteilter, Leiter Kulturforum), in Paris drei Entsandte (Botschafter, Erstzugeteilter an der Botschaft, Erstzugeteilter an der Ständigen Vertretung bei der UNESCO).

Quellen: BMEIA (Abteilungen VI.2, VI.3); RH

Während sich die Ausgaben des BMEIA für Hauspersonalzuschuss für Bedienstete innerhalb der EU von 2008 bis 2011 um 3 % erhöhten, wiesen ausgewählte Standorte deutliche Steigerungen auf (Berlin + 40 %, London + 22 %, Paris + 14,5 %). In einem Fall erhöhte sich der Hauspersonalzuschuss von rd. 1.250 EUR (2008) auf rd. 28.300 EUR (2011).

(3) Laut Mitteilung des BMEIA vom April 2013 habe es durch die Reduktion von Normzahlen für die maximale Anzahl an Hauspersonal in den Jahren 2011 und 2012 rd. 71.000 EUR an Hauspersonalzuschuss für innerhalb der EU entsandte Bedienstete eingespart; für 2013 und 2014 waren weitere Kürzungen geplant.

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Eigenanteil, den die Bezieher von Hauspersonalzuschuss zu tragen hatten, pauschal und somit unabhängig von der Höhe der tatsächlich angefallenen Ausgaben für Hauspersonal verrechnet wurde. Trotz Festlegung von Normzahlen für die maximale Anzahl an Hauspersonal durch das BMEIA fehlten daher wirksame Anreize zur Sparsamkeit.

Der RH empfahl dem BMEIA, bei der Gestaltung des Hauspersonalzuschusses auf wirksamere Anreize zur Sparsamkeit durch stärkere Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben für Hauspersonal hinzuwirken (z.B. durch einen prozentualen Eigenanteil).

Personalwesen

21.3 *Laut Stellungnahme des BMEIA lege es Normzahlen für Hauspersonal im für die Pflege der Immobilien und des Inventars unbedingt notwendigen Ausmaß fest. Weiters seien die Normzahlen seit 2011 an acht Dienstorten reduziert worden, 2013 und 2014 würden diese an weiteren Dienstorten herabgesetzt. Damit werde dem Sparsamkeitsziel Rechnung getragen.*

21.4 Der RH anerkannte zwar die Bemühungen des BMEIA, die Ausgaben für Hauspersonalzuschuss durch die Herabsetzung der Normzahlen für Hauspersonal an einigen Standorten zu reduzieren. Allerdings wies er kritisch darauf hin, dass im überprüften Zeitraum (2008 bis 2011) an einzelnen Standorten Ausgabensteigerungen von bis zu 40 % aufgetreten waren. Zudem war der Eigenanteil, den die Bediensteten des BMEIA bei Bezug von Hauspersonalzuschuss zu bezahlen hatten, ein Pauschalbetrag, der unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben für Hauspersonal und von der Anzahl des angestellten Hauspersonals anfiel. Nach Ansicht des RH fehlten daher wirksamere Anreize zur Sparsamkeit.

Liegenschaftswesen

Ausgaben für Liegenschaften und Wohnversorgung

22 (1) Das BMEIA verfügte im Prüfungszeitraum über 127 Auslandsliegenschaften (Ämter⁵³, Residenzen⁵⁴, Amtswohnungen) innerhalb der EU.⁵⁵ Davon befanden sich 85 Objekte im Eigentum der Republik Österreich; 42 Objekte waren angemietet (vgl. Anhänge 3 bis 7: Detailübersichten zu den vom BMEIA verwalteten Auslandsliegenschaften innerhalb der EU).

⁵³ Botschaften, Generalkonsulate, Kulturforen und Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen

⁵⁴ für die Leiter von Vertretungen (Botschafter, Generalkonsuln und Direktoren von Kulturforen)

⁵⁵ inklusive vier leer stehende Objekte im Eigentum der Republik Österreich, bei denen sich das BMEIA um eine Verwertung bemühte (Amtswohnung und Park in Budapest, Amt in Madrid, Amt in Bukarest); vgl. TZ 28

Tabelle 15: Vom BMEIA verwaltete Auslandsliegenschaften innerhalb der EU

	Ämter	Residenzen	Amts- wohnungen	ungenutzte Objekte ¹	Liegenschafts- objekte gesamt ²
	Anzahl				
Liegenschaftsobjekte	42³	35³	46³	4	127³
<i>davon</i>					
<i>Eigentum⁴</i>	23	25	33	4	85
<i>Miete</i>	19	10	13	–	42

¹ leer stehende Liegenschaftsobjekte im Eigentum der Republik Österreich, bei denen sich das BMEIA um eine Verwertung bemühte

² exklusive ein kostenlos zur Verfügung gestelltes Delegationsbüro im EU-Konferenzzentrum in Luxemburg

³ In den Amtsgebäuden waren auch 10 der 35 Residenzen sowie 35 der 46 Amtswohnungen untergebracht.

⁴ inklusive „Long-lease-Miete“ auf 86 Jahre (1948 bis 2034) für das Amtsgebäude der Österreichischen Botschaft in London

Quellen: BMEIA; RH

(2) Die Ausgaben des BMEIA für Liegenschaften und Wohnversorgung für Vertretungen innerhalb der EU beliefen sich 2011 auf rd. 12,79 Mio. EUR.

Tabelle 16: Ausgaben des BMEIA für Liegenschaften und Wohnversorgung für Vertretungen innerhalb der EU im Jahr 2011

	Betrag in EUR ¹ (auf 1.000 EUR gerundet)
Ausgaben²	12.785.000
<i>davon</i>	
<i>Mietausgaben</i>	6.409.000
<i>Ausgaben für Instandhaltung und Betrieb³</i>	2.203.000
<i>Ausgaben für Wohnkostenzuschuss</i>	4.173.000

¹ Bei den angeführten Ausgaben des BMEIA für Mieten, Instandhaltung und Betrieb blieben anteilige Refundierungen von Fremdressorts für die Mitnutzung der Liegenschaftsobjekte unberücksichtigt, weil das BMEIA die konkrete Gesamthöhe der Refundierungen nicht quantifizierte.

² einschließlich Ausgaben für die Österreichische Botschaft in Berlin in Höhe von rd. 2.079.000 EUR, die aus dem Budget der Zentralstelle des BMEIA bezahlt wurden; exklusive anteilige Refundierungen für Mieten, Instandhaltung und Betrieb von Fremdressorts für die Mitnutzung der Liegenschaftsobjekte

³ Instandhaltung von Grund und Boden sowie von Gebäuden, Energie, Strom, Wasser

Quellen: BMEIA (Abteilungen VI.2, VI.3); RH

Liegenschaftswesen

Für die angemieteten Liegenschaftsobjekte fielen im Jahr 2011 Mietausgaben in Höhe von rd. 6,41 Mio. EUR⁵⁶ an. Die höchsten Mietausgaben entfielen auf die Österreichische Botschaft (Amt, Residenz und vier Amtswohnungen) in Berlin mit rd. 2,08 Mio. EUR und auf die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel (Amt) mit rd. 1,82 Mio. EUR (2011).⁵⁷ Für Instandhaltung und Betrieb⁵⁸ der Liegenschaftsobjekte fielen im Jahr 2011 rd. 2,20 Mio. EUR an.

Jene entsandten Bediensteten, denen das BMEIA keine Residenzen oder Amtswohnungen zur Verfügung stellte, erhielten auf Antrag einen Wohnkostenzuschuss. Die Ausgaben des BMEIA für die insgesamt 190 Bezieher von Wohnkostenzuschuss innerhalb der EU betragen im Jahr 2011 rd. 4,17 Mio. EUR (vgl. TZ 19).

Flächenvorgaben für Liegenschaftsobjekte

23.1 (1) In einem internen Projekthandbuch des BMEIA aus 2006 zur Abwicklung von Bauprojekten im Ausland waren Flächenrichtwerte für Liegenschaftsobjekte im Ausland nur für Ämter und große Residenzen⁵⁹ vorgesehen. Für Amtswohnungen lagen keine Richtwerte vor.

Tabelle 17: Flächenrichtwerte des BMEIA für Liegenschaftsobjekte im Ausland		
	Bedienstete (Normzahl)	Objektgröße (Flächenrichtwert)
	Anzahl	in m ²
Ämter		
– kleine Vertretung	8	373
– mittlere Vertretung	10 bis 12	566
– große Vertretung	18	1.126
große Residenzen		809

Quellen: BMEIA; RH

⁵⁶ exklusive Refundierung von Mietausgaben für die Mitnutzung von Liegenschaftsobjekten durch andere österreichische Institutionen

⁵⁷ Unter Berücksichtigung der Refundierung von Mietausgaben für die Mitnutzung durch andere österreichische Institutionen beliefen sich die Mietausgaben des BMEIA für die beiden Objekte auf rd. 1,89 Mio. EUR (Berlin) bzw. rd. 549.000 EUR (Brüssel).

⁵⁸ Instandhaltung von Grund und Boden sowie von Gebäuden, Energie, Strom, Wasser

⁵⁹ Raumprogramm große Residenz (exklusive Garage sowie Wohnflächen für Hauswart und Hauspersonal); davon Repräsentationsbereich 208 m², Privatbereich 234 m², Wirtschaftsbereich 154 m², sonstige Bereiche (Eingang, Technik, Gästebereich) 213 m²

(2) Für Ämter sah das BMEIA folgende Raumgrößen vor:

- 15 m² bis 20 m² (Referenten Einzelraumbüros, Sekretärinnen Zweierbüros);
- 25 m² (Erstzugeteilte an großen Vertretungen);
- 30 m² bis 35 m² (Dienststellenleiter).

Die Richtwerte des BMEIA für Büroflächen waren nicht deckungsgleich mit jenen der Bundesimmobilien GmbH (ehemals Bundesbaudirektion Wien). Diese hatte im Jahr 1999 für Verwaltungsobjekte folgende Flächenrichtwerte festgelegt, die von den Ressorts anzuwenden waren:

- 12 m² für Einzelraumbüros;
- 18 m² für Zweierbüros;
- ab 18 m² für leitende Bedienstete.⁶⁰

(3) Als Raumprogramm für eine große Residenz sah das BMEIA eine Fläche von 809 m² vor (exklusive Garage sowie Wohnflächen für Hauswart und Hauspersonal), davon 208 m² Repräsentationsbereich. Laut BMEIA handelte es sich dabei um eine maximale Raumanordnung, auf deren Basis im Einzelfall ein spezifisches Raum- und Funktionsprogramm modulartig entwickelt werde.

Im Vergleich dazu orientierte sich die Auslandsverwendungsverordnung der Bundesregierung⁶¹ bei der Bemessung des objektivierten Wohnbedarfs an einem Flächenrichtwert von ca. 200 m² bis 350 m² für Leiter von Vertretungen (je nach Familienstand und Ortsklasse), davon 90 m² Repräsentationsbereich.

(4) Im Prüfungszeitraum befand sich das Projekthandbuch in Überarbeitung. Der neue Entwurf beinhaltete laut BMEIA auch eine Reduzierung der Flächenvorgaben für Ämter (um bis zu 20 %) sowie für Residenzen.

⁶⁰ 18 m² z.B. für Abteilungsleiter, 24 m² bis 30 m² z.B. für Gruppenleiter, ab 30 m² z.B. für Sektionsleiter

⁶¹ BGBl. II Nr. 107/2005 i.d.g.F.

Liegenschaftswesen

23.2 Der RH beanstandete, dass die Flächenrichtwerte des BMEIA für Residenzen (Unterbringung für Leiter von Vertretungen) deutlich über jenen der Auslandsverwendungsverordnung der Bundesregierung lagen. Während das BMEIA als Raumprogramm für eine große Residenz (maximale Raumanordnung) eine Fläche von 809 m² vorsah (davon 208 m² Repräsentationsbereich), orientierte sich die Auslandsverwendungsverordnung bei der Bemessung des objektivierten Wohnbedarfs an einem Flächenrichtwert von ca. 200 m² bis 350 m² (davon 90 m² Repräsentationsbereich).

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die Flächenrichtwerte des BMEIA für Büroflächen nicht mit jenen der Bundesimmobilien GmbH übereinstimmten.

Auch beanstandete der RH, dass das BMEIA zwar Flächenrichtwerte für Ämter und große Residenzen festgelegt hatte, nicht jedoch für Amtswohnungen.

Der RH empfahl dem BMEIA, die Überarbeitung des Projekthandbuchs zur Abwicklung von Bauprojekten im Ausland rasch umzusetzen. Dabei wären im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Flächenvorgaben für Residenzen und Amtswohnungen sowie für Ämter gemäß den in der Auslandsverwendungsverordnung vorgesehenen Flächenrichtwerten für objektivierten Wohnbedarf bzw. gemäß den Flächenrichtwerten der Bundesimmobilien GmbH für Verwaltungsobjekte festzulegen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMEIA sei die Überarbeitung des Projekthandbuchs für Bauprojekte in Umsetzung, wobei sich die neuen Kennzahlen für Amtsräume und Wohnräume an der Auslandsverwendungsverordnung und den Kenngrößen des Bundeshochbaus orientieren würden.*

Tatsächliches Ausmaß der Liegenschaftsobjekte

24.1 (1) Die vom BMEIA verwalteten Auslandsliegenschaftsobjekte innerhalb der EU wiesen Flächen in folgenden Bandbreiten auf:

- Ämter: Objektfläche (einschließlich Nebenflächen) 14 m² bis 118 m² pro Bediensteten bzw. im Durchschnitt 53 m² pro Bediensteten⁶² (vgl. Tabelle 18);

⁶² 14 m² pro Bediensteten: Generalkonsulat/Kulturforum in Krakau; 118 m² pro Bediensteten: Österreichische Botschaft in Berlin



Liegenschaftswesen

BMEIA

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

- Residenzen: Nettonutzfläche 258 m² bis 1.579 m² bzw. im Durchschnitt 680 m² ⁶³ (vgl. Tabelle 19);
- Amtswohnungen: Nettonutzfläche 140 m² bis 330 m² bzw. im Durchschnitt 226 m² ⁶⁴; monatliche Mieten der Erstzugeteilten von rd. 2.700 bis 7.900 EUR, im Durchschnitt rd. 4.200 EUR. ⁶⁵

Amtswohnungen wurden entsandtem Personal oder Lokalangestellten zugewiesen, als Start- und Gästewohnungen genutzt oder – in Einzelfällen – auch von Hauspersonal des Botschafters bewohnt (vgl. TZ 27). Angemietete Amtswohnungen waren überwiegend für Erstzugeteilte vorgesehen.

(2) Im Einzelnen wiesen die vom BMEIA verwalteten Liegenschaften der Botschaften innerhalb der EU folgende tatsächliche Flächenausmaße auf (große, mittlere und kleine Botschaften in Tabelle 18, Residenzen in Tabelle 19):

⁶³ 258 m²: Residenz des österreichischen Botschafters in Riga; 1.579 m²: Residenz des österreichischen Botschafters in Budapest. Der RH hatte in diesem Zusammenhang in einem Vorbericht beanstandet, dass die Liegenschaft für die Residenz des österreichischen Botschafters in Budapest im Verhältnis zu ihrer Größe nur mäßig nutzbar war (Bericht „Österreichische Vertretungen in Belgrad, Budapest und Buenos Aires“, Reihe Bund 2006/7, TZ 19, S. 26).

⁶⁴ 140 m²: Rom, London; 330 m²: Brüssel

⁶⁵ 2.700 EUR/Monat: Brüssel; 7.900 EUR/Monat: London

Liegenschaftswesen

Tabelle 18: Vergleich Richtwerte/Istwerte bei Auslandsliegenschaften (Botschaften)

Standort	Adresse	Rechtstitel	Richtwerte des BMEIA laut Projekthandbuch aus 2006		Istwerte		
			Anzahl Bedienstete (Normzahl)	Flächenrichtwert in m ²	Anzahl Bedienstete (Juni 2012)	Nettonutzfläche in m ²	Nettonutzfläche pro Bediensteten
große Botschaften			18	1.126			
ÖB Berlin	DE-10785 Berlin, Stauffenbergstrasse	E			30	3.529	118
ÖB Brüssel	Botschaft: BE-1050 Bruxelles, Place du Champ de Mars	M			12	605	50
	Vertretung bei der NATO: BE-1110 Bruxelles, VA-Building, Boulevard Leopold	M			3	288	96
ÖB London ¹	GB-London SW1X 8HU, Belgrave Mews West	E			20	818	41
ÖB Madrid	ES-28046 Madrid, Paseo de la Castellana	E			16	444	28
ÖB Paris	Botschaft: FR-75007 Paris, rue Fabert	E			19	921	48
	Konsularabteilung und Kulturforum: FR-75007 Paris, avenue de Villars	E			8	114	14
	Vertretung bei der UNESCO: FR-75015 Paris, rue Miollis	M			4	91	23
ÖB Prag	Botschaft: CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E			21	1.161	55
	Kulturforum: CZ-110 00 Praha 1, Jungmonnovo nám.	M			7	608	87
mittlere Botschaften			10 – 12	566			
ÖB Athen	GR-10674 Athen, Vass. Sofias	M			12	339	28
ÖB Budapest	HU-1068 Budapest, Benczúr utca	E			18	1.674	93
ÖB Bukarest	RO-020461 Bukarest, Dumbrava Rosie	E			14	458	33
ÖB Den Haag	NL-2597 AS Den Haag, van Alkemadelaan	E			10	520	52
ÖB Dublin	IE-Dublin 4, Ailesbury Road, Ballsbridge	E			7	180	26
ÖB Helsinki	FI-00130 Helsinki, Unioninkatu	M			8	252	32
ÖB Kopenhagen	DK-2100 Kopenhagen, Sølundsvej	E			9	449	50
ÖB Laibach	SI-1000 Ljubljana, Prešernova cesta	E			13	714	55
ÖB Lissabon	PT-1399-046 Lisboa, Avenida Infante Santo	E			9	390	43
ÖB Luxemburg	LU-1212 Luxemburg, rue des bains	E			8	266	33
ÖB Pressburg ²	Botschaft: SK-81106 Bratislava, Hodzovo námestie	M			12	370	31
	Kulturforum: Mietvertrag lt. BMEIA in Verhandlung	M			4	-	-
ÖB Rom	Botschaft: IT-00198 Rom, Via G.B. Pergolesi	E			15	727	48
	Konsularabteilung: IT-00198 Rom, Viale Liegi	E			3	247	82
ÖB Heiliger Stuhl (Vatikan) in Rom	IT-00198 Rom, Via Reno	E			10	364	36
ÖB Sofia	BG-1000 Sofia, Shipka Straße	E			10	538	54
ÖB Stockholm	SE-11458 Stockholm, Kommendörsgatan	M			9	738	82
ÖB Warschau	PL-00-748 Warszawa, ul. Gagarina	E			14	645	46



Liegenschaftswesen

BMEIA

Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU
Fortsetzung: Vergleich Richtwerte/Istwerte bei Auslandsliegenschaften (Botschaften)

Standort	Adresse	Rechtstitel	Richtwerte des BMEIA laut Projekthandbuch aus 2006		Istwerte		
			Anzahl Bedienstete (Normzahl)	Flächen- richtwert in m ²	Anzahl Bedienstete (Juni 2012)	Nettonutz- fläche in m ²	Nettonutz- fläche pro Bediensteten
kleine Botschaften			8	373			
ÖB Nikosia	ZY-1080 Nikosia, Dimosthenous Severi Avenue	M			6	282	47
ÖB Riga	LV-1010 Riga, Elizabetes iela	M			7	307	44
ÖB Tallinn	EE-10114 Tallinn, Vambola	M			7	227	32
ÖB Valletta	MT-Ta'Xbiex XBX 1026, Ta'Xbiex Seafront, Whitehall Mansions	M			7	342	49
ÖB Wilna	LT-01131 Vilnius, Gaono g.	E			8	516	65

ÖB = Österreichische Botschaft

E = Eigentum

M = Miete

¹ „Long-lease-Mietvertrag“ über 86 Jahre (1948 bis 2034)² Mietbeginn nach 2006

Quellen: BMEIA; RH

Liegenschaftswesen

**Tabelle 19: Vergleich Richtwerte/Istwerte bei Auslandsliegenschaften
(Residenzen für Leiter von Botschaften)**

Residenz	Adresse	Rechtstitel	Flächenrichtwert des BMEIA laut Projekthandbuch aus 2006 in m ²	Istwerte (Nettonutzfläche in m ²)
			809 ¹	
ÖB Athen	GR-15452 Athen-Psychico, Nikiforou Lytra	E		825
ÖB Berlin	DE-10785 Berlin, Tiergartenstraße	M		1.573
ÖB Brüssel	BE-1180 Bruxelles, Avenue Napoleon	E		832
ÖB Budapest	HU-1122 Budapest, Városmajor utca	E		1.579
ÖB Bukarest	RO-020461 Bukarest, Dumbrava Rosie	E		721
ÖB Den Haag	NL-2514 AC Den Haag, Koninginnegracht	E		810
ÖB Dublin	IE-Dublin 4, Ballsbridge, Ailesbury Road	E		378
ÖB Helsinki	F-00340 Helsinki, Kalkkipaudentie (Lehtisaari)	E		504
ÖB Heiliger Stuhl (Vatikan) in Rom	IT-00198 Rom, Via Reno	E		295
ÖB Kopenhagen	DK-2100 Kopenhagen, Svanemøllevej	E		544
ÖB Laibach	SI-1000 Ljubljana, Štrekljeva	E		557
ÖB Lissabon	PT-1400 Lisboa, Avenida do Restelo	E		557
ÖB London ²	GB-London SW1X 8PX, Belgrave Square	E		1.289
ÖB Luxemburg	LU-1637 Luxemburg, rue Goethe	M		724
ÖB Madrid	ES-28034 Madrid, Cerro del Castañar	E		630
ÖB Nikosia	ZY-2237 Latsia, Nikosia, Vavylonos Str.	M		376
ÖB Paris	FR-75007 Paris, rue Fabert	E		980
ÖB Prag	CZ-118 00 Praha 1 – Hrad any, Kanovnická	M		1.518
ÖB Pressburg ³	SK-Bratislava, Lubinská	M		609
ÖB Riga ³	LV-1050 Riga, Kr. Barona iela	M		258
ÖB Rom	IT-00198 Rom, Via G.B. Pergolesi	E		551
ÖB Sofia	BG-1000 Sofia, Blvd. Zar Osvoboditel	E		1.004
ÖB Stockholm	SE-11427 Stockholm, Tyrgatan	E		744
ÖB Tallinn ³	EE-10140 Tallinn, Vana Turg	M		411
ÖB Valletta	MT-Naxxar NXR 4011, San Pawl tat-Targa, San Pawl Street	M		281
ÖB Warschau	PL-00790 Warszawa, ul. Willowa	E		551
ÖB Wilna	LT-01131 Vilnius, Gaono g.	E		417

ÖB = Österreichische Botschaft

E = Eigentum

M = Miete

¹ Raumprogramm große Residenz (exklusive Garagen sowie Wohnflächen für Hauswart und Hauspersonal)

² „Long-lease-Mietvertrag“ über 86 Jahre (1948 bis 2034)

³ Mietbeginn nach 2006

Quellen: BMEIA; RH

24.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die tatsächlichen Ausmaße der Ämter – bezogen auf die Anzahl der Bediensteten – eine hohe Bandbreite von 14 m² bis 118 m² je Bediensteten aufwiesen und die tatsächlichen Ausmaße der Residenzen großteils über den Flächenrichtwerten der Auslandsverwendungsverordnung der Bundesregierung lagen.

Er empfahl daher dem BMEIA, Einsparungspotenziale auch bei bestehenden Miet- bzw. Eigentumsverhältnissen bei Auslandsliegenschaften zu nutzen.

- 24.3** *Das BMEIA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sämtliche Vertretungen jährlich im Wege genereller Sparerlässe über Einsparungspotenziale abgefragt würden. In der Folge evaluiere die Zentrale des BMEIA die Daten, erhebe Einsparungsmöglichkeiten und weise die Vertretungen konkret zur Umsetzung von Sparmaßnahmen an.*

So seien etwa an den Dienstorten Pressburg, Riga, Athen und Nikosia durch Objektwechsel oder Mietvertragsnachverhandlungen beträchtliche Einsparungen erzielt worden. Demnächst könnten in Brüssel durch Standortoptimierung (Wechsel der bilateralen Botschaft mit erheblicher Flächenreduzierung) Einsparungen erzielt werden (vgl. TZ 31).

- 24.4** Der RH verwies neuerlich auf seine Feststellung, dass die Ausmaße der Ämter – bezogen auf die Anzahl der Bediensteten – eine hohe Bandbreite aufwiesen und jene der Residenzen großteils über den Flächenrichtwerten der Auslandsverwendungsverordnung lagen.

Auswahl der
Wohnversorgung

- 25.1** Laut BMEIA erfolgten bei der Auswahl der Wohnversorgung für entsandte Bedienstete Preisvergleiche zwischen mehreren vorgeschlagenen Liegenschaftsobjekten. Das BMEIA legte dem RH jedoch keine Nachweise über Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf, Miete und Wohnkostenzuschuss vor. Auch fehlten objektivierbare Nachweise der Preisangemessenheit wie z.B. Mietspiegel.

- 25.2** Der RH hielt kritisch fest, dass bei der Auswahl der Wohnversorgung lediglich Preisvergleiche von vorgeschlagenen Mietobjekten stattfanden.

Er empfahl daher dem BMEIA, der Auswahl der Wohnversorgung für entsandtes Personal Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie objektivierbare Preisangemessenheitsnachweise zugrunde zu legen.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA würden bei Amtswohnungen sowohl Vergleiche von verschiedenen Mietobjekten durchgeführt, als auch ein Ankauf nach Wirtschaftlichkeitskriterien geprüft. Bei auf Basis von Wohnkostenzuschuss privat angemieteten Wohnungen kämen lediglich Mietwohnungen in Frage. Dabei achte das BMEIA streng auf eine angemessene Miethöhe.*

Liegenschaftswesen

25.4 Der RH erwiderte, dass ihm im Zusammenhang mit der Anmietung von Amtswohnungen keine Unterlagen über Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf, Miete und Wohnkostenzuschuss vorgelegt wurden, sondern lediglich Preisvergleiche zwischen verschiedenen Mietobjekten, die von den späteren Beziehern der Amtswohnungen vorgeschlagen wurden. Zudem fehlten Nachweise, um die Preisangemessenheit der vorgeschlagenen Mietobjekte zu objektivieren.

Hinsichtlich der auf Basis von Wohnkostenzuschuss privat angemieteten Wohnungen verwies der RH auf seine diesbezüglichen Feststellungen, dass sich die Bemessung des Wohnkostenzuschusses nicht primär an der Miethöhe, sondern an der Wohnungsgröße orientierte, und daher wirksamere Anreize zur Sparsamkeit fehlten (vgl. TZ 19).

Beispiel für Vertragsklauseln bei Mietverträgen

26.1 Die Republik Österreich erwarb die Österreichische Botschaft in Prag im Jahr 1921. Das Amtsgebäude wies eine Nett Nutzfläche von 1.951 m² auf, wovon 1.161 m² auf Amtsräumlichkeiten und 764 m² auf sieben Amtswohnungen entfielen (vier Amtswohnungen für Entsandte, eine Amtswohnung für einen Lokalangestellten, eine Wohnung für einzu-schulende Bedienstete und eine Start- und Besucherwohnung).

Die Residenz des österreichischen Botschafters in Prag war seit 1945 angemietet und verfügte über eine Nett Nutzfläche von 1.518 m².⁶⁶ Im Juni 1995 schloss das BMEIA für die Liegenschaft einen neuen Mietvertrag mit einer Laufzeit von 40 Jahren ab. Das BMEIA zahlte im Jahr 2011 für die Residenz einen monatlichen Mietzins von rd. 12.800 EUR. Bei Abschluss des Mietvertrags leistete das BMEIA eine Vorauszahlung von eineinhalb Jahresmieten, die dem BMEIA über die nächsten zehn Jahre anteilig gutgeschrieben wurde. Ein vorzeitiges Kündigungsrecht für das BMEIA wegen Wegfalls des Bedarfs – etwa aufgrund einer all-fälligen künftigen Eingliederung der Residenz in das Botschaftsgebäude – war im Vertrag nicht enthalten.

26.2 Der RH beanstandete, dass das BMEIA für die angemietete Residenz des Botschafters in Prag 1995 einen neuen Mietvertrag mit einer Bindung auf 40 Jahre abgeschlossen hatte, ohne ein vorzeitiges Kündigungsrecht wegen Wegfalls des Bedarfs – etwa aufgrund einer all-fälligen künftigen Eingliederung der Residenz in das Botschaftsgebäude – in den Vertrag aufzunehmen.

⁶⁶ davon 377 m² Repräsentationsfläche und 371 m² Wohnfläche; die übrige Fläche umfasste Nebenräume

Er empfahl dem BMEIA, sich bei Mietverträgen für Liegenschaften mit langfristigen Bindungen ein vorzeitiges Kündigungsrecht wegen allfälligen Wegfalls des Bedarfs vorzubehalten.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMEIA entspreche die Vereinbarung eines vorzeitigen Kündigungsrechts der vom BMEIA geübten Praxis. So würden regelmäßig diplomatische Kündigungsklauseln (Möglichkeit der Auflösung des Vertrags bei Schließung einer Vertretung oder Versetzung der Bediensteten) in Mietverträge aufgenommen.*

26.4 Der RH entgegnete, dass in dem aufgezeigten Beispiel eine Neuanmietung erfolgt war, ohne ein vorzeitiges Kündigungsrecht wegen Wegfalls des Bedarfs – etwa aufgrund einer allfälligen künftigen Eingliederung der Residenz in das Botschaftsgebäude – vertraglich vorzusehen, obwohl der Mietvertrag eine Bindung auf 40 Jahre aufwies.

Nutzung von
Liegenschafts-
objekten

27.1 (1) Laut BMEIA waren von den insgesamt 46 Amtswohnungen an Vertretungen innerhalb der EU 19 Wohnungen entsandten Bediensteten zugewiesen; 14 Amtswohnungen wurden als Start- und Gästewohnungen genutzt; 13 Amtswohnungen standen Lokalangestellten (z.B. Portier, Hausmeister)⁶⁷ und in Einzelfällen dem Hauspersonal des Botschafters zur Verfügung.

(2) In Berlin verfügte das BMEIA über zwei Liegenschaftsobjekte: die Botschaft (Amt und Residenz) sowie eine externe Amtswohnung für den Erstzugeteilten.

1996 hatte das BMEIA für die Republik Österreich ein Grundstück in Berlin (Fläche 3.698 m²) um 9,30 Mio. EUR zur Errichtung einer diplomatischen Vertretung angekauft. Infolge knapper Finanz- und Personalressourcen lagerte das BMEIA die Baudurchführung und Finanzierung an die Bundesimmobilien GmbH aus und übertrug ihr das Recht der Fruchtnießung. Die Bundesimmobilien GmbH errichtete in der Folge um 21,70 Mio. EUR ein Botschaftsgebäude mit einer Nettoutzfläche von 6.312 m².⁶⁸

⁶⁷ als Gehaltsbestandteil bzw. unter Verrechnung von Mieten

⁶⁸ vgl. Bericht des RH „Bauvorhaben Kulturinstitut New York sowie Österreichische Botschaft in Berlin“, Reihe Bund 2002/3, TZ 15, S. 17

Liegenschaftswesen

Das Amt wies eine Nettonutzfläche von 3.529 m² (inklusive Nebenflächen) für die insgesamt 30 Bediensteten des BMEIA auf. Die Residenz befand sich im Botschaftsgebäude und verfügte über eine Nettonutzfläche von 1.573 m².⁶⁹

In einem Inspektionsbericht aus 2010 führte das Generalinspektorat des BMEIA aus, dass vorgeworfen werde, das Botschaftsgebäude sei zu großzügig und aufwendig dimensioniert – vor allem gemessen am aktuellen Personalstand. Eine modulartige Anpassung an Personalstandsentwicklungen sei bei diesem Gebäude aber nicht möglich. Weiters verwies das Generalinspektorat auf die teilweise äußerst eingeschränkte Nutzbarkeit der Räumlichkeiten des Kulturforums im Botschaftsgebäude.

Auf Basis mehrerer Expertisen vereinbarte das BMEIA mit der Bundesimmobilien GmbH im Dezember 2012 die einvernehmliche Auflösung des Miet- und Pachtverhältnisses für das Botschaftsgebäude und leistete dafür eine Abschlagszahlung von 12,90 Mio. EUR im Wege einer „überplanmäßigen Ausgabe“.⁷⁰ Die Ausgaben des BMEIA für die Anmietung der Liegenschaft beliefen sich von 2002 bis Ende 2012 auf 18,57 Mio. EUR.⁷¹ Durch die Abschlagszahlung wurden somit Belastungen des BMEIA für die Folgejahre in Höhe von 1,89 Mio. EUR jährlich (Mietausgaben des BMEIA 2011) reduziert.

Im Botschaftsgebäude in Berlin gab es vier Amtswohnungen. Eine Amtswohnung (116 m²) war an einen Lokalangestellten (Haustechner) vermietet; zwei Amtswohnungen (61 m² bzw. 34 m²) standen Hauspersonal des Botschafters zur Verfügung.⁷² Eine Amtswohnung mit 168 m² wurde als Start- und Gästewohnung verwendet,⁷³ während für den Erstzugeteilten ab Dezember 2006 eine externe Amtswohnung mit 275 m² um rd. 49.000 EUR angemietet wurde (Jahresmiete 2012).

⁶⁹ davon 472 m² für Repräsentationszwecke, 252 m² für den Wohnbereich und 849 m² für Nebenräume

⁷⁰ Die Bedeckung erfolgte durch Rücklagenentnahmen (4,06 Mio. EUR) sowie durch Minderausgaben bei Beiträgen an Internationale Organisationen (8,84 Mio. EUR).

⁷¹ 2011 betrug die Jahresmiete 2,08 Mio. EUR; davon entfielen 1,89 Mio. EUR (91 %) auf das BMEIA und der Rest auf die Wirtschaftskammer Österreich sowie das BMLVS.

⁷² Der Hauspersonalzuschlag für den Botschafter belief sich im Jahr 2011 auf rd. 89.000 EUR.

⁷³ Laut BMEIA entfielen davon 86 m² auf die Wohnung, 43 m² auf einen Gästebereich und 38 m² auf Gangfläche.

**Struktur österreichischer Vertretungen
innerhalb der EU**

(3) In Budapest wies das BMEIA mehrere Wohnobjekte (Residenz der Leiterin des Kulturforums mit 321 m², Amtswohnung des Erstzugeteilten mit 198 m²) entsandten Bediensteten ohne realen Wohnbedarf zu. Laut BMEIA habe es die Wohnobjekte als Start- bzw. Gästewohnungen sowie für kulturelle Veranstaltungen genutzt.

Das Botschaftsgebäude in Budapest befand sich im Eigentum der Republik Österreich und verfügte über drei Amtswohnungen. Der RH hatte in einem Vorbericht empfohlen, für das Botschaftsgebäude ein neues Raum- und Funktionsprogramm unter Einbeziehung der Rückübersiedlung der Residenz der Leiterin des Kulturforums in das Botschaftsgebäude zu erstellen.⁷⁴ Das BMEIA hatte dem RH im Oktober 2009 mitgeteilt, dass der Mietvertrag für die externe Residenz der Leiterin des Kulturforums gekündigt worden sei. Tatsächlich blieb das Mietverhältnis aber aufrecht (Jahresmiete 2011 rd. 44.000 EUR).

27.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass nur 19 von insgesamt 46 Amtswohnungen an Vertretungen innerhalb der EU entsandten Bediensteten zugewiesen wurden. 13 Amtswohnungen hatte das BMEIA Lokalangestellten bzw. in Einzelfällen Hauspersonal des Botschafters zur Verfügung gestellt, 14 Amtswohnungen wurden als Start- und Gästewohnungen genutzt.

Darüber hinaus beanstandete der RH, dass eine Amtswohnung im Botschaftsgebäude in Berlin mit 168 m² als Start- und Gästewohnung verwendet wurde, während z.B. für den Erstzugeteilten eine externe Amtswohnung mit 275 m² um rd. 49.000 EUR angemietet wurde.

Zudem kritisierte der RH, dass das BMEIA in Budapest mehrere Wohnobjekte (Residenz der Leiterin des Kulturforums mit 321 m², Amtswohnung des Erstzugeteilten mit 198 m²) entsandten Bediensteten ohne realen Wohnbedarf zugewiesen hatte. Nach Ansicht des RH wären für die vom BMEIA dargelegte alternative Nutzung der Wohnobjekte als Start- bzw. Gästewohnungen sowie für kulturelle Veranstaltungen geeignete Räumlichkeiten im Botschaftsgebäude, in dem sich auch das Kulturforum befand, zur Verfügung gestanden.

Darüber hinaus beanstandete der RH, dass das BMEIA ihm im Oktober 2009 mitgeteilt hatte, den Mietvertrag für die Residenz der Leiterin des Kulturforums in Budapest gekündigt zu haben, obwohl das Mietverhältnis weiterhin aufrecht blieb.

⁷⁴ vgl. Bericht des RH „Österreichische Botschaft in Budapest; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2010/4, TZ 2, S. 123 f.

Liegenschaftswesen

Der RH empfahl dem BMEIA, Amtswohnungen vorrangig entsandten Bediensteten mit realem Wohnbedarf zur Verfügung zu stellen, um Ausgaben für Wohnkostenzuschuss bzw. für Mieten zu sparen.

Darüber hinaus empfahl er neuerlich, für das Gebäude der Österreichischen Botschaft in Budapest ein neues Raum- und Funktionsprogramm unter Einbeziehung der Rückübersiedlung der Residenz der Leiterin des Kulturforums in das Botschaftsgebäude zu erstellen.

- 27.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA liege seit Oktober 2013 ein neues Raum- und Funktionsprogramm für das Amtsgebäude in Budapest vor. Dabei sei auf eine möglichst variable Nutzung unter Einbeziehung externer Dienststellen Bedacht genommen worden.*

Weiters teilte das BMEIA mit, dass die Amtswohnungen, die Lokalangestellten zur Verfügung gestellt wurden, in Amtsgebäuden im Eigentum der Republik Österreich untergebracht seien. Die Unterbringung sei insbesondere für jene Mitarbeiter, deren Tätigkeit die Objektaufsicht und Instandhaltung der haustechnischen Anlagen umfasse, zweckdienlich. Zudem seien diese Amtswohnungen aufgrund ihrer Beschaffenheit (Größe, Raumprogramm) kaum von entsandten Bediensteten mit Familien nutzbar.

Die Amtswohnungen, die als Start- und Besucherwohnungen genutzt wurden, befänden sich zumeist auch in Amtsgebäuden der Republik und seien aufgrund ihrer geringen Fläche nicht für die dauernde Nutzung durch entsandte Bedienstete geeignet.

- 27.4** Für den RH waren die Ausführungen des BMEIA, wonach die Amtswohnungen, die Lokalangestellten zugewiesen bzw. als Start- und Gästewohnungen genutzt wurden, aufgrund ihrer Beschaffenheit (Größe, Raumprogramm) nicht für die dauernde Nutzung durch entsandte Bedienstete geeignet seien, nur bedingt nachvollziehbar.

Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zu den Amtswohnungen in Berlin und in Budapest sowie auf die in Anhang 6 ausgewiesenen Nettonutzflächen der Amtswohnungen: So wies bspw. eine in Berlin an einen Lokalangestellten vermietete Amtswohnung 116 m² auf, eine weitere als Start- und Gästewohnung verwendete 168 m²; in Budapest war einem entsandten Bediensteten ohne realen Wohnbedarf eine Amtswohnung mit 198 m² zugewiesen und wurde die Residenz der Leiterin des Kulturforums mit 321 m² als Gästewohnung genutzt.

Der RH hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht, Amtswohnungen vorrangig entsandten Bediensteten mit realem Wohnbedarf zur Verfügung zu stellen, um Ausgaben für Wohnkostenzuschuss bzw. für Mieten zu sparen.

Verwertung
ungenutzter
Liegenschaftsobjekte

28.1 Laut BMEIA verfügte es im Prüfungszeitraum über insgesamt vier Liegenschaftsobjekte innerhalb der EU, die seit längerem ungenutzt waren:

a) In Madrid verwaltete das BMEIA ein 184 m² großes Liegenschaftsobjekt (Stockwerk in einem Hochhaus) im Eigentum der Republik Österreich, das es bis Ende 2011 einer ehemaligen Außenstelle des Österreichischen Historischen Instituts überlassen hatte und das seit Anfang 2012 leer stand.⁷⁵ Laut BMEIA habe es von einer raschen Veräußerung abgesehen, weil die Immobilienpreise in Madrid infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise stark gefallen seien und daher die Gefahr eines Verkaufs „unter Wert“ vorgelegen sei.

b) In Budapest verfügte das BMEIA über eine seit 2004 leer stehende Amtswohnung im Eigentum der Republik Österreich (Grundstücksfläche 1.129 m², Gebäudenutzfläche 179 m²). Das Liegenschaftsobjekt war als Garten im Grundbuch gewidmet; das Gebäude befand sich zum Teil auf einem Grundstück, das der Stadt Budapest gehörte.

c) Darüber hinaus verwaltete das BMEIA in Budapest eine im Jahr 1972 für die Errichtung eines Kulturforums erworbene Grünfläche (Grundstücksfläche 2.137 m²), die inzwischen aufgrund einer Umwidmung von baulicher Nutzung ausgeschlossen war.⁷⁶

d) In Bukarest verfügte das BMEIA über ein seit September 2007 leer stehendes Liegenschaftsobjekt (Grundstücksfläche 435 m²), in der sich ehemals die Konsularabteilung der Österreichischen Botschaft befunden hatte.

Das auf dem Grundstück befindliche Gebäude (Nutzfläche 289 m²) hatte das BMEIA im Jahr 1998 für die Republik Österreich um 381.000 USD erworben. Aufgrund grundverkehrsrechtlicher Beschränkungen hatte das BMEIA das Grundstück zum Ankaufszeitpunkt nicht mit erworben. Im Kaufvertrag wurde ein späterer Grunderwerb durch die Repu-

⁷⁵ vgl. Berichte des RH „Österreichische Botschaften in Madrid und Lissabon“, Reihe Bund 2008/5, TZ 3, S. 16 und „Österreichische Botschaften in Madrid und Lissabon; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2010/10, TZ 3, S. 188

⁷⁶ vgl. Berichte des RH „Österreichische Botschaft in Budapest; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2010/4, TZ 5 und 6, S. 126 f. und „Österreichische Vertretungen in Belgrad, Budapest und Buenos Aires“, Reihe Bund 2006/7, TZ 21 und 22, S. 28

Liegenschaftswesen

blik Österreich bei Änderung der entsprechenden Rechtsvorschriften vorbehalten.

Als ein Erwerb des Grundstücks nach Wegfall der Beschränkungen im Jänner 2012 rechtlich möglich wurde⁷⁷, war laut BMEIA die ursprüngliche Eigentümergesellschaft insolvent und vom rumänischen Staat enteignet worden. Da bei der Enteignung ein Formalfehler unterlaufen war, waren die Eigentumsverhältnisse zwischen den in Australien ansässigen Gesellschaftern der ursprünglichen Eigentümergesellschaft, dem rumänischen Staat und der Republik Österreich unklar.

Gemäß einem Prüfbericht des Generalinspektorats des BMEIA vom Mai 2007 sei der Kaufpreis zwischen einem Kaufvertrag sowie einem „steuerschonenden“ Zusatzvertrag (Vertragssplitting) aufgeteilt worden. Zudem wurde im Bericht der Verdacht geäußert, dass das Gebäude der Republik Österreich zu einem überhöhten Preis verkauft worden sei.

Aufgrund der Gebarungsüberprüfung durch den RH führte das BMEIA Anfang 2013 eine Sonderprüfung bezüglich des Ankaufs des Gebäudes in Bukarest durch. Laut Prüfbericht des Generalinspektorats vom Februar 2013 hätten sich dabei die Gerüchte betreffend Unregelmäßigkeiten nicht substantiierten lassen. Ob der damalige (Netto-)Kaufpreis von 381.000 USD marktkonform sei, sei nicht mehr beurteilbar. Der Preisunterschied von 106.000 USD zwischen dem vom Verkäufer bezahlten Ankaufspreis (275.000 USD) und dem ca. 18 Monate später erzielten Verkaufspreis (381.000 USD) sei zwar beträchtlich, aber noch argumentierbar (Renovierungskosten, Gewinnspanne). Der Republik Österreich sei durch das Vertragssplitting kein finanzieller Schaden entstanden.

- 28.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMEIA innerhalb der EU über vier Liegenschaftsobjekte im Eigentum verfügte, die seit längerem ungenutzt waren. Bei drei Liegenschaftsobjekten (ehemalige Amtswohnung und Grünfläche in Budapest, ehemalige Konsularabteilung in Bukarest) standen rechtliche Problemstellungen einer Verwertung entgegen. Beim vierten Liegenschaftsobjekt (ehemalige Außenstelle des Österreichischen Historischen Instituts in Madrid) hatte das BMEIA von einer raschen Veräußerung abgesehen, weil die Immobilienpreise infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise stark gefallen waren.

⁷⁷ Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist nach EU-Beitrittsvertrag



Liegenschaftswesen

BMEIA

Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU

Der RH empfahl dem BMEIA, verstärkt nach Lösungen für rechtliche Probleme, die der Verwertung ungenutzter Liegenschaftsobjekte in Budapest (ehemalige Amtswohnung, Grünfläche) und Bukarest (ehemalige Konsularabteilung) entgegen stehen, zu suchen.

Weiters empfahl er, ungenutzte Liegenschaften in vertretbarer Zeit einer geeigneten Nutzung zuzuführen oder zu verwerten und dabei auch ressortübergreifend alternative Verwertungsmöglichkeiten zu prüfen.

- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA werde der Immobilienmarkt am Standort Madrid laufend beobachtet, um einen Verkauf unter Wert bzw. zur Unzeit zu vermeiden. Derzeit sei die Lage am spanischen Immobilienmarkt aber immer noch negativ.*

Die unbebaute und ungenutzte Grünfläche in Budapest sei im Juni 2013 veräußert worden.

Die Klärung rechtlicher Immobilienprobleme setze oftmals die Kooperation der lokalen Behörden bzw. der lokalen Gesetzgeber voraus. Dies gelte insbesondere für den Standort Bukarest, wo sich das BMEIA laufend um eine Lösung bemühe.

Kolokationen

Kolokationen innerhalb der EU

- 29.1** Bei einer „Kolokation“ handelt es sich um die gemeinsame Unterbringung von Einrichtungen des BMEIA im Ausland mit geeigneten Partnern (österreichische Partner wie z.B. Wirtschaftskammer Österreich, aber auch Vertretungen anderer Staaten) zur Nutzung von Synergieeffekten (bessere Flächennutzung, geringere Nebenkosten wie z.B. für Bewachung etc.).

Die vom BMEIA verwalteten Büroflächen für Vertretungen innerhalb der EU nutzten auch andere österreichische Institutionen (insbesondere Bundesministerien sowie Wirtschaftskammer Österreich) mit (vgl. Anhänge 3 und 4: Detailübersichten zu den vom BMEIA verwalteten Auslandsliegenschaften innerhalb der EU).

Liegenschaftswesen

Mit Vertretungen anderer Staaten lagen folgende Kolokationen vor:

- unentgeltliche Mitnutzung der Konsularflächen der Österreichischen Botschaft in Riga durch das ungarische Konsulat bei Bedarf;
- Unterbringung eines lettischen Diplomaten in der Österreichischen Botschaft in Nikosia während des zypriotischen Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 2012 (pauschale Abgeltung 3.000 EUR).

29.2 Nach Ansicht des RH war die Anzahl der innerhalb der EU verwirklichten Kolokationen mit anderen Staaten ausbaufähig.

Er empfahl daher dem BMEIA, Kolokationen mit anderen Staaten mit dem Ziel der Kostenersparnis verstärkt zu betreiben.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMEIA bemühe es sich verstärkt um Kolokationen, um eine bessere Flächenauslastung zu erreichen und Synergieeffekte zu erzielen. Zwischenzeitig habe es auch Vereinbarungen mit der Tschechischen Republik zur Unterbringung eines tschechischen Diplomaten an der österreichischen Botschaft in Dakar und mit Ungarn zur Nutzung des Konsularschalters an der österreichischen Botschaft in Luxemburg geschlossen. Derzeit würden weitere Vereinbarungen mit der Schweiz und mit Ungarn verhandelt.*

Weiters nehme das BMEIA regelmäßig an den vom EAD organisierten Zusammentreffen teil, in deren Rahmen Möglichkeiten zur gegenseitigen Kolokation erörtert würden, und arbeite auch an der so genannten „E-colocation“-Plattform des EAD mit, auf der Informationen über frei stehende Flächen in europäischen Botschaften angeboten würden.

Synergiebestrebungen des BMEIA

30.1 Unter dem Gesichtspunkt der Kolokation evaluierte das BMEIA im Prüfungszeitraum Möglichkeiten zur Erzielung räumlicher, organisatorischer und personeller Synergien an Auslandsvertretungen. Diese Evaluierung bezog sich nur auf Standorte, an denen das BMEIA mit mehr als zwei Dienststellen vertreten war. Innerhalb der EU betraf dies die Städte Rom und Brüssel.

Das BMEIA übermittelte dem RH zu seinen Bestrebungen keine schriftlichen Projektunterlagen wie z.B. Projektaufträge oder Zielvorgaben.

- 30.2** Der RH beanstandete, dass die Nachverfolgung und Steuerung der Synergiebestrebungen des BMEIA in Ermangelung von Unterlagen nicht transparent nachvollziehbar waren.

Er empfahl dem BMEIA, bei Projektvorhaben ein Projektmanagement mit klarer Projektorganisation, einem Projektauftrag, Zielvorgaben sowie einem geeigneten Projektcontrolling einzurichten, um eine transparente Projektsteuerung und -dokumentation zu ermöglichen.

Weiters empfahl er, Möglichkeiten zur Erzielung räumlicher, organisatorischer und personeller Synergien auch an Standorten, an denen das BMEIA mit zwei Dienststellen vertreten war bzw. an denen Auslandsvertretungen räumlich auf mehrere Liegenschaften verteilt waren, zu prüfen.

- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMEIA werde zur Planung, Überwachung und Steuerung von Projekten im eigenen Wirkungsbereich jeweils ein Projektmanagement eingerichtet, das folgende wesentlichen Elemente enthalte: einen Projektauftrag bzw. eine Projektgenehmigung einschließlich detaillierter Zielvorgaben, eine eindeutige Projektorganisation mit einem Projektverantwortlichen und ein Projektcontrolling im Sinne eines Steuerungstools mit laufender Budgetüberwachung, Terminplänen und laufenden Evaluierungen.*

Das BMEIA teilte weiters mit, dass es seit längerem an Konzepten zur Erreichung von räumlichen, personellen und organisatorischen Synergien an den Standorten Brüssel und Rom arbeite.

- 30.4** Der RH entgegnete, dass das BMEIA ihm keine Unterlagen zu den Projekten hinsichtlich der Standorte Brüssel und Rom vorgelegt hatte. Er hielt daher seine Empfehlung, bei Projektvorhaben ein Projektmanagement mit klarer Projektorganisation, einem Projektauftrag, Zielvorgaben sowie einem geeigneten Projektcontrolling einzurichten, um eine transparente Projektsteuerung und -dokumentation zu ermöglichen, aufrecht.

Darüber hinaus verwies der RH neuerlich auf seine Empfehlung, Zusammenlegungen auch an Standorten, an denen das BMEIA mit zwei Dienststellen vertreten war bzw. an denen Auslandsvertretungen räumlich auf mehrere Liegenschaften verteilt waren, zu prüfen.

Liegenschaftswesen

31.1 In Brüssel verfügte das BMEIA über die Österreichische Botschaft, die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU und die Ständige Vertretung Österreichs bei der NATO.⁷⁸ In den Räumlichkeiten der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel waren u.a. Abteilungen sämtlicher Bundesministerien⁷⁹ untergebracht. Im September 2011 übersiedelte aufgrund einer Empfehlung des RH⁸⁰ auch die Abteilung des BMI in die Ständige Vertretung. Die vom RH im Jahr 2010 empfohlene Unterbringung der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU und der Österreichischen Botschaft in Brüssel in einem gemeinsamen Gebäude war hingegen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht umgesetzt.

Tabelle 20: Dienststellen des BMEIA in Brüssel

Liegenschaftsobjekt	Mietverhältnis	Nutzung	Nettonutzfläche des BMEIA in m ²	Anzahl Bedienstete BMEIA (Juni 2012)
Österreichische Botschaft in Brüssel (Belgien) Place du Champ de Mars	Miete	BMEIA	605	12
Ständige Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel Avenue de Cortenbergh	Nießbrauch (Miete)	BMEIA und andere Dienststellen	4.192	45
Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel Boulevard Leopold	Miete	BMEIA und BMLVS	288	3

Quellen: BMEIA; RH

31.2 Der RH anerkannte, dass seine Empfehlung, alle Abteilungen der Bundesministerien in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel unterzubringen, umgesetzt wurde, indem die zuvor dislozierte Abteilung des BMI im September 2011 in die Räumlichkeiten der Ständigen Vertretung übersiedelt war.

Der RH beanstandete jedoch, dass die empfohlene gemeinsame Unterbringung der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU und der Österreichischen Botschaft in Brüssel bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht erfolgt war.

⁷⁸ Der Leiter der Österreichischen Botschaft in Brüssel leitete die Ständige Vertretung Österreichs bei der NATO.

⁷⁹ einschließlich EU-Abteilung des BMLVS

⁸⁰ vgl. Bericht des RH „Ständige Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel“, Reihe Bund 2010/9, TZ 25, S. 55

Er empfahl dem BMEIA weiterhin, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Nutzung von Synergien die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU und die Österreichische Botschaft in Brüssel in einem gemeinsamen Gebäude unterzubringen.

31.3 *Das BMEIA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es in Brüssel durch die Schaffung eines Gebäudeverbands der Ständigen Vertretung bei der EU mit der Österreichischen Botschaft zu einer Verkleinerung der Büroflächen und damit verbunden zu einer beträchtlichen Senkung der Mietkosten sowie zu Synergien im Personalbereich kommen werde. Das Projekt werde bis etwa Herbst 2014 umgesetzt sein.*

32.1 (1) In Rom verfügte das BMEIA über vier Liegenschaftsobjekte im Eigentum der Republik Österreich für folgende Dienststellen: Österreichische Botschaft in Rom (Italien), dislozierte Konsularabteilung, selbständiges Kulturforum und Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan).

Tabelle 21: Dienststellen des BMEIA in Rom				
Dienststelle	Eigentümerverhältnis	Nutzung	Nettonutzfläche (Amt) des BMEIA in m ²	Anzahl Bedienstete BMEIA (Juni 2012)
Österreichische Botschaft in Rom (Italien) Via G.B. Pergolesi	Eigentum	Amt/Residenz	727	15
Konsularabteilung der Österreichischen Botschaft in Rom Viale Liegi	Eigentum	Amt (Konsularangelegenheiten)	247	3
Österreichisches Kulturforum Viale Bruno Buozzi	Eigentum mit Widmungsbindung	Kulturforum/Residenz, Amtswohnungen, Österreichisches Historisches Institut	859	10
Österreichische Botschaft beim Heiligen Stuhl (Vatikan) Via Reno	Eigentum	Amt/Residenz	364	10

Quellen: BMEIA; RH

(2) In einem Prüfbericht aus 2011 hatte das Generalinspektorat des BMEIA die räumliche Zusammenlegung der Konsularabteilung mit der Österreichischen Botschaft in Rom nahe gelegt. Laut Mitteilung des BMEIA vom Oktober 2012 beabsichtigte es nunmehr eine Reduktion der Immobilienobjekte in Rom sowie des Personals durch Einsparungen bzw. durch Zusammenlegungen von Funktionen. Die Arbeiten dazu waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht abgeschlossen.



Liegenschaftswesen

32.2 Der RH beanstandete, dass die Dienststellen des BMEIA in Rom weiterhin auf vier Standorte verteilt waren.

Er empfahl dem BMEIA, eine Reduktion der Immobilienobjekte und des Personals in Rom rasch umzusetzen.

32.3 *Laut Stellungnahme des BMEIA befinde sich das Projekt der räumlichen Integration der Konsularabteilung in das Gebäude des Kulturforums in Rom in Umsetzung, womit bis spätestens Sommer 2014 eine Reduktion von vier auf drei Standorte erfolgen werde.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMEIA hervor:

(1) Für die Struktur des Vertretungsnetzes wären nachvollziehbare Grundlagen auf Basis objektiver Bewertungsmaßstäbe und -kriterien zu schaffen und die Entscheidungen für strukturelle Maßnahmen transparent zu gestalten. (TZ 3)

(2) Im Hinblick auf Einsparungsmöglichkeiten wären alternative Modelle für Botschaften nachvollziehbar zu prüfen. (TZ 5)

(3) Für die Botschaften wären konkrete standortbezogene Zielvorgaben für die Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 vorgesehenen wirkungsorientierten Haushaltsführung festzulegen, auf Basis dieser Vorgaben Arbeitsprogramme der Botschaften zu erstellen und deren Umsetzung nachvollziehbar einzufordern sowie regelmäßig zu evaluieren. (TZ 7)

(4) Auf eine deutliche Verringerung des Anteils der für interne Leistungen (rein administrative Leistungen) aufgewendeten Arbeitszeit an den Vertretungen innerhalb der EU wäre hinzuwirken. (TZ 8)

(5) Eine zeitnahe Kosten- und Leistungsrechnung mit aussagefähigen Auswertungen wäre einzurichten und als Steuerungsinstrument zu nutzen. (TZ 8)

(6) Angesichts des hohen Anteils an internen Leistungen (rein administrative Leistungen) wäre die bestehende Vertretungsstruktur zu hinterfragen. (TZ 8)

(7) Hinsichtlich der Anzahl an konsularischen Amtshandlungen pro Konsularbediensteten wäre auf ein ausgewogeneres Verhältnis hinzuwirken. (TZ 9)

(8) In Übereinstimmung mit der Revisionsordnung wäre eine weitere Verringerung der Prüfintervalle bei Vertretungen anzustreben. (TZ 10)

(9) Angesichts der erhöhten Ausgaben und des budgetären Handlungsbedarfs wären weitere Einsparungen, auch hinsichtlich der Vertretungen innerhalb der EU, anhand nachvollziehbarer Planungsdokumente und geeigneter Kosten- und Leistungsrechnungsdaten zu konkretisieren. (TZ 12, 4)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(10) Die Personalausstattung an den Vertretungen wäre fundiert und nachvollziehbar zu evaluieren. (TZ 13, 4)

(11) Aus wirtschaftlichen Erwägungen wäre die Struktur der Kulturforen im Hinblick auf eine organisatorische und administrative Integration von selbständigen Kulturforen in die jeweiligen Vertretungen vor Ort zu evaluieren. (TZ 14)

(12) Leitungsfunktionen wären nicht höher zu bewerten, als in der gesetzlichen Richtverwendung vorgesehen ist. (TZ 14)

(13) Maßnahmen wären zu setzen, um den Frauenanteil bei Leitungen von Vertretungen im Sinne des Frauenförderungsplans weiter anzuheben. (TZ 15)

(14) Eine ausgewogene Rotation der entsandten Bediensteten wäre bei sämtlichen Verwendungsgruppen sicherzustellen. (TZ 16)

(15) Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege wären erst nachträglich zu refundieren, weil eine gesetzliche Grundlage für die monatliche Bevorschussung fehlt und die nachträgliche Refundierung einen stärkeren Anreiz zur sparsamen Verwendung der Mittel darstellt. (TZ 18)

(16) Bei Beziehen des Zuschlags für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege wäre der tatsächliche Bedarf an Repräsentationsfläche für Wohnungen auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse zu evaluieren. (TZ 18)

(17) Bei der Bemessung von Wohnkostenzuschüssen wäre auf wirksamere Anreize zur Sparsamkeit durch eine stärkere Berücksichtigung der Miethöhe hinzuwirken (z.B. durch einen prozentualen Eigenanteil). (TZ 19)

(18) Die Rechtslage hinsichtlich der Einhebung von Nutzungsentgelten (Grundvergütung sowie anteilige öffentliche Abgaben und Betriebskosten) für zugewiesene Dienstwohnungen bzw. bei Bezug von Wohnkostenzuschuss wäre umgehend zu klären. (TZ 20)

(19) Die ordnungsgemäße Verrechnung anteiliger Nebenkosten an Bedienstete mit zugewiesener Dienstwohnung wäre sicherzustellen. (TZ 20)

(20) Bei der Gestaltung des Hauspersonalzuschusses wäre auf wirksamere Anreize zur Sparsamkeit durch stärkere Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben für Hauspersonal hinzuwirken (z.B. durch einen prozentualen Eigenanteil). (TZ 21)

(21) Die Überarbeitung des Projekthandbuchs zur Abwicklung von Bauprojekten im Ausland wäre rasch umzusetzen. Dabei wären Flächenvorgaben für Residenzen und Amtswohnungen sowie für Ämter gemäß den in der Auslandsverwendungsverordnung vorgesehenen Flächenrichtwerten für objektivierten Wohnbedarf bzw. gemäß den Flächenrichtwerten der Bundesimmobilien GmbH für Verwaltungsobjekte festzulegen. (TZ 23)

(22) Einsparungspotenziale bei Auslandsliegenschaften wären auch bei bestehenden Miet- bzw. Eigentumsverhältnissen zu nutzen. (TZ 24)

(23) Der Auswahl der Wohnversorgung für entsandtes Personal wären Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie objektivierbare Preisangemessenheitsnachweise zugrunde zu legen. (TZ 25)

(24) Bei Mietverträgen für Liegenschaften mit langfristigen Bindungen wäre ein vorzeitiges Kündigungsrecht wegen allfälligen Wegfalls des Bedarfs vorzubehalten. (TZ 26)

(25) Für das Gebäude der Österreichischen Botschaft in Budapest wäre ein neues Raum- und Funktionsprogramm unter Einbeziehung der Rückübersiedlung der Residenz der Leiterin des Kulturforums in das Botschaftsgebäude zu erstellen. (TZ 27)

(26) Amtswohnungen wären vorrangig entsandten Bediensteten mit realem Wohnbedarf zur Verfügung zu stellen, um Ausgaben für Wohnkostenzuschuss bzw. für Mieten zu sparen. (TZ 27)

(27) Nach Lösungen für rechtliche Probleme, die der Verwertung ungenutzter Liegenschaftsobjekte in Budapest (ehemalige Amtswohnung, Grünfläche) und Bukarest (ehemalige Konsularabteilung) entgegen stehen, wäre verstärkt zu suchen. (TZ 28)

(28) Ungenutzte Liegenschaften wären in vertretbarer Zeit einer geeigneten Nutzung zuzuführen oder zu verwerten; dabei wären auch ressortübergreifend alternative Verwertungsmöglichkeiten zu prüfen. (TZ 28)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(29) Kolokationen mit anderen Staaten wären mit dem Ziel der Kostenersparnis verstärkt zu betreiben. (TZ 29)

(30) Bei Projektvorhaben wäre ein Projektmanagement mit klarer Projektorganisation, einem Projektauftrag, Zielvorgaben sowie einem geeigneten Projektcontrolling einzurichten, um eine transparente Projektsteuerung und -dokumentation zu ermöglichen. (TZ 30)

(31) Möglichkeiten zur Erzielung räumlicher, organisatorischer und personeller Synergien wären auch an Standorten, an denen das BMEIA mit zwei Dienststellen vertreten ist bzw. an denen Auslandsvertretungen räumlich auf mehrere Liegenschaften verteilt sind, zu prüfen. (TZ 30)

(32) Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Nutzung von Synergien wären die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU und die Österreichische Botschaft in Brüssel in einem gemeinsamen Gebäude unterzubringen. (TZ 31)

(33) Eine Reduktion der Immobilienobjekte und des Personals in Rom wäre rasch umzusetzen. (TZ 32)

ANHANG

- Anhang 1: Ausgaben des BMEIA für die österreichischen Vertretungen innerhalb der EU**
- Anhang 2: Personalausstattung des BMEIA an österreichischen Vertretungen innerhalb der EU**
- Anhang 3: Liegenschaftsübersicht: Ämter und Residenzen (bei gemeinsamer Unterbringung); Stand Juni 2012**
- Anhang 4: Liegenschaftsübersicht: Ämter (bei getrennter Unterbringung von Residenzen); Stand Juni 2012**
- Anhang 5: Liegenschaftsübersicht: Residenzen (bei getrennter Unterbringung von Ämtern); Stand Juni 2012**
- Anhang 6: Liegenschaftsübersicht: Amtswohnungen; Stand Juni 2012**
- Anhang 7: Liegenschaftsübersicht: Ungenutzte Liegenschaften; Stand Juni 2012**

Anhang 1

Anhang 1: Ausgaben des BMEIA für die österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in EUR ¹				in %
Gesamtausgaben	51.712.420	51.553.932	51.058.924	52.203.413	0,9
Ausgaben für Personal ²	36.829.734	37.541.099	38.390.128	38.526.359	4,6
Sachausgaben	14.882.686	14.012.833	12.668.797	13.677.053	- 8,1
Österreichische Botschaften (ÖB)					
ÖB Athen					
Gesamtausgaben	1.338.493	1.339.487	1.343.365	1.420.721	6,1
Ausgaben für Personal ²	930.562	1.015.907	1.039.062	1.113.703	19,7
Sachausgaben	407.931	323.580	304.302	307.019	- 24,7
ÖB Berlin					
Gesamtausgaben	3.177.591	3.304.749	3.299.514	3.191.200	0,4
Ausgaben für Personal ²	2.207.477	2.346.120	2.323.732	2.373.178	7,5
Sachausgaben	970.114	958.629	975.782	818.022	- 15,7
ÖB Brüssel					
Gesamtausgaben	1.632.583	1.653.463	1.713.132	1.839.473	12,7
Ausgaben für Personal ²	966.401	1.112.761	1.167.979	1.195.033	23,7
Sachausgaben	666.183	540.702	545.153	644.440	- 3,3
ÖB Budapest					
Gesamtausgaben	1.449.586	1.186.753	1.151.956	1.295.095	- 10,7
Ausgaben für Personal ²	1.060.758	910.033	957.423	1.022.027	- 3,7
Sachausgaben	388.828	276.719	194.533	273.068	- 29,8
ÖB Bukarest					
Gesamtausgaben	1.335.610	1.185.268	1.196.270	1.281.663	- 4,0
Ausgaben für Personal ²	933.824	890.750	874.053	951.541	1,9
Sachausgaben	401.786	294.518	322.217	330.122	- 17,8
ÖB Den Haag					
Gesamtausgaben	1.381.687	1.105.881	1.143.800	1.136.893	- 17,7
Ausgaben für Personal ²	1.138.912	994.850	950.534	970.310	- 14,8
Sachausgaben	242.775	111.031	193.266	166.583	- 31,4
ÖB Dublin					
Gesamtausgaben	1.140.094	876.045	890.438	920.032	- 19,3
Ausgaben für Personal ²	784.163	792.681	797.242	818.027	4,3
Sachausgaben	355.932	83.364	93.197	102.005	- 71,3
ÖB Helsinki					
Gesamtausgaben	869.161	1.194.066	1.486.222	834.848	- 3,9
Ausgaben für Personal ²	670.076	749.058	737.383	723.035	7,9
Sachausgaben	199.085	445.007	748.840	111.812	- 43,8



Fortsetzung: Ausgaben des BMEIA für die österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in EUR ¹				in %
ÖB Kopenhagen Gesamtausgaben	1.090.732	1.053.904	1.293.025	1.215.264	11,4
Ausgaben für Personal ²	886.084	926.760	996.576	954.136	7,7
Sachausgaben	204.648	127.144	296.449	261.128	27,6
ÖB Laibach Gesamtausgaben	1.189.098	1.081.235	1.147.376	1.151.440	- 3,2
Ausgaben für Personal ²	897.393	879.546	955.399	918.682	2,4
Sachausgaben	291.705	201.689	191.978	232.758	- 20,2
ÖB Lissabon Gesamtausgaben	807.308	819.007	863.888	876.772	8,6
Ausgaben für Personal ²	661.282	701.939	730.440	752.794	13,8
Sachausgaben	146.026	117.068	133.448	123.978	- 15,1
ÖB London Gesamtausgaben	2.340.149	2.017.390	2.472.433	2.510.935	7,3
Ausgaben für Personal ²	1.817.998	1.638.971	2.076.348	2.007.094	10,4
Sachausgaben	522.150	378.419	396.085	503.841	- 3,5
ÖB Luxemburg Gesamtausgaben	890.871	883.813	900.737	885.824	- 0,6
Ausgaben für Personal ²	730.930	767.457	784.657	750.003	2,6
Sachausgaben	159.941	116.356	116.080	135.821	- 15,1
ÖB Madrid Gesamtausgaben	1.485.819	1.735.010	1.566.159	1.798.599	21,1
Ausgaben für Personal ²	1.208.947	1.342.422	1.376.480	1.407.970	16,5
Sachausgaben	276.872	392.588	189.679	390.629	41,1
ÖB Nikosia Gesamtausgaben	613.693	670.567	620.189	679.973	10,8
Ausgaben für Personal ²	423.745	445.493	434.755	445.558	5,1
Sachausgaben	189.948	225.073	185.433	234.415	23,4
ÖB Paris Gesamtausgaben	3.799.720	3.375.105	3.281.040	3.324.882	- 12,5
Ausgaben für Personal ²	2.781.219	2.687.659	2.666.857	2.603.371	- 6,4
Sachausgaben	1.018.502	687.446	614.183	721.512	- 29,2
ÖB Prag Gesamtausgaben	2.541.109	2.616.894	2.549.468	2.752.606	8,3
Ausgaben für Personal ²	1.664.558	1.848.365	1.781.735	1.871.497	12,4
Sachausgaben	876.552	768.529	767.733	881.110	0,5

Anhang 1

Fortsetzung: Ausgaben des BMEIA für die österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in EUR ¹				in %
ÖB Pressburg Gesamtausgaben	1.590.414	1.629.125	1.687.564	1.622.918	2,0
Ausgaben für Personal ²	1.034.449	1.044.700	1.117.372	1.072.909	3,7
Sachausgaben	555.964	584.426	570.191	550.009	- 1,1
ÖB Riga Gesamtausgaben	670.108	762.822	697.224	696.625	4,0
Ausgaben für Personal ²	485.992	500.441	501.515	500.796	3,0
Sachausgaben	184.116	262.381	195.709	195.829	6,4
ÖB Rom (inkl. Konsularabteilung) Gesamtausgaben	2.120.107	1.611.194	1.602.165	1.639.684	- 22,7
Ausgaben für Personal ²	1.534.400	1.403.676	1.421.515	1.460.892	- 4,8
Sachausgaben	585.707	207.519	180.649	178.793	- 69,5
ÖB Heiliger Stuhl (Vatikan) in Rom Gesamtausgaben	934.471	934.958	848.425	1.110.538	18,8
Ausgaben für Personal ²	754.072	736.052	743.673	861.321	14,2
Sachausgaben	180.399	198.906	104.752	249.217	38,1
ÖB Sofia Gesamtausgaben	811.503	778.359	823.419	766.873	- 5,5
Ausgaben für Personal ²	653.898	645.017	604.748	566.659	- 13,3
Sachausgaben	157.605	133.342	218.671	200.214	27,0
ÖB Stockholm Gesamtausgaben	1.061.639	1.003.376	1.056.255	1.119.593	5,5
Ausgaben für Personal ²	842.567	776.727	863.983	899.645	6,8
Sachausgaben	219.072	226.649	192.273	219.948	0,4
ÖB Tallinn Gesamtausgaben	831.293	738.031	762.978	822.502	- 1,1
Ausgaben für Personal ²	484.018	517.008	558.172	587.275	21,3
Sachausgaben	347.275	221.023	204.806	235.227	- 32,3
ÖB Valletta Gesamtausgaben	648.680	649.293	655.807	746.101	15,0
Ausgaben für Personal ²	381.042	434.585	447.708	499.626	31,1
Sachausgaben	267.639	214.709	208.099	246.475	- 7,9
ÖB Warschau Gesamtausgaben	1.119.795	1.139.639	1.155.232	1.117.340	- 0,2
Ausgaben für Personal ²	946.613	921.842	882.648	888.286	- 6,2
Sachausgaben	173.182	217.797	272.584	229.053	32,3



Fortsetzung: Ausgaben des BMEIA für die österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in EUR ¹				in %
ÖB Wilna Gesamtausgaben	602.627	616.560	636.615	649.710	7,8
Ausgaben für Personal ²	422.555	497.351	548.142	548.801	29,9
Sachausgaben	180.072	119.209	88.473	100.909	- 44,0
Österreichische Generalkonsulate (ÖGK)					
ÖGK Hamburg³ Gesamtausgaben	604.841	593.715	490.473	0	-
Ausgaben für Personal ²	424.074	447.396	308.623	0	-
Sachausgaben	180.767	146.319	181.850	0	-
ÖGK Krakau Gesamtausgaben	748.340	690.269	680.212	683.738	- 8,6
Ausgaben für Personal ²	497.926	516.571	493.273	482.769	- 3,0
Sachausgaben	250.414	173.698	186.939	200.970	- 19,7
ÖGK Mailand (inkl. Kulturforum) Gesamtausgaben	1.412.394	1.565.124	1.414.415	1.423.483	0,8
Ausgaben für Personal ²	819.927	943.024	843.946	856.642	4,5
Sachausgaben	592.466	622.100	570.469	566.841	- 4,3
ÖGK München Gesamtausgaben	1.515.032	2.206.817	1.682.094	1.599.822	5,6
Ausgaben für Personal ²	1.153.907	1.258.651	1.357.425	1.211.010	4,9
Sachausgaben	361.125	948.166	324.670	388.811	7,7
Österreichische Kulturforen (ÖKF)					
ÖKF Budapest Gesamtausgaben	606.561	527.885	535.523	513.406	- 15,4
Ausgaben für Personal ²	342.564	338.428	334.621	292.948	- 14,5
Sachausgaben	263.997	189.457	200.902	220.458	- 16,5
ÖKF London Gesamtausgaben	945.731	846.039	909.217	890.843	- 5,8
Ausgaben für Personal ²	535.555	536.693	579.976	587.392	9,7
Sachausgaben	410.176	309.347	329.241	303.450	- 26,0
ÖKF Rom Gesamtausgaben	1.175.732	1.025.142	843.566	957.076	- 18,6
Ausgaben für Personal ²	690.288	637.259	636.843	720.396	4,4
Sachausgaben	485.444	387.883	206.723	236.680	- 51,2
ÖKF Warschau Gesamtausgaben	922.827	916.144	856.487	915.919	- 0,7
Ausgaben für Personal ²	553.183	522.783	543.789	572.159	3,4
Sachausgaben	369.643	393.361	312.698	343.760	- 7,0

Anhang 1

Fortsetzung: Ausgaben des BMEIA für die österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008 bis 2011
	in EUR ¹				in %
Ständige Vertretungen Österreichs bei Internationalen Organisationen (ÖV)					
ÖV Brüssel Gesamtausgaben	5.473.175	6.403.723	5.959.718	6.762.855	23,6
Ausgaben für Personal ²	3.880.067	4.190.050	4.257.641	4.328.753	11,6
Sachausgaben	1.593.108	2.213.673	1.702.077	2.434.102	52,8
ÖV Straßburg (inkl. Generalkonsulat) Gesamtausgaben	833.846	817.082	842.524	1.048.165	25,7
Ausgaben für Personal ²	628.308	622.075	693.860	710.123	13,0
Sachausgaben	205.538	195.007	148.664	338.043	64,5

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² einschließlich Ausgaben für Lokalangestellte sowie Zulagen und Zuschüsse aufgrund der Auslandsverwendung und Zuschläge für Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege beim entsandten Personal

³ Schließung Ende August 2010

Quellen: BMEIA; RH



Anhang 2: Personalausstattung des BMEIA an österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008/2011
	Anzahl (in VBÄ) ¹				in %
Personal	490,41	490,16	480,21	477,28	- 2,7
entsandtes Personal	280,75	278,75	267,75	261,00	- 7,0
Lokalandgestellte	209,66	211,41	212,46	216,28	3,2
Österreichische Botschaften (ÖB)					
ÖB Athen					
Personal	12	11	11	11	- 8,3
entsandtes Personal	7	6	6	6	- 14,3
Lokalandgestellte	5	5	5	5	0,0
ÖB Berlin					
Personal	29	29	29	30	3,4
entsandtes Personal	20	20	19	19	- 5,0
Lokalandgestellte	9	9	10	11	22,2
ÖB Brüssel					
Personal	14	15	15	15	7,1
entsandtes Personal	9	9	9	9	0,0
Lokalandgestellte	5	6	6	6	20,0
ÖB Budapest					
Personal	19,25	19,25	19,25	18,25	- 5,2
entsandtes Personal	9	9	9	8	- 11,1
Lokalandgestellte	10,25	10,25	10,25	10,25	0,0
ÖB Bukarest					
Personal	15,5	14,5	13	14	- 9,7
entsandtes Personal	7	7	6	7	0,0
Lokalandgestellte	8,5	7,5	7	7	- 17,6
ÖB Den Haag					
Personal	10	10	10	10	0,0
entsandtes Personal	6	6	6	6	0,0
Lokalandgestellte	4	4	4	4	0,0
ÖB Dublin					
Personal	6,6	6,6	6,6	6,6	0,0
entsandtes Personal	5	5	5	5	0,0
Lokalandgestellte	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0
ÖB Helsinki					
Personal	7,5	7,5	7,5	7,5	0,0
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalandgestellte	3,5	3,5	3,5	3,5	0,0

Anhang 2

Fortsetzung: Personalausstattung des BMEIA an österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008/2011
	Anzahl (in VBÄ) ¹				in %
ÖB Kopenhagen Personal	10	9	8	8,7	- 13,0
entsandtes Personal	6	6	5	5	- 16,7
Lokalangestellte	4	3	3	3,7	- 7,5
ÖB Laibach Personal	13,6	13,6	12,6	12,6	- 7,4
entsandtes Personal	7	7	6	6	- 14,3
Lokalangestellte	6,6	6,6	6,6	6,6	0,0
ÖB Lissabon Personal	9,25	9,25	8,5	8,5	- 8,1
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalangestellte	5,25	5,25	4,5	4,5	- 14,3
ÖB London Personal	22	21	21	20	- 9,1
entsandtes Personal	14	14	14	13	- 7,1
Lokalangestellte	8	7	7	7	- 12,5
ÖB Luxemburg Personal	8	8	8	8	0,0
entsandtes Personal	5	5	5	5	0,0
Lokalangestellte	3	3	3	3	0,0
ÖB Madrid Personal	14,63	15,63	15,63	15	2,5
entsandtes Personal	8	8	8	7	- 12,5
Lokalangestellte	6,63	7,63	7,63	8	20,7
ÖB Nikosia Personal	6	6	6	6	0,0
entsandtes Personal	3	3	3	3	0,0
Lokalangestellte	3	3	3	3	0,0
ÖB Paris Personal	31,75	31,75	31,75	30,75	- 3,1
entsandtes Personal	17	16	16	15	- 11,8
Lokalangestellte	14,75	15,75	15,75	15,75	6,8
ÖB Prag Personal	27	26	28	28	3,7
entsandtes Personal	13	13	13	13	0,0
Lokalangestellte	14	13	15	15	7,1



Fortsetzung: Personalausstattung des BMEIA an österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008/2011
	Anzahl (in VBÄ) ¹				in %
ÖB Pressburg Personal	16	16,75	15,75	15,75	- 1,6
entsandtes Personal	8	8	7	7	- 12,5
Lokalandgestellte	8	8,75	8,75	8,75	9,4
ÖB Riga Personal	7,5	7,5	7,5	7,5	0,0
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalandgestellte	3,5	3,5	3,5	3,5	0,0
ÖB Rom (inkl. Konsularabteilung) Personal	18	18	17	17	- 5,6
entsandtes Personal	11	11	10	10	- 9,1
Lokalandgestellte	7	7	7	7	0,0
ÖB Heiliger Stuhl (Vatikan) in Rom Personal	9	9	9	8,75	- 2,8
entsandtes Personal	4	4	4	3	- 25,0
Lokalandgestellte	5	5	5	5,75	15,0
ÖB Sofia Personal	11	10	10	10	- 9,1
entsandtes Personal	6	5	5	5	- 16,7
Lokalandgestellte	5	5	5	5	0,0
ÖB Stockholm Personal	8,95	8,95	8,95	8,95	0,0
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalandgestellte	4,95	4,95	4,95	4,95	0,0
ÖB Tallinn Personal	7	7	7	7	0,0
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalandgestellte	3	3	3	3	0,0
ÖB Valletta Personal	6,125	6,125	6,125	6,125	0,0
entsandtes Personal	3	3	3	3	0,0
Lokalandgestellte	3,125	3,125	3,125	3,125	0,0
ÖB Warschau Personal	13	12	13	13	0,0
entsandtes Personal	8	7	7	7	- 12,5
Lokalandgestellte	5	5	6	6	20,0

Anhang 2

Fortsetzung: Personalausstattung des BMEIA an österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008/2011
	Anzahl (in VBÄ) ¹				in %
ÖB Wilna Personal	7	7	7	7	0,0
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalangestellte	3	3	3	3	0,0
Österreichische Generalkonsulate (ÖGK)					
ÖGK Hamburg² Personal	5,7	5,7	0	0	-
entsandtes Personal	4	4	0	0	-
Lokalangestellte	1,7	1,7	0	0	-
ÖGK Krakau Personal	10	10	10	10	0,0
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalangestellte	6	6	6	6	0,0
ÖGK Mailand (inkl. Kulturforum) Personal	10	10	9	9	- 10,0
entsandtes Personal	8	8	7	7	- 12,5
Lokalangestellte	2	2	2	2	0,0
ÖGK München Personal	19,8	20,8	20,8	18,8	- 5,1
entsandtes Personal	12	13	12	11	- 8,3
Lokalangestellte	7,8	7,8	8,8	7,8	0,0
Österreichische Kulturforen (ÖKF)					
ÖKF Budapest Personal	6,5	6,5	6	6	- 7,7
entsandtes Personal	2	2	2	2	0,0
Lokalangestellte	4,5	4,5	4	4	- 11,1
ÖKF London Personal	7,5	7,5	8	8	6,7
entsandtes Personal	4	4	4	4	0,0
Lokalangestellte	3,5	3,5	4	4	14,3
ÖKF Rom Personal	9,5	9,5	9,5	9,5	0,0
entsandtes Personal	5	4	5	5	0,0
Lokalangestellte	4,5	5,5	4,5	4,5	0,0
ÖKF Warschau Personal	9,75	9,75	9,75	10	2,6
entsandtes Personal	4,75	4,75	4,75	4	- 15,8
Lokalangestellte	5	5	5	6	20,0

Fortsetzung: Personalausstattung des BMEIA an österreichischen Vertretungen innerhalb der EU					
	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2008/2011
	Anzahl (in VBÄ) ¹				in %
Ständige Vertretungen Österreichs bei Internationalen Organisationen (ÖV)					
ÖV Brüssel Personal	43	46	45	46	7,0
entsandtes Personal	31	33	32	32	3,2
Lokalandgestellte	12	13	13	14	16,7
ÖV Straßburg (inkl. Generalkonsulat) Personal	9	9	10	9	0,0
entsandtes Personal	6	6	7	6	0,0
Lokalandgestellte	3	3	3	3	0,0

¹ Stichtag jeweils 31. Dezember

² Schließung Ende August 2010

Quellen: BMEIA; RH

Anhang 3

Anhang 3: Liegenschaftsübersicht: Ämter und Residenzen (bei gemeinsamer Unterbringung); Stand Juni 2012									
Standort	Adresse	Rechtstitel	Nettonutzfläche Residenz in m ²	Nettonutzfläche Amt in m ²	Anschaffungszeitpunkt bzw. Mietbeginn	Preis bei Kauf (Werte ab 1995)	Miete/Monat	Mitnutzer	
ÖB Berlin	Amt: DE-10785 Berlin, Stauffenbergstraße Residenz: DE-10785 Berlin, Tiergartenstraße	M	1.573	3.529	2002		173.220 EUR ³	BMLVS, WKÖ	
ÖB Bukarest	RO-020461 Bukarest, Dumbrava Rosie	E	721	458	1957			BMI, BMLFUW	
ÖB Heiliger Stuhl (Vatikan) in Rom	IT-00198 Rom, Via Reno	E	295	364	1930				
ÖB London	Amt: GB-London SW1X 8HU, Belgrave Mews West Residenz: GB-London SW1X 8PX, Belgrave Square	E ²	1.289	818	1948		46 £	BMLVS, BMF	
ÖB Paris	FR-75007 Paris, rue Fabert	E	980	921	1949			BMLFUW	
ÖB Rom	IT-00198 Rom, Via G.B. Pergolesi	E	551	727	1929			WKÖ, BMLFUW	
ÖB Sofia	Amt: BG-1000 Sofia, Shipka Straße Residenz: BG-1000 Sofia, Blvd. Zar Osvoboditel	E	1.004	538	1925				
ÖB Wilna	LT-01131 Vilnius, Gaono g.	E	417	516	1998	400.000 USD			
ÖGK Krakau ¹	Amt: PL-31-117 Kraków, ul. Cybulskiego Residenz: PL-31-123 Kraków, ul. Krupnicza	E	1.054	981	1991				
ÖKF Rom	IT-00197 Rom, Viale Bruno Buozzi	E	511	859	1935			Österreichisches Historisches Institut ⁴	

ÖB = Österreichische Botschaft

ÖGK = Österreichisches Generalkonsulat

ÖKF = Österreichisches Kulturforum

E = Eigentum

M = Miete

£ =ritisches Pfund

¹ Schließungsplan für 2013

² "Long-lease-Mietvertrag" über 86 Jahre (1948 bis 2034)

³ Mietausgaben 2002 bis 2012: rd. 18,57 Mio. EUR

Grundstücksaufpreis 1996: rd. 9,30 Mio. EUR

Abschlagszahlung Dezember 2012: 12,90 Mio. EUR

⁴ der Österreichischen Akademie der Wissenschaften angegliedert

Quellen: BMEIA; RH

Anhang 4: Liegenschaftsübersicht: Ämter (bei getrennter Unterbringung von Residenzen); Stand Juni 2012							
Standort	Adresse	Rechtstitel	Nettonutzfläche Residenz in m ²	Anschaffungs- zeitpunkt bzw. Mietbeginn	Preis bei Kauf (Werte ab 1995)	Miete/Monat	Mitnutzer
ÖB Athen	GR-10674 Athen, Vass. Sofias	M	339	2003		14.080 EUR	
ÖB Brüssel	BE-1050 Bruxelles, Place du Champ de Mars	M	605	1997		18.549 EUR	
ÖB Brüssel (ÖV NATO)	BE-1110 Bruxelles, VA-Building, Boulevard Leopold	M	288	2001		5.069 EUR	BMLVS
ÖB/ÖKF Budapest	HU-1068 Budapest, Benczúr utca	E	1.975	1969			BMT, BMLFUW
ÖB Den Haag	NL-2597 AS Den Haag, van Alkemadelaan	E	520	1976/1989 ¹			BMLVS
ÖB Dublin	IE-Dublin 4, Ailesbury Road, Ballsbridge	E	180	1981			
ÖB Helsinki	FI-00130 Helsinki, Uniominkatu	M	252	2005		7.184 EUR	
ÖB Kopenhagen	DK-2100 Kopenhagen, Sølundsvej	E	449	1993			
ÖB Laibach	SI-1000 Ljubljana, Prešernova cesta	E	714	1995	18.900.000 ATS		BMI
ÖB Lissabon	PT-1399-046 Lisboa, Avenida Infante Santo	E	390	1905			
ÖB Luxemburg	LU-1212 Luxemburg, rue des bains	E	266	1986			
ÖB Madrid	ES-28046 Madrid, Paseo de la Castellana	E	444	1905			
ÖB Nikosia	ZY-1080 Nikosia, Dimosthenous Severi Avenue	M	282	2005		4.778 EUR	
ÖB Paris (ÖKF Paris, Kon- sularabteilung)	FR-75007 Paris, avenue de Villars	E	114	1978			BMLVS
ÖB Paris (ÖV UNESCO)	FR-75015 Paris, rue Miollis	M	91	1971		2.127 EUR	BMF
ÖB Prag	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	1.161	1921			BMI
ÖB Prag (ÖKF Prag)	CZ-110 00 Praha 1, Jungmannovo nám.	M	608	1995		281.575 CZK	
ÖB Pressburg	SK-81106 Bratislava, Hodzovo námestie	M	370	2012		4.703 EUR	
ÖB Pressburg (ÖKF Pressburg)	Mietvertrag lt. BMEIA in Verhandlung	M					
ÖB Riga	LV-1010 Riga, Elizabetes iela	M	307	1905		3.684 EUR	Ungarisches Konsulat
ÖB Rom (Konsular- abteilung)	IT-00198 Rom, Viale Liegi	E	247	1985			BMI

Anhang 4

Fortsetzung: Liegenschaftsübersicht: Ämter (bei getrennter Unterbringung von Residenzen); Stand Juni 2012									
Standort	Adresse	Rechtstitel	Nettonutzfläche Residenz in m ²	Anschaffungszeitpunkt bzw. Mietbeginn	Preis bei Kauf (Werte ab 1995)	Miete/Monat	Mitnutzer		
ÖB Stockholm	SE-11458 Stockholm, Kommendörsgatan	M	436	1995		20.000 SEK	BMLVS		
	SE-11458 Stockholm, Kommendörsgatan	M	302	1983		5.783 EUR			
ÖB Tallinn	EE-10114 Tallinn, Vambola	M	227	1998		2.635 EUR			
ÖB Valletta	MT-Ta'Xbiex BXB 1026, Ta'Xbiex Seafront, Whitehall Mansions	M	342	2005		6.242 EUR			
ÖB Warschau	PL-00-748 Warszawa, ul. Gagarina	E	645	1957			BMI		
ÖGK Mailand	IT-20144 Milano, Piazza del Liberty	M	322	2001		10.044 EUR			
ÖGK München	DE-81675 München, Ismaninger Straße	M	613	2001/2009 ²		15.619 EUR			
ÖKF London	GB-London SW7 1PQ, Rutland Gate	E	430	1955					
ÖKF Warschau	PL-00-107 Warszawa, ul. Prózna	M	491	1964		50.426 PLN			
ÖV Brüssel	BE-1040 Bruxelles, Avenue de Cortenbergh	M	4.192	1996		151.707 EUR	Bundesministerien, BKA, Verbindungsstelle der Bundesländer, Sozialpartner, Industrielvereinigung, österreichischer Städtebund, österreichischer Gemeindebund, österreichische Nationalbank		
ÖV Straßburg	FR-67000 Strasbourg, Avenue de la Paix	E	583	1985					

ÖB = Österreichische Botschaft

ÖGK = Österreichisches Generalkonsulat

ÖKF = Österreichisches Kulturforum

ÖV = Ständige Vertretung Österreichs

E = Eigentum

M = Miete

ATS = österreichischer Schilling

CZK = tschechische Krone

PLN = polnischer Zloty

SEK = schwedische Krone

¹ Ankauf 1976; Zukauf 1989

² Anmietung 2001; Erweiterung 2009

Quellen: BMEIA; RH

Anhang 5: Liegenschaftsübersicht: Residenzen (bei getrennter Unterbringung von Ämtern); Stand Juni 2012

Standort	Adresse	Rechtstitel	Nettonutzfläche in m ²	Anschaffungszeitpunkt bzw. Mietbeginn	Miete/Monat
ÖB Athen	GR-15452 Athen-Psychico, Nikiforou Lytra	E	825	1986	
ÖB Brüssel	BE-1180 Bruxelles, Avenue Napoleon	E	832	1965	
ÖB Budapest	HU-1122 Budapest, Városmajor utca	E	1.579	1992	
ÖB Den Haag	NL-2514 AC Den Haag, Koninginnegracht	E	810	1956	
ÖB Dublin	IE-Dublin 4, Ballsbridge, Ailesbury Road	E	378	1966	
ÖB Helsinki	F-00340 Helsinki, Kalkkippaudentie (Lehtisaari)	E	504	1972	
ÖB Kopenhagen	DK-2100 Kopenhagen, Svanemøllevej	E	544	1959	
ÖB Laibach	SI-1000 Ljubljana, Štrekljeva	E	557	1965	
ÖB Lissabon	PT-1400 Lisboa, Avenida do Restelo	E	557	1972	
ÖB Luxemburg	LU-1637 Luxemburg, rue Goethe	M	724	1974	2.945 EUR
ÖB Madrid	ES-28034 Madrid, Cerro del Castañar	E	630	1976	
ÖB Nikosia	ZY-2237 Latsia, Nikosia, Vavylonos Str.	M	376	2005	5.168 EUR
ÖB Prag	CZ-118 00 Praha 1 – Hrad čany, Kanovnická	M	1.518	1995	397.577 CZK
ÖB Pressburg	SK-Bratislava, Lubinská	M	609	2012	7.000 EUR
ÖB Riga	LV-1050 Riga, Kr. Barona iela	M	258	2011	2.200 EUR
ÖB Stockholm	SE-11427 Stockholm, Tyrgatan	E	744	1954	
ÖB Tallinn	EE-10140 Tallinn, Vana Turg	M	411	2007	8.000 EUR
ÖB Valletta	MT-Naxxar NXR 4011, San Pawl tat-Targa, San Pawl Street	M	281	2005	4.559 EUR
ÖB Warschau	PL-00790 Warszawa, ul. Willowa	E	551	1959	
ÖGK Mailand	IT-20121 Milano, Piazza San Sepolcro	M	322	2009	6.956 EUR
ÖGK München	DE-81679 München, Donaustraße	E	701	1972	
ÖKF Budapest	HU-1060 Budapest, Andrássy út	M	321	2000	3.690 EUR
ÖKF London	GB-London SW3, Dovehouse Street	E	214	2001	
ÖV Brüssel	BE-1050 Ixelles, Avenue Franklin Roosevelt	E	577	1959	
ÖV Straßburg	FR-67000 Strasbourg, Allée de la Robertsau	E	580	1981	

ÖB = Österreichische Botschaft

ÖGK = Österreichisches Generalkonsulat

ÖKF = Österreichisches Kulturforum

ÖV = Ständige Vertretung Österreichs

E = Eigentum

M = Miete

CZK = tschechische Krone

Quellen: BMEIA; RH

Anhang 6

Anhang 6: Liegenschaftsübersicht: Amtswohnungen; Stand Juni 2012										
Standort	Adresse	Rechtstitel	Nettonutzfläche in m ²	Anschaffungszeitpunkt bzw. Mietbeginn	Preis bei Kauf (Werte ab 1995)	Miete/Monat	Nutzer			
ÖB Berlin	DE-10719 Berlin, Pariser Straße	M	275	2006		4.059 EUR	Entsander			
ÖB Berlin ¹	DE-10785 Berlin, Stauffenbergstraße	M	116	2002			Lokalangestellter			
ÖB Berlin ¹	DE-10785 Berlin, Stauffenbergstraße	M	34	2002			Hauspersonal des Botschafters			
ÖB Berlin ¹	DE-10785 Berlin, Stauffenbergstraße	M	61	2002			Hauspersonal des Botschafters			
ÖB Berlin ¹	DE-10785 Berlin, Stauffenbergstraße	M	168	2002			Start- und Gästewohnung			
ÖB Brüssel	BE-1060 Bruxelles, Avenue Brugmann	M	160	2009		2.700 EUR	Entsander			
ÖB Budapest ¹	HU-1065 Budapest, Benczúr utca	E	198	1969			Entsander			
ÖB Budapest ¹	HU-1065 Budapest, Benczúr utca	E	95	1969			Entsander			
ÖB Budapest ¹	HU-1065 Budapest, Benczúr utca	E	74	1969			Start- und Gästewohnung			
ÖB Den Haag ¹	NL-2597 AS Den Haag, van Alkemadealaan	E	159	1976/1989 ³			Entsander			
ÖB Laibach ¹	SI-1000 Ljubljana, Prešernova cesta	E	100	1995			Start- und Gästewohnung			
ÖB London ¹	GB-London SW1X 8HU, Belgrave Mews West	E	90	1948			Hauspersonal des Botschafters			
ÖB London ¹	GB-London SW1X 8HU, Belgrave Mews West	E	61	1949			Lokalangestellter			
ÖB London	GB-London SW1W 9HT, Chester Square	M	140	1993		6.478 £	Entsander			
ÖB Paris ¹	FR-75007 Paris, rue Fabert	E	55	1949			Lokalangestellter			
ÖB Paris ¹	FR-75007 Paris, rue Fabert	E	85	1949			Entsander			
ÖB Paris ¹	FR-75007 Paris, rue Fabert	E	51	1949			Start- und Gästewohnung			
ÖB Paris	FR-75116 Paris, square du Trocadéro	E	223	1996	5.350.000 FF		Entsander			
ÖB Paris (ÖV UNESCO)	FR-92210 St. Cloud, rue Bory d'Arnex	M	305	2011		5.300 EUR	Entsander			
ÖB Prag ¹	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	84	1921			Lokalangestellter			
ÖB Prag ¹	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	118	1921			Entsander			
ÖB Prag ¹	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	138	1921			Startwohnung			
ÖB Prag ¹	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	129	1921			Entsander			
ÖB Prag ¹	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	136	1921			Entsander			
ÖB Prag ¹	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	139	1921			Entsander			
ÖB Prag ¹	CZ-15115 Praha 5 – Smichov, Viktora Huga	E	72	1921			Start- und Gästewohnung			

Fortsetzung: Liegenschaftsübersicht: Amtswohnungen; Stand Juni 2012

Standort	Adresse	Rechtstitel	Nettonutzfläche in m ²	Anschaffungszeitpunkt bzw. Mietbeginn	Preis bei Kauf (Werte ab 1995)	Miete/Monat	Nutzer
ÖB Prag (ÖKF Prag) ¹	CZ-110 00 Praha 1, Jungmonnovo nám.	M	44	1995			Gästewohnung
ÖB Rom ¹	IT-00198 Rom, Via G.B. Pergolesi	E	72	1929			Lokalangestellter
ÖB Rom ¹	IT-00198 Rom, Via G.B. Pergolesi	E	41	1929			Lokalangestellter
ÖB Rom	IT-00197 Rom, Via dei Monti Parioli	M	140	2009	3.258 EUR		Entsandter
ÖB Hl. Stuhl (Vatikan) in Rom	IT-00198 Rom, Via Reno	E	63	1930			Lokalangestellter
ÖB Sofia ¹	BG-1000 Sofia, Shipka Straße	E	100	1925			Entsandter
ÖB Sofia ¹	BG-1000 Sofia, Shipka Straße	E	52	1925			Start- und Gästewohnung
ÖB Warschau ¹	PL-00-748 Warszawa, ul. Gagarina	E	93	1960			Lokalangestellter
ÖB Wilna ¹	LT-01131 Vilnius, Gaono g.	E	47	1998			Start- und Gästewohnung
ÖGK Krakau ^{1, 2}	PL-31-117 Kraków, ul. Cybulskiego	E	82	1991			Lokalangestellter
ÖKF London ¹	GB-London SW7 1PQ, Rutland Gate	E	17	1955			Gästewohnung
ÖKF London ¹	GB-London SW7 1PQ, Rutland Gate	E	20	1955			Gästewohnung
ÖKF London ¹	GB-London SW7 1PQ, Rutland Gate	E	6	1955			Gästewohnung
ÖKF Rom ¹	IT-00197 Rom, Viale Bruno Buozzi	E	67	1935			Lokalangestellter
ÖKF Rom ¹	IT-00197 Rom, Viale Bruno Buozzi	E	49	1935			Gästewohnung
ÖV Brüssel	BE-1180 Uccle, Avenue Bel Air	M	301	2011	3.724 EUR		Entsandter
ÖV Brüssel	BE-1180 Uccle, Avenue du Prince d'Orange	M	330	2010	3.249 EUR		Entsandter
ÖV Brüssel	BE-1050 Ixelles, Avenue Louise	M	187	2009	3.243 EUR		Entsandter
ÖV Straßburg ¹	FR-67000 Strasbourg, Avenue de la Paix	E	140	1985			Entsandter
ÖV Straßburg ¹	FR-67000 Strasbourg, Avenue de la Paix	E	44	1985			Start- und Gästewohnung

ÖB = Österreichische Botschaft

ÖGK = Österreichisches Generalkonsulat

ÖKF = Österreichisches Kulturforum

ÖV = Ständige Vertretung Österreichs

FF = französischer Franc

£ = britisches Pfund

¹ Unterbringung im Amtsgebäude der jeweiligen örtlichen Vertretung

² Schließungsplan für 2013

³ Ankauf 1976; Zukauf 1989

Quellen: BMEIA; RH

Anhang 7

Anhang 7: Liegenschaftsübersicht: Ungenutzte Liegenschaften; Stand Juni 2012							
Standort	Adresse	Rechts- titel	Nettonutz- fläche in m ²	Anschaffungs- zeitpunkt	Preis bei Kauf (Werte ab 1995)	Nutzung	
Budapest	HU-1026 Budapest, Fullánk utca	E	179	1990		ehemalige Amtswohnung; seit 2004 ungenutzt	
Budapest	HU-1010 Budapest, Döbrentei tér	E	2.137	1972		Grünfläche; ungenutzt	
Bukarest	RO-Bukarest, Vasile Lascaș Straße	E	289	1998	381.000 USD	ehemaliges Generalkonsulat; seit 2007 ungenutzt	
Madrid	ES-28046 Madrid, Paseo de la Castellana	E	184	1971		ehemalige Amtswohnung; seit 2012 ungenutzt	

E = Eigentum

Quellen: BMEIA; RH



Bericht des Rechnungshofes

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien – Medizinischer Universitätscampus



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	290
Abkürzungsverzeichnis _____	292
Glossar _____	294

BMWFV**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft****Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen
des AKH Wien – Medizinischer Universitätscampus**

KURZFASSUNG _____	298
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	313
Vertragliche Grundlagen _____	316
Technische Direktion _____	323
Technische Betriebsführung _____	331
Umsetzung von Projekten _____	361
Tiefparkgarage _____	362
Neubau Kinderoperationszentrum _____	383
Vergabewesen _____	405
Maßnahmen zur Korruptionsprävention _____	408
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	414

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Vertragsgrundlagen _____	316
Tabelle 2:	Budgetwerte der Paktierten Investitionen _____	319
Abbildung 1:	Vereinbarungen und Finanzierungsschienen für Projekte im AKH Wien _____	322
Abbildung 2:	Organigramm Technische Direktion AKH Wien _____	324
Tabelle 3:	Beschäftigtenstand Technische Direktion _____	325
Tabelle 4:	Berechnung operative Pauschale des Technischen Betriebsführungsbudgets _____	337
Abbildung 3:	Finanzielle Belastung aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag _____	337
Tabelle 5:	Finanzgebarung der Stadt Wien der Jahre 2009 bis 2012 _____	338
Tabelle 6:	Budgetmittel mit indikativer Widmung _____	340
Abbildung 4:	Prozessablauf bei einem Leistungsabruf im Geschäftsfeld Technische Infrastruktur _____	345
Tabelle 7:	Flächenbedarf für Haustechnik (HT) nach VDI 2050 _	349
Abbildung 5:	Spezifische Kältekosten 2010 _____	354
Abbildung 6:	Investitionskostenentwicklung Fernkälte (in EUR) _____	358
Tabelle 8:	Übersicht über die Mängel bei der Projekt- realisierung _____	362
Tabelle 9:	Entwicklung der Prognosekosten des (Teil)Projekts Gewerberechtliche Anlagengenehmigung _____	365

Tabellen Abbildungen

Tabelle 10:	Entwicklung der Prognosekosten des (Teil)Projekts Bauliche Sanierung _____	366
Tabelle 11:	Entwicklung der Prognosekosten des Projekts Tiefparkgarage _____	372
Tabelle 12:	Chronologie zur Entscheidung zur Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums _____	384
Tabelle 13:	Vergleich Zuzählung, Kostenersatz und Teilkosten- zusammenstellung zu Kinderoperationszentrum und Nebenprojekte der Jahre 2010 bis 2012 _____	397
Tabelle 14:	Änderungsevidenzen beim Projekt Kinder- operationszentrum und Nebenprojekten; Stand November 2012 _____	401

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKH	Allgemeines Krankenhaus
AKIM	Allgemeines Krankenhaus Informations Management
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Begleitende Kontrolle
BKPI	Begleitende Kontrolle Paktierte Investitionen
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFV	für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlendioxid
EBP	Extern Begleitende Prüfung zum Technischen Betriebsführungsvertrag
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f./ff.	folgende
GFK	glasfaserverstärkter Kunststoff
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IIS	Instandhaltungsinformationssystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KAV	Krankenanstaltenverbund
LGBl.	Landesgesetzblatt
lt.	laut
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
MUW	Medizinische Universität Wien
MW	Megawatt
MWh	Megawattstunde

Abkürzungen

Nr.	Nummer
p.a.	per anno
PKW	Personenkraftwagen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
t	Tonne(n)
TBD	Technische Behördenverfahren und Dokumentation der Technischen Direktion
TBF	Technische Betriebsführung
TBK	Koordinationsleiter Behördenverfahren
TBV	Technischer Betriebsführungsvertrag
TCM	Technisches Controlling und Datenmanagement
TDR	Technische Direktion
TFM	Technisches Finanzmanagement
TIB	Technische Instandhaltung und Betriebsführung
TMT	Medizintechnik
TPP	Projektmanagement und Projektcontrolling
TQM	Qualitätsmanagement
TSD	Sicherheitstechnischer Dienst
TTI	Technische Infrastruktur der Technischen Direktion
TÜV	Totalübernehmervertrag
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VAMED	Voest-Alpine-Medizintechnik GmbH
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VKMB	VAMED Krankenhaus Management und Betriebsführungsges.m.b.H.
VMT	VAMED Medizintechnik GmbH
z.B.	zum Beispiel
ZL	Zusatzleistung zur operativen Pauschale
ZOP	zusätzliche Leistung zur operativen Pauschale
ZZOP	Zusatzleistung zur zusätzlichen Leistung zur operativen Pauschale

Glossar



Glossar

ARGE AKH

Die Arbeitsgemeinschaft AKH (ARGE AKH) bildet ein Forum für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Stadt Wien, in dem das BMF, das BMWF sowie die Stadträte für Finanzen und für Gesundheit der Stadt Wien vertreten sind. Die ARGE AKH wurde zur Neuerrichtung des AKH Wien eingerichtet und existiert nach den geltenden Verträgen bis zur Endabwicklung des Totalübernehmervertrags (TÜV).

Kollegiale Führung

Es handelt sich dabei um die im Wiener Krankenanstaltengesetz vorgesehene Form der Führung für Krankenanstalten, in der ein ärztlicher Direktor, ein Pflegedirektor, ein Verwaltungsdirektor und gegebenenfalls ein technischer Direktor gemeinsam die Verantwortung für die Führung einer Krankenanstalt tragen.

Klimabündnisbetrieb

Dabei handelt es sich um einen Betrieb, der Mitglied im Klimabündnis – einem europäischen kommunalen Klimaschutz-Netzwerk – ist und das Ziel der Verringerung von klimaschädlichen Emissionen verfolgt. Dem Klimabündnis waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 784 Betriebe, 953 Gemeinden und 369 Bildungseinrichtungen aus Österreich zugehörig.

Paktierte Investitionen

Paktierte Investitionen sind laufende Investitionen zur Erhaltung und Fortführung des Standards des AKH Wien mit einer grundsätzlichen Finanzierungsaufteilung zwischen Stadt Wien (60 %) und Bund (40 %). Die Planung und Freigabe der Investitionsvorschläge obliegt der „Kommission für Paktierte Investitionen“, die sich aus Mitgliedern der kollegialen Führung des AKH Wien und der Medizinischen Universität Wien zusammensetzt.

(Teil)Unternehmung

Darunter wird eine Untergliederung der Wiener Stadtverwaltung und die Betriebsform des AKH Wien verstanden. Nach § 71 der Wiener Stadtverfassung hat eine Unternehmung eine höhere Autonomie als eine Magistratsabteilung, ist aber Teil der Wiener Stadtverwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Totalübernehmervertrag

Der Totalübernehmervertrag regelt die Abwicklung und den Inhalt bzw. Umfang der Projekte sowie Projektsteile zur Restfertigstellung des Neubaus AKH Wien.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien – Medizinischer Universitätscampus

Die Ausgaben im AKH Wien für die Technische Betriebsführung und für die Realisierung von Projekten aus den Budgetmitteln der Paktierten Investitionen beliefen sich zwischen 2007 bis 2011 auf durchschnittlich rd. 139 Mio. EUR p.a. Die Technische Direktion des AKH Wien übernahm für die Technische Betriebsführung und die Bau- und Haustechnikprojekte der Paktierten Investitionen die Bauherrnaufgaben. Sie bediente sich zur Wahrnehmung dieser Funktion teilweise externer Dienstleister. Ihren Teil der (nicht delegierbaren) Bauherrnaufgaben nahm sie nur sehr eingeschränkt wahr; sie war in weiten Bereichen nicht ausreichend über die Entwicklungen in ihrem Aufgabenbereich informiert. Dies zeigte sich bei der Abwicklung des Technischen Betriebsführungsvertrags sowie der beiden Projekte Tiefparkgarage und Errichtung des Kinderoperationszentrums.

Bei diesen beiden Projekten kam es u.a. zu laufenden Erhöhungen der Prognosekosten (u.a. beim Kinderoperationszentrum von 29,36 Mio. EUR auf 60,09 Mio. EUR), fehlten Soll-Ist-Vergleiche der Kosten und eine Übersicht des Bauherrn über Leistungsänderungen; ebenso unterblieb deren zeitnahe Prüfung.

Die Gründe dafür lagen in einer unzureichenden quantitativen und qualitativen Personalausstattung sowie in organisatorischen Mängeln wie z.B. der Konzentration von wesentlichen Aufgaben bei lediglich einer Person. Weiters fehlte ein internes Regelwerk, das die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips und Wertgrenzen bei der Genehmigung von Nachtragsforderungen verbindlich festlegte.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Technische Direktion des AKH Wien im Zusammenhang mit der Abwicklung der Technischen Betriebsführung, von baulichen Erhaltungsmaßnahmen sowie der Realisierung von Projekten der Paktierten Investitionen. Der RH überprüfte im Einzelnen auch die Projekte „Sanierung der Tiefparkgarage“ und „Kinderoperationszentrum“. (TZ 1)

Vertragliche Grundlagen Das AKH Wien war mit einer ausgewiesenen Nettoraumfläche von rd. 900.000 m² die größte Krankenanstalt in Österreich. Zur Instandhaltung und Aufrechterhaltung des Standards wendete das AKH Wien seit 2007 jährlich durchschnittlich rd. 139 Mio. EUR auf. Die baulichen Maßnahmen im AKH Wien beruhten auf mehreren vertraglichen Grundlagen: (TZ 2 bis 5)

- Technischer Betriebsführungsvertrag vom 6. Dezember 1991,
- Politische Vereinbarung vom 6. Juli 2005 – Paktierte Investitionen,
- Totalübernehmervertrag (Restfertigstellung) vom 20. Februar 2006.

Diesen unterschiedlichen vertraglichen Grundlagen entsprechend erfolgte die Finanzierung der baulichen Maßnahmen aus drei unterschiedlichen „Budgettöpfen“: (TZ 2 bis 6)

- dem Budget der Technischen Betriebsführung: für die Technische Betriebsführung der technischen Anlagen und des Technischen Servicezentrums, Gesamtbudget 2005 bis 2012: 568,60 Mio. EUR;
- dem Budget für Projekte der Paktierten Investitionen: für laufende Investitionen zur Erhaltung und Fortführung des Standards im AKH Wien, Gesamtbudget 2007 bis 2015: 600 Mio. EUR;
- dem Budget der Restfertigstellung des AKH Wien (Totalübernehmervertrag): für definierte Projekte zur Fertigstellung des AKH Wien, Gesamtbudget: 234,84 Mio. EUR.

Die Finanzierung einzelner Instandhaltungs- und Investitionsprojekte sowie deren Einordnung unter eine Finanzierungsschiene hingen nicht von der Art des Projekts ab (z.B. Projekt der Technischen Betriebsführung, Paktierte Investitionen), sondern orientierten sich vielmehr an den noch – für die jeweilige Periode – verfügbaren

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

Finanzmitteln. Die je Finanzierungsschiene unterschiedlichen Bauherrn bzw. Begleitenden Kontrollen und Mittelumschichtungen zwischen den Finanzierungsschienen erhöhten zusätzlich die Komplexität. Eine stabile Zuordnung von Projekten zu Finanzmitteln war nicht gegeben. Dies beeinträchtigte die Nachvollziehbarkeit der Gesamtkosten und führte zu Schnittstellen – samt Zuständigkeitsproblemen. Durch Vorfinanzierungsmodelle wurden zukünftige Finanzmittel bereits verplant. Beispielsweise kam es u.a. beim Projekt Kinderoperationszentrum aufgrund des Übergangs der Finanzierung des Projekts aus dem Totalübernehmervertrag hin zum Projekt der Paktierten Investitionen zur Zuständigkeit unterschiedlicher Entscheidungsträger (ARGE, AKH bzw. kollegiale Führung des AKH Wien), verschiedener Begleitender Kontrollen und schlussendlich auch zur Verantwortung der Technischen Direktion. (TZ 2 bis 6)

Im Budget der Paktierten Investitionen waren für den von der Gebärungsüberprüfung umfassten Bereich Bau und Haustechnik im Zeitraum 2007 bis 2015 203,44 Mio. EUR veranschlagt. Die Budgetwerte für 2014 und 2015, sohin für die letzten beiden Jahre der neunjährigen Budgetperiode, lagen wesentlich unter den durchschnittlichen Budgetwerten der vorgängigen Jahre (18,93 Mio. EUR (2014) bzw. 7,71 Mio. EUR (2015) gegenüber zuletzt 25,80 Mio. EUR im Jahr 2013). Im Sinne einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung des AKH Wien sah der RH hier Handlungsbedarf. (TZ 4)

Technische Direktion

Die Technische Direktion des AKH Wien hatte die Bauherrnfunktion für bauliche Maßnahmen aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag und für Bau- und Haustechnikprojekte der Paktierten Investitionen wahrzunehmen. Ihre Aufbauorganisation betreffend die Bauherrnfunktion war theoretisch geeignet, die unterschiedlichen Aufgabenstellungen unter Einbindung externer Dienstleister wahrzunehmen und somit die der Technischen Direktion zugedachten Bauherrnaufgaben zu erfüllen. Bei der praktischen Wahrnehmung dieser Aufgaben gab es jedoch große Defizite. Die Technische Direktion nahm ihre Bauherrnaufgabe nur sehr eingeschränkt wahr und war in weiten Bereichen nicht ausreichend über die Entwicklungen in ihrem Aufgabenbereich informiert. (TZ 7)

Die personelle Ausstattung bzw. das Know-how der für die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion zuständigen Organisationseinheiten der Technischen Direktion war unzureichend. Die Aufgaben als Bauherr im Allgemeinen und die Vorgaben im Qualitätsstandardhandbuch der Technischen Direktion im Speziellen hätten eine entsprechende Personalausstattung, sowohl zahlenmäßig als auch

Kurzfassung

hinsichtlich der Fachkompetenz, erfordert. Auch ausreichende organisatorische Rahmenbedingungen für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben wären unabdingbar gewesen. Die vorgefundene Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch die technische Direktion des AKH Wien war zu kritisieren. (TZ 8, 9)

Führungskräfte wurden nicht adäquat nachbesetzt; z.B. führte der ab 1. November 2010 bestellte Technische Direktor die Technische Direktion, eine Abteilung und ein Geschäftsfeld in Personalunion. Diese personelle Schwächung trug dazu bei, dass die Technische Direktion wesentliche Bauherrnfunktionen nicht mehr im erforderlichen Umfang wahrnehmen konnte. (TZ 8)

Die Technische Direktion unterstützte aktiv – z.B. durch Informationsveranstaltungen – den Wechsel ihrer Mitarbeiter zu ihrer Auftragnehmerin VAMED KMB Krankenhaus Management und Betriebsführungsges.m.b.H. (VKMB). Mitarbeiter, die zur VKMB wechselten, wurden zudem im öffentlichen Interesse kareziert; dies bedeutete einen Know-how-Abfluss für das AKH Wien bei gleichzeitiger dienstrechtlicher Absicherung des Mitarbeiters. (TZ 8)

Die personelle Verflechtung zwischen der VKMB und der Stadt Wien mit dem Finanzdirektor der Stadt Wien als Aufsichtsrat der VKMB war problematisch, weil die VKMB als Auftragnehmer des AKH Wien und Teil eines börsennotierten Konzerns andere Interessen wahrzunehmen hat als die zu einem wirtschaftlichen, zweckmäßigen und sparsamen Mitteleinsatz verpflichtete Stadt Wien. (TZ 10)

Technische
Betriebsführung

Technischer Betriebsführungsvertrag und ergänzende Vereinbarungen 2000 und 2004

Die Stadt Wien und die KMB, nunmehr VKMB, schlossen am 6. Dezember 1991 den Technischen Betriebsführungsvertrag ab. Die Aufgaben umfassten neben der eigentlichen Technischen Betriebsführung u.a. auch die Führung des Technischen Servicezentrums für die medizinischen Einrichtungen und weitere Leistungen (z.B. Instandhaltung der Verkehrs- und Gehwege, gärtnerische Gestaltung der Park- und Grünanlagen, Betrieb und Instandhaltung der Telefonzentralen etc.) für den gesamten Bereich des AKH Wien. (TZ 11)

Bereits in seinem Bericht „Allgemeines Krankenhaus Wien“ (Reihe Bund 1995/6) hatte der RH kritisiert, dass die Angemessenheit und die Notwendigkeit der von der VKMB verrechneten Leistungen nur schwer überprüfbar waren und die Stadt Wien

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

keine direkte Zugriffsmöglichkeit auf das Instandhaltungssoftwaresystem (Instandhaltungsinformationssystem IIS) hatte. Die Implementierung des im Jahr 2000 zwischen der Stadt Wien und der VKMB vereinbarten EDV-Controllingsystems, das dem AKH Wien ein wirkungsorientiertes Controlling ermöglichen sollte, erfolgte nicht zum vereinbarten Termin Ende 2002, sondern erst sechs Jahre später. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle waren außerdem mangels ausreichender Serverkapazitäten noch nicht alle Daten aus dem IIS in das neue System übergeführt. Auch hatte das AKH Wien weder die technischen (PC-Arbeitsplätze) noch die personellen Rahmenbedingungen für die Nutzung des Controllingsystems geschaffen. Das AKH Wien begab sich dadurch der Möglichkeit einer eigenständigen Bewertung der Angemessenheit von der VKMB verrechneten Leistungen. (TZ 12, 15)

Die Zusatzvereinbarung zum Technischen Betriebsführungsvertrag aus 2004 führte eine pauschalierte Vergütung ab dem Jahr 2005 ein: War bis 2004 eine Kalkulation der budgetierten bzw. abgerechneten Leistungen der VKMB mittels Stunden und vereinbarter Stundensätze möglich, entfiel mit der Überführung einer Leistung in die Pauschale die Kalkulation über Stunden und Stundensätze. Veränderungen der Betriebsbedingungen (z.B. neu errichtete Gebäude, neue oder ausgeschiedene Anlagen) waren in der vereinbarten Pauschalierung nicht erfasst. Die Vertragspartner konnten diese in Form einer „Zusatzleistung zur operativen Pauschale“ (ZL), einer „zusätzlichen Leistung zur operativen Pauschale“ (ZOP) oder einer „Zusatzleistung zur zusätzlichen Leistung zur operativen Pauschale“ (ZZOP) geltend machen. Durch diese zusätzlichen Leistungen wurde die Abrechnung zunehmend komplex und intransparent. (TZ 14)

In der Pauschalierung wurde auch das Versäumnis des AKH Wien, den Zugriff auf das EDV-Controllingsystem zu nutzen, schlagend: Mangels Zugriffs konnte das AKH Wien in einem vom RH überprüften Fall einer ZOP keine eigene Kalkulation durchführen, so dass der Abrechnungsvorschlag der VKMB ungekürzt zur Anwendung kam. (TZ 15)

Der Differenzbetrag zwischen den (pauschalierten) Budgetwerten und der tatsächlichen finanziellen Belastung aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag war von + 4,81 Mio. EUR im Jahr 2005 auf + 14,05 Mio. EUR im Jahr 2012 angestiegen. (TZ 16)

Kurzfassung

Ab dem Jahr 2008 wurde das gesamte Jahresbudget der Technischen Betriebsführung – jeweils mit 15. Jänner – auf das Konto der VKMB angewiesen. Damit verbunden war eine Schwächung der Stellung des Auftraggebers (z.B. bei Verhandlungen über die Angemessenheit von abgerechneten Leistungen). Zudem hatte die Stadt Wien die Finanzierungskosten für die frühzeitige Mittelbereitstellung zu tragen. (TZ 17)

Im Rahmen der Zusatzvereinbarung 2004 sagte die VKMB sogenannte Budgetmittel mit indikativer Widmung (im Folgenden: indikative Mittel) in Höhe von 65,30 Mio. EUR für den Zeitraum 2005 bis 2012 zu. Diese indikativen Mittel sollten durch Effizienzsteigerungen im Bereich Bau und Haustechnik frei werden und für lebensdauerverlängernde Maßnahmen, technische Optimierungen oder weiterführende Gebäudesubstanzerhaltungen dienen. Wie am Beispiel der Finanzierung der Kälteleitung ersichtlich, entsprach die Verwendung der indikativen Mittel nicht immer dieser Zweckwidmung. (TZ 18, 33)

Gemäß Zusatzvereinbarung 2004 wurde der Technische Betriebsführungsvertrag um ein Qualitätsstandardhandbuch (Freigabe 2009) ergänzt. Darin vereinbarten die Vertragspartner AKH Wien und VKMB im Sinne einer langfristigen Substanzerhaltung der Anlagen auch verbindlich, die Technischen Betriebsführungsleistungen bis mindestens zum Jahr 2027 zu wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abzuwickeln. Diese Vereinbarung stand in Widerspruch zu der dem AKH Wien in der Zusatzvereinbarung 2004 eingeräumten Möglichkeit der jährlichen Kündigung bei Nichterreichen der von der VKMB zugesagten Effizienzsteigerungen (indikative Mittel). Eine so lange Bindung an denselben Vertragspartner war für den RH nicht zuletzt im Interesse einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung bedenklich. (TZ 19, 20)

Leistungsabrufe

Mit Schreiben vom 15. Juli 2010 nahm die VKMB den Leistungsabruf des AKH Wien vom 14. Juli 2010 betreffend die Reinvestitionsplanung und Beschaffung von medizintechnischen Geräten an. Das AKH Wien hatte den Leistungsabruf durch keine wirtschaftlichen Berechnungen untermauert. Auch eine monetäre Bewertung der Synergien durch die Vergabe der Leistungen an die VKMB fand nicht statt. (TZ 21)

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

Die Instandhaltung des Objekts Spitalgasse 23 war Bestandteil der Pauschale zum Technischen Betriebsführungsvertrag. Die VKMB nutzte Teile des Gebäudes und führte gleichzeitig die Wartung und Instandhaltung gemäß Technischem Betriebsführungsvertrag sowie die Buchhaltung und Abrechnung durch. Ein Kontrollprozess für die Instandhaltungsmaßnahmen durch die VKMB war nicht eingerichtet. (TZ 22)

Das Geschäftsfeld Technische Infrastruktur der Technischen Direktion (TTI) beauftragte die VKMB durch Leistungsabrufe mit sogenannten „Leistungen zur Änderung der Raumstruktur“. Diese Leistungen betrafen die Bau- und Haustechnik, das Orientierungs- und Leitsystem, die Schlüsselverwaltung sowie Möbel und Einrichtungsgegenstände. Aus dem Leistungsabrufbudget in Höhe von rd. 1,0 Mio. EUR pro Jahr reservierte die Technische Direktion jährlich rd. 50.000 EUR für Leistungen aus dem Totalübernehmervertrag und vermischte damit Budgetmittel zwischen dem Technischen Betriebsführungsvertrag und dem Totalübernehmervertrag. (TZ 23)

Die Leistungen zur Raumstrukturänderung bedurften, da sie nicht Bestandteil der operativen Pauschale waren, eines gesonderten Leistungsabrufs. Jährlich fielen rd. 5.000 solche Leistungsabrufe an. Darunter auch Leistungen – wie z.B. zusätzliche Elektroanschlüsse –, die, weil sie von der operativen Pauschale des Technischen Betriebsführungsvertrags umfasst waren, an sich ohne gesonderte Beauftragung der VKMB zur Bearbeitung zufielen. Die Vielzahl der Änderungswünsche über Leistungsabrufe bewirkte einen hohen und zeitintensiven Abstimmungsaufwand in der TTI. (TZ 24)

Die Technische Direktion machte von der Möglichkeit, Dritte mit der Leistungserbringung der Raumänderungsstruktur zu beauftragen, nur in zwei Fällen Gebrauch. Das Potenzial des Wettbewerbs blieb dadurch unerschlossen. (TZ 25)

Die Technische Direktion gab vor der Durchführung der Raumstrukturänderungen nur in Ausnahmefällen Kostenvoranschläge bei der VKMB in Auftrag, weil diese gemäß Technischem Betriebsführungsvertrag selbst im Auftragsfall bezahlt werden mussten. Leistungsabrufe ohne vorausgehende Kostenvoranschläge wurden nach Aufwand abgerechnet, was zu schwer kontrollierbaren und fallweise zu hohen, nicht marktüblichen Kosten führte. Reklamationen, die die TTI bei der VKMB diesbezüglich einbrachte, blieben in vielen Fällen unbeantwortet. (TZ 26)

Kurzfassung

Der Rechnungsbetrag für Leistungen aus Raumstrukturänderungen wurde der VKMB vor Vorliegen der Endabrechnung gutgeschrieben. (TZ 27)

Die VKMB hatte die Endabrechnung für jeden Leistungsabruf spätestens 105 Kalendertage nach der nutzerseitigen Bestätigung der Leistungserbringung zu erstellen. In 1.972 bis ins Jahr 1999 zurückreichenden Fällen war die Endabrechnung noch offen. Diese offenen Leistungsabrufe beliefen sich auf 1,93 Mio. EUR. Der Kostenersatz war der VKMB jedoch bereits gutgeschrieben worden. (TZ 27)

Technikflächen im AKH Wien

Das AKH Wien wies zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Netto-raumfläche von 898.886 m² auf, davon waren 84.881 m² (gemäß der Systematik der VDI 2050) als Technikflächen zu qualifizieren. Nach dem heutigen Stand der Technik lag der Flächenbedarf bei 54.500 m². Somit bestand im AKH Wien eine Technikflächenreserve von 36 %. Ein Reengineering der Anlagen bzw. der Anlagenflächen war daher unumgänglich, um langfristig eine wirtschaftliche Betriebsführung gewährleisten zu können. (TZ 28)

Energiemanagement

Die Leistung Energiemanagement war Bestandteil des Technischen Betriebsführungsvertrags. Die VKMB erstellte dazu ab dem Jahr 1995 einen jährlich fortgeschriebenen Energiebericht über die durchgeführten Optimierungen im Anlagenbetrieb. Die über 612 Medienzähler erfassten Energiedaten stellten eine gute Basis für ein pro futuro zu entwickelndes Energieeffizienzprogramm dar. (TZ 29)

Kälteerzeugung im AKH Wien

Die Kälteerzeugung im AKH Wien erfolgte bis 2009 in einer am Standort befindlichen Kältezentrale. Die dazugehörigen Kältemaschinen hatten eine Gesamtkälteleistung von 54 MW; die installierten Rückkühlanlagen als auch die GFK-Verrohrung waren allerdings mit nur 38 MW so dimensioniert, dass nicht alle Kältemaschinen gleichzeitig betrieben werden konnten und die verfügbare Kälteleistung nur zu rd. 60 % ausgenutzt werden konnte. Die Lebensdauer der GFK-Verrohrung war außerdem mit rd. 22 Jahren sehr

kurz, zumal die einschlägige Fachliteratur von einer Lebensdauer von mehr als 50 Jahren ausging. (TZ 30, 32)

Der Projektausschuss der ARGE AKH (die ARGE AKH war Bauherr für die Projekte aus der Restfertigstellung) genehmigte im Mai 2007 die teilweise Umstellung der Kälteerzeugung von der Eigenerzeugung mittels Kompressionskältemaschinen auf Fernkälte. Dies, obwohl die Eigenerzeugung mit den vorhandenen Kompressionskältemaschinen die kostengünstigste Möglichkeit war, das AKH Wien mit Kälte zu versorgen: Der Kostenvorteil belief sich gegenüber der Fernkälte auf 13,42 EUR/MWh. (TZ 31)

Den Wirtschaftlichkeitsberechnungen der VAMED Medizintechnik GmbH (VMT) (Auftragnehmer der Restfertigstellung) zur Umstellung auf Fernkälte lagen unrealistische Annahmen betreffend Strom- und Fernkältepreis zugrunde, was letztlich zur falschen Entscheidung führte. Der Projektausschuss war zudem bei der Systementscheidung trotz Vorliegens des Berichts der VMT, der eine Weiternutzung aller Rückkühlanlagen samt GFK-Verrohrungen als unabdingbar darstellte, vom Entfall des Aufwands für die Reinvestition GFK-Verrohrung ausgegangen. (TZ 31, 32)

Die Finanzierung der Kälteleitung für die Fernkälteversorgung war zum Zeitpunkt der Auftragserteilung (1. Oktober 2008) ungeklärt und wurde nachträglich aus den indikativen Mitteln getragen, was der Zweckwidmung dieser Mittel widersprach. (TZ 33)

Zur Finanzierung der Leistungsadaption Fernkälte sah der Projektausschuss der ARGE AKH bei seiner Genehmigung im April 2007 die Überführung von 945.000 EUR aus dem Budget Totalübernehmervertrag in das Budget Technischer Betriebsführungsvertrag vor. Die Kostenschätzung der VKMB, die dem AKH Wien erst im Oktober 2010 und damit rund drei Jahre nach Projektbeginn vorgelegt wurde, überstieg die 945.000 EUR deutlich und belief sich auf 1,64 Mio. EUR. Zusätzlich zu den von der VKMB geschätzten 1,64 Mio. EUR fielen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung Kosten von 1,18 Mio. EUR an. Die Gesamtinvestitionssumme belief sich bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung auf 2,82 Mio. EUR, was gegenüber dem ursprünglichen Projektbudget aus dem Totalübernehmervertrag eine Steigerung um 1,87 Mio. EUR bedeutete. Die Kostensteigerung betrug somit 298 %. (TZ 34)

Kurzfassung

Tiefparkgarage

Das Projekt Tiefparkgarage setzte sich aus zwei Projekten zusammen: Projekt „Bauliche Sanierung“ und Projekt „Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenaufgaben)“. Im Jahr 2012 kam das Projekt „Sanierung Decken über Ebene 04“ hinzu. Der Fertigstellungstermin für das Gesamtprojekt Tiefparkgarage verschob sich gravierend von Dezember 2010 auf September 2013. (TZ 37)

Die Prognosekosten für die gesamte Sanierung der Tiefparkgarage beliefen sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auf rd. 49,4 Mio. EUR. Das Kostenvolumen war seit Projektbeginn stark gestiegen: Im Projekt Bauliche Sanierung hatten sich die Prognosekosten von 3,2 Mio. EUR auf 31,5 Mio. EUR fast verzehnfacht, im Projekt Gewerbliche Anlagengenehmigung (Behördenaufgaben) waren sie von 8,02 Mio. EUR auf 9,90 Mio. EUR gestiegen; dazu kamen prognostizierte Kosten von 8 Mio. EUR für das zusätzliche Projekt Sanierung Decken über Ebene 04. (TZ 42)

Mängel in der Ablaufplanung bzw. Durchführung der Sanierungsmaßnahmen führten zur neuerlichen Beschädigung von bereits sanierten Bereichen durch darüber liegende verbliebene Problemstellen und gleichzeitig zur Verschlechterung der Sicherheitsniveaus. Ein umfassendes und rechtzeitig geplantes Gesamtkonzept für die Durchführung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen fehlte; dadurch könnten bereits getätigte Investitionen als verlorener Aufwand einzustufen sein. (TZ 38, 41, 42)

Gravierende Baumängel aus der Zeit der Errichtung der Tiefparkgarage trugen maßgeblich zur Kostenvervielfachung des Projekts Bauliche Sanierung bei. Trotz jahrzehntelanger, kontinuierlicher Wassereintritte, welche üblicherweise nicht länger als 30 Jahre unbenutzt bleiben, führten diese erst nach Ablauf der 30-jährigen Verjährungsfrist zum Beginn des Sanierungsprojekts. (TZ 40)

Der RH sah in der im September 2012 von der VKMB angekündigten Verzehnfachung der Prognosekosten (von 3,2 Mio. EUR noch im Jahr 2009 auf 31,5 Mio. EUR) eine nicht fachgerechte Planung der Sanierungsmaßnahmen. Der Umstand, dass die Begleitende Kontrolle im Oktober 2012 die Prognosekosten mit 24,88 Mio. EUR (VKMB-Information) und 21,68 Mio. EUR (eigene Einschätzung) bekannt gab und mitteilte, dass ihr keine aktuellen Ist-Kosten vorlägen, bestätigte – ebenso wie die in ihren Prognosekosten nicht berücksichtigte VKMB-Ankündigung zur Kostenerhöhung auf 31,5 Mio. EUR – die Problematik, dass keine klare Auftragsituation für die Begleitende Kontrolle vorlag. (TZ 40)

Elementare Unterlagen der Projektabwicklung – wie bspw. Auftragschreiben – konnte das AKH Wien dem RH nicht zur Verfügung stellen. (TZ 43, 44)

Eine im Zuge der Erhöhung der Kostenprognose von 3,2 Mio. EUR auf 24,9 Mio. EUR (März 2010) erstellte Finanzierungsvereinbarung vom Dezember 2011 war lediglich rudimentär ausgestaltet. So fehlte u.a. eine Festlegung des Finanzierungszeitraums sowie der Zinsen. Auch lag die Finanzierungsvereinbarung erst nach Beauftragung vor. (TZ 44)

Für das Projekt Sanierung Decken über Ebene 04 (Prognosekosten 8 Mio. EUR) war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle die Finanzierung noch offen. (TZ 45)

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2008 beauftragte das AKH Wien ein Ziviltechniker-Büro mit der Begleitenden Kontrolle der Projekte der Paktierten Investitionen. Durch die Zuordnung des Projekts Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen) zu den Paktierten Investitionen war eine klare Auftragsituation für die Durchführung der Begleitenden Kontrolle begründet. Beim Projekt Bauliche Sanierung fehlte jedoch eine eindeutige Beauftragung der Begleitenden Kontrolle. Trotz Aufforderung des Ziviltechniker-Büros und Vervielfachung der Sanierungskosten erfolgte keine Klärung des Auftragsumfangs durch das AKH Wien. Diese Vorgangsweise widersprach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Projektabwicklung. (TZ 46)

Die VKMB führte Gesamtübersichten zum Freigabestatus der Änderungsevidenzen (Leistungsänderungen). Insgesamt lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zum Projekt Tiefparkgarage mehr als 30 Änderungsevidenzen vor. Eine aktuelle Übersicht fehlte. Das AKH Wien erstellte selbst keine Übersicht über den Freigabestatus der Änderungsevidenzen. Diese Auslagerung der Kernaufgaben eines öffentlichen Bauherrn an den Auftragnehmer erschwerte dem AKH Wien die Wahrnehmung seiner Auftraggeberfunktion. (TZ 47)

Der Status der Änderungsevidenzen wies einen Bearbeitungsstand vom 19. August 2011 aus. Das AKH Wien konnte weder die Umstände des offensichtlichen Bearbeitungsrückstands noch die zugrunde liegenden Umstände aufklären. Die fehlende Übersicht über den Freigabestand der Änderungsevidenzen entsprach nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation. (TZ 48, 49)

Kurzfassung

Neubau Kinder- operationszentrum

Ein standardisiertes Berichtswesen fehlte. Das vorgefundene, nur rudimentäre Berichtswesen und die verfügbaren Unterlagen zum Projekt Tiefparkgarage ließen eine laufende und umfassende Darstellung des Projektablaufs nicht zu. Eine ausreichende Weitergabe des Informationsstandes an die Entscheidungsträger war nicht dokumentiert. Das Berichtswesen erfüllte nicht die Transparenzerfordernisse. (TZ 50)

Die Entscheidung, anstelle einer Aufstockung des Bauteils 62 das Kinderoperationszentrum als Bauteil 61.1 neu zu errichten, war nicht schlüssig durch Fakten belegt. So zeigten die vorliegenden Entscheidungsgrundlagen die behaupteten baulichen und betrieblichen Probleme nicht auf. Insbesondere fehlten für eine umfassende Betrachtung der baulichen Möglichkeiten einer Aufstockung des Bauteils 62 weiterführende Untersuchungen des Untergrundes und darauf aufbauende statisch-konstruktive Prüfungen der möglichen Baumaßnahmen. Welche Probleme im Betrieb des Bauteils 62 auftreten könnten, war aus keiner Entscheidungsgrundlage ersichtlich. (TZ 52)

Die Entscheidung zur Neuerrichtung war auch aus wirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Der der Entscheidung zugrunde liegende Kostenvergleich zeigte zwar einen Kostenvorteil von 3,11 Mio. EUR für die Neuerrichtung, jedoch fehlten darin u.a. Kosten und Unterlagen für die wirtschaftliche und technische Bewertung. Ein deutliches Indiz für den mangelhaften Kostenvergleich stellte die Erhöhung der Prognosekosten von 29,36 Mio. EUR (2008) auf 60,09 Mio. EUR (2012) dar. (TZ 52)

Es wäre in der Verantwortung der Technischen Direktion gelegen, den Entscheidungsprozess umfassend zu begleiten, sämtliche erforderlichen Unterlagen vorzuhalten und Sorge dafür zu tragen, dass alle erforderlichen Daten berücksichtigt werden; dies insbesondere vor dem Hintergrund des Übergangs der Finanzierung des Projekts aus dem Totalübernehmervertrag hin zum Projekt der Paktierten Investitionen und der damit verbundenen unterschiedlichen Entscheidungsträger (ARGE AKH bzw. kollegiale Führung des AKH Wien) und der verschiedenen Begleitenden Kontrollen. (TZ 52)

Das AKH Wien übertrug das Projektmanagement zur Abwicklung der Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten (Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung, Sicherheitszentrum EDV) weitestgehend an die VKMB. Durch den Abgang des technischen Direktors und durch die Betrauung des Projektverant-

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

wortlichen mit anderen Aufgaben war das AKH Wien nicht mehr in der Lage, die Bauherrnaufgaben effizient wahrzunehmen. Die Auswirkungen zeigten sich z.B. in den nur unzureichend abgerechneten Leistungen der VKMB in den Teilschlusszusammenstellungen und der fehlenden Schlusskostenzusammenstellung, den nur ungenügend oder noch gar nicht geprüften oder freigegebenen Änderungsevidenzen, der fehlenden Umsetzung der Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) oder dem Aufzeigen der Kostenüberschreitung erst nach Baufertigstellung. (TZ 53)

Das Projektcontrolling des AKH Wien im Zusammenhang mit der Errichtung des Kinderoperationszentrums war nicht ausreichend, um wesentliche Informationen für die Steuerung der Projekte zeitgerecht – vor Baufertigstellung – bereitzustellen. (TZ 54)

Die Vorgangsweise des AKH Wien, zwei unterschiedliche Terminpläne zu erstellen, wenn nur in einem Plan Termine mit möglichen Vertragsstrafen als Sanktion bei Terminverzug vorgesehen waren, war nicht nachvollziehbar. Zudem führte erst ein Verzug ab vier Wochen zur Sanktion. Für die Nebenprojekte (Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Sicherheitszentrum EDV) verabsäumte es das AKH Wien überhaupt, pönalisierte Fertigstellungstermine in den Auftragsunterlagen festzulegen. (TZ 55)

Die zwischen AKH Wien und VKMB vereinbarten Honorarsätze für immaterielle Leistungen orientierten sich an den Honorarordnungen der einzelnen immateriellen Leistungen. Dies war ein erster wichtiger und geeigneter Schritt, um die Honorare nach wirtschaftlichen und objektiven Gesichtspunkten auszurichten. Jedoch verlangte das AKH Wien der VKMB für die Rechnungskontrolle der immateriellen Leistungen keine ausreichenden Nachweise für die Erbringung des vollen Leistungsbildes ab. Dies trotz des diesbezüglichen Hinweises der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) und trotz des erklärten Selbstverständnisses der VKMB, dass nur jene immateriellen Leistungen zu bezahlen sind, die auch ausgeführt werden. (TZ 56)

Der von der VKMB gewährte Nachlass von 20 % auf die immateriellen Leistungen spiegelte nicht die im Wettbewerb erzielbaren Nachlässe wider. Auch unterlagen die Eigenleistungen der VKMB und die Beauftragungen an Unternehmen innerhalb des Konzerns keinem Wettbewerb. (TZ 56)

Kurzfassung

Die Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten budgetierte das AKH Wien aufgrund von Zahlungsplänen, die die VKMB erstellt hatte. Die jährlich angeforderten Zuzahlungen (Vorauszahlungen) überwies die Stadt Wien zu Jahresbeginn auf ein Konto der VKMB. Dieses Konto reduzierte die VKMB im Laufe des Jahres durch sogenannte Kostenersätze in der Höhe der aus ihrer Sicht erbrachten Leistungen. Dieses System der Abrechnung und Bezahlung der Projekte schränkte aufgrund der Vorauszahlung (= Zuzahlung) die Möglichkeit zur Steuerung und Kontrolle erheblich ein. Auch die Kontrollen durch den Wirtschaftsprüfer – einem Auftragnehmer der VKMB – waren nicht darauf ausgerichtet sicherzustellen, dass nur die beauftragten und ausgeführten Leistungen bezahlt wurden. (TZ 57)

Die Vorauszahlungen schwächten auch die Position der Technischen Direktion als Bauherr und erschwerten die Umsetzung der Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen). Auch war die VKMB aufgrund der Vorauszahlung nicht gezwungen, zeitgerecht Abrechnungen vorzulegen. Mehr als ein Jahr nach der baulichen Fertigstellung konnte sie ihre Prognosewerte noch um rd. 4,58 Mio. EUR bzw. 8,26 % erhöhen, ohne Leistungsnachweise erbracht zu haben. Aufgrund der fehlenden laufenden Kontrolle in Bezug auf den Leistungsfortschritt war auch nicht gewährleistet, dass das AKH Wien die Zinsen in der vollen ihm zustehenden Höhe lukrierte. (TZ 57)

Der Unterschiedsbetrag zwischen Vorauszahlung und abgerechneter Leistung beim Kinderoperationszentrum und dessen Nebenprojekten belief sich zum Stand 12. November 2012 auf 23,45 Mio. EUR. Für 22,56 Mio. EUR der von der VKMB bis November 2012 beanspruchten Kostenersätze fehlte ein Nachweis der erbrachten Leistungen mittels Teilkostenzusammenstellungen, obwohl die Baufertigstellung bereits am 29. September 2011 erfolgt war. Eine Schlussrechnung lag mehr als ein Jahr nach Fertigstellung noch nicht vor. Kritische Hinweise und Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) zu den Teilkostenzusammenstellungen, wie z.B. unvollständige Dokumentation der Leistungen trotz wiederholter Aufforderung an die VKMB und Vornahme von Gutschriften für Eigenleistungen der VKMB, blieben ohne Folgen. (TZ 57)

Das AKH Wien und die VKMB hielten die vereinbarten Regelungen betreffend die Änderungsevidenzen im Hinblick auf den Zeitpunkt und Umfang der Bekanntgabe, die erforderliche Prüfung durch die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) und die schriftliche Beauftragung durch die Technische Direktion sowie die konsequente Folge der Nichtbezahlung der erbrachten Leistungen nicht ein. (TZ 58)

Das AKH Wien setzte auch die Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) hinsichtlich einer zeitnahen Vorlage und Prüfung der Änderungsevidenzen nicht um. Die VKMB gab Leistungen im Umfang von rund zwei Drittel des gesamten Änderungsvolumens erst nach Leistungserbringung bekannt; diese Änderungsevidenzen waren auch bis zum Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle (November 2012) von der Begleitenden Kontrolle noch nicht geprüft. Leistungsänderungen, die erst nach Baufertigstellung bekannt gegeben werden, erschweren die Überprüfbarkeit der Angemessenheit der Leistungen (Art, Umfang und Höhe) erheblich. (TZ 58)

Der Prozess der Überprüfung der Leistungsänderungen durch die Technische Direktion war insgesamt nicht zweckmäßig, weil wesentliche Faktoren fehlten; insbesondere ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip (die Änderungsevidenzen gab nur der Direktor der Technischen Direktion des AKH Wien frei), Bearbeitungs- und Vorlagefristen, Wertgrenzen und Genehmigungsregeln sowie die Sicherstellung der Umsetzung der von der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) empfohlenen Maßnahmen. (TZ 58)

Die Vereinbarung zwischen dem AKH Wien und der VKMB zur Betriebsführung des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten war für eine nachhaltige und wirtschaftliche Betriebsführung nicht ausreichend bestimmt. Die fehlende Detailkalkulation zu den Kosten der Betriebsführung von rd. 508.000 EUR erschwerte die Abrechnung der Leistungen und bot nur eine unzureichende Ausgangsbasis für Neukalkulationen im Falle von Änderungen der Betriebsbedingungen (etwa beim Ausbau und der Aufnahme des Vollbetriebs der zur Zeit der Gebarungüberprüfung nur im Stadium des „Edelrohbaus“ befindlichen Räumlichkeiten). (TZ 59)

Kurzfassung

Vergabewesen

Die Stadt Wien unterlag als öffentlicher Auftraggeber den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes bzw. vor Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes 2002 dem Wiener Landesvergabegesetz. (TZ 61)

Beim Vergabeverfahren betreffend die Begleitende Kontrolle von Leistungen aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag traten Mängel bei der Dokumentation des Vergabeverfahrens auf. Ebenso fehlte eine Begründung für die Wahl des Verhandlungsverfahrens. Bei der Vergabe der Begleitenden Kontrolle der ARGE AKH unterblieb die gesetzlich vorgesehene Ausschreibung einer zusätzlichen Leistung infolge einer wesentlichen Änderung des Vertrags. (TZ 62, 63)

Die Funktion des Projektvorsitzenden der ARGE AKH erfolgte als Direktvergabe, obwohl aufgrund der im Dienstleistungsvertrag festgeschriebenen Auftragssumme diese Art der Vergabe unzulässig war. (TZ 64)

Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Der Verhaltenskodex des AKH Wien war geeignet, das Bewusstsein der Mitarbeiter für korrektes Verhalten zu schärfen. (TZ 66)

Der Verhaltenskodex des AKH Wien sah eine Genehmigungspflicht für Nebenbeschäftigungen vor; im Gegensatz dazu enthielten die dienst- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen des KAV und der Stadt Wien keine Genehmigungspflicht für Nebenbeschäftigungen. (TZ 67)

Meldungen im „Dienstweg“ stehen unter dem Vorbehalt der Gewährleistung der vollen Vertraulichkeit, die von den wechselseitigen Beziehungen der aktiv und passiv betroffenen Personen abhängt. Daher war positiv festzuhalten, dass den Mitarbeitern des AKH Wien die Meldung von Fehlverhalten, Missständen, bedenklichen Geschäftspraktiken etc. auch außerhalb der Organisationshierarchie ermöglicht wurde. Eine (Korruptions-)Hotline bietet das höchste Maß an Vertrauensschutz für die Mitarbeiter, die kritische Informationen an die Organisation herantragen wollen. (TZ 68)



Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Kenndaten zur Technischen Betriebsführung und baulichen Erhaltung des AKH Wien										
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG) BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F., Wiener Krankenanstaltengesetz, LGBl. Nr. 23/1987 i.d.g.F., Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.									
Vertragliche Grundlagen im Überprüfungszeitraum	Vereinbarung zwischen den Mitgliedern der ARGE AKH (Bund und Stadt Wien) über die finanziellen Rahmenbedingungen für das AKH Wien vom 6. Juni 2005 Zusatzvereinbarung zum Technischen Betriebsführungsvertrag (TBV) vom 10. November 2004 Totalübernehmervertrag (TÜV) vom 20. Februar 2006									
Budgets laut Vertragsgrundlage										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	gesamt
	in Mio. EUR ²									
1) Paktierte Investitionen ¹	60	60	60	70	70	70	70	70	70	600 ³
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	gesamt	
	in Mio. EUR (exkl. USt)									
2) Technische Betriebsführung ⁴	66,9	68,3	69,6	69,9	71,3	72,7	74,2	75,7	568,6	
3) Totalübernehmervertrag (Restfertigstellung AKH Wien): Gesamtbetrag: 234,84 Mio. EUR ²										
Technische Direktion – Beschäftigtenstand										
	Mitarbeiteranzahl									im Durchschnitt
	46	45	49	49	51	51	47	44	48	

¹ gemäß Vereinbarung zwischen Bund und Stadt Wien vom 6. Juni 2005

² Budgetzahlen auf Bruttobasis

³ davon 60 Mio. EUR für Projekte des TÜV

⁴ Zusatzvereinbarung zum TBV vom 10. November 2004

Quellen: AKH Wien; Darstellung RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von August bis November 2012 die Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien (AKH Wien).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Technische Direktion des AKH Wien im Zusammenhang mit der Abwicklung der Technischen Betriebsführung und der Abwicklung von baulichen Erhaltungsmaßnahmen

Prüfungsablauf und –gegenstand

sowie der Realisierung von Projekten der Paktierten Investitionen.¹ Dabei sollten insbesondere

- das für die bauliche Erhaltung vorhandene Managementsystem (Datenerhebung und –dokumentation, Beschlussfassung und Überleitung in Investitionspläne, Umsetzung der Pläne samt Abweichungsanalysen),
- die zugehörigen Controllinginstrumente und
- die Kompetenz des AKH Wien als Auftraggeber bei einzelnen baulichen Erhaltungsmaßnahmen

beurteilt werden.

Der RH überprüfte im Einzelnen auch die Projekte „Sanierung der Tiefparkgarage“ und „Kinderoperationszentrum“.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2011, somit den Zeitraum zwischen dem Abschluss der letzten maßgeblichen politischen Vereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Wien zum AKH Wien (vom 6. Juni 2005) und dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung letzten vollständig abgerechneten Jahr. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

(2) Inhaltlich abgestimmt mit dieser Gebarungsüberprüfung führte der RH auch Gebarungsüberprüfungen bezüglich der Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien² sowie zum IT-Projekt AKIM (Allgemeines Krankenhaus Informations Management)³ durch, über die er gesondert berichtete. Ebenfalls gesondert berichtete der RH über seine zeitgleich mit der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durchgeführte Überprüfung der baulichen Erhaltungsmaßnahmen im Wilhelminenspital.⁴

¹ Paktierte Investitionen sind laufende Investitionen zur Erhaltung und Fortführung des Standards des AKH Wien mit einer grundsätzlichen Finanzierungsaufteilung zwischen Stadt Wien (60 %) und Bund (40 %). Die Planung und Freigabe der Investitionsvorschläge obliegt der „Kommission Paktierte Investitionen“, die sich aus Mitgliedern der kollegialen Führung des AKH Wien und der Medizinischen Universität Wien zusammensetzt.

² RH Reihe Bund 2013/7

³ RH Reihe Bund 2014/2 und Reihe Wien 2014/1

⁴ RH Reihe Wien 2014/1

(3) Die Überprüfung von Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Restfertigstellung des AKH Wien war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung (die Restfertigstellung umfasst die durch die vertragliche Vereinbarung vom 6. Juni 2005 und den Totalübernehmervertrag vom 20. Februar 2006 festgelegten Projekte zur abschließenden und endgültigen Fertigstellung des AKH Wien), wenngleich eine verweisende Darstellung der Inhalte der Restfertigstellung an gegebener Stelle aus Gründen der Vollständigkeit und Kontextuierung erforderlich war.

(4) Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2014, in Kraft seit 1. März 2014, wurden u.a. Bezeichnungen von Bundesministerien geändert. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich, und somit auch für Sachverhalte vor der Novelle, die seit 1. März 2014 geltenden Bezeichnungen der Bundesministerien. Ebenfalls zur besseren Lesbarkeit verwendet der RH die Bezeichnung „Stadt Wien“, unabhängig davon, ob sie Aufgaben der Gemeinde oder des Landes Wien wahrnimmt.

(5) Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMWFW und die Medizinische Universität Wien im November 2013 sowie die Stadt Wien im Jänner 2014 Stellung. Letztere Stellungnahme beinhaltete auch die Standpunkte des Wiener Krankenanstaltenverbunds (KAV) und des AKH Wien.

Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme allgemein mit, dass sie den Bericht des RH als wertvollen Beitrag für die Neuausrichtung der Technischen Direktion des AKH Wien ansehe und legte die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Neuausrichtung der Technischen Direktion in den letzten beiden Jahren dar. Das BMWFW sah keine Notwendigkeit zur Abgabe einer inhaltlichen Stellungnahme und schloss sich den Empfehlungen des RH an. Die Medizinische Universität Wien nahm in ihrer Stellungnahme lediglich auf eine Einzelfrage Bezug.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2014.

Vertragliche Grundlagen

Überblick

2 (1) Das AKH Wien war mit einer ausgewiesenen Nettoraumfläche von rd. 900.000 m² die größte Krankenanstalt in Österreich. Zur Instandhaltung und Aufrechterhaltung des Standards wendete das AKH Wien seit 2007 jährlich durchschnittlich rd. 139 Mio. EUR auf.

(2) Die baulichen Maßnahmen im AKH Wien beruhten auf mehreren vertraglichen Grundlagen, deren zeitliche Abfolge der folgenden Tabelle zu entnehmen ist:

Tabelle 1: Vertragsgrundlagen		
Datum	Vereinbarung	Inhalt
1962	Gründung ARGE AKH	Abstimmung des Neubaus zwischen den Vertretern des Bundes und der Stadt Wien ¹
1982	Baubeauftragungsvertrag mit VAMED (2006 abgelöst vom TÜV)	Beauftragung der VAMED mit der Planung und Errichtung des Neubaus des AKH Wien
1991	Technischer Betriebsführungsvertrag (TBV)	Übertragung der Technischen Betriebsführung an die damalige KMB (nunmehr VKMB)
2004	Zusatzvereinbarung zum TBV	u.a. Pauschalierung der Vergütung, Zuerkennung von Budgetmitteln mit indikativer Widmung, zusätzliche Kündigungsmöglichkeiten und Vorgabe verbindlicher Qualitätsstandards
2005	Politische Vereinbarung	Festlegung der finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Restfertigstellung des AKH Wien, für Paktierte Investitionen und den laufenden klinischen Mehraufwand
2005	1. Vereinbarung zur Umsetzung der politischen Vereinbarung zwischen der Stadt Wien und MUW	Festlegung der Finanzmittel für Paktierte Investitionen und die Abgeltung des klinischen Mehraufwands von 2007 bis 2015
	2. Vereinbarung zur Umsetzung der politischen Vereinbarung zwischen Bund und MUW	Festlegung der Finanzmittel für Paktierte Investitionen und die Abgeltung des klinischen Mehraufwands von 2007 bis 2015
	3. Vereinbarung zur Umsetzung der politischen Vereinbarung zwischen Bund und Stadt Wien	Regelungen zur Restfertigstellung, zu den Paktierten Investitionen und zum Ersatz des laufenden klinischen Mehraufwands von 2007 bis 2015
2006	Totalübernehmervertrag (TÜV)	Abwicklung und Inhalt bzw. Umfang der Projekte bzw. Projektsteile zur Restfertigstellung des AKH Wien durch die VMT
2008	Beschluss der ARGE AKH	Umschichtung von Finanzmitteln der Restfertigstellung (TÜV) für die Realisierung von 9 Projekten der Paktierten Investitionen, u.a. des Bauteils 61.1 (Kinderoperationszentrum)
2010	Beschluss der ARGE AKH	Umschichtung von Finanzmitteln der Restfertigstellung (TÜV) zu den Paktierten Investitionen

¹ siehe RH Reihe Bund 2013/7

Quellen: AKH Wien; RH



Vertragliche Grundlagen

BMWF

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Für die von der Gebarungsüberprüfung umfassten Maßnahmen der Technischen Betriebsführung und der baulichen Erhaltung waren insbesondere folgende Vertragsgrundlagen maßgeblich:

- der Technische Betriebsführungsvertrag (TBV) mit der Zusatzvereinbarung aus 2004 (siehe TZ 3, 11 ff.),
- die Politische Vereinbarung aus 2005 mit den drei sie umsetzenden Vereinbarungen (siehe TZ 4).

Technischer Betriebsführungsvertrag

3 Mit dem Technischen Betriebsführungsvertrag vom 6. Dezember 1991 übertrug die Stadt Wien der damaligen KMB, nunmehr VAMED-KMB Krankenhausmanagement und Betriebsführungsges.m.b.H. (VKMB), die Technische Betriebsführung der technischen Anlagen oder Teilanlagen sowie des Technischen Servicezentrums. Die Technische Direktion des AKH Wien übernahm die Bauherrnfunktion und bediente sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben externer Dienstleister. Dies galt sowohl für die technische als auch für die kaufmännische Begleitende Kontrolle (im Folgenden: Externe Begleitende Prüfung (EBP)). In den Jahren 2000 bis 2004 kam es durch Zusatzvereinbarungen zu erheblichen Änderungen des Technischen Betriebsführungsvertrags (siehe TZ 11 ff.). Das Budget des Technischen Betriebsführungsvertrags belief sich für die Jahre 2005 bis 2012 auf 568,60 Mio. EUR.

Politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 – Paktierte Investitionen

4.1 (1) Durch die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 legten der Bund und die Stadt Wien – neben dem klinischen Mehraufwand⁵ (siehe hierzu im Detail den Bericht des RH „Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien“, Reihe Bund 2013/7) – neue Rahmenbedingungen u.a. für die Restfertigstellung des AKH Wien und die sogenannten Paktierten Investitionen fest.

⁵ Unter klinischem Mehraufwand werden die Mehrkosten verstanden, die sich bei der Errichtung, Ausgestaltung und Erweiterung bzw. beim laufenden Betrieb der Universitätskliniken für Lehre und Forschung ergeben.

Vertragliche Grundlagen

(2) Die Umsetzung der politischen Vereinbarung erfolgte durch drei Vereinbarungen, die u.a. folgende Regelungen beinhalteten:

- die Adaption des Technischen Betriebsführungsvertrags (Vereinbarung vom 7. November 2006),
- den Abschluss des Totalübernehmervertrags am 20. Februar 2006 zur Restfertigstellung des AKH Wien zwischen der Arbeitsgemeinschaft AKH (ARGE AKH)⁶ und der VAMED Medizintechnik GmbH (VMT) sowie
- die Festlegung der Budgetmittel für die Paktierten Investitionen für den Zeitraum 2007 bis 2015 (Vereinbarung vom Dezember 2007).

(3) Unter dem Begriff „Paktierte Investitionen“ vereinbarten der Bund und die Stadt Wien für die laufenden Investitionen zur Erhaltung und Fortführung des Standards im AKH Wien eine gemeinsame Finanzierung im grundsätzlichen Verhältnis von 60:40. Für den Zeitraum von 2007 bis 2015 war ein Finanzierungsrahmen von 600 Mio. EUR (inkl. USt) vorgesehen. Von diesen 600 Mio. EUR (inkl. USt) wurden mit der Vereinbarung vom 6. Juni 2005 60 Mio. EUR (inkl. USt) zu den Finanzmitteln der Restfertigstellung (Totalübernehmervertrag; siehe TZ 5) übertragen.

Eine gemeinsame „Kommission für Paktierte Investitionen“, die mit Mitgliedern des AKH Wien und der Medizinischen Universität Wien besetzt war, legte die Investitionsprojekte fest. Die Medizinische Universität Wien hatte von 2007 bis 2009 ein Vorschlagsrecht in Höhe von 8,5 Mio. EUR (inkl. USt) p.a., für die Jahre 2010 bis 2015 erhöhte sich dieser Betrag auf 10,0 Mio. EUR (inkl. USt) p.a.

⁶ Die ARGE AKH bildete ein Forum für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Stadt Wien, in dem das BMF, das BMWF sowie die Stadträte für Finanzen und für Gesundheit der Stadt Wien vertreten waren. Sie wurde zur Neuerrichtung des AKH Wien eingerichtet und existierte nach den geltenden Verträgen bis zur Endabwicklung des Totalübernehmervertrags (TÜV).



Vertragliche Grundlagen

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

Die Kommission für Paktierte Investitionen erstellte mit Dezember 2007 im Rahmen des durch die politische Vereinbarung vorgegebenen Budgets von 540 Mio. EUR (inkl. USt) folgendes Detailbudget:

Tabelle 2: Budgetwerte der Paktierten Investitionen¹										
	Budget									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in 1.000 EUR									
Bau und HT	27.198	25.836	25.906	25.128	22.615	24.316	25.803	18.932	7.709	203.443
MT	27.719	10.805	10.179	9.658	9.044	7.418	7.025	6.898	5.454	94.200
EDV	11.658	9.179	8.981	8.528	8.447	8.402	8.418	8.018	8.085	79.716
NMT	1.477	1.026	1.026	1.026	1.026	1.026	1.026	824	800	9.257
CO	205	205	205	205	205	205	205	205	205	1.845
MUW	7.727	7.727	7.727	9.091	9.091	9.091	9.091	9.091	9.091	77.727
Summe	75.984	54.778	54.024	53.636	50.428	50.458	51.568	43.968	31.344	466.188

HT Haustechnik

MT Medizintechnik

EDV Elektronische Datenverarbeitung

NMT Nichtmedizinische Geräte

CO Controlling (Incentives: z.B. Notebooks, Fast Analyser, Dosiskalibrator)

MUW Vorschlagsrecht der Medizinischen Universität Wien

¹ Investitionsmittelplanung 2007 bis 2015 auf Basis der Vereinbarung vom 6. Juni 2005

Quelle: AKH Wien (Jahresbericht 2007 der Kommission für Paktierte Investitionen)

Gegenstand der Gebarungsüberprüfung war der Bereich Bau und Haustechnik, mit der Technischen Direktion als Bauherr und einer externen Begleitenden Kontrolle (im Folgenden: Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen)).

Die Kommission für Paktierte Investitionen budgetierte für diesen Bereich im Zeitraum 2007 bis 2015 203,44 Mio. EUR. Die Budgetwerte für 2014 und 2015, sohin für die letzten beiden Jahre der neunjährigen Budgetperiode, sahen eine Reduktion der Mittel von zuletzt 25,80 Mio. EUR im Jahr 2013 auf 18,93 Mio. EUR (2014) bzw. 7,71 Mio. EUR (2015) vor.

4.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Budgetmittel der Jahre 2014 und 2015 wesentlich unter den durchschnittlichen Budgetwerten der vorgängigen Jahre der Budgetperiode 2007 bis 2015 lagen und sah im Sinne einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung des AKH Wien Handlungsbedarf.

Vertragliche Grundlagen

Totalübernehmer- vertrag

5.1 Die ARGE AKH und die VMT unterfertigten am 20. Februar 2006 den Totalübernehmervertrag, der an die Stelle des Baubeauftragungsvertrags vom 29. Juli 1982 trat. Im Totalübernehmervertrag kamen die Parteien u.a. überein, definierte Projekte mit einem verfügbaren Finanzierungsrahmen von 234,84 Mio. EUR (inkl. USt) bis 2012 zu realisieren (sogenannte Restfertigstellung). Die Finanzmittel zur Deckung dieses Betrags setzten sich zusammen

- aus Restmitteln der ARGE AKH zum Stichtag 30. Juni 2005 in Höhe von 84,84 Mio. EUR (inkl. USt),
- aus Mitteln des Bundes sowie der Stadt Wien in Höhe von 90 Mio. EUR (inkl. USt) und
- aus Mitteln der Paktierten Investitionen in Höhe von 60 Mio. EUR (inkl. USt).

Entgegengesetzt zur letztgenannten Finanzmittel-Umschichtung zwischen Paktierten Investitionen und Totalübernehmervertrag wurden mit zwei Beschlüssen der ARGE AKH aus den Jahren 2008 und 2010 und nach Verhandlungen mit der VMT zwei Projekte samt Finanzmitteln in Höhe von 17,83 Mio. EUR aus dem Totalübernehmervertrag herausgelöst und den Paktierten Investitionen zugerechnet. Eines dieser Projekte war das von der Gebarungsüberprüfung umfasste Projekt Kinderoperationszentrum (Aufstockung Bauteil 62), das als Projekt Neubau Kinderoperationszentrum (Bauteil 61.1) somit innerhalb der Paktierten Investitionen realisiert wurde (siehe TZ 52 ff.).

5.2 Zur Beeinträchtigung der Nachvollziehbarkeit der Gesamtkosten infolge instabiler Zuordnungen einzelner Projekte und deren Finanzierung zu Vertragswerken siehe TZ 6.

Finanzierungs- schienen

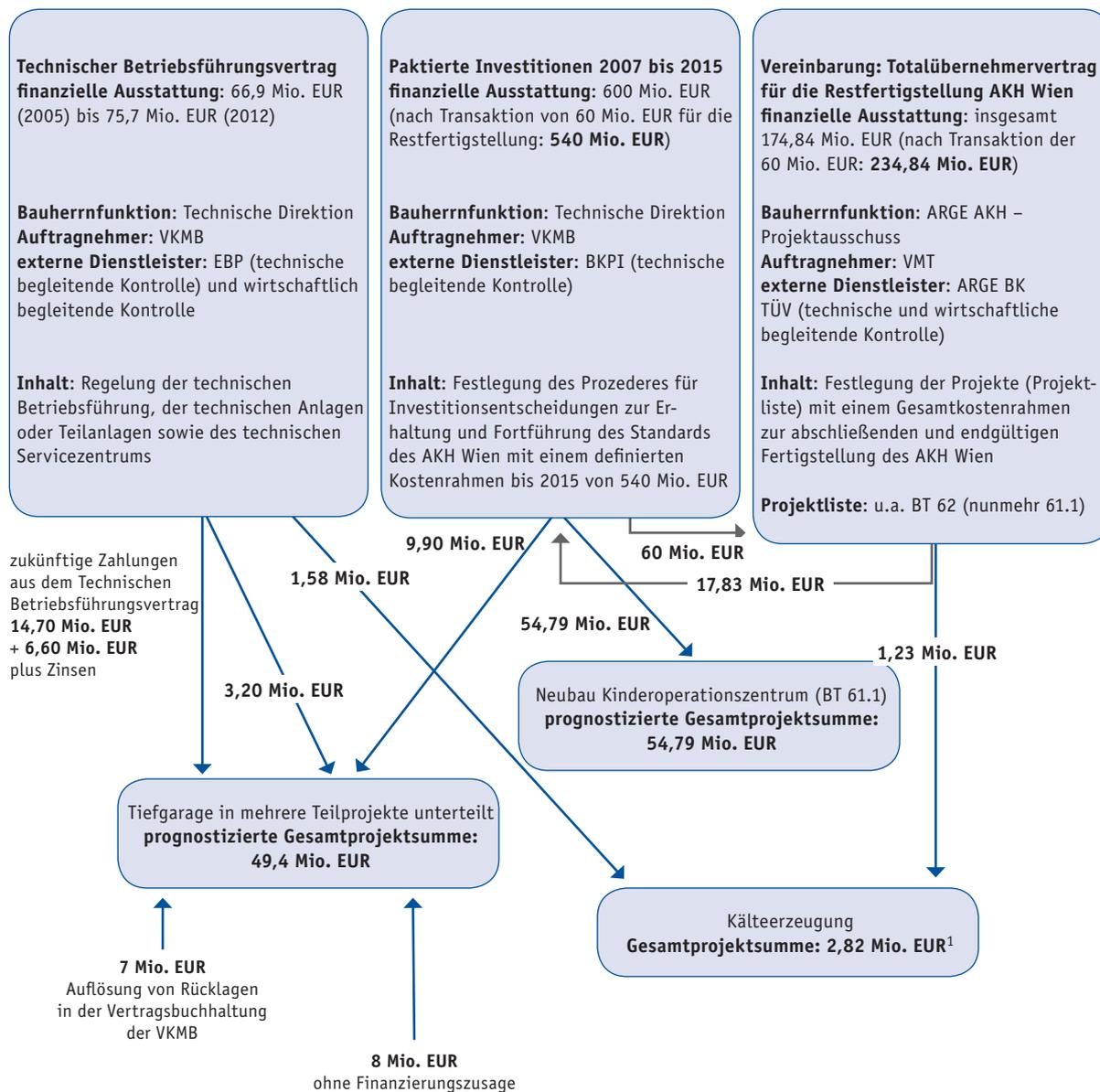
6.1 (1) Die jährlich durchschnittlich rd. 139 Mio. EUR, die das AKH für die Instandhaltung und Aufrechterhaltung des Standards aufwendete, stammten – den unterschiedlichen vertraglichen Grundlagen entsprechend – aus den drei folgenden unterschiedlichen „Budgettöpfen“:

- dem Budget für Instandhaltungsmaßnahmen der Technischen Betriebsführung (Technischer Betriebsführungsvertrag), Gesamtbudget 2005 bis 2012: 568,60 Mio. EUR,
Bauherr: Technische Direktion des AKH Wien;
- dem Budget für Projekte der Paktierten Investitionen, Gesamtbudget gemäß politischer Vereinbarung 2007 bis 2015: ursprünglich 600 Mio. EUR (inkl. USt), nach Umschichtung 540 Mio. EUR (inkl. USt); Detailbudget (ohne USt) 466,19 Mio. EUR,
Bauherr: Technische Direktion des AKH Wien;
- dem Budget der Restfertigstellung des AKH Wien (Totalübernehmervertrag), Gesamtbudget: ursprünglich 174,84 Mio. EUR, nach Umschichtung 234,84 Mio. EUR,
Bauherr: ARGE AKH.

(2) Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die drei zuvor beschriebenen Vertragsgrundlagen und die daraus folgenden unterschiedlichen Finanzierungsschienen der von der Gebarungsüberprüfung umfassten Projekte:

Vertragliche Grundlagen

Abbildung 1: Vereinbarungen und Finanzierungsschienen für Projekte im AKH Wien



¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: AKH Wien; Darstellung RH

6.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Finanzierung einzelner Instandhaltungs- und Investitionsprojekte sowie deren Einordnung unter eine Finanzierungsschiene nicht von der Art des Projekts (z.B. Projekt der Technischen Betriebsführung, Paktierte Investitionen) abhängen, sondern sich vielmehr an den noch – für die jeweilige Periode – verfügbaren Finanzmitteln orientierten. Die stabilste Zuordnung von Projekten und Finanzmitteln war bei Projekten der Restfertigstellung gegeben, jedoch wurden auch in diesem Budget Finanzmittel (60 Mio. EUR) und Projekte (17,83 Mio. EUR) umgeschichtet. Der RH kritisierte, dass die verschiedenen Finanzierungsformen – speziell beim Projekt Tiefparkgarage – die Nachvollziehbarkeit der Gesamtkosten beeinträchtigte und durch Vorfinanzierungsmodelle zukünftige Finanzmittel bereits verplant wurden (siehe TZ 44).

Der RH kritisierte die in Abbildung 1 dargestellte Komplexität der Projektabwicklungen und die Mitwirkung der unterschiedlichen Entscheidungsträger sowie die damit entstehenden Schnittstellen – samt Zuständigkeitsproblemen. So kam es u.a. beim Projekt Kinderoperationszentrum aufgrund des Übergangs der Finanzierung des Projekts aus dem Totalübernehmervertrag hin zum Projekt der Paktierten Investitionen zur Zuständigkeit unterschiedlicher Entscheidungsträger (ARGE AKH bzw. kollegiale Führung des AKH Wien), verschiedener Begleitender Kontrollen und schlussendlich auch zur Verantwortung der Technischen Direktion (siehe TZ 52).

Technische Direktion

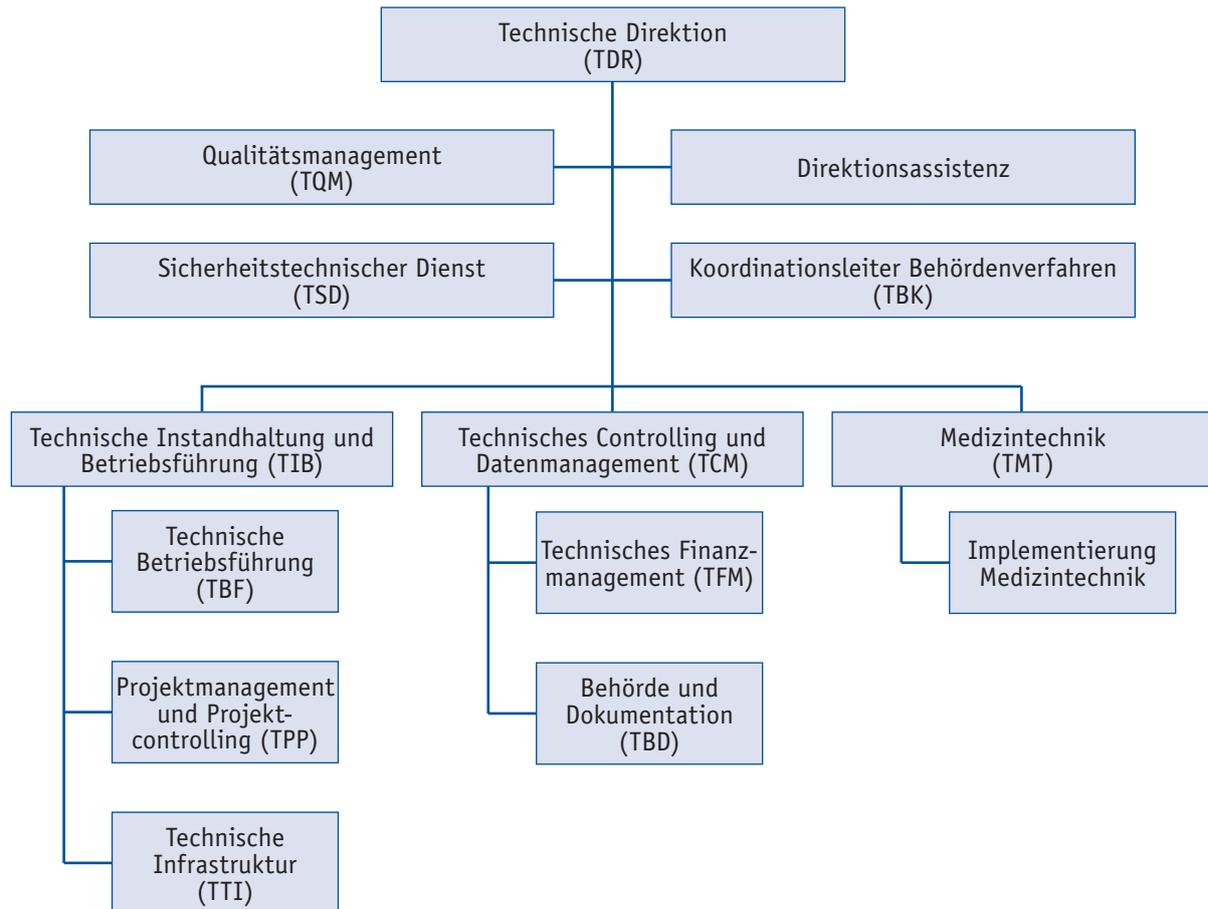
Organisation

7.1 Die Technische Direktion des AKH Wien hatte gemäß ihrer Aufgabenstellung die Bauherrnfunktion für bauliche Maßnahmen aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag und für Bau- und Haustechnikprojekte der Paktierten Investitionen wahrzunehmen. Das Berichtswesen an die zuständigen Gremien und politischen Entscheidungsträger war Teil dieser Aufgabenstellung (siehe TZ 50).

Technische Direktion

Die Technische Direktion bestand aus vier Stabstellen und drei Abteilungen mit insgesamt sechs Geschäftsfeldern:

Abbildung 2: Organigramm Technische Direktion AKH Wien



Quelle: AKH Wien

Die Abteilung Technische Instandhaltung und Betriebsführung bzw. das Geschäftsfeld Technische Betriebsführung nahmen die Bauherrnfunktion für die Technische Betriebsführung und für die Bau- und Haustechnikprojekte der Paktierten Investitionen gegenüber der VKMB wahr. Die zu erfüllenden Aufgaben beinhalteten u.a.

- das strukturierte Instandhaltungs- und Betriebsführungscontrolling der VKMB in enger Abstimmung mit und im Wege der Externen Begleitenden Prüfung (EBP),

- die Optimierung der Instandhaltungsleistungen der VKMB,
- die Investitions- und Reinvestitionsplanung im technischen Betrieb in Zusammenarbeit mit VKMB,
- die Prüfung und Beurteilung der von der VKMB vorgeschlagenen Betriebsführungs- und Instandhaltungsplanung und -maßnahmen und
- die Umsetzungsbegleitung von Projekten und Maßnahmen im bau- und haustechnischen Bereich der Paktierten Investitionen in Abstimmung mit der Externen Begleitenden Prüfung.

7.2 Der RH bewertete die Aufbauorganisation der Technischen Direktion betreffend die Bauherrnfunktion als theoretisch geeignet, die unterschiedlichen Aufgabenstellungen unter Einbindung externer Dienstleister wahrzunehmen und somit die der Technischen Direktion zugedachten Bauherrnaufgaben zu erfüllen. Er sah jedoch bei der praktischen Wahrnehmung dieser Aufgaben große Defizite. Die Technische Direktion nahm ihre Bauherrnaufgabe nur sehr eingeschränkt wahr und war in weiten Bereichen nicht ausreichend über die Entwicklungen informiert (siehe TZ 9, 33, 39, 42, 44, 46 bis 50, 52 bis 59).

Personal

8.1 (1) Zwischen 2005 bis 2012 entwickelte sich die Mitarbeiteranzahl der Technischen Direktion wie folgt:

Tabelle 3: Beschäftigtenstand Technische Direktion								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Anzahl							
Beschäftigte	46	45	49	49	51	51	47	44 ¹

¹ Stichtag 1. Oktober 2012

Quelle: AKH Wien, Personalabteilung

Der Beschäftigtenstand der Technischen Direktion verringerte sich von 2010 bis 2012 um sieben Mitarbeiter (16 Abgänge und 9 Zugänge).

(2) Mit 1. Dezember 2010 wechselten vier Personen, darunter die Leiterin der Abteilung Technisches Controlling und Datenmanagement, im Rahmen einer Dienstzuteilung von der Technischen Direktion zur Wirtschaftsabteilung des AKH Wien. Ende 2010 wurde der Technische Direktor im öffentlichen Interesse karenziert – was eine dienstrecht-

Technische Direktion

liche Absicherung implizierte – und übernahm in weiterer Folge die Funktion eines Geschäftsführers bei der VKMB. Im Februar 2011 erfolgte über Einladung der Direktion des AKH Wien eine Informationsveranstaltung für Mitarbeiter der Technischen Direktion, bei der u.a. Vorteile eines Wechsels zur VKMB präsentiert wurden. Fünf Mitarbeiter wechselten daraufhin im Juli 2011 zur VKMB und wurden im öffentlichen Interesse karenziert.

(3) Der seit 1. November 2010 bestellte interimistische Technische Direktor fungierte neben dieser Aufgabe weiterhin als Leiter sowohl der Abteilung Technische Instandhaltung und Betriebsführung als auch des Geschäftsfeldes Technische Betriebsführung.

(4) Das AKH Wien startete im Jahr 2012 in Zusammenarbeit mit einem internen Projektteam und einem externen Gutachter ein Projekt zur Neuorganisation bzw. Weiterentwicklung der Technischen Direktion. Ein erstes Ergebnis dazu schlug u.a. eine Stabstelle für Qualitätsmanagement, die verstärkte Wahrnehmung von Controllingaufgaben und eine Aufstockung des Personals in quantitativer und qualitativer Hinsicht vor.

8.2 (1) Der RH kritisierte die personelle Ausstattung bzw. das Know-how der für die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion zuständigen Organisationseinheiten – unter Verweis auf seine Ausführungen zum Technischen Betriebsführungsvertrag und zu den Projekten Tiefparkgarage und Kinderoperationszentrum mit den dort festgestellten Mängeln in der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion – als unzureichend.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass Führungskräfte nicht adäquat nachbesetzt wurden und somit die Technische Direktion, eine Abteilung und ein Geschäftsfeld in Personalunion geleitet wurden. Nach Ansicht des RH trug diese personelle Schwächung dazu bei, dass die Technische Direktion wesentliche Bauherrnfunktionen nicht mehr im erforderlichen Umfang wahrnehmen konnte.

Der RH empfahl dem AKH Wien die Fortsetzung der bereits gestarteten Neuorganisation der Technischen Direktion und weiters, in Verbindung damit Maßnahmen zur Stärkung des Know-how der Mitarbeiter zu setzen.

(3) Für den RH war das Vorgehen der Technischen Direktion, Mitarbeiterwechsel zur VKMB aktiv zu unterstützen, nicht nachvollziehbar. Er kritisierte auch die Karenzierungen im öffentlichen Interesse, weil die gewählte Vorgangsweise den Know-how-Abfluss vom öffentlichen Auftraggeber durch dienstrechtliche Absicherungen förderte.

Der RH empfahl dem AKH Wien und der Stadt Wien, bei künftigen Personalwechslern vom AKH Wien zu Auftragnehmern des AKH Wien von Karenzierungen im öffentlichen Interesse Abstand zu nehmen.

- 8.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei das Vorhaben der Reorganisation bereits vor der Prüfung des RH gestartet worden. Als Zwischenergebnisse lägen die Evaluierung der Aufbauorganisation und das Organisationskonzept (Soll) vor. Aufbauend auf den Erkenntnissen der Evaluierung, den Kriterien und Eckpfeilern des Organisationskonzepts und den aufbauorganisatorischen Rahmenbedingungen seien zahlreiche Prozesse neu gestaltet und Prozessverantwortliche festgelegt worden. Auch werde die Adaptierung bestehender Prozesse, insbesondere hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der VKMB, durchgeführt.*

Weiters führte die Stadt Wien aus, dass mit der Neubesetzung der Position des Technischen Direktors ein erster wesentlicher Schritt zur Stärkung der personellen Ausstattung bzw. des Know-how für die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion gesetzt worden sei.

Die besondere Zielsetzung für diese Position sei die Stärkung der Auftraggeberrolle gegenüber der VKMB, verbunden mit einer neuen Ausrichtung der Auftraggeberrolle im Bereich der Medizintechnik. Im ersten Halbjahr 2011 sei die Abteilung Medizintechnik in die VKMB ausgelagert worden, um Synergien zwischen der Beschaffung der medizintechnischen Geräte und Durchführung der Instandhaltungsmaßnahmen in diesem Bereich zu nutzen. Zur erforderlichen Neuausrichtung gehöre insbesondere auch eine qualifizierte Beurteilung und Abstimmung des Geräteerneuerungs- und Innovationsbedarfs mit den Klinik- und Abteilungsvorständen des AKH Wien. Aufgrund des vielfältigen Tätigkeitsbereichs und der Qualifikationserweiterung für die Auftraggeberrolle sei es unabdingbar, für die Position des Technischen Direktors eine Person auszuwählen, die bereits Erfahrungen in diesem technisch-wirtschaftlichen Umfeld mitbringe.

Mit dem Eintritt des neuen Technischen Direktors sei eine Evaluierung des Konzepts für die Weiterentwicklung der Technischen Direktion erfolgt. Insgesamt sei das bestehende Konzept bestätigt worden. Für die Stärkung der Aufgaben des Controllings und der Zuordnung zur direkten Verantwortung des Technischen Direktors sei die Konzeption einer Stabstelle gemeinsam mit der des Multiprojektmanagements erfolgt. Diese Stabstelle werde zukünftig sämtliche Controllingaufgaben der Technischen Direktion steuern bzw. durchführen.

Technische Direktion

Gleichzeitig mit dem Eintritt des neuen Technischen Direktors sei für den bisherigen interimistischen Direktor eine Entlastung geschaffen worden, wodurch er sich wieder verstärkt den Aufgaben des Technischen Betriebsmanagements widmen könne.

Hinsichtlich der Empfehlung des RH, bei künftigen Personalwechseln vom AKH Wien zu Auftragnehmern des AKH Wien von Karenzierungen im öffentlichen Interesse Abstand zu nehmen, teilte die Stadt Wien mit, dass derartige Personalwechsel weder geplant noch absehbar seien.

- 8.4** Der RH begrüßte die Umsetzung erster Maßnahmen aus dem eingeleiteten Projekt der Reorganisation der Technischen Direktion des AKH Wien. Hinsichtlich der Karenzierungen im öffentlichen Interesse hob der RH neuerlich hervor, dass Personalwechsel zu Auftragnehmern des AKH Wien nicht durch Karenzierungen im öffentlichen Interesse unterstützt werden sollten, weil derartige Wechsel grundsätzlich zu einem Know-how-Verlust führen und die Bestrebungen des AKH Wien, die Technische Direktion in der Rolle des Auftraggebers zu stärken, konterkarieren würden.

Hinsichtlich der durch die Auslagerungen möglichen Synergien verwies der RH auf die – von ihm in TZ 21 festgestellte – bislang unterbliebene monetäre Bewertung der Synergien.

Projektorganisation

- 9.1** (1) Die Aufgaben des Bauherrn für die Technische Betriebsführung und Maßnahmen der Bau- und Haustechnik (als Teil der Paktierten Investitionen) waren der Technischen Direktion des AKH Wien zugewiesen, das Projektmanagement lag bei der VKMB. Für Planung, Statik, Begleitende Kontrolle etc. setzte die Technische Direktion Ziviltechniker-Büros ein.

(2) Das Qualitätsstandardhandbuch⁷ der Technischen Direktion des AKH Wien definierte ihre Aufgaben mit der „Vertretung der Interessen und Berücksichtigung der Vorgaben und Zielsetzungen der Eigentümer und Rechtsträger“ und als Ziel u.a. den „verantwortungsvollen Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln und die korrekte Verfolgung der Leistungserbringung von Auftragnehmern, insbesondere jener der VKMB“. Der Technischen Direktion oblag auch die Etablierung eines Investitionsprozederes und einer effizienten Projektsteuerung.

⁷ Version 02, Stand Oktober 2008

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung war die Etablierung eines Investitionsprozederes nicht erfolgt.

(3) Zur Abgrenzung der Aufgaben zwischen der Technischen Direktion und der VKMB hielt das Qualitätsstandardhandbuch fest, dass die Technische Direktion die strategische Steuerung der technischen Belange wahrzunehmen habe, während die Durchführung der technischen Leistungen Aufgabe der VKMB sei.

- 9.2 Unter Verweis auf die in den TZ 31 bis 42 festgestellten Mängel beanstandete der RH neuerlich die Ressourcenausstattung der Technischen Direktion. Die Aufgaben als Bauherr im Allgemeinen und die Vorgaben im Qualitätsstandardhandbuch der Technischen Direktion des AKH Wien im Speziellen hätten eine entsprechende Personalausstattung der Technischen Direktion des AKH Wien, sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich der Fachkompetenz, erfordert. Auch ausreichende organisatorische Rahmenbedingungen für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben wären unabdingbar gewesen.

Der RH beurteilte die vorgefundene Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch die Technische Direktion des AKH Wien kritisch (neben den in den TZ 31 bis 42 festgestellten Mängeln fehlte z.B. bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung ein Investitionsprozedere) und empfahl dem AKH Wien, in der Technischen Direktion jene Ressourcen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die für eine stärkere Wahrnehmung der Auftraggeberrolle (Bauherr) erforderlich sind.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die Leitung der Technischen Direktion bis Mai 2013 interimistisch besetzt gewesen. Mit dem Wechsel des damaligen Technischen Direktors in die Geschäftsführung der VKMB habe auch der Großteil der Mitarbeiter im Bereich medizintechnische Beschaffung in die VKMB gewechselt. Dieser Wechsel habe es u.a. ermöglicht, die Beschaffungsaktivitäten im Bereich Medizintechnik grobteils an die VKMB auszulagern. Für die Nachbesetzung wesentlicher Positionen wie „Behörden und Dokumentation“ und „Medizintechnik“ würden die Ausschreibungsverfahren zeitnahe in Angriff genommen.*

Die Stadt Wien hielt weiters fest, dass die Wahrnehmung der Auftraggeberrolle in der Projektabwicklung ein wesentlicher Bestandteil für die zukünftige Ausrichtung der Technischen Direktion sei, um die qualitative Projektabwicklung sicherzustellen. Die Stadt Wien gehe daher mit der Ansicht des RH konform, dass für die Projektabwicklung die elementaren Bauherrnaufgaben in der Technischen Direktion wahrzunehmen seien. Um diesen Ansprüchen gerecht werden zu können, sei die

Technische Direktion

Erhöhung der Fachkompetenz im Bereich der Projekte unabdingbar. Im Hinblick auf die zukünftig zu tätigen Reinvestitionen und die Veränderungen der baulichen Struktur auf Basis der derzeit in Entwicklung befindlichen Masterplanungen, sei jedenfalls auch eine zusätzliche zahlenmäßige Personalausstattung erforderlich. Dies müsse auch im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen gesehen werden, eine im Vergleich zur Vergangenheit geänderte Projektorganisation mit mehr Leistungen durch Dritte umsetzen zu wollen.

Der Aspekt der Etablierung von selbstüberwachenden Regelkreisen innerhalb der Projektorganisation (Projektleitung, Projektmanagement, Planung, Örtliche Bauaufsicht und ausführende Firmen) mittels Besetzung dieser Positionen durch unterschiedliche Auftragnehmer stelle eine komplett neue Herausforderung an die Qualifikation der Mitarbeiter in der Technischen Direktion dar. Einhergehend mit der Veränderung der Aufbauorganisation sei die oben erwähnte Personalausstattung zahlen- und kompetenzmäßig zu erhöhen.

Personelle Verflechtungen

10.1 Die Stadt Wien hielt in den 1990er Jahren über die Wiener Holding GmbH Anteile an der VKMB und stellte aufgrund des Beteiligungsverhältnisses auch Aufsichtsratsmitglieder. 1996 übernahm eine Aktiengesellschaft die VKMB. Zuletzt war die Stadt Wien durch den Finanzdirektor im Aufsichtsrat der VKMB vertreten.

10.2 Der RH sah die Ausübung dieser Doppelfunktion als problematisch an, weil die VKMB als Auftragnehmer des AKH Wien und Teil eines börsennotierten Konzerns andere Interessen wahrzunehmen hat als die zu einem wirtschaftlichen, zweckmäßigen und sparsamen Mitteleinsatz verpflichtete Stadt Wien.

Er empfahl der Stadt Wien, zur Vermeidung von möglichen Interessenkollisionen die Wahrnehmung der Aufsichtsratsfunktion durch einen Vertreter der Stadt Wien zu beenden.

10.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien stelle die VKMB – nicht nur unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Beteiligungsverhältnisse – de facto eine Projektgesellschaft für die technische Betriebsführung des AKH Wien dar.*

Aufgrund von Sonderfaktoren (z.B. Personalbeistellung durch die Stadt Wien, involvierte Finanzvolumina im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb) dieser größten Krankenanstalt Wiens sei die Vertretung der Stadt Wien im Aufsichtsgremium der VKMB der Wahrung von u.a. Einschau-, Informations- bzw. Kontrollrechten

sowie –möglichkeiten geschuldet. Dabei werde berücksichtigt, dass der direkte Auftraggeber der VKMB – die Teilunternehmung AKH Wien und die diese Teilunternehmung finanzierende Generaldirektion des KAV sowie die für die Zuteilung des entsprechenden Globalbudgetanteils an den KAV zuständige Budgetkoordination – aus dem vom RH angeführten Grund von der Repräsentation in einem Aufsichtsgremium ausgeschlossen sei.

Abhängig von weiteren Entwicklungen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der vorliegenden Projektgesellschaft im Besonderen und zukünftigen PPP- oder ÖPP-Vorhaben⁸ im Allgemeinen werde dem vom RH relevierten Umstand der Vertretung entsprechendes Augenmerk zugewendet werden.

- 10.4** Der RH hielt seine Kritik an der Ausübung der Doppelfunktion aufrecht und bekräftigte die Notwendigkeit einer strikten personellen Trennung zwischen der Auftraggeber- und Auftragnehmersphäre, damit sichergestellt wird, dass sich die handelnden Personen ausschließlich dem wirtschaftlichen, zweckmäßigen und sparsamen Mitteleinsatz für die Stadt Wien verpflichtet fühlen.

Technische Betriebsführung

Technischer Betriebsführungsvertrag

- 11** Die Stadt Wien und die KMB, nunmehr VKMB, schlossen am 6. Dezember 1991 den Technischen Betriebsführungsvertrag ab. Der Vertrag regelte die Technische Betriebsführung der Anlagen des AKH Wien durch die VKMB. Diese Aufgaben umfassten neben der eigentlichen Technischen Betriebsführung u.a. auch die Führung des Technischen Servicezentrums für die medizinischen Einrichtungen und weitere Leistungen (z.B. Instandhaltung der Verkehrs- und Gehwege, gärtnerische Gestaltung der Park- und Grünanlagen, Betrieb und Instandhaltung der Telefonzentralen etc.) für den gesamten Bereich des AKH Wien.

Der Technische Betriebsführungsvertrag definierte als Leistungsumfang das Erkennen, Planen, Durchführen, Veranlassen und Kontrollieren aller Maßnahmen, die eine wirtschaftliche und sichere Funktion der technischen Anlagen sowie die Erhaltung der Anlagen- und Gebäudesubstanz sicherstellen sollten. Er räumte der VKMB die Möglichkeit ein, Teile der Leistungen durch Dritte erbringen zu lassen. Die Leistungen waren nach Vergütungssätzen (Stundensätze) entsprechend der Qualifikation abzugelten.

⁸ PPP (ÖPP) = Public Private Partnership (Öffentlich-Private Partnerschaft)

Technische Betriebsführung

Ergänzende
Vereinbarung aus
dem Jahr 2000

12.1 (1) Bereits in seinem Bericht „Allgemeines Krankenhaus Wien“ (Reihe Bund 1995/6) hatte der RH kritisiert, dass die Angemessenheit und die Notwendigkeit der von der VKMB verrechneten Leistungen nur schwer überprüfbar waren und die Stadt Wien keine direkte Zugriffsmöglichkeit auf das Instandhaltungssoftwaresystem (Instandhaltungsinformationssystem IIS) hatte.

(2) Im Jahr 2000 vereinbarten die Stadt Wien und die VKMB u.a. den Aufbau eines EDV-Controllingsystems bis spätestens 31. Dezember 2002. Durch die Umstellung des damaligen Instandhaltungsinformationssystems (IIS) auf ein SAP-basiertes System sollte für das AKH Wien ein wirkungsorientiertes Controlling möglich werden; der Host-Rechner, auf dem das IIS lief, sollte im Jahr 2004 abgeschaltet werden.

Das SAP-basierte System ging im Jahr 2008 in Betrieb. Es lief parallel zum IIS, weil bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle wegen mangelnder Serverkapazitäten noch nicht der gesamte Datenbestand des IIS auf das neue SAP-System übergeführt worden war.

(3) Das AKH Wien nahm nach der Implementierung der neuen Software im Jahr 2008 den Zugriff auf die Software nicht in Anspruch; es hatte weder die technischen (PC-Arbeitsplätze) noch die personellen Rahmenbedingungen für die Nutzung dieses Controllingsystems geschaffen.

12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das SAP-basierte Controllingsystem nicht wie vertraglich vereinbart bis Ende 2002 implementiert war, sondern erst sechs Jahre später. Er kritisierte, dass bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mangels ausreichender Serverkapazitäten noch nicht alle Daten aus dem IIS in das neue SAP-System übergeführt waren. Weiters kritisierte er, dass das AKH Wien weder die technischen noch die personellen Rahmenbedingungen für die Nutzung des SAP-basierten Controllingsystems geschaffen hatte. Damit nutzte das AKH Wien selbst die zumindest teilweise geschaffenen Möglichkeiten zur Beurteilung der Angemessenheit der von der VKMB verrechneten Leistungen nicht.

Der RH empfahl dem AKH Wien, die Vereinbarung aus dem Jahr 2000 ehestens umzusetzen und die technischen und personellen Rahmenbedingungen für ein effizientes Controlling sicherzustellen.



Technische Betriebsführung

BMWFW

Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

12.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde die Empfehlung zur Implementierung eines effizienten Controllings basierend auf der Vereinbarung von 2000 im Rahmen der neuen Controllingabteilung der Technischen Direktion mit den neu zu definierenden Controllingprozessen umgesetzt. Aktuell erfolge bereits die Sicherstellung des Zugriffs auf Berichtsdaten aus SAP durch Mitarbeiter der Technischen Direktion (Controlling und Projektabwicklung). Die für die Anwendung notwendigen Schulungen waren im 4. Quartal 2013 vorgesehen. Damit seien zumindest die technischen Rahmenbedingungen geschaffen worden; die personellen Rahmenbedingungen würden in weiterer Folge mit der Umsetzung des neuen Direktionskonzepts im Jahr 2014 geschaffen werden.*

Ergänzende
Vereinbarung aus
dem Jahr 2004

Inhalte im Überblick

- 13** Eine weitere Zusatzvereinbarung zum Technischen Betriebsführungsvertrag stammte aus dem Jahr 2004 und beinhaltete u.a.
- die Pauschalierung der Vergütung,
 - die Zuerkennung von Budgetmitteln mit indikativer Widmung (indikative Mittel),
 - zusätzliche Kündigungsmöglichkeiten und
 - die Vorgabe verbindlicher Qualitätsstandards.

Diese Vereinbarung verfolgte das Ziel, einen wirtschaftlichen Leistungsanreiz bei gleichzeitiger Kostenminimierung herzustellen.

Pauschalierung der Vergütung

- 14.1** (1) Anstelle der bisherigen Leistungsabgeltung auf Basis eines Kostenersatzmodells mit der Grundlage des jährlich genehmigten Budgets führte die Vereinbarung aus 2004 eine pauschalierte Vergütung der operativen Technischen Betriebsführung ab dem Jahr 2005 ein. Das heißt: War bis 2004 eine Kalkulation der budgetierten bzw. abgerechneten Leistungen der VKMB mittels Stunden und vereinbarter Stundensätze möglich, entfiel mit der Überführung einer Leistung in die Pauschale die Kalkulation über Stunden und Stundensätze; die Pauschale knüpfte an Leistungen bzw. Leistungsinhalte an.

Technische Betriebsführung

(2) Veränderungen der Betriebsbedingungen (z.B. neu errichtete Gebäude, neue oder ausgeschiedene Anlagen) waren in der vereinbarten Pauschalierung nicht erfasst. Solche Veränderungen konnten von beiden Vertragspartnern in Form einer „Zusatzleistung zur operativen Pauschale“ (ZL) geltend gemacht und bewertet werden. Kam es zu keiner Einigung über die finanzielle Abgeltung der Zusatzleistung, so war die Externe Begleitende Prüfung (EBP) mit der Prüfung zu beauftragen. Fielen solche Zusatzleistungen in den Folgejahren standardmäßig an, so waren sie, nach einem entsprechenden Beobachtungszeitraum, in eine „Zusätzliche Leistung zur operativen Pauschale (ZOP)“ umzuwandeln, wurden betragsmäßig eingefroren und außerhalb der Pauschale abgerechnet. Auf Antrag eines Vertragspartners konnten ZOPs bei Einvernehmen in die Pauschale aufgenommen werden.

Kam es im Laufe der Jahre zu weiteren Änderungen jener Betriebsbedingungen, welche bereits in einer ZOP geregelt waren, so wurden diese nach demselben Schema abgehandelt und in Form einer „Zusatzleistung zur zusätzlichen Leistung zur operativen Pauschale“ (ZZOP) dargestellt.

- 14.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Abrechnung durch die zusätzlichen Leistungen zunehmend an Komplexität gewann und intransparent wurde.

Er empfahl dem AKH Wien, den Abrechnungsmodus von zusätzlichen Leistungen transparenter zu gestalten.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die zusätzlichen Leistungen mit dem Budget 2014 neu bewertet worden. Mit einer verstärkten Auftraggeberrolle in der Betriebsführung und den damit verbundenen Kontrollaufgaben würden auch Veränderungen in den Betriebsführungsaufgaben früher in den Vertragswerken berücksichtigt werden. Veränderungen im Abrechnungsmodus und die damit verbundenen Vertragsänderungen/Zusätze würden mit dem Auftragnehmer verhandelt werden.*

- 15.1** (1) Der RH überprüfte im Rahmen der Gebarungüberprüfung zwei ZOPs, die aus der Pauschale herausgerechnet wurden. In beiden Fällen handelte es sich um Immobilien, die im Geltungszeitraum der Pauschalierung aus dem Betreuungsportfolio der VKMB herausfielen (sozusagen ZOPs mit umgekehrtem Vorzeichen: keine „zusätzliche“ Leistung, sondern weniger Leistung durch die VKMB).

(2) Beispiel a) Spitalgasse 11:

Vertragsende:	1. Jänner 2007
Reduktionsvorschlag der VKMB:	15.400 EUR
Reduktionsvorschlag TDR:	20.200 EUR bis 24.000 EUR
Einigung:	22.100 EUR

Das Objekt Spitalgasse 11 war seit Anfang 2007 nicht mehr im Leistungsportfolio der VKMB; es erfolgte daher eine Reduktion der operativen Pauschale. Da es der Technischen Direktion (TDR) des AKH Wien möglich war, die Kosten der Betriebsführung für das Objekt Spitalgasse 11 anhand der vorhandenen Unterlagen abzuleiten und die durch den Entfall der Betreuung des Objekts entstandene Kostenreduktion präzise darzustellen, blieb der Reduktionsvorschlag der VKMB unberücksichtigt; die Pauschale wurde um 22.100 EUR reduziert.

(3) Beispiel b) Personalwohnhaus D Hernalser Gürtel:

Vertragsende:	31. Dezember 2005
Anforderung von Unterlagen durch TDR von VKMB:	26. September 2008
Reduktionsvorschlag VKMB: ⁹	8.000 EUR
Reduktionsvorschlag TDR:	-
Einigung:	9.400 EUR

Der Vertrag über die Nutzung des Personalwohnhauses D Hernalser Gürtel war Ende 2005 ausgelaufen; es erfolgte daher ebenfalls eine Reduktion der operativen Pauschale. Hier war es der Technischen Direktion des AKH Wien aufgrund der mangelhaften Datenlage und infolge unterbliebener Inanspruchnahme des SAP-basierten Controllingsystems (siehe TZ 12) nicht möglich, eine eigene Kalkulation durchzuführen, weshalb der Reduktionsvorschlag der VKMB ungekürzt zur Anwendung kam: Die Pauschale wurde um rd. 10.400 EUR (inkl. Valorisierung) reduziert.

Die Reduktion erfolgte im Jahr 2009, somit vier Jahre nach Ende der Nutzung des Objekts bzw. nach Auslaufen der Betreuungspflicht der VKMB.

- 15.2** (1) Die angeführten Beispiele verdeutlichen die für den Auftraggeber AKH Wien schlagend werdenden Schwächen der Pauschalierung hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei Änderungen in der Leistungserbringung. Diesen Schwächen könnte durch Nutzung des

⁹ zur 2. Budgetverhandlung 2009 vom 6. November 2008

Technische Betriebsführung

seit 2008 implementierten SAP-basierten Controllingsystems begegnet werden. Der RH kritisierte daher abermals, dass das AKH Wien – wie am Beispiel b) Personalwohnhaus D Hernalser Gürtel ersichtlich – das vertraglich eingeräumte Controlling über das SAP-basierte System nicht nutzte und sich somit um die Möglichkeit einer eigenständigen Bewertung der zusätzlichen Leistungen brachte.

Anknüpfend an die Empfehlungen in TZ 8, 9 und 12 empfahl der RH dem AKH Wien, Mitarbeiter aufzubauen, die das Controlling anhand der Wartungs- und Instandhaltungsdatenbank wahrnehmen können.

Zusätzlich erschienen dem RH die entfallenen Kosten als zu gering.

(2) Der RH kritisierte beim Objekt Personalwohnhaus D Hernalser Gürtel das verspätete Einreichen der Betriebsbedingungsänderung. Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum diese Änderung erst 2009 aus der operativen Pauschale herausgerechnet wurde, obwohl die Nutzung des Objekts am 31. Dezember 2005 endete.

Er empfahl dem AKH Wien, den Wegfall von Leistungen aus der Pauschale zeitnah zu berücksichtigen und eine Rückverrechnung ab 2006 für das Personalwohnhaus D zu prüfen.

15.3 *Die Stadt Wien führte aus, dass der Aufbau von Mitarbeitern für die Wahrnehmung des technischen Controllings und des Multiprojektmanagements unabdingbar sei. Mit der Vorgabe, verstärkt Ressourcen für die Überwachung der Betriebsführung und des Controllings einzusetzen, werde jedenfalls der Leistungsabgrenzung des Vertrags zukünftig ein besonderes Augenmerk geschenkt. Die Möglichkeit der Rückverrechnung der Pauschale für das Personalwohnhaus D werde geprüft.*

16.1 (1) Das Budget des Jahres 2004 samt Kalkulationsgrundlagen zu den im Budget 2004 enthaltenen Leistungen bildete die Basis für die technischen Betriebsführungsbudgets der Jahre 2005 bis 2012. Von diesem Auftragswert wurden 2005 bis 2007 je 2 Mio. EUR und danach jeweils 3 Mio. EUR abgezogen. Gleichzeitig wurde das Budget mit einem vorläufigen Valorisierungsfaktor von 2 % erhöht:¹⁰

¹⁰ Die tatsächliche Valorisierung erfolgte durch die Bundesinnungsgruppe Metall-Elektro-Sanitär Sparte Gewerbe und Handwerk.



Technische Betriebsführung



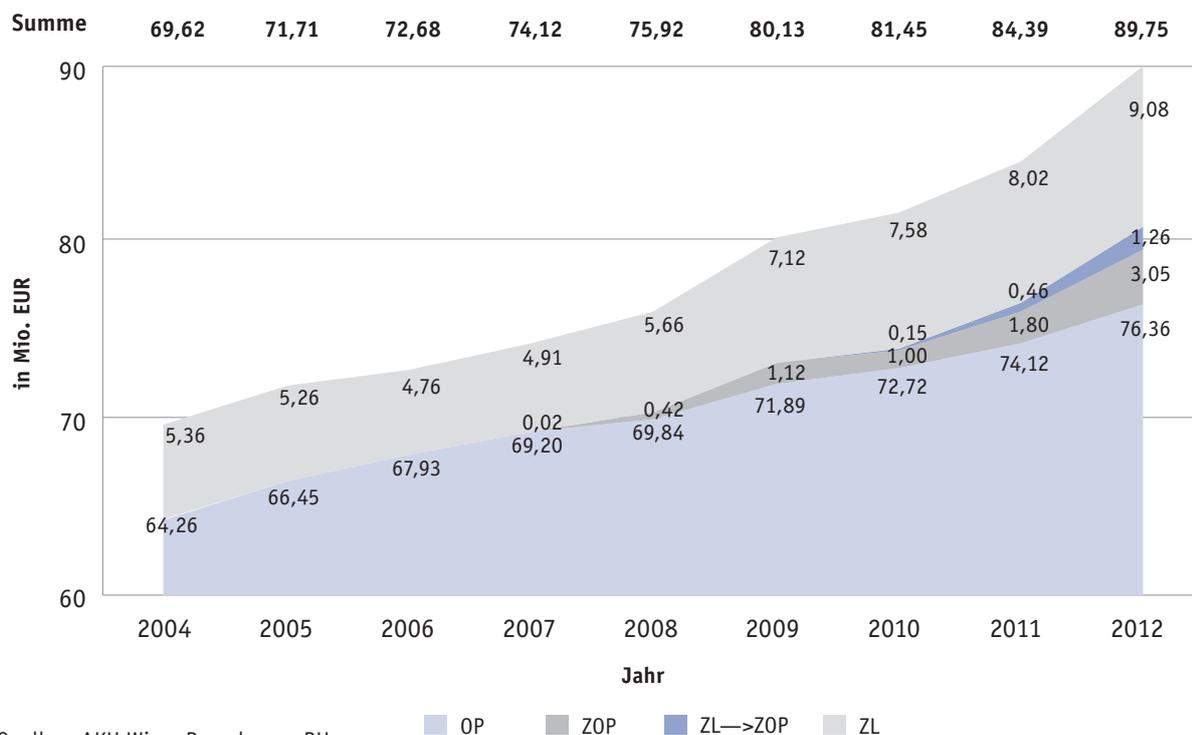
Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Tabelle 4: Berechnung operative Pauschale des Technischen Betriebsführungsbudgets									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Summe
	in Mio. EUR								
Basis Budget 2004	67,60	67,60	67,60	67,60	67,60	67,60	67,60	67,60	540,80
direkte Budget-reduktion	2,00	2,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	21,00
Budget	65,60	65,60	65,60	64,60	64,60	64,60	64,60	64,60	519,80
Valorisierung 2 %	1,30	2,70	4,00	5,30	6,70	8,10	9,60	11,10	48,80
operatives TBV-Budget (operative Pauschale)	66,90	68,30	69,60	69,90	71,30	72,70	74,20	75,70	568,60

Quelle: AKH Wien (Technischer Betriebsführungsvertrag)

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der finanziellen Belastungen des AKH Wien aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag mit Einführung der pauschalierten Vergütung:

Abbildung 3: Finanzielle Belastung aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag



Quellen: AKH Wien; Berechnung RH

Technische Betriebsführung

Die finanzielle Belastung aus dem Betriebsführungsvertrag stieg von 2004 bis 2012 um 28,9 % auf 89,75 Mio. EUR.

16.2 Der RH stellte fest, dass der Differenzbetrag zwischen dem operativen Budget und der tatsächlichen finanziellen Belastung aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag von + 4,81 Mio. EUR (2005) auf + 14,05 Mio. EUR (2012) angestiegen war.

17.1 (1) Die technischen Betriebsführungsbudgets waren bis 2007 der VKMB – wie noch im System des Kostenersatzmodells – monatlich im Voraus in zwölf gleich hohen Zahlungen anzuweisen, wobei die Verrechnung der Kostenersätze an das AKH Wien monatlich im Nachhinein erfolgte. Ab dem Jahr 2008 wurde das gesamte Jahresbudget der Technischen Betriebsführung – jeweils mit 15. Jänner – auf das Konto der VKMB angewiesen. Die Stadt Wien und das AKH Wien begründeten diese Maßnahme damit, dass „der damit verbundene Zinsgewinn dem AKH Wien zufließt und das Technische Betriebsführungsbudget erhöht“.

(2) Die Zahlungsmodalitäten (Vorauszahlung mit 15. Jänner) machten eine vorzeitige Bereitstellung der Finanzmittel durch die Stadt Wien notwendig. Die Finanzgebarung der Stadt Wien ist aus nachstehender Tabelle ersichtlich:

Tabelle 5: Finanzgebarung der Stadt Wien der Jahre 2009 bis 2012				
	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR			
Finanzierungssaldo („Maastrichtergebnis“)	- 302,66	- 672,48	- 518,42	- 243,72
Schuldenstand	1.874,07	3.070,45	4.027,38	4.349,73
Fremdmittelaufnahmen	775,06	1.357,10	1.283,82	710,41
Schuldendienst	291,30	408,38	393,19	462,73

Quelle: Stadt Wien

Im Zeitraum 2009 bis 2012 stiegen die Schulden und der Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) an.

17.2 Der RH kritisierte, dass das Jahresbudget des Technischen Betriebsführungsvertrags bereits am 15. Jänner auf das Konto der VKMB anzuweisen war. Nach Ansicht des RH war damit eine Schwächung der Stellung des Auftraggebers (z.B. bei Verhandlungen über die Angemessenheit von abgerechneten Leistungen) verbunden (vgl. dazu auch die wertungsgleiche Kritik des RH an der Bezahlung und Abrechnung bei den Paktierten Investitionen am Beispiel des Kinderoperationszentrums in TZ 57). Zudem hatte die Stadt Wien die Finanzierungskosten für die frühzeitige Mittelbereitstellung zu tragen.

Der RH empfahl daher dem AKH Wien und der Stadt Wien, im Interesse der Stärkung der Position des AKH Wien als Auftraggeber das System der Abrechnung und Bezahlung der Leistungen an die VKMB zu ändern.

17.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die vertragliche Änderung im September 2007 zwischen den Vertretern der beiden Vertragspartner vereinbart worden. Grundsätzlich werde der Empfehlung des RH zugestimmt. Zukünftig werde das Jahresbudget in monatlichen Teilbeträgen angewiesen und damit der ungünstigen Differenz zwischen Darlehens- und Eigenkapitalverzinsung Rechnung getragen werden. Zusätzlich gebe dies dem Auftraggeber aber auch die Möglichkeit, Gutschriften vorzeitig in Abzug zu bringen. Eine Umsetzung erfordere die Anpassung des Zusatzvertrags vom September 2007 im Einvernehmen mit dem Vertragspartner.*

17.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, im Interesse der Stärkung der Position des AKH Wien als Auftraggeber das System der Abrechnung und Bezahlung der Leistungen an die VKMB zu ändern.

Budgetmittel mit indikativer Widmung

18.1 (1) Im Rahmen der Zusatzvereinbarung aus 2004 sagte die VKMB sogenannte Budgetmittel mit indikativer Widmung (im Folgenden: indikative Mittel) zu. Diese indikativen Mittel sollten durch Effizienzsteigerungen im Bereich Bau und Haustechnik frei werden und für lebensdauerverlängernde Maßnahmen, technische Optimierungen oder weiterführende Gebäudesubstanzerhaltungen dienen.

(2) Laut Zusatzvereinbarung sollten im Zeitraum 2005 bis 2012 Effizienzsteigerungen (und damit indikative Mittel) in folgender Höhe anfallen:

Technische Betriebsführung

Tabelle 6: Budgetmittel mit indikativer Widmung									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Summe
	in Mio. EUR								
zur Realisierung von effizienzsteigernden Maßnahmen	2,50	4,00	7,50	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	59,00
Valorisierung 2 %	0,10	0,20	0,50	0,70	0,90	1,10	1,30	1,50	6,30
indikativ gewidmete Budgetmittel	2,60	4,20	8,00	9,70	9,90	10,10	10,30	10,50	65,30

Quelle: AKH Wien (Technischer Betriebsführungsvertrag)

- 18.2** Der RH hielt es für zweckmäßig, die Nutzung der durch effizienzsteigernde Maßnahmen freigewordenen indikativen Mittel durch die Externe Begleitende Prüfung zu prüfen.

Hinsichtlich der Qualifikation von Maßnahmen als solche, die den indikativen Mitteln unterfielen, verwies der RH auf seine Kritik in TZ 33 (Finanzierung der Kälteleitung).

Zusätzliche Kündigungsmöglichkeiten

- 19** (1) Die Zusatzvereinbarung aus 2004 räumte dem AKH Wien ab dem Jahr 2005 auch zusätzliche Kündigungsmöglichkeiten des Technischen Betriebsführungsvertrags ein:

- eine jährliche Kündigung – mit einer dreijährigen Kündigungsfrist – für den Fall der Nichterreichung der von der VKMB zugesagten Effizienzsteigerungen (siehe TZ 18), wobei die Nichterreichung nach Vorliegen der jährlichen Endabrechnung durch die Externe Begleitende Prüfung zu prüfen war;
- zusätzliche Kündigungstermine zum 31. Dezember 2006 und 31. Dezember 2009 unter Einhaltung der dreijährigen Kündigungsfrist. Diese Kündigungsmöglichkeiten nutzte das AKH Wien nicht.

(2) Die jährliche zusätzliche Kündigungsmöglichkeit war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung insofern überholt, als das AKH Wien und die VKMB im Qualitätsstandardhandbuch vom Dezember 2009 eine Zusammenarbeit bis 2027 vereinbarten (siehe TZ 20).

Vorgabe verbindlicher Qualitätsstandards

- 20.1** (1) Um das Qualitätsdenken bei der Abwicklung des Technischen Betriebsführungsvertrags langfristig zu fördern, installierten das AKH Wien und die VKMB eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Qualitätsstandards. Die Qualitätsstandards sollten bis 31. Dezember 2008 erarbeitet, im Qualitätsstandardhandbuch dokumentiert und dem Technischen Betriebsführungsvertrag beigelegt werden.

Die Freigabe des zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegenden Qualitätsstandardhandbuchs erfolgte im Dezember 2009. Es beinhaltete eine Reihe von Zielen, die in einer Balanced² Scorecard¹¹ dargestellt wurden. Im Qualitätsstandardhandbuch vereinbarten die Vertragspartner, im Sinne einer langfristigen Substanzerhaltung der Anlagen auch verbindlich die Technischen Betriebsführungsleistungen bis mindestens zum Jahr 2027 zu wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abzuwickeln.

(2) Eine Weiterentwicklung des Qualitätsstandardhandbuchs – wie vertraglich vereinbart – fand bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht statt.

- 20.2** (1) Der RH kritisierte die Vereinbarung, die Betriebsführungsleistungen im Sinne einer langfristigen Substanzerhaltung der Anlagen bis mindestens zum Jahr 2027 fortzusetzen; eine so lange Bindung an denselben Vertragspartner war für den RH nicht zuletzt im Interesse einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung bedenklich; dies stand im Übrigen in Widerspruch zu den verhandelten zusätzlichen Kündigungsmöglichkeiten (siehe TZ 19).

(2) Der RH hob kritisch hervor, dass das Qualitätsstandardhandbuch erst rund ein Jahr nach dem angepeilten Termin freigegeben und seither nicht weiterentwickelt wurde.

¹¹ Eine Balanced Scorecard ist ein Konzept zur Messung, Dokumentation und Steuerung der Aktivitäten eines Unternehmens oder einer Organisationseinheit im Hinblick auf seine/ihre Vision und Strategie. Das „Balanced²“ soll die gute Zusammenarbeit zwischen dem AKH und der VKMB darstellen. Beide Vertragsparteien führen die Bewertungen unabhängig voneinander durch und die Ergebnisse anschließend in der Balanced Scorecard zusammen.

Technische Betriebsführung

Leistungsabruf Medizintechnik

21.1 (1) Am 14. Juli 2010 teilte der Direktor des AKH Wien der VKMB mit, dass das AKH Wien einen Leistungsabruf u.a. betreffend die Reinvestitionsplanung und Beschaffung von medizintechnischen Geräten gemäß dem Technischen Betriebsführungsvertrag beabsichtige. Eine wirtschaftliche Berechnung zur Darstellung der Kosten–Nutzen–Relation dieser Entscheidung lag nicht vor.

(2) Mit Schreiben vom 15. Juli 2010 nahm die VKMB den Leistungsabruf an und verwies auf gemeinsame Synergien aufgrund der nunmehrigen Befassung der VKMB auch mit der Beschaffung von Medizintechnik. Eine monetäre Bewertung der Synergien durch die Vergabe der Leistungen an die VKMB fand nicht statt.

(3) Zur Bewältigung der Mehrleistung aus der Annahme des Leistungsabrufs übermittelte die VKMB dem AKH Wien eine Zusammenstellung des Personalbedarfs und bat um Nominierung von qualifizierten Mitarbeitern für einen Wechsel von der Technischen Direktion des AKH Wien zur VKMB. Der Mitarbeiterwechsel fand im Juli 2012 statt (siehe TZ 8).

21.2 (1) Der RH kritisierte, dass das AKH Wien den Leistungsabruf durch keine wirtschaftlichen Berechnungen untermauert hatte.

Er empfahl dem AKH Wien, bei zukünftigen Leistungsabrufen vorab eine Bewertung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Darstellung der Kosten–Nutzen–Relation durchzuführen.

(2) Wiederholt beurteilte der RH die aktive Unterstützung eines Mitarbeiterwechsels zur VKMB seitens der Technischen Direktion als nicht nachvollziehbar (siehe TZ 8).

21.3 *Die Stadt Wien teilte mit, dass für zukünftige Leistungsabrufe, welche über das Maß des Betriebsführungsvertrags hinausgehen würden, eine Kosten–Nutzen–Relation durchgeführt werde. Dies vor allem dann, wenn bestehende Dienstleistungen von Mitarbeitern des AKH Wien durch eine Dienstleistung der VKMB zu ersetzen wären.*



Technische Betriebsführung



Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Instandhaltung
Objekt Spitalgasse 23

22.1 Die Instandhaltung des Objekts Spitalgasse 23 war Bestandteil der Pauschale zum Technischen Betriebsführungsvertrag. Ursprünglich nutzte die Technische Direktion dieses Gebäude. Durch Umstrukturierungen wurden Gebäudeteile der VKMB zur Nutzung (Büro- und Besprechungsräume) übergeben. Im Zuge dieser Nutzungsänderung erfolgte keine vertragliche Änderung, so dass die VKMB Teile des Gebäudes nutzte und gleichzeitig die Wartung und Instandhaltung gemäß Technischem Betriebsführungsvertrag sowie die Buchhaltung und Abrechnung durchführte. Ein Kontrollprozess für die Instandhaltungsmaßnahmen durch die VKMB war nicht eingerichtet.

22.2 Der RH kritisierte, dass die Wartung, Instandhaltung, Buchhaltung und Abrechnung für die Gebäudenutzung des Objekts Spitalgasse 23 in der Hand der VKMB, somit des Nutzers von Teilen des Objekts, lag und keine Kontrolle der Leistungen stattfand.

Er empfahl dem AKH Wien, einen Kontrollprozess für die Bewertung der Instandhaltungsmaßnahmen im Objekt Spitalgasse 23 einzurichten.

22.3 *Die Stadt Wien teilte mit, dass unmittelbar auf die Empfehlung des RH reagiert worden sei. Die Technische Direktion habe als Sofortmaßnahme die Berichterstattung von den erfolgten Instandhaltungsmaßnahmen der letzten drei Jahre eingefordert. Weiters sei für zukünftige Instandhaltungsmaßnahmen des Objekts Spitalgasse 23 eine Freigabe durch die Technische Direktion festgelegt worden; die erfolgten Leistungserbringungen seien durch einen monatlichen Kostenbericht zu dokumentieren. Eine entsprechende Kontrolle werde von der Technischen Direktion wahrgenommen.*

Leistungsabrufe
Technische Infrastruktur (TTI)

23.1 Das Geschäftsfeld Technische Infrastruktur (TTI) der Technischen Direktion beauftragte die VKMB durch Leistungsabrufe mit sogenannten „Leistungen zur Änderung der Raumstruktur“. Diese Leistungen betreffen die Bau- und Haustechnik, das Orientierungs- und Leitsystem, die Schlüsselverwaltung sowie Möbel und Einrichtungsgegenstände. Die Raumstrukturänderungen waren nicht Bestandteil der operativen Pauschale des Technischen Betriebsführungsvertrags; ihre Abgeltung erfolgte als Zusatzleistung zur operativen Pauschale (ZL) des Technischen Betriebsführungsvertrags.

Technische Betriebsführung

Das jährliche Budget für diese Leistungen belief sich auf rd. 1,00 Mio. EUR. Aus diesem Leistungsabrufbudget reservierte die Technische Direktion jährlich rd. 50.000 EUR für die Erfüllung von Behördenauflagen aus dem Totalübernehmervertrag (behördliche Maßnahmen im Rahmen der Erstabwilligungsverfahren von Totalübernehmervertrag-Projekten).

- 23.2** Der RH bemängelte die Vermischung der Budgetmittel zwischen dem Technischen Betriebsführungsvertrag und dem Totalübernehmervertrag.

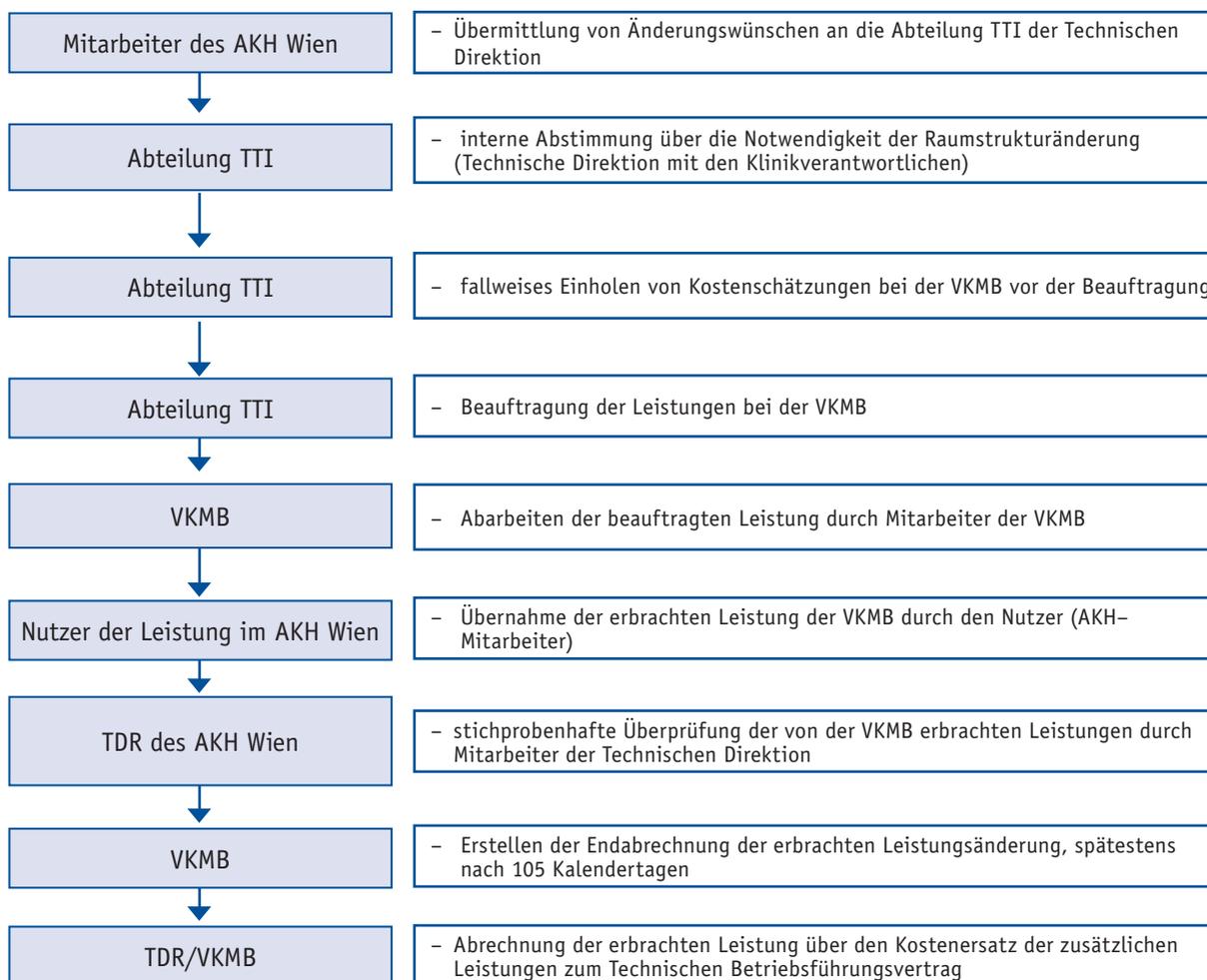
Er empfahl dem AKH Wien, die Erfüllung von Behördenauflagen, die den Totalübernehmervertrag betreffen, aus dem Budget für den Totalübernehmervertrag zu finanzieren.

- 23.3** *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

- 24.1** (1) Die Leistungen der operativen Pauschale des Technischen Betriebsführungsvertrags waren von der VKMB ohne gesonderte Beauftragung zu erbringen. Da die Leistungen zur Raumstrukturänderung nicht Bestandteil der operativen Pauschale waren, bedurfte es für jede dieser Leistungen eines gesonderten Leistungsabrufs.

Die folgende Abbildung zeigt den Prozessablauf bei einem Leistungsabruf in der TTI:

Abbildung 4: Prozessablauf bei einem Leistungsabruf im Geschäftsfeld Technische Infrastruktur



Quelle: RH

(2) Die Nutzer im AKH Wien (= AKH-Mitarbeiter) übermittelten der TTI jährlich rd. 5.000 Wünsche zur „Änderung der Raumstruktur“. Darunter auch Leistungen, wie z.B. zusätzliche Elektroanschlüsse, die, weil sie von der operativen Pauschale des Technischen Betriebsführungsvertrags umfasst waren, ohne gesonderte Beauftragung der VKMB zur Bearbeitung zufließen.

Die klinikinterne Abstimmung über die Notwendigkeit der Raumstrukturänderungen nahm die TTI vor.

Technische Betriebsführung

24.2 Der RH kritisierte, dass teilweise Leistungen, die wegen ihrer Zugehörigkeit zur operativen Pauschale des Technischen Betriebsführungsvertrags von der VKMB ohnehin ohne gesonderte Beauftragung abzuarbeiten waren, als Leistungsabrufe an das Geschäftsfeld TTI herangetragen wurden.

Die Vielzahl der Änderungswünsche über Leistungsabrufe bewirkte einen hohen und zeitintensiven Abstimmungsaufwand in der TTI.

Der RH empfahl dem AKH Wien, den gesamten Prozess des Leistungsabrufs in der TTI neu zu strukturieren, um den administrativen Aufwand zu verringern und das Budget besser überwachen zu können.

24.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde der Prozess der Leistungsabrufe im Zuge der Umsetzung der neuen Struktur mit der verbundenen Prozessüberarbeitung neu gestaltet. Insbesondere sei hier die Abgrenzung zu den Leistungen der operativen Pauschale (Anti-Claimmanagement) verstärkt zu verankern. Die ersten punktuellen Maßnahmen hinsichtlich Kostenschätzungen bzw. Abwicklung von Schadensfällen seien im August 2013 bereits gesetzt worden.*

25.1 Der Technische Betriebsführungsvertrag ermöglichte es der Technischen Direktion, Dritte mit der Leistungserbringung der Raumänderungsstruktur zu beauftragen. Laut Technischer Direktion machte sie davon nur in zwei Fällen Gebrauch, weil gemäß Technischem Betriebsführungsvertrag die Dokumentation im Anschluss an die Leistungserbringung durch Dritte kostenpflichtig von der VKMB durchgeführt werden musste.

25.2 Der RH empfahl dem AKH Wien, die vertraglich eingeräumte Möglichkeit, Dritte mit der Leistungserbringung zu beauftragen, verstärkt einzusetzen, um auch das Potenzial des Wettbewerbs zu erschließen. Der Wettbewerb sollte trotz kostenpflichtiger Dokumentation zu einer Reduktion der Leistungsentgelte führen.

25.3 *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

26.1 Die Technische Direktion gab vor der Durchführung der Raumstrukturänderungen nur in Ausnahmefällen Kostenvoranschläge bei der VKMB in Auftrag, weil diese gemäß Technischem Betriebsführungsvertrag selbst im Auftragsfall bezahlt werden mussten. Die Kosten für die Kostenvoranschläge durch die VKMB lagen überwiegend bei rd. 2 % der Auftragssumme.

Leistungsabrufe ohne vorausgehende Kostenvoranschläge wurden nach Aufwand abgerechnet, was zu schwer kontrollierbaren und fallweise zu hohen, nicht marktüblichen Kosten führte (z.B. Änderung Türanschläge, Steckdosenverlegung, Wärmedämmung). Reklamationen, die die TTI bei der VKMB diesbezüglich einbrachte, blieben in vielen Fällen unbeantwortet.

26.2 Der RH kritisierte die Vereinbarung im Technischen Betriebsführungsvertrag, wonach Kostenvoranschläge selbst im Auftragsfall zu bezahlen waren. Der RH bemängelte, dass das AKH Wien Leistungen ohne vorausgehende Kostenvoranschläge abrief und damit hohe Kosten bei der Abrechnung nach Aufwand in Kauf nahm.

Er empfahl dem AKH Wien, sämtliche Leistungsabrufe nur mit Kostenvoranschlag zu beauftragen. Die Geltendmachung der Kosten für die Erstellung der Kostenvoranschläge sollte dabei über Zuschläge zur Auftragssumme erfolgen, um den administrativen Aufwand zu minimieren.

Weiters empfahl der RH dem AKH Wien, die offenen Reklamationen zu Abrechnungen von Leistungsabrufen mithilfe der technischen Bewertung der Externen Begleitenden Prüfung abzurechnen.

26.3 *Betreffend Kostenvoranschläge sei laut Stellungnahme der Stadt Wien eine diesbezügliche Anweisung bereits vor Dienstantritt des neuen Technischen Direktors erfolgt. Seit November 2013 erfolge die Erarbeitung eines Prozederes, um für Klein- und Kleinst-Leistungsabrufe eine vernünftige Vorgehensweise zu finden. Hinsichtlich der Geltendmachung der Kosten für die Erstellung der Kostenvoranschläge werde mit der VKMB gleichfalls ein Prozedere entwickelt.*

Die Empfehlung des RH, offene Reklamationen zu Abrechnungen von Leistungsabrufen mithilfe der technischen Bewertung der Externen Begleitenden Prüfung abzurechnen, werde im Einzelfall umgesetzt.

Technische Betriebsführung

27.1 (1) Im Zuge der Fertigstellung der abgerufenen Leistung zur Raumstrukturänderung hatte der Nutzer die Leistung auf dem SAP CS-Arbeitsauftrag mit seiner Unterschrift zu bestätigen. Die Technische Direktion prüfte stichprobenweise die Umsetzung der beauftragten Leistungen. Nach einvernehmlicher Festlegung zwischen AKH Wien und VKMB hatte die VKMB die Endabrechnung für jeden Leistungsabruf spätestens 105 Kalendertage nach der nutzerseitigen Bestätigung der Leistungserbringung zu erstellen. Mit der Endabrechnung war der Leistungsabruf technisch und wirtschaftlich abgeschlossen.

Der Betrag wurde der VKMB nach Bestätigung durch den Nutzer – und damit vor Vorliegen der Endabrechnung – gutgeschrieben.

(2) Die Technische Direktion legte dem RH insgesamt 1.972 nicht endabgerechnete Leistungsabrufe vor, die bis ins Jahr 1999 zurückreichten. Diese offenen Leistungsabrufe beliefen sich auf 1,93 Mio. EUR.

27.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Frist von 105 Kalendertagen für die Endabrechnung in 1.972 bis ins Jahr 1999 zurückreichenden Fällen nicht eingehalten wurde.

Er empfahl dem AKH Wien, bei offenen Leistungsabrufen den Stand der Leistungserbringung zu überprüfen. Abgearbeitete Leistungsabrufe wären im Zuge dieser Prüfung endabzurechnen, für nicht erbrachte Leistungen wären Gutschriften einzufordern.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das AKH Wien der VKMB den Kostenersatz vor Vorliegen der Endabrechnung gutschrieb. Er empfahl dem AKH Wien, dafür zu sorgen, dass erst mit vorliegender Endabrechnung der Betrag freigegeben wird.

27.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei diesem Prozess seit Juli 2013 wieder verstärkt Augenmerk geschenkt worden. Die Umsetzung aller Leistungsabrufe der Vergangenheit würde jedoch schon aus budgetären Gründen nicht bis zum Jahresende 2013 möglich sein. Zusätzlich sei mit Oktober 2013 die Vorgabe erfolgt, sämtliche noch offenen Leistungsabrufe hinsichtlich des Bedarfs zu evaluieren und dementsprechend nach Priorität abzarbeiten.*

Die Empfehlung des RH, die Zahlungsfreigabe erst mit vorliegender Endabrechnung freizugeben, werde umgesetzt.

Technikflächen im
AKH Wien

28.1 (1) Das AKH Wien wies zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Nettoraumfläche von 898.886 m² auf. Die Technikflächen betragen 84.881 m² (gemäß der Systematik der VDI 2050) bzw. rd. 10 % der Nettoraumfläche.

(2) Im Hinblick darauf, dass die Fertigstellung des AKH Wien (Restfertigstellung gemäß Totalübernehmervertrag) im Jahr 2012 und damit erst rd. 54 Jahre nach Planungsbeginn erfolgte, konnte der Bestand der Technikflächen am gesamten Areal des AKH Wien nicht nach dem Stand der Technik bewertet werden. Dies deshalb, weil Anlagen aus der Zeit der Errichtung des AKH Wien wesentlich größere Flächen in Anspruch nahmen. Viele Anlagen bzw. Anlagenteile werden in den nächsten Jahren laut VKMB und Externer Begleitender Prüfung am Ende ihrer Lebensdauer angekommen sein. Dieser Umstand wird eine Reinvestition und vielfach ein Reengineering¹² unumgänglich machen.

Die in der folgenden Tabelle dargestellten Flächen stellen den ermittelten Technikflächenbedarf nach heutigem Stand der Technik dar:

Tabelle 7: Flächenbedarf für Haustechnik (HT) nach VDI 2050	
Bereich	Fläche in m²
Schächte für HT (m ²) Ansatz 3 %	24.676
Sanitärtechnik	650
Sprinkleranlagen	5.620
Heizungstechnik	2.385
raumluftechnische Anlagen	11.070
Kältetechnik	1.371
Elektrotechnik	4.152
Kältetechnik für thermische Bauteilaktivierung	1.267
Elektrotechnik für thermische Bauteilaktivierung	3.313
Gesamtsumme	54.504

Quellen: AKH Wien; Berechnung RH (gemäß VDI 2050)

¹² grundlegende Umgestaltung eines Prozesses oder Ablaufs, die besonders auf Effizienz und Flexibilisierung zielt

Technische Betriebsführung

Der Technikflächenbedarf im AKH Wien lag nach heutigem Stand der Technik bei rd. 54.500 m².¹³ Diese Betrachtung zeigt, dass bei den Technikflächen eine Flächenreserve von 36 % der Gesamttechnikflächen vorlag.

- 28.2** In Anbetracht der in den nächsten Jahren notwendig werdenden Reinvestitionen empfahl der RH dem AKH Wien die Erstellung eines Masterplans, um die durch den technischen Fortschritt entstehenden freien Flächen einer anderen Nutzung zuführen zu können.

Aus Sicht des RH war ein Reengineering der Anlagen bzw. der Anlagenflächen unumgänglich, um langfristig eine wirtschaftliche Betriebsführung gewährleisten zu können. Da vorhandene Technikflächen nur in Ausnahmefällen einer anderen Nutzung zugeführt werden können, empfahl der RH dem AKH Wien, die vorhandenen Technikflächen für die haustechnische Versorgung von zukünftig neu zu errichtenden Gebäuden zu verwenden. Dadurch könnten bei Neubauten Technikflächen eingespart werden.

- 28.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die Maßnahme zur Erstellung eines Baulichen Masterplans im Juli 2013 gestartet worden. Auf Basis der Leistungs- und Strukturentwicklung des Regionalen Strukturplans Gesundheit (RSG) 2012 mit Planungshorizont bis 2020 sei für das AKH Wien eine Planung zur Umsetzung in Flächen erfolgt. Der eigentlichen Baulichen Masterplanung für das AKH Wien sei seit Mitte Juli 2013 eine mehrmonatige Vorphase vorgeschaltet worden, die die Qualität und Inhalte der notwendigen Input-Daten untersucht habe.*

Der Bauliche Masterplan für das AKH Wien sei in eine Vielfalt unterschiedlicher Planungsaktivitäten integriert, die zum Ziel hätten, das Krankenhauswesen der Stadt Wien und die Universitätsmedizin auf die Anforderungen der Zukunft auszurichten. In dieser Situation seien die unterschiedlichen Aktivitäten in den eingesetzten Gremien aufeinander abzustimmen, so dass die gegenseitig notwendigen Informationen in ihrem Genauigkeitsgrad abgestimmt und zeitlich koordiniert werden können.

Aufbauend auf die Medizinische Masterplanung seien für die Erstellung des endgültigen Baulichen Masterplans auch die Bereiche Logistik und

¹³ Dabei wurden die Flächen für Schächte, Sanitärtechnik, Sprinkleranlagen, Heizungstechnik, Raumluftechnik, Kältetechnik und Elektrotechnik jeweils mit der oberen Grenzkurve berücksichtigt. Analog wurden Flächen für Kälte- und Elektrotechnik für die thermische Bauteilaktivierung flächendeckend in die Betrachtung miteingerechnet, obwohl diese Technik im AKH Wien nur sehr vereinzelt angewandt wurde. Diese Betrachtungsweise stellt aber einen guten Ausgleich für die Mitberücksichtigung des installierten Transportsystems dar.

Technik durch entsprechende übergeordnete Planungen zu evaluieren und in die Gesamtplanung zu integrieren.

Die vom RH dargelegten Einsparungen im Bereich der Haustechnikflächen würden im Rahmen der Baulichen Masterplanung mit Berechnung hinterlegt werden. Die potenzielle Verwendung dieser Technikflächen für mögliche Neubauten sei umzusetzen, wobei hier auf die Zielsetzung des Baulichen Masterplans hingewiesen werden müsse, welcher die Reduktion von baulichen Strukturen außerhalb des zentralen Gebäudes verfolge.

Energiemanagement

29.1 (1) Die Leistung Energiemanagement war Bestandteil des Technischen Betriebsführungsvertrags. Die VKMB erstellte ab dem Jahr 1995 einen jährlich fortgeschriebenen Energiebericht über die durchgeführten Optimierungen im Anlagenbetrieb. Der Energiebericht stellte den Energieverbrauch, die Energieflüsse, Preise und Kosten für das AKH Wien dar. Die Aufnahme der Energieverbrauchsdaten erfolgte mit 612 Medienzählern. Der Energiebericht stellte einen Überblick über die durchgeführten Optimierungen der letzten Jahre dar. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag dem RH der Energiebericht 2010 vor.

Das AKH Wien hatte keinen originären Überblick über die Energieverbrauchsdaten.

(2) Das AKH Wien war seit 2003 ein Klimabündnisbetrieb¹⁴ und damit zur Reduktion von Schadstoffen verpflichtet. Die klimabereinigten CO₂-Emissionen lagen 1996 beim Vollbezug des AKH Wien bei rd. 145.100 t CO₂ und sanken bis Ende 2011 auf rd. 126.400 t CO₂. Ausgehend vom Verbrauch aus dem Vollbezugsjahr 1996 betrug die klimabereinigte CO₂-Emissionsreduktion mit Ende 2011 12,9 %.

29.2 Der RH anerkannte sowohl die Dokumentation der durchgeführten Optimierungen im Anlagenbetrieb als auch die vorhandenen technischen Möglichkeiten zur Datenerfassung (612 Medienzähler). Diese Daten stellten nach Ansicht des RH eine gute Basis für ein Energiemanagementsystem dar.

Der RH empfahl dem AKH Wien als Bauherr, die gute Datenlage für die Entwicklung eines Energieeffizienzprogramms zu nutzen.

29.3 *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

¹⁴ Ein Klimabündnisbetrieb ist ein Betrieb, der Mitglied im Klimabündnis – einem europäischen kommunalen Klimaschutz-Netzwerk – ist und das Ziel der Verringerung von klimaschädlichen Emissionen verfolgt.

Technische Betriebsführung

Kälteerzeugung im
AKH Wien

Kapazität zur Kälteerzeugung

- 30.1** Die Kälteerzeugung des AKH Wien erfolgte bis 2009 in einer am Standort befindlichen Kältezentrale. Diese bestand aus mehreren Kältemaschinen (sowohl Kompressions- als auch Absorptionskältemaschinen) mit einer Gesamtkälteleistung von 54 MW. Die installierte Rückkühlleistung mit Kühltürmen samt Verrohrung (GFK-Rohrleitung) für die Kältemaschinen wurde auf rd. 38 MW ausgelegt und gebaut. Aufgrund der Differenz zwischen Kühlleistung und Rückkühlleistung konnten nicht alle Kältemaschinen gleichzeitig betrieben und die nominell am Papier verfügbare Kälteleistung von 54 MW nur zu rd. 60 % ausgenutzt werden.
- 30.2** Der RH kritisierte, dass sowohl die installierten Rückkühlanlagen als auch die GFK-Verrohrung so dimensioniert waren, dass nicht alle Kältemaschinen gleichzeitig betrieben werden konnten und das Kälteerzeugungspotenzial zu rd. 40 % ungenutzt blieb.

Entscheidung für Fernkälte

- 31.1** (1) Durch die Restfertigstellung des AKH Wien erwartete die Technische Direktion laut Totalübernehmervertrag einen zusätzlichen Kälteleistungsbedarf.¹⁵ Zu dessen Deckung und zur Aufrechterhaltung der technischen Versorgungssicherheit des AKH Wien vereinbarten die Stadt Wien und der Bund im Totalübernehmervertrag (Februar 2006) die Anschaffung einer weiteren Kältemaschine.

(2) Im Dezember 2006 brachte das AKH Wien im Projektausschuss der ARGE AKH allerdings eine Leistungsadaption¹⁶ ein: Danach sollte die Bereitstellung der erforderlichen Kälteleistung durch Bezug von Fernkälte, nicht durch Eigenerzeugung mittels Kältemaschinen inklusive Anschaffung einer zusätzlichen Kältemaschine realisiert werden. Dies deshalb, weil die Fernkälte Kostenvorteile gegenüber der Eigenerzeugung habe.

Der Projektausschuss genehmigte im Mai 2007 die Leistungsadaption Fernkälte unter der Bedingung, dass bis zum Ende des 2. Quartals 2007 alle Genehmigungen zur Errichtung durch den Anbieter herbeigeführt werden.

¹⁵ Dieser trat, wie aus dem Energiebericht der VKMB zu entnehmen war, letztlich nicht ein, weil im Bereich der Raumklimatisierung effizienzsteigernde Maßnahmen durchgeführt wurden.

¹⁶ Vertragsänderungen zum Totalübernehmervertrag wurden Leistungsadaptionen genannt.

(3) Die betriebswirtschaftliche Betrachtung der VMT vom Dezember 2006 ergab Ausgabenvorteile des Fernkälteprojekts gegenüber der Eigenerzeugung ab dem Jahr 2022.

Demgegenüber ging eine gutachterliche Stellungnahme der Externen Begleitenden Prüfung vom Dezember 2006 bei statischer Betrachtung von einem 4 %igen Kostennachteil aus. Auch werde laut Externer Begleitender Prüfung aufgrund von günstigen Indexierungen der Energiepreise und bei Annahme von weiter steigenden Strompreisen der Break-even-Point im Jahr 2010 zu erreichen sein.

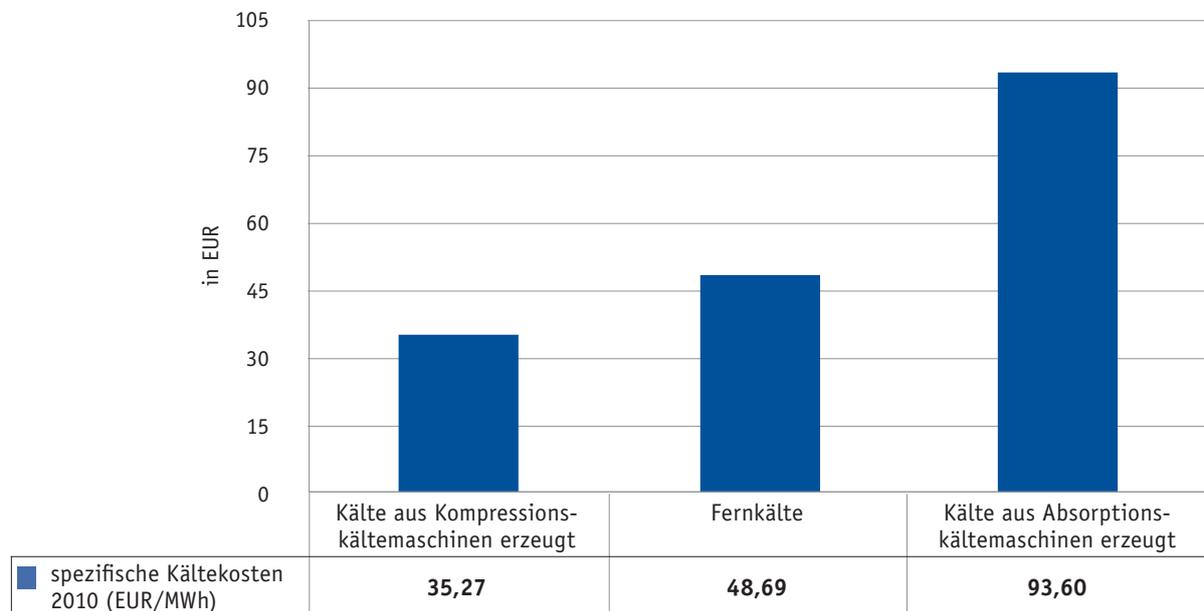
Eine von der VKMB im Jahr 2006 in Auftrag gegebene Studie¹⁷ kam zum Schluss, dass der angebotene Fernkältepreis zu keinem Kostenvorteil gegenüber der Eigenerzeugung mittels Kompressionskältemaschinen führen würde. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen zeigten, dass erst ab einem Strompreis von mehr als 120 EUR/MWh und bei gleichbleibendem Fernkältepreis (Preisbasis 2004) ein Kostenvorteil zugunsten der Fernkälte entstehen würde, wobei selbst stark steigende Strom- und Gaspreise die wirtschaftliche Situation nicht ändern würden, da der Fernkältepreis an dessen Index (Energiepreisindex) gebunden war.

Die folgende Abbildung vergleicht, nach einer Auswertung des RH, für das Jahr 2010 die Kosten der Kälteerzeugung aus Kompressions- bzw. Absorptionskältemaschinen und aus Fernkälte:

¹⁷ Technische Universität Wien, Institut für Thermodynamik und Energiewandlung vom 16. Oktober 2006

Technische Betriebsführung

Abbildung 5: Spezifische Kältekosten 2010



Quellen: Energiebericht 2010; Auswertung RH

Nach den Auswertungen des RH war die Eigenerzeugung mit den vorhandenen Kompressionskältemaschinen die kostengünstigste Möglichkeit, das AKH Wien mit Kälte zu versorgen. Der Kostenvorteil belief sich gegenüber der Fernkälte auf 13,42 EUR/MWh.

(4) Gemäß der in der Studie aus 2006 enthaltenen Anregung verzichtete das AKH Wien ab dem Jahr 2010 aus Kostengründen auf eine Kälteversorgung mittels Absorptionskältemaschinen.

31.2 (1) Der RH kritisierte die Entscheidung, das AKH Wien mit Fernkälte zu versorgen, weil die Eigenversorgung mit Kompressionskältemaschinen nachhaltig wirtschaftlicher wäre. Den Wirtschaftlichkeitsberechnungen der VMT lagen unrealistische Annahmen betreffend Strom- und Fernkältepreis zugrunde.

Der RH empfahl dem AKH Wien, den spezifischen Fernkältepreis mit dem Lieferanten neu zu verhandeln und sich dabei an den Kosten der Eigenerzeugung von 35,27 EUR/MWh zu orientieren.

(2) Der RH begrüßte, dass das AKH Wien ab dem Jahr 2010 von einer Kälteerzeugung mittels Absorptionskältemaschinen aus Kostengründen Abstand nahm.

31.3 *Die Stadt Wien sagte entsprechende Verhandlungen zu.*

GFK-Verrohrung der Rückkühlanlagen

32.1 (1) Die Entscheidung, das AKH Wien zukünftig mit Fernkälte zu versorgen, war von der Entscheidung um die Erneuerung der GFK-Verrohrung der Rückkühlanlagen mitbestimmt: Für den ausschließlichen Einsatz von Fernkälte zur Erbringung der Kälteleistung wären die Rückkühlanlagen samt Verrohrung am Gelände des AKH Wien nicht erforderlich.¹⁸

(2) Am 12. Dezember 2006, rund fünf Monate vor der Entscheidung des Projektausschusses, auf Fernkälte umzustellen, schrieb die VMT in ihrem Bericht¹⁹, dass bei Eigenerzeugung genügend Leistungsreserven für die Kälteleistung für weitere Ausbauten am AKH Wien-Gelände vorhanden wären, jedoch nur bei Aufrechterhaltung aller Rückkühlanlagen samt GFK-Verrohrungen. Für die Beibehaltung des Systems der Kälteerzeugung durch Kältemaschinen waren daher laut VMT die Aufrechterhaltung des Bestands an Rückkühlanlagen und damit die Sanierung der GFK-Verrohrung unumgänglich.

(3) Ein Gutachten der Externen Begleitenden Prüfung vom 19. Dezember 2006 bescheinigte das baldige Ende der Lebensdauer – nach 22 Einsatzjahren – der bestehenden GFK-Verrohrung zu den Rückkühlanlagen. Zur Erneuerung der GFK-Verrohrung legte die VKMB dem AKH Wien im Dezember 2006 eine Kostenschätzung von 5,50 Mio. EUR vor.

Im Entwurf der Reinvestitions- und Investitionsplanung der VKMB mit Stand 19. Juli 2012 beliefen sich die Schätzkosten zur Erneuerung der GFK-Verrohrung auf 6,50 Mio. EUR. Bei Nichtdurchführung der Reinvestition wären – so die VKMB im Jahr 2012 – zur frühzeitigen Erkennung von möglichen Leitungsschäden periodische Kontrollgänge durchzuführen und zur Unterstützung ein Sachverständiger beizuziehen. Den Aufwand für die Kontrollgänge samt Sachverständigen schätzte die VKMB auf 30.000 EUR p.a.

(4) In seiner Systementscheidung zur teilweisen Umstellung auf Fernkälte im Mai 2007 ging der Projektausschuss von einem Aufwand in Höhe von 945.000 EUR für die Implementierung des Systems Fernkälte aus (siehe TZ 34) und – weil das System Fernkälte Rückkühlanlagen grundsätzlich nicht benötige – vom Entfall des Aufwands für die Reinvestition GFK-Verrohrung in Höhe von 5,50 Mio. EUR. Dabei unbe-

¹⁸ Letztlich arbeitete das AKH Wien mit beiden Systemen: Die Fernkälte deckte den Grundbedarf an Kälteleistung ab, die Eigenleistung die zu bestimmten Tageszeiten auftretenden Spitzen.

¹⁹ Restfertigstellung AKH Wien gemäß TÜV Teil 13, Technische Versorgungssicherheit

Technische Betriebsführung

rücksichtigt blieb der Bericht der VMT vom Dezember 2006, der die Aufrechterhaltung aller Rückkühlanlagen samt Verrohrungen vorsah.

- 32.2** (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die Lebensdauer der GFK-Verrohrung von rd. 22 Jahren sehr kurz war, zumal die einschlägige Fachliteratur²⁰ von einer Lebensdauer von mehr als 50 Jahren ausging. Eine derart ausgeprägte Abweichung von der einschlägig erwartbaren Lebensdauer wäre nach Ansicht des RH in Ausführungsmängeln oder Betriebsfehlern grundgelegt.

Er empfahl dem AKH Wien, diesen Umstand hinsichtlich Auslegungs-, Ausführungs- oder Betriebsfehler genauer zu untersuchen und als Mangel beim damaligen Auftragnehmer zu rügen.

(2) Der RH kritisierte neuerlich die Systementscheidung zur Umstellung auf Fernkälte. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung beinhaltete unrealistische Annahmen betreffend Strom- und Fernkältepreis (siehe TZ 31), was zu falschen Schlussfolgerungen und letztlich zur falschen Entscheidung führte. Der Projektausschuss war zudem bei der Systementscheidung trotz Vorliegens des Berichts der VMT, der eine Weiternutzung aller Rückkühlanlagen samt GFK-Verrohrungen zusätzlich zur Fernkälte als unabdingbar darstellte, vom Entfall des Aufwands für die Reinvestition GFK-Verrohrung ausgegangen.

- 32.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde die Untersuchung der Ursachen für die im Vergleich zur einschlägigen Fachliteratur sehr kurze Lebensdauer der GFK-Verrohrung durchgeführt und gegebenenfalls eine entsprechende Mängelrüge eingebracht werden.*

Eigenständige Fernkälte-Rohrleitung

- 33.1** (1) Im Angebot zur Fernkälteversorgung vom Juli 2007 bestätigte der Anbieter (und spätere Auftragnehmer) dem AKH Wien, dass die bestehende Rohrleitung, welche in der Heizperiode das Heißwasser der Fernwärme transportierte, in der Kühlperiode für den Transport des Kaltwassers für Kühlzwecke verwendet werden könne.

(2) Im Zuge der technischen Bestandsaufnahme vom Juli 2008 stellte der Anbieter der Fernkälte hingegen die Notwendigkeit zur Adaptierung der Rohrleitung dar. Die Kosten hierfür schätzte er auf mehr als 1,00 Mio. EUR.

²⁰ Günter Wossog (2008), Handbuch Rohrleitungsbau, 3. Auflage

Alternativ wurde im Rahmen der Bestandsaufnahme im Juli 2008 auch die Errichtung einer eigenständigen Rohrleitung für Fernkälte (Kälteleitung), unabhängig von der Rohrleitung für Fernwärme, erörtert und von beiden Seiten als beste Lösung erachtet.

Laut Angaben des Anbieters der Fernkälte bei der Bestandsaufnahme seien in der Angebotsphase weder der notwendige Umbau der bestehenden Rohrleitung noch die Errichtung einer eigenständigen Kälteleitung für Fernkälte geplant oder budgetiert gewesen.

(3) Das AKH Wien entschied sich am 1. Oktober 2008 aus Gründen der Betriebssicherheit für die Neuerrichtung einer eigenständigen Kälteleitung. Die Kosten wurden auf 670.000 EUR geschätzt. Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung – ebenfalls 1. Oktober 2008 – war die Finanzierung der eigenständigen Kälteleitung (bspw. aus den indikativen Mitteln oder durch Sondermittel der Stadt Wien) noch Gegenstand einer internen Klärung der Stadt Wien.

Letztlich wurde der Bau der eigenständigen Kälteleitung aus den indikativen Mitteln bedeckt. Die „Indikative Maßnahme Installation Fernkälte AKH“ wurde mit 1,58 Mio. EUR abgerechnet und lag damit beim nahezu 2,5-Fachen der der Entscheidung im Oktober 2008 grundgelegten geschätzten Kosten.

33.2 (1) Die Entscheidung, aus Gründen der Versorgungssicherheit eine eigenständige, von der Rohrleitung zur Fernwärme unabhängige Kälteleitung zu installieren, war für den RH nachvollziehbar.

Nicht nachvollziehbar war jedoch, warum der Anbieter (und spätere Auftragnehmer) die bestehende Rohrleitung als zur Nutzung für Kühlzwecke geeignet bestätigt hatte. Technisch war zu jedem Zeitpunkt davon auszugehen, dass diverse Anpassungen an der bestehenden oder die Errichtung einer neuen Rohrleitung notwendig waren.

Er empfahl dem AKH Wien, die Bestätigung der Machbarkeit des Auftragnehmers auf ihre Rechtswirksamkeit zu überprüfen und sich gegebenenfalls am Anbieter der Fernkälte schadlos zu halten.

(2) Der RH kritisierte, dass die Finanzierung der Kälteleitung zum Zeitpunkt der Auftragserteilung ungeklärt war und nachträglich aus den indikativen Mitteln getragen wurde. Diese Budgetmittel sollten durch Effizienzsteigerungen frei werden und zweckgebunden für lebensdauererlängernde Maßnahmen, technische Optimierungen oder weiterführende Gebäudesubstanzerhaltungen eingesetzt werden (siehe TZ 18). Der Bau der eigenständigen Kälteleitung stellte weder eine Effizienz-

Technische Betriebsführung

steigerung dar noch diene der Bau der Kälteleitung einer lebensdauererlängernden Maßnahme, einer technischen Optimierung oder einer weiterführenden Gebäudesubstanzerhaltung.

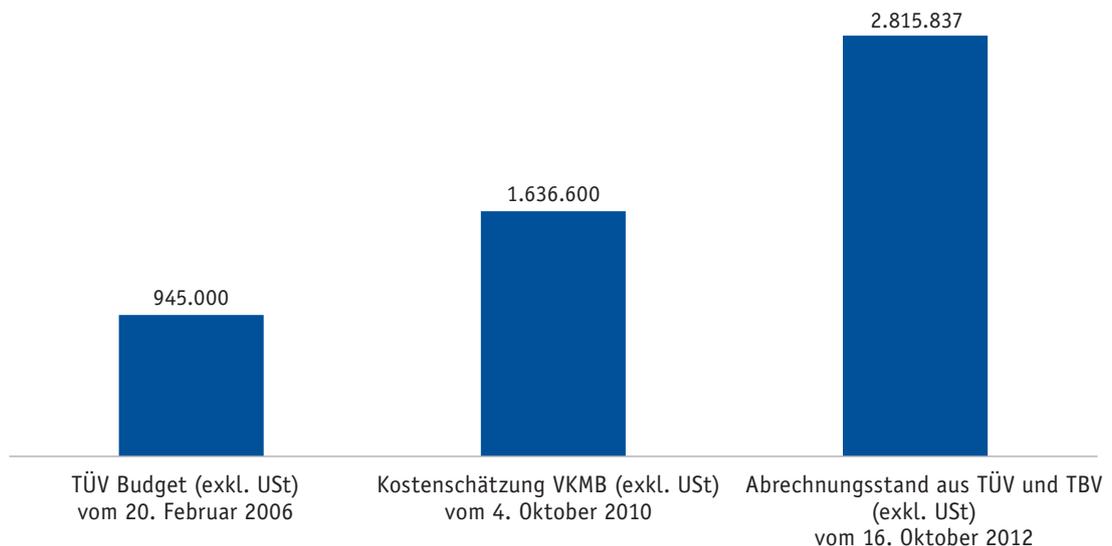
33.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde auf Basis des Prüfungsergebnisses des RH eine nochmalige Aufarbeitung der Investitionsentscheidung und gegebenenfalls eine Verhandlung mit dem Anbieter der Fernkälte zur Schadensentschädigung erfolgen.*

Kostenentwicklung Fernkälte

34.1 (1) Zur Finanzierung der Leistungsadaption Fernkälte sah der Projektausschuss bei seiner Genehmigung im April 2007 die Überführung von 945.000 EUR aus dem Budget Totalübernehmervertrag in das Budget Technischer Betriebsführungsvertrag vor.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Investitionskostenentwicklung der Leistungsadaption Fernkälte:

Abbildung 6: Investitionskostenentwicklung Fernkälte (in EUR)



Quellen: AKH Wien; Auswertung RH

Die dem AKH Wien vorgelegte Kostenschätzung der VKMB überstieg die 945.000 EUR deutlich und belief sich auf 1,64 Mio. EUR. Diese Kostenschätzung war, obwohl die Umstellung auf Fernkälte bereits mit 1. Oktober 2007 umgesetzt wurde, mit 4. Oktober 2010 datiert.

(3) Zusätzlich zu den von der VKMB geschätzten 1,64 Mio. EUR fielen seit 1. Oktober 2007 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung für die Umstellung auf Fernkälte Kosten von 1,18 Mio. EUR an. Hauptverantwortlich für die Kostensteigerung war die zusätzliche – von der Rohrleitung für Fernwärme unabhängige – Rohrleitung für Fernkälte mit rd. 670.000 EUR, welche ursprünglich nicht im Projekt enthalten war (siehe TZ 33).

Die Gesamtinvestitionssumme belief sich bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung auf 2,82 Mio. EUR, was gegenüber dem ursprünglichen Projektbudget aus dem Totalübernehmervertrag eine Steigerung um 1,87 Mio. EUR bedeutete. Von den 2,82 Mio. EUR wurden 1,58 Mio. EUR aus den indikativen Mitteln des Technischen Betriebsführungsvertrags finanziert.

34.2 Der RH kritisierte abermals, dass die dem Projektausschuss zur Entscheidung vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung unrealistische Annahmen (siehe TZ 32) beinhaltete und damit zu falschen Schlussfolgerungen sowie zu einer falschen Entscheidung führte.

Im Hinblick auf die Kostensteigerungen um rd. 1,87 Mio. EUR (von 945.000 EUR auf 2,82 Mio. EUR, das waren 298 %), welche aus den indikativen Mitteln bezahlt wurden, wiederholte der RH seine Kritik (TZ 33), dass der Bau der zusätzlichen Rohrleitung für Fernkälte keine effizienzsteigernde Maßnahme war, weil weder eine Effizienzsteigerung vorlag noch der Bau der Kälteleitung einer lebensdauer verlängernden Maßnahme, einer technischen Optimierung oder einer weiterführenden Gebäudesubstanzerhaltung diene.

Der RH bemängelte weiters, dass die Kostenschätzung erst rund drei Jahre nach Projektbeginn dem AKH Wien vorgelegt wurde.

Technische Betriebsführung

Gesamteinschätzung **35.1** Zusammenfassend stellte der RH bei der Technischen Betriebsführung folgende Beanstandungen und folgendes Verbesserungspotenzial fest:

- Zur Nutzung der vereinbarten Implementierung eines SAP-basierenden Controllingsystems schuf das AKH Wien weder die technischen noch die personellen Rahmenbedingungen (TZ 12).
- Die Überweisung des Jahresbudgets des Technischen Betriebsführungsvertrags erfolgte bereits am 15. Jänner des Jahres und schwächte damit die Stellung des Auftragnehmers. Die Abrechnung zusätzlicher Leistungen wurde komplexer und intransparenter (TZ 17).
- Das Qualitätsstandardhandbuch wurde erst ein Jahr nach dem angepeilten Termin freigegeben und seither nicht weiterentwickelt (TZ 20).
- Für den vom AKH Wien initiierten Leistungsabruf Medizintechnik lag keine Berechnung zur Darstellung der Kosten-Nutzen-Relation vor (TZ 21).
- Die von der VKMB abgerechneten Leistungen der VKMB-seitigen Nutzung des Objekts Spitalgasse 23 unterlagen keiner Kontrolle durch das AKH Wien (TZ 22).
- Das Budget für Leistungsabrufe des Geschäftsfeldes Technische Infrastruktur (TTI) wurde auch für Mängelbehebungen von Projekten des Totalübernehmervertrags herangezogen (TZ 23).
- Die Vielzahl der Änderungswünsche verursachte einen hohen Abstimmungsbedarf (TZ 24).
- Die Leistungsabrufe erfolgten teilweise ohne Kostenvoranschläge. Weiters hielt die VKMB die Frist von 105 Kalendertagen für die Endabrechnung nicht ein (TZ 26, 27).
- Bei den Technikflächen des AKH Wien lag eine Flächenreserve – nach heutigem Stand der Technik – von rd. 36 % vor (TZ 28).
- Die Dimensionierung der Rückkühlanlage führte zu einer Reduktion der verfügbaren Kälteleistung auf lediglich 60 % der möglichen Gesamtkälteleistung von 54 MW (TZ 30).

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

- Die beim Projekt Fernkälte dem Projektausschuss zur Entscheidung vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung beinhaltete unrealistische Annahmen u.a. bei der eigenständigen Fernkälte-Rohrleitung, die zu falschen Schlussfolgerungen und zu einer falschen Entscheidung führten (TZ 31 bis 33).
- Das ursprüngliche Budget für das Projekt Fernkälte von 945.000 EUR konnte nicht eingehalten werden: Im Oktober 2012 belief sich die Abrechnungssumme auf 2,82 Mio. EUR (TZ 34).

35.2 Der RH verwies daher auf seine Empfehlungen in den TZ 12, 14, 15, 17 und 21 bis 34.

Umsetzung von Projekten

36 (1) Zur Beurteilung der Qualität und Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Technische Direktion überprüfte der RH – neben der Abwicklung der Technischen Betriebsführung – die Projekte Tiefparkgarage und den Neubau des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten.

Das Projekt Tiefparkgarage bestand aus mehreren Teilprojekten, die aus Mitteln der Technischen Betriebsführung sowie der Paktierten Investitionen, durch Auflösung von Rücklagen und durch ein Vorfinanzierungsmodell finanziert wurden. Die Aufgaben der begleitenden Kontrolle für Teilprojekte der Paktierten Investitionen übernahm die sogenannte „Begleitende Kontrolle Paktierte Investitionen“.

Der Neubau des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten wurde mit den Mitteln der Paktierten Investitionen nach erfolgter Umschichtung von Finanzmitteln der Restfertigstellung finanziert. Die Begleitende Kontrolle für das Projekt übernahm ebenfalls die Begleitende Kontrolle Paktierte Investitionen.

(2) Die folgende Tabelle zeigt im Überblick die vom RH vorgefundenen Mängel:

Umsetzung von Projekten

Tabelle 8: Übersicht über die Mängel bei der Projektrealisierung		
Themenbereich	Tiefparkgarage	Kinderoperationszentrum
Projektentwicklung	– fehlende Gesamtbetrachtung des Projekts (kein Gesamtkonzept für Sanierung) (TZ 42)	– unzureichende technische und wirtschaftliche Untersuchung der einzelnen Projektvarianten – unzureichendes Projektmanagement (z.B. fehlende Bauherrnvertretung bei Projektbesprechungen) (TZ 52, 53)
Prognosekosten	– keine umfassende Betrachtung – Erhöhung der Prognosekosten (TZ 42)	– Anstieg der Prognosekosten nach Baufertigstellung – Abweichung zwischen Leistungsinhalt des Honorars und erbrachter Leistung (TZ 54, 56)
Finanzierung	– Fehlen einer rechtzeitigen und verbindlichen Finanzierungsvereinbarung (TZ 44, 45)	– nachteilige Zahlungsmodalität für den Bauherrn (TZ 57)
Leistungsänderungen	– keine zeitnahe Prüfung der Leistungsänderungen – fehlende Übersicht des Bauherrn über Leistungsänderungen (TZ 47 bis 49)	– keine zeitnahe Vorlage und Prüfung der Leistungsänderungen – fehlende Übersicht des Bauherrn über Leistungsänderungen (TZ 58)
Berichtswesen/ Projektcontrolling	– keine umfassende und gesamthafte Darstellung der Problemfelder und ihrer Kostenauswirkungen (TZ 50)	– kein Soll-Ist-Vergleich (Kosten und Termin) – zwei Terminpläne für Projekt (TZ 54, 55)

Quelle: RH

Die Projekte waren aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte, der unterschiedlichen Finanzierungsstruktur und der unterschiedlichen Intensität der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Technische Direktion (z.B. Dokumentation) nicht vergleichbar, so dass sie im Folgenden getrennt und im Aufbau nicht immer deckungsgleich dargestellt werden.

Tiefparkgarage

Allgemeines

37.1 (1) Die Tiefparkgarage wurde in den Jahren 1970 bis 1974 errichtet und 1974 in Betrieb genommen. Die dreigeschoßige Tiefparkgarage umfasste eine Gesamtfläche von 76.400 m² und Parkmöglichkeiten für rd. 2.500 PKW. Im Jahr 2005 festgestellte Schäden führten in der Folge zu umfangreichen Sanierungsmaßnahmen.

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Das Projekt Tiefparkgarage setzte sich aus zwei Projekten zusammen:

- Projekt „Bauliche Sanierung“,
- Projekt „Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenaufgaben)“.

Im Jahr 2012 kam das Projekt „Sanierung Decken über Ebene 04“ hinzu, das im Entwurf für die Reinvestitions-/Investitionsplanung der VKMB vom Juli 2012 erstmals mit Prognosekosten von rd. 8 Mio. EUR veranschlagt wurde.

(2) Der Fertigstellungstermin für das Projekt Tiefparkgarage verschob sich mehrmals:

- vom 31. Dezember 2010 laut der Projektmappe 2.0 der VKMB vom Jänner 2009
- auf Mitte 2011 laut einem Bericht des AKH vom Jänner 2010,
- schließlich auf den 27. September 2013 laut dem im Juni 2011 von der VKMB erstellten Terminplan.

37.2 Der RH kritisierte die gravierende Verschiebung des Fertigstellungstermins und verwies auf seine Empfehlung zu einem nachhaltigen und gesamthaft durchgeplanten Konzept für Sanierungen (TZ 42).

Ablaufplanung und Sanierungserfolg

38.1 Im Mai 2011 erfolgte im Auftrag der VKMB eine Begehung durch ein Ingenieurbüro. Dieses stellte eine Zustandsverschlechterung der Tiefparkgarage fest und belegte diese mit einer Fotodokumentation. Diese wies an mehreren Belegstellen darauf hin, dass „bereits vorgezogen sanierte Deckenstellen erneut größere Aussinterungen²¹ und Feuchtigkeitsstellen aufweisen, was darauf schließen lässt, dass ein kontinuierlicher Wassereintritt durch die Decke geschieht, da der darüber liegende Aufbeton Risse aufweist und somit nicht dicht ist“.

In ihrer Stellungnahme vom 17. September 2012 stellte die Begleitende Kontrolle fest, dass im Zuge von Begehungen diverse Mängel – insbesondere hinsichtlich des Brandschutzes – festgestellt wurden. In der Box 302, Bereich Parkplatz 42, waren demgemäß die Brandabschottungen jeweils zur Ebene oberhalb und unterhalb noch nicht fer-

²¹ Wird erhärteter Beton von Wasser durchströmt (z.B. bei Rissen), wird Kalk in geringen Mengen gelöst und an die Oberfläche transportiert. Dort bildet sich eine Schicht aus Kalziumkarbonat, sogenannte Aussinterungen.

Tiefparkgarage

tiggestellt. Die Begleitende Kontrolle wies darauf hin, dass in Relation zum ursprünglichen Zustand damit eine Verschlechterung des Sicherheitsniveaus vorliege. Sie bewertete die Tatsache, dass brandschutztechnische Maßnahmen in bereits der Nutzung übergebenen Bereichen noch nicht fertiggestellt waren, kritisch.

38.2 Der RH kritisierte vorliegende Mängel in der Ablaufplanung bzw. Durchführung der Sanierungsmaßnahmen, weil

- bereits sanierte Bereiche durch darüber liegende verbliebene Problemstellen neuerlich beschädigt wurden und
- durch Umsetzungsmängel bei der Sanierung das Sicherheitsniveau sogar verschlechtert wurde.

Der RH empfahl dem AKH Wien, dafür Sorge zu tragen, dass künftig in der Ablaufplanung die Beschädigung bereits sanierter Bereiche und eine Verschlechterung des Sicherheitsniveaus vermieden werden, und auch zu prüfen, inwieweit Ansprüche an seine Auftragnehmer gestellt werden können.

38.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde die Empfehlung des RH in zukünftigen Projekten bereits in der Projektentwicklung berücksichtigt. Die Prüfung von allfälligen Schadenersatzansprüchen werde vorgenommen werden.*

Leistungs- und
Kostenzuordnung

Projekt Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen)

39.1 Die folgende Tabelle zeigt die wesentlichen Entwicklungsschritte der Prognosekosten²² im (Teil)Projekt Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen):

²² Eine präzise chronologische Darstellung der baulichen Schritte war mangels vorhandener Daten nicht möglich.



Tiefparkgarage

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**
Tabelle 9: Entwicklung der Prognosekosten des (Teil)Projekts Gewerberechtliche Anlagengenehmigung

Datum	Maßnahme
10. März 2008	Erneuerung der sicherheitstechnischen Anlagen mit 8,02 Mio. EUR beziffert (Behördenauflagen)
1. Juli 2012	neuer Kostenvoranschlag: 9,02 Mio. EUR
5. Oktober 2012	Prognosekosten: 9,90 Mio. EUR

Quellen: AKH Wien; Darstellung RH

Die Projektbeschreibung im Prüfbericht der Begleitenden Kontrolle vom 5. November 2010 definierte den Leistungsinhalt des Projekts „Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen)“ mit der Umsetzung von Behördenvorgaben für eine gewerberechtliche Anlagengenehmigung der Tiefparkgarage und führte dazu erforderliche Maßnahmen im Bereich Lüftung, Brandschutz, Ausbildung von Schleusen etc. an.

Die Begleitende Kontrolle gab im Oktober 2012 zur Kostensituation folgenden Überblick:

- Abrufwert: 8,02 Mio. EUR
- aktuelle Prognose: 9,90 Mio. EUR
- Ist-Kosten: 7,69 Mio. EUR

Die Abteilung Finanz und Betriebswirtschaft des AKH Wien bezifferte – ebenfalls im Oktober 2012 – die Zuzählung mit 9,63 Mio. EUR (inkl. USt) und die Gesamtkosten 1996 bis 2012 mit 10,03 Mio. EUR (inkl. USt). Sie erklärte im November 2012 die Differenz zwischen den beiden Werten damit, dass die VKMB dem Projekt bereits höhere Kosten zugebucht habe, als genehmigt und bezahlt worden seien. Bezüglich Kostenüberschreitung seien entsprechende Unterlagen aktuell in Prüfung bei der Begleitenden Kontrolle.

39.2 Der RH wies kritisch auf die abweichenden Kostenangaben hin und empfahl dem AKH Wien, auf eine zeitnahe Klärung der Berechtigung von Forderungen zu achten und sicherzustellen, dass nur genehmigte Projektkosten vergütet werden.

39.3 *Die Stadt Wien teilte mit, dass für das Projekt „Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen)“ die empfohlene zeitnahe Klärung von Forderungen nicht mehr erfolgen könne. Trotzdem werde bei der Schlussrechnung nochmals die Berechtigung von Forderungen*

Tiefparkgarage

hinterfragt. Eine verstärkte Berücksichtigung dieses Aspekts in der zukünftigen Leistungserbringung der VKMB werde etabliert.

Eine zeitnahe Behandlung von möglichen Projektkostenveränderungen sei die Basis zur Sicherstellung von gerechtfertigten Vergütungen. Zusätzlich sei eine detaillierte Kostenüberprüfung – bis hin zur Überprüfung der Schlusskostenzusammenstellung – ein wesentliches Kriterium für eine adäquate Abrechnung. Dahingehend würden bei diesem Projekt sämtliche noch bestehenden Möglichkeiten genutzt, damit nur die genehmigten Kosten vergütet werden.

Projekt Bauliche Sanierung

40.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die wesentlichen Entwicklungsschritte der Prognosekosten²³ im (Teil)Projekt Bauliche Sanierung:

Tabelle 10: Entwicklung der Prognosekosten des (Teil)Projekts Bauliche Sanierung	
Datum	Maßnahme
Juli 2006	Erstellung der Projektmappe 2.0
21. Jänner 2009	Prognosekosten 3,2 Mio. EUR
4. März 2009	AKH-Mitteilung an VKMB: Kostendeckung der baulichen Sanierung in Höhe von 3,20 Mio. EUR soll aus Mitteln der indikativen Widmung erfolgen
22. März 2010	AKH-Mitteilung an die zuständige Stadträtin: Sanierungskosten betragen rd. 24,90 Mio. EUR
20. Dezember 2011	AKH-Mitteilung an VKMB: für nicht finanzierte Mittel in Höhe von 21,70 Mio. EUR soll ein Anteil von 7 Mio. EUR aus vorhandenen Rücklagen zur Verfügung gestellt werden; die verbleibenden Mittel von 14,70 Mio. EUR würden über die nächsten zehn Jahre an die VKMB im Rahmen des Budgets des Technischen Betriebsführungsvertrags zusätzlich und zweckgewidmet ab 2013 überwiesen
19. September 2012	Information der VKMB an AKH Wien: Steigerung der Kosten für bauliche Sanierung (ohne Oberflächensanierung und Abdichtung oberste Geschoßdecke) von 24,90 Mio. EUR auf 31,50 Mio. EUR

Quellen: AKH Wien; Darstellung RH

²³ Eine präzise chronologische Darstellung der baulichen Schritte war mangels vorhandener Daten nicht möglich.

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Die von der VKMB im Juli 2006 erstellte und im Jänner 2008 überarbeitete Projektmappe 2.0 zur Tiefparkgarage stellte eine Projektübersicht dar, beschrieb im technischen Motivenbericht Schadensbilder und Sanierungsansatz und führte auch eine Leistungsbeschreibung an. Mit Schreiben vom 21. Jänner 2009 übermittelte die VKMB dem AKH Wien auf Grundlage der Projektmappe 2.0 die Umsetzungsvariante D zur baulichen Sanierung der Tiefparkgarage. Sie definierte darin das Budget mit 3,20 Mio. EUR.

(2) Im September 2009 teilte die Rechtsabteilung des AKH Wien auf Anfrage der Technischen Direktion zu den Baumängeln mit, dass wegen mehr als 30 Jahre zurückliegender Tatbestände sämtliche Ansprüche verjährt seien.

(3) Der Rohprüfbericht der Begleitenden Kontrolle vom 8. Juni 2011 führte zur Entwicklung der Projektinhalte als Ziel „die Ertüchtigung in baulicher Hinsicht auf Basis des wahrnehmbaren Zustands der Bausubstanz sowie der erkannten erforderlichen Sanierungsleistungen“ an. Die ursprünglichen Projektunterlagen seien dabei u.a. von folgenden Leistungen ausgegangen:

- Oberflächenvergütung der Fahrbahndecken,
- kraftschlüssiger Verschluss von Rissen und Fugen,
- Sanierung von Bewehrung.

Laut Rohprüfbericht der Begleitenden Kontrolle seien im Zuge der ersten Sanierungsarbeiten und dabei durchgeführter Entnahmen von Probekernen des Bestands (Anm. RH: im Jahr 2009) maßgebliche Abweichungen im Bestand in Relation zur Ursprungsplanung festgestellt worden. Insbesondere habe die Lage der Bewehrung in den tragenden Decken nicht den statischen Vorgaben entsprochen, so dass nur eine reduzierte Tragfähigkeit der Decken gegeben gewesen sei. Auch sei die Ausführung des Estrichs oberhalb der tragenden Decken deutlich stärker gewesen, wodurch es zu einer erheblichen – nicht mittragenden – Auflast gekommen sei.

Die ab 2009 hieraus resultierenden, deutlich umfangreicheren Sanierungsleistungen seien seitens VKMB in Rücksprache mit der Technischen Direktion und unter laufender Begleitung durch mehrere externe Fachkonsulenten in das Projekt aufgenommen worden, was die Kosten und Termine des Projekts erheblich beeinflusst habe.

Tiefparkgarage

(4) Der Prüfbericht der Begleitenden Kontrolle vom 15. September 2011 definierte den Leistungsinhalt des Projekts „Bauliche Sanierung“ mit der baulichen Sanierung der Tiefparkgarage und verwies zur näheren Definition der Inhalte auf die Funktions- und Leistungsbeschreibung. Im Wesentlichen umfasste das Projekt demnach folgende Inhalte:

- Unterstellung bzw. Sicherung der Arbeitsbereiche,
- Abbruch des vorhandenen Estrichs und der darunter liegenden Abdichtung,
- Ausbringung und Entsorgung des Abbruchmaterials,
- Einsetzen von Schubdübeln in die bestehende Decke (bis zu 25 Stück je m²) und Verstärkung der Deckenkonstruktion durch Aufbringen eines konstruktiv tragenden Verbundbetons,
- Herstellung der Abläufe (erforderlich durch die neue Gefällesituation),
- Herstellung der flüssigkeits- und mineralöldichten Oberfläche am Boden,
- Herstellung des Anstrichs an Wänden und Decke sowie der Parkplatzmarkierung nach Abschluss der Sanierungsarbeiten,
- Herstellung der Beleuchtung,
- Reinigung der Baustelle.

(5) Im Schreiben an das AKH Wien vom 19. September 2012 wies die VKMB darauf hin, dass bisher das Hauptaugenmerk des Sanierungskonzepts auf die Instandsetzung des Garagenbodens gerichtet war. In einem Bauabschnitt²⁴ habe sich nun gezeigt, dass auch massive Schäden an den Deckenuntersichten vorhanden seien, „verursacht durch die jahrzehntelangen, kontinuierlichen Wassereintritte von oben.“ Aus diesem Grund ergäbe sich ein wesentlich höherer Sanierungsaufwand, die Kosten „für die reine bauphysikalische Erneuerung der Tiefparkgarage ohne Decke“ würden sich von derzeit 24,88 Mio. EUR auf rd. 31,50 Mio. EUR erhöhen, „wobei eine Bestätigung dieser Kostenprognose erst nach vollständiger Öffnung der letzten Deckenuntersichten möglich“ sei. Die VKMB würde diese Kostenmehrung in Form einer

²⁴ Bauabschnitt 5

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

Änderungsevidenz mit den entsprechenden Nachweisen zur Kenntnis bringen.

(6) Die Begleitende Kontrolle bezifferte die Prognosekosten im Oktober 2012 auf Basis einer VKMB-Information mit 24,88 Mio. EUR. Ihre eigene Wahrnehmung führte zu einem Wert von 21,68 Mio. EUR. Da ihre Wahrnehmung erst seitens des AKH Wien geprüft werde, lägen ihr keine aktuellen Ist-Kosten vor.

(7) Während der Gebarungsüberprüfung teilte die Technische Direktion des AKH Wien auf Anfrage des RH betreffend allfälliger früherer Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Schäden und Wassereintritten und diesbezüglicher Verantwortlichkeiten mit, dass bei einer rd. 40-jährigen Gebäudesubstanz Wassereintritte in einer Tiefparkgarage keine Seltenheit seien und unterschiedliche Ursachen hätten. Einerseits käme es regelmäßig zu Wasser- und Schneeeinbringungen durch die einfahrenden Kfz (Einbringung schädlicher Substanzen), andererseits wäre bei Abdichtungsausführungen, aber auch bei Dehnfugenausbildungen ab einer fortgeschrittenen Alterung mit Undichtigkeiten zu rechnen, die aufgrund der Alterungsprozesse in den verwendeten Materialien entstünden. Die Technische Betriebsführung habe die Verpflichtung, für die Erhaltung des ordnungsgemäßen Zustands zu sorgen, womit eine regelmäßige Inspektion der Gebäude und Anlagen verbunden sei.

40.2 (1) Der RH stellte anhand der vorgelegten Unterlagen kritisch fest, dass gravierende Baumängel maßgeblich zur Kostenvervielfachung des Projekts Bauliche Sanierung von 3,20 Mio. EUR auf 31,50 Mio. EUR beigetragen hatten. Er kritisierte die Projektleitung bei der Errichtung der Tiefparkgarage und empfahl dem AKH Wien, künftig durch strikte Wahrnehmung der Bauherrnrolle (Bereitstellung einer Örtlichen Bauaufsicht, Abnahme des Gebäudes) für eine mängelfreie Herstellung seiner Bauwerke zu sorgen.

(2) Der RH sah in der im September 2012 von der VKMB angekündigten Verzehnfachung der Prognosekosten (von 3,20 Mio. EUR noch im Jahr 2009 auf 31,50 Mio. EUR) eine nicht fachgerechte Planung der Sanierungsmaßnahmen. Der Umstand, dass die Begleitende Kontrolle im Oktober 2012 die Prognosekosten mit 24,88 Mio. EUR (VKMB-Information) und 21,68 Mio. EUR (eigene Einschätzung) bekannt gab und mitteilte, dass ihr keine aktuellen Ist-Kosten vorlägen, bestätigte – ebenso wie die in ihren Prognosekosten nicht berücksichtigte VKMB-Ankündigung zur Kostenerhöhung auf 31,50 Mio. EUR – die Problematik, dass keine klare Auftragssituation für die Begleitende Kontrolle vorlag. Der RH verwies dazu auch auf TZ 39 und 46 und empfahl dem

Tiefparkgarage

AKH Wien, umgehend für eine durchgängig konzipierte und vertraglich abgesicherte funktionierende Projektorganisation zu sorgen.

(3) Zum Schreiben der VKMB an das AKH Wien vom 19. September 2012 hielt der RH fest, dass „jahrzehntelange, kontinuierliche Wassereintritte von oben“ üblicherweise nicht mehr als 30 Jahre lang unbemerkt bleiben. Er beanstandete daher, dass das Sanierungsprojekt Tiefparkgarage erst nach Ablauf der 30-jährigen Verjährungsfristen begonnen wurde – bei Inbetriebnahme der Tiefparkgarage im Jahr 1974 endete die Verjährungsfrist 2004, wohingegen die Projektmappe 2.0 erst im Juli 2006 erstellt wurde.

(4) Zur Argumentation der Technischen Direktion betreffend die Zusammenhänge zwischen Nutzungsdauer und auftretenden Schäden stellte der RH klar, dass der ordnungsgemäße Betrieb eines Bauwerks auch die laufende Berücksichtigung von Beeinträchtigungen der Bausubstanz durch den Betrieb des Bauwerks und die Berücksichtigung von Alterungsprozessen in den verwendeten Materialien erfordert.

Der RH empfahl dem AKH Wien zu prüfen, ob Mängel bei der Technischen Betriebsführung zum schlechten Bauzustand beigetragen haben. Gegebenenfalls wäre auch die Geltendmachung von Ansprüchen an die VKMB zu erwägen.

40.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die verstärkte Wahrnehmung der Bauherrnrolle eine zentrale Aufgabe in der Tätigkeit der Technischen Direktion. Die Abnahme von Gebäuden bzw. von Projekten (förmliche Übergabe) sei zwischenzeitig in einem Prozess geregelt, um deren Einhaltung sicherzustellen. Hinsichtlich der Projektorganisation (Örtliche Bauaufsicht) verwies die Stadt Wien auf ihre Stellungnahme zu TZ 9.*

Die Empfehlung des RH betreffend Projektorganisation baulicher Maßnahmen werde umgesetzt. Zusätzlich werde eine Evaluierung der Auftragssituation der Begleitenden Kontrolle erfolgen. Die vom RH empfohlene Prüfung werde durchgeführt. Gegebenenfalls würden allfällige Ansprüche geltend gemacht werden.

Zusätzliches Projekt Sanierung Decken über Ebene 04

41.1 Im Entwurf für die Reinvestitions-/Investitionsplanung vom 19. Juli 2012 bezifferte die VKMB die geschätzten Kosten für das Projekt „Decken über Ebene 04“ (Oberflächensanierung und Abdichtung der obersten Geschoßdecke) mit 8 Mio. EUR und wies auf die Gefahr hin, dass ohne Setzung dieser Maßnahmen bereits neu sanierte Bereiche dauerhaft geschädigt und Parkflächen aufgrund von Sicherungsmaßnahmen nicht mehr zur Verfügung stehen würden.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle waren noch keine baulichen Maßnahmen zu diesem Projekt gesetzt.

41.2 Der RH wies auf das dargestellte Risiko hin (siehe TZ 38), für die Sanierung bereits getätigte Investitionen als verlorenen Aufwand einstufen zu müssen und verwies auf seine Empfehlung, Sanierungen grundsätzlich nur auf Basis nachhaltiger und gesamthaft durchgeplanter Konzepte durchzuführen (TZ 42).

41.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde die Empfehlung des RH in zukünftigen Projekten bereits in der Projektentwicklung berücksichtigt werden.*

Gesamtkosten

42.1 (1) Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Entwicklungsschritte der Prognosekosten²⁵ des Projekts Tiefparkgarage zusammen:

²⁵ Eine präzise chronologische Darstellung der baulichen Schritte war mangels vorhandener Daten nicht möglich.

Tiefparkgarage

Tabelle 11: Entwicklung der Prognosekosten des Projekts Tiefparkgarage		
Datum	Maßnahme	
Projekt „Bauliche Sanierung“		
Juli 2006	Erstellung der Projektmappe 2.0	
21. Jänner 2009	Prognosekosten 3,20 Mio. EUR	
4. März 2009	AKH-Mitteilung an VKMB: Kostendeckung der baulichen Sanierung in Höhe von 3,20 Mio. EUR soll aus Mitteln der indikativen Widmung erfolgen	
22. März 2010	AKH-Mitteilung an die zuständige Stadträtin: Sanierungskosten betragen rd. 24,90 Mio. EUR	
20. Dezember 2011	AKH-Mitteilung an VKMB: für nicht finanzierte Mittel in Höhe von 21,70 Mio. EUR soll ein Anteil von 7 Mio. EUR aus vorhandenen Rücklagen zur Verfügung gestellt werden; die verbleibenden Mittel von 14,70 Mio. EUR würden über die nächsten zehn Jahre an die VKMB im Rahmen des Budgets des Technischen Betriebsführungsvertrags zusätzlich und zweckgewidmet ab 2013 überwiesen	
19. September 2012	Information der VKMB an AKH Wien: Steigerung der Kosten für bauliche Sanierung (ohne Oberflächensanierung und Abdichtung oberste Geschoßdecke) von 24,90 Mio. EUR auf 31,50 Mio. EUR	
Zusätzliches Projekt „Sanierung Decken über Ebene 04“		
19. Juli 2012	Entwurf für Reinvestitions-/Investitionsplanung der VKMB: Prognosekosten für Oberflächensanierung und Abdichtung oberste Geschoßdecke rd. 8 Mio. EUR	
Projekt „Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen)“		
10. März 2008	Erneuerung der sicherheitstechnischen Anlagen mit 8,02 Mio. EUR beziffert (Behördenauflagen)	
1. Juli 2012	neuer Kostenvoranschlag: 9,02 Mio. EUR	
5. Oktober 2012	Prognosekosten: 9,90 Mio. EUR	
Zusammenführung der Prognosekosten durch RH		
4. Dezember 2012	– bauliche Sanierung:	31,50 Mio. EUR
	– Sanierung Decken über Ebene 04:	8 Mio. EUR
	– Behördenauflagen:	9,90 Mio. EUR
	Summe der Sanierungskosten:	49,40 Mio. EUR

Quellen: AKH Wien; Darstellung RH

Aus den vorgelegten Unterlagen ließen sich damit vom RH die Prognosekosten für die gesamte Sanierung der Tiefparkgarage mit rd. 49,40 Mio. EUR errechnen: Im Projekt Bauliche Sanierung hatten sich die Prognosekosten von 3,20 Mio. EUR auf 31,05 Mio. EUR fast verzehnfacht, im Projekt Gewerbliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen) waren sie von 8,02 Mio. EUR auf 9,90 Mio. EUR gestiegen;



Tiefparkgarage

BMWFW

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

dazu kamen prognostizierte Kosten von 8 Mio. EUR für das später hinzugekommene zusätzliche Projekt Sanierung Decken über Ebene 04.

(2) Ein umfassend und rechtzeitig geplantes Gesamtkonzept für die Durchführung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen lag nicht vor.

- 42.2** Der RH kritisierte das stark gestiegene Kostenvolumen bei den Prognosekosten für das Projekt Tiefparkgarage: Die Prognosekosten waren – unter Berücksichtigung des erweiterten Leistungsumfangs inklusive des Projekts Sanierung Decken über Ebene 04 – von 3,20 Mio. EUR im Jahr 2009 auf 49,40 Mio. EUR im Jahr 2012 gestiegen. Der RH vermisste ein umfassend und rechtzeitig geplantes Gesamtkonzept für die Durchführung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen.

Er empfahl dem AKH Wien daher, künftig Sanierungen grundsätzlich nur auf Basis nachhaltiger und gesamthaft durchgeplanter Konzepte in Angriff zu nehmen.

- 42.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien würden die Empfehlungen des RH in zukünftigen Projekten bereits in der Projektentwicklung berücksichtigt werden.*

Finanzierung und
Beauftragung

Projekt Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen)

- 43.1** Die Finanzierung dieses Projekts erfolgte als Paktierte Investition. Im Budget der Paktierten Investitionen 2007 bis 2015 war für dieses Projekt am 1. Juli 2012 ein Betrag von 9,02 Mio. EUR veranschlagt.

Vom RH mehrfach, zuletzt am 16. November 2012, angeforderte Auftragsunterlagen zu diesem Projekt wurden ihm ohne Angabe von Gründen nicht zur Verfügung gestellt.

- 43.2** Der RH beanstandete, dass ihm elementare Unterlagen der Projektentwicklung – wie bspw. Auftragsschreiben – weder übergeben noch über schriftliche Aufforderung zur Verfügung gestellt wurden.

Er empfahl dem AKH Wien, die Dokumentation der Projektentwicklung umgehend zu verbessern.

- 43.3** *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

Tiefparkgarage

Projekt Bauliche Sanierung

44.1 (1) Mit Schreiben vom 4. März 2009 teilte das AKH Wien der VKMB mit, dass die budgetäre Bedeckung dieses Projekts (Variante D) mit veranschlagten Grobkosten von 3,20 Mio. EUR gemäß der Vereinbarung über die Nutzung von indikativen Mitteln erfolgen solle.

(2) Nach Erhöhung der Kostenprognose auf 24,90 Mio. EUR im Jahr 2010 berichtete das AKH Wien im Dezember 2011 der VKMB, dass von den gegenständlich nicht finanzierten Mitteln in Höhe von 21,70 Mio. EUR ein Anteil von 7 Mio. EUR aus vorhandenen Rücklagen in der von der VKMB geführten Vertragsbuchhaltung zur Verfügung gestellt werden könnte. Diese Mittel würden aus Akontierungen der Stadt Wien für die Instandhaltung bzw. für Bauprojekte von 1993 bis 2006 stammen und deren Verwendung der Stadt Wien obliegen. Die verbleibenden 14,70 Mio. EUR würden ab 2013 über die nächsten zehn Jahre an die VKMB im Rahmen des Instandhaltungsbudgets (Anm. RH: Budget des Technischen Betriebsführungsvertrags) zusätzlich und zweckgewidmet überwiesen. Die Finanzierung der Generalsanierung der Tiefparkgarage bis 2013 erfolge von der VKMB aus liquiden Mitteln, die von der Stadt Wien laufend akontiert würden. Es sollte daher keine Notwendigkeit bestehen, Fremdmittel aufzunehmen.

Eine darüber hinausgehende Finanzierungsvereinbarung mit Festlegung des Zeitraums, der Finanzierungskosten etc. fehlte.

(3) Im Schreiben an das AKH Wien vom 19. September 2012 vertrat die VKMB im Zusammenhang mit den massiven Schäden an den Deckenuntersichten die Auffassung, dass die Mehrkosten von rd. 6,60 Mio. EUR durch Verlängerung der Laufzeit im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung über die Sanierung der Tiefparkgarage gedeckt werden könnten.

(4) Auch zu diesem Projekt erhielt der RH nicht die angeforderten Auftragsunterlagen (siehe TZ 43).

44.2 (1) Der RH kritisierte die rudimentäre Ausgestaltung der Finanzierungsvereinbarung vom Dezember 2011. Beispielsweise fehlte eine Regelung, die sichergestellt hätte, dass ab 2014 keine Finanzierungskosten anfallen; auch die Formulierung betreffend das Jahr 2013 entsprach nicht den Erfordernissen einer eindeutigen vertraglichen Vereinbarung: Die Kosten für das Jahr 2013 fanden in zwei verschiedenen Finanzierungsschienen Deckung.

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

(2) Der RH kritisierte die mangelhafte Projektabwicklung und beanstandete, dass die Finanzierung nicht bereits vor der Beauftragung und Durchführung der Maßnahmen geklärt worden war.

Er empfahl dem AKH Wien daher, bei künftigen Investitionsvorhaben die Finanzierung vorab und rechtsverbindlich sicherzustellen.

(3) Der RH beanstandete weiters, dass ihm elementare Unterlagen der Projektabwicklung – wie bspw. Auftragschreiben – weder übergeben noch über schriftliche Aufforderung zur Verfügung gestellt wurden. Er empfahl dem AKH Wien, die Dokumentation der Projektabwicklung umgehend zu verbessern.

44.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien würden aufbauend auf die derzeitigen Mittel- und Langfristplanungen der Investitionen entsprechende Verhandlungen bezüglich der Finanzierung mit der Stadt Wien und dem zuständigen Bundesministerium geführt werden. Letztendlich solle ein neuer langfristiger Finanzierungsvertrag vereinbart werden, welcher die Mittelbereitstellung auch für nicht aktivierungsfähige Reinvestitionen in die Gebäude- und Anlagensubstanz sicherstelle. Bei zukünftigen Investitionsvorhaben werde daher im Rahmen der erforderlichen Genehmigungsschritte unmittelbar auch die Finanzierung (innerhalb des Investitionsprogramms bzw. des Finanzierungsvertrags) festgelegt werden.*

Die Empfehlung des RH zur Verbesserung der Dokumentation der elementaren Unterlagen der Projektabwicklung werde umgesetzt.

Zusätzliches Projekt Sanierung Decken über Ebene 04

45.1 Hinsichtlich der Kosten für die Sanierung der Decken über Ebene 04 (8 Mio. EUR) wies die VKMB das AKH Wien im Schreiben vom 19. September 2012 darauf hin, dass erst nach Festlegung der Sanierungsvariante eine Bestätigung der Finanzierung über die indikativen Mittel abgegeben werden könne.

45.2 Der RH hielt kritisch fest, dass damit zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle die Finanzierung dieses zusätzlichen Sanierungsprojekts noch offen war.

Tiefparkgarage

Begleitende Kontrolle

- 46.1** (1) Mit Schreiben vom 11. Dezember 2008 beauftragte das AKH Wien ein Ziviltechniker-Büro mit der Begleitenden Kontrolle der Projekte der Paktierten Investitionen, darunter der bau- und haustechnischen Projekte. Durch die Zuordnung des Projekts Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen) zu den Paktierten Investitionen war daher eine klare Auftragsituation für die Durchführung der Begleitenden Kontrolle begründet.

Beim Projekt Bauliche Sanierung fehlte eine eindeutige Beauftragung der Begleitenden Kontrolle. So war einem Besprechungsprotokoll der für das Projekt Gewerberechtliche Anlagengenehmigung zuständigen Begleitenden Kontrolle (das Ziviltechniker-Büro) vom Juni 2011 zu entnehmen, dass das Ziviltechniker-Büro um Klärung ersuchte, ob eine künftige Begleitung (auch) des Projekts Bauliche Sanierung vorgesehen sei. Die Technische Direktion des AKH Wien teilte dazu mit, dass die Leistungen zum Projekt Tiefparkgarage als Maßnahmenpaket abgewickelt würden, jedoch eine Umsetzung als Paktierte Investition angestrebt werde.

Im Oktober 2012 war der Auftragsstatus betreffend die Begleitende Kontrolle für das Projekt Bauliche Sanierung weiterhin unklar: So teilte das Ziviltechniker-Büro dazu mit, dass in der zeitlichen Entwicklung unterschiedliche Informationen übermittelt worden wären. Aktuell habe es um Klarstellung der Beauftragung für dieses Projekt ersucht, da augenscheinlich die Finanzierung und somit weitere Prüfung durch das Ziviltechniker-Büro unklar sei. Da eine Wahrnehmung der Begleitenden Prüfung durch das Ziviltechniker-Büro erst seitens des AKH Wien geprüft werde, lägen ihm auch keine aktuellen Ist-Kosten zum Projekt vor.

Die Technische Direktion des AKH Wien hielt dem entgegen, dass aus ihrer Sicht die Beauftragung des Ziviltechniker-Büros mit der Begleitenden Kontrolle zum Projekt Bauliche Sanierung durch den Leistungsabruf vom 4. März 2009 (veranschlagte Grobkosten von 3,20 Mio. EUR, Bedeckung durch indikative Mittel) erfolgt sei. Die Änderung des Projekts habe daran nichts geändert, aufgrund der Projektausweitung sei eine Begleitende Kontrolle sogar umso wichtiger.

(2) Im Februar 2012 erstellte die Begleitende Kontrolle einen „Statusbericht über die Restrukturierung der Projektabwicklung im Zusammenhang mit Strukturanpassungen im Bereich der Abwicklung der Projekte der Paktierten Investitionen“. Sie merkte darin u.a. kritisch an, dass

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

- bei Projektabrufen vereinbarte Regelungen nicht ausreichend eingehalten würden und ein erhebliches Optimierungspotenzial bestünde;
- für die Mehrzahl der – auch bereits baulich fertiggestellten – Projekte keine ausreichend prüfbare bzw. nachvollziehbare Abrechnungsdokumentation vorliege;
- Änderungsevidenzen seitens der VKMB oftmals nicht zeitgerecht bereits in der Phase der erkannten Projektänderungen, sondern erst verspätet oder gar erst nach erfolgter Umsetzung dem Auftraggeber nachträglich vorgelegt worden seien;
- aus ihrer Sicht die in der Vergangenheit seitens der VKMB zum Einsatz gebrachten Systeme zur Verfolgung und Prognostizierung der Projektkosten ungeeignet gewesen wären und
- die weiter erkennbaren Kostenüberschreitungen auch aus Defiziten im Bereich der Kostenverfolgung resultieren würden.

46.2 (1) Der RH kritisierte, dass beim Projekt Bauliche Sanierung bereits zum ursprünglich veranschlagten Projektvolumen von 3,20 Mio. EUR keine eindeutige Beauftragung der Begleitenden Kontrolle erfolgte und die seither eingetretene Vervielfachung der Projektkosten trotz Aufforderung des Ziviltechniker-Büros zu keiner schriftlichen Klärung des Auftragsumfangs führte. Diese Vorgangsweise widersprach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Projektabwicklung.

Der RH empfahl daher dem AKH Wien, bei künftigen Projekten vorab für eine klare Auftragssituation der Begleitenden Kontrolle zu sorgen und notwendige Klärungen des Auftragsumfangs zeitnah umzusetzen.

(2) Die Feststellungen der Begleitenden Kontrolle im Statusbericht vom Februar 2012 hielt der RH für so gravierend, dass das AKH Wien auf eine umgehende Mängelbehebung drängen sollte. Er empfahl dem AKH Wien auch, die Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber der VKMB zu prüfen.

46.3 *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

Eine Mängelbehebung der Leistungserbringung bei der Abwicklung von Projekten werde bereits durchgeführt. Eine entsprechende Geltendmachung von Ansprüchen werde im Zuge der Schlussabrechnung der einzelnen Projekte erfolgen.

Tiefparkgarage

Leistungsänderungen

Allgemeines

- 47.1** Das Projektmanagement (VKMB) hatte sogenannte Änderungsevidenzen zu erstellen, sobald eine (mögliche) Änderung im Projekt erkennbar wurde. Die Änderungsevidenz war zeitgleich an die Technische Direktion des AKH Wien als Vertreterin des Auftraggebers und an die Begleitende Kontrolle zu übermitteln.

Das Gremium des Auftraggebers (Lenkungsausschuss) stellte hingegen klar, dass Änderungsevidenzen vor Behandlung durch die Begleitende Kontrolle vom Auftraggeber (dem Grunde nach) geprüft und erst in der Folge zur technisch-wirtschaftlichen Prüfung an die Begleitende Kontrolle weitergeleitet werden sollten.

Die Gesamtübersicht zum Freigabestatus der Änderungsevidenzen führte die VKMB. Insgesamt lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zum Projekt Tiefparkgarage mehr als 30 Änderungsevidenzen vor. Die Begleitende Kontrolle erklärte im Oktober 2012 dazu, sie habe den aktuellen Status der Freigaben zwar angefordert, er läge ihr aber zur Zeit noch nicht vor.

- 47.2** Insbesondere auch wegen der großen Anzahl (mehr als 30) von Änderungsevidenzen und ihrer Gebarungsrelevanz kritisierte der RH, dass die Begleitende Kontrolle über keinen aktuellen Freigabestatus der Änderungsevidenzen verfügte. Er hielt auch die Übertragung der Führung derartiger Übersichten an die VKMB für problematisch, weil dies die Wahrnehmung der Auftraggeberfunktion erschwerte.

Der RH empfahl dem AKH Wien, für eine laufende Aktualisierung der Übersichten zu sorgen und keine Kernaufgaben des Auftraggebers an den Auftragnehmer auszulagern.

- 47.3** *Die Stadt Wien teilte mit, dass mit Beginn des Jahres 2013 die Aktualisierung der Änderungsevidenzen für sämtliche Projekte erfolgt sei. Mit August 2013 sei eine Arbeitsgruppe bestehend aus Auftraggeber, Auftragnehmer und Begleitender Kontrolle eingesetzt worden, um die offenen Änderungsevidenzen aller Projekte abzarbeiten. Dadurch sei nicht nur eine laufende Aktualisierung der Änderungsevidenzen erfolgt, sondern auch die Abstimmung bezüglich des Status der vorliegenden Evidenzen.*

Die Liste der Änderungsevidenzen werde nunmehr von der Begleitenden Kontrolle im Auftrag des AKH Wien geführt und in den regelmäßig stattfindenden Besprechungen mit Auftragnehmern aktualisiert.

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

Projekt Gewerberechtliche Anlagengenehmigung (Behördenauflagen)

48.1 (1) Die das Projekt Gewerberechtliche Anlagengenehmigung betreffende, von der Begleitenden Kontrolle im Oktober 2012 dem RH übermittelte Übersicht zum Status der Änderungsevidenzen wies einen Bearbeitungsstand 19. August 2011 aus. Sie enthielt 31 Änderungsevidenzen mit einer Summe von 1,86 Mio. EUR, ab Änderungsevidenz 19 den Hinweis „kein Schreiben angelegt“, ab Änderungsevidenz 17 den Hinweis, dass noch keine Stellungnahme der Begleitenden Kontrolle vorlag.

(2) Vom RH im November 2012 angeforderte Erläuterungen zum Bearbeitungsstand der Änderungsevidenzen brachte die Technische Direktion bis Jänner 2013 nicht bei.

48.2 Der RH beanstandete den Bearbeitungsrückstand der Änderungsevidenzen (Bearbeitungsstand 19. August 2011) und die unterbliebene Aufklärung der zugrunde liegenden Umstände. Er empfahl dem AKH Wien, die Bearbeitung der Änderungsevidenzen ehestens zu verbessern.

Der RH kritisierte auch die Nichtvorlage angeforderter Unterlagen durch die Technische Direktion.

48.3 *Die Stadt Wien wies darauf hin, dass sich die Bearbeitung der Änderungsevidenzen mit der Einsetzung der Arbeitsgruppe zur effizienten Abwicklung schon wesentlich verbessert habe. Eine zusätzliche Optimierung werde im Zuge der Prozessveränderungen/Verbesserung im Rahmen der Weiterentwicklung der Technischen Direktion angestrebt.*

Projekt Bauliche Sanierung

49.1 (1) Zum Projekt Bauliche Sanierung lag keine Übersicht über den Freigabestand der Änderungsevidenzen vor. Die von der Begleitenden Kontrolle im Oktober 2012 dem RH übergebenen Unterlagen zu diesem Projekt enthielten lediglich Dokumente unter der Projektnummer des Vorprojekts (708.220). Die Technische Direktion begründete dies damit, dass teilweise Projektnummern während der Laufzeit der Projekte geändert wurden.

(2) Vom RH im November 2012 angeforderte Erläuterungen zum Freigabestand der Änderungsevidenzen brachte die Technische Direktion bis Jänner 2013 auch hier nicht bei.

Tiefparkgarage

49.2 (1) Der RH kritisierte die fehlende Übersicht über den Freigabestand der Änderungsevidenzen beim Projekt Bauliche Sanierung als nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation entsprechend. Der RH empfahl dem AKH Wien, die Nachvollziehbarkeit und Transparenz von Projektunterlagen sicherzustellen.

(2) Der RH kritisierte die unterbliebene Aufklärung der zugrunde liegenden Umstände. Er empfahl dem AKH Wien, die Bearbeitung der Änderungsevidenzen ehestens zu verbessern.

Der RH kritisierte wiederholt (TZ 48) auch die Nichtvorlage angeforderter Unterlagen durch die Technische Direktion.

49.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die Bearbeitung der Änderungsevidenzen mit der Einsetzung der Arbeitsgruppe zur effizienten Abwicklung schon wesentlich verbessert worden. Eine zusätzliche Optimierung werde im Zuge der Prozessveränderungen/Verbesserung im Rahmen der Weiterentwicklung der Technischen Direktion angestrebt.*

Die Empfehlung des RH betreffend die Verbesserung der Dokumentation von Projekten werde umgesetzt.

Berichtswesen

50.1 (1) Die vom AKH Wien dem RH übermittelten Berichtsunterlagen lieferten zum Thema Tiefparkgarage nur wenige Fundstellen.

(2) Drei Dokumente der Kommission für Paktierte Investitionen widmeten sich wie folgt dem Thema Tiefparkgarage:

- Das Resümeeprotokoll zur Sitzung vom 10. März 2008 bezifferte die Erneuerung der sicherheitstechnischen Anlagen mit einem Betrag von 8,02 Mio. EUR.
- Der Jahresbericht 2008 wies darauf hin, dass die Stadt Wien mehrjährige Bauvorhaben – wie die Behebung von sicherheitstechnischen Auflagen in der Tiefparkgarage – vorfinanziert habe.
- Der Jahresbericht 2009 führte für sicherheitstechnische Maßnahmen eine Jahrestanche von 2,71 Mio. EUR an.

(3) Im März 2010 bezifferte das AKH Wien in einem Schreiben an die zuständige Stadträtin die Kosten für die Sanierung der Tiefparkgarage und die Herstellung der statischen Erfordernisse mit 24,90 Mio. EUR.

Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

(4) In drei Sitzungen der kollegialen Führung des AKH Wien fanden sich folgende Bezugnahmen:

- In der Sitzung vom Juni 2010 wies die Technische Direktion darauf hin, dass der Fehlbetrag für die gesamte Sanierung der Tiefparkgarage bei 19 Mio. EUR liege. Da es sich dabei um die Umsetzung von Behördenauflagen handle, würden noch Gespräche über eine zusätzliche Finanzierung geführt.
- In der Sitzung vom Oktober 2010 wies die Technische Direktion darauf hin, dass die Projektkosten von 3,20 Mio. EUR auf 25 Mio. EUR ansteigen würden.
- Aus der Sitzung vom Juni 2011 (betreffend Tiefparkgarage Paktierte Investitionen – notwendige Projekte bis 2015) entstammte eine Tabelle, die unter dem Projekttitel „Bauphysikalische Erneuerung“ Kosten von 25 Mio. EUR auflistet.

50.2 (1) Der RH betonte unter Hinweis auf das hohe Kostenvolumen des Projekts Tiefparkgarage die Bedeutung eines umfassenden Berichtswesens. Umso kritischer sah er das vorgefundene nur rudimentäre Berichtswesen zum Projekt Tiefparkgarage: Die verfügbaren Unterlagen ließen eine laufende und gesamthafte Darstellung des Projektablaufs nicht zu. Eine ausreichende Weitergabe des Informationsstandes an die Entscheidungsträger war daher nicht dokumentiert. Der RH kritisierte, dass mit der dargelegten Abfolge von Beträgen und Begriffen die Transparenzerfordernisse nicht erfüllt wurden.

Er empfahl dem AKH Wien, künftig alle Entscheidungsträger zeitnah und transparent zu informieren sowie ein standardisiertes Berichtswesen einzuführen.

(2) Der Hinweis der Technischen Direktion in der Sitzung vom Juni 2010 auf einen Fehlbetrag für die gesamte Sanierung der Tiefparkgarage in Höhe von 19 Mio. EUR und die Gleichstellung des Sanierungsprojekts mit Maßnahmen zur Umsetzung von Behördenauflagen war für den RH nicht nachvollziehbar, weil die prognostizierten Ausgaben für die Behördenauflagen nur rd. 9,90 Mio. EUR ausmachten (siehe TZ 39).

50.3 *Die Stadt Wien teilte mit, dass die Umsetzung eines standardisierten Berichtswesens ein Kernelement zur Wahrnehmung der Auftraggeberrolle sei. Diesbezügliche erste Schritte habe das AKH Wien im Rahmen der alle zwei Wochen stattfindenden Projektkoordinationsbesprechung bereits gesetzt (monatlicher Aktivitätsstatus der Projekte, Statusbericht der Projektleiter). Dem Quartalsbericht der VKMB an die Kommission*

Tiefparkgarage

Paktierte Investitionen zu den einzelnen Projekten werde zukünftig noch ein zeitnahe Kurzbericht der wesentlichen Projekte in den Projektkoordinationsbesprechungen hinzugefügt werden. Diese Erweiterung des Berichtswesens sei im Zuge der Weiterentwicklung der Technischen Direktion erfolgt.

Gesamteinschätzung **51.1** Zusammenfassend stellte der RH beim Projekt Tiefparkgarage folgende Beanstandungen und folgendes Verbesserungspotenzial fest:

- Die Projektabwicklung zur Sanierung der Tiefparkgarage zeigte eine gravierende Verschiebung des Fertigstellungstermins (TZ 37) und stark gestiegene Kosten mit laufenden Erhöhungen der Prognosekosten (TZ 40).
- Die Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das AKH Wien war unzureichend (TZ 40). Unter anderem fehlten eine Übersicht des Bauherrn über Leistungsänderungen und deren zeitnahe Prüfung sowie eine ordnungsgemäße Dokumentation (TZ 47 bis 49).
- Mängel in der Ablaufplanung und Umsetzungsmängel führten zur neuerlichen Beschädigung bereits sanierter Bereiche sowie zu einer Verschlechterung des Sicherheitsniveaus (TZ 38).
- Eine Verzehnfachung der Prognosekosten wies auf eine nicht fachgerechte Planung der Sanierungsmaßnahmen hin, ein umfassend und rechtzeitig geplantes Gesamtkonzept für die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen fehlte (TZ 40, 42).
- Für die Begleitende Kontrolle lag keine klare Auftragsituation vor (TZ 46).
- Elementare Unterlagen der Projektabwicklung wurden auch über schriftliche Aufforderung nicht zur Verfügung gestellt (TZ 43, 44).
- Die Finanzierungsvereinbarung war nur rudimentär ausgestaltet und entsprach nicht den Erfordernissen einer eindeutigen vertraglichen Vereinbarung (TZ 44).
- Die Finanzierung war nicht bereits vor Beauftragung und Durchführung der Maßnahmen geklärt worden (TZ 44).



Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

- Die verfügbaren Unterlagen ermöglichten keine laufende und gesamthafte Darstellung des Projektablaufs und der Kostenentwicklung, eine ausreichende Weitergabe des Informationsstandes an die Entscheidungsträger war daher nicht dokumentiert (TZ 50).

51.2 Der RH verwies daher auf seine Empfehlungen in den TZ 38, 40, 42 bis 44 und 46 bis 50.

Neubau Kinderoperationszentrum

Entscheidung zur Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums

52.1 (1) Das AKH Wien ließ in den Jahren 2009 bis 2011 das Kinderoperationszentrum neu samt Nebenprojekten (Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung, Sicherheitszentrum EDV) errichten. Die folgende Chronologie zeigt die wesentlichen Eckdaten betreffend die Entscheidung zur Neuerrichtung dieses Projekts:

Neubau Kinderoperationszentrum

Tabelle 12: Chronologie zur Entscheidung zur Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums		
Datum	Maßnahme	Kosten
		in Mio. EUR
20. Februar 2006	Abschluss Totalübernehmervertrag mit Aufstockung Bauteil 62 für die Kinderchirurgie und die Peritonealdialyse	
Mai 2007	VMT arbeitet Alternative zur Aufstockung Bauteil 62 aus	
16. Mai 2007	Planungsstopp Aufstockung Bauteil 62	
11. Juni 2007	Vorausbericht zum Geotechnischen Gutachten	
5. Oktober 2007	Antrag des Direktors des AKH Wien an Projektausschuss mit Bezug auf das Bodengutachten	
9. Oktober 2007	Kostenvergleich Aufstockung Bauteil 62 zur Neuerrichtung Bauteil 61.1	26,96 ¹
8. Jänner 2008	<ul style="list-style-type: none"> – Antrag der Technischen Direktion an die kollegiale Führung des AKH Wien bezüglich Genehmigung der Finanzierung der Neuerrichtung des Bauteils 61.1 – Genehmigung des Antrags der Finanzierung der Neuerrichtung des Bauteils 61.1 durch die ARGE AKH mittels Umlaufbeschlusses 	29,36
10. August 2009	Leistungsabruf der Neuerrichtung des Bauteils 61.1 bei der VKMB durch die Technische Direktion	54,79
22. Oktober 2012	prognostizierte Ist-Kosten der Errichtung des Bauteils 61.1	60,09

¹ erstmalige Kostenermittlung

Quelle: RH

(2) Aufgrund von Behördenanforderungen betreffend die Unfallchirurgie war es erforderlich, die Ambulanz der klinischen Abteilung für Kinderchirurgie²⁶ zu verlegen. Im Totalübernehmervertrag sahen die ARGE AKH und die VMT Anfang 2006 im Zuge der Restfertigstellung des AKH Wien dafür eine Aufstockung des Bauteils 62, Universitätsklinik für Neuropsychologie des Kinder- und Jugendalters, um drei Ebenen vor. Aufgrund der zusätzlichen Lasten der neuen Geschoße und neuer Normanforderungen wären bei der Aufstockung Verstärkungen am Gebäude erforderlich gewesen. Konkrete Baumaßnahmen sollten erst nach einer statisch-konstruktiven Prüfung des Bestandes festgelegt werden.

(3) Im Zuge der Konkretisierung der Planung 2007 zeigten sich bauliche Schwierigkeiten. Diese sowie Bedenken im Zusammenhang mit der Unterbringung der Funktionsbereiche der Kinderchirurgie und Dialyse führten dazu, dass die mit der Projektausführung beauftragte VMT im

²⁶ bestehend aus OP-Bereich, Ambulanzen, Stationen etc.



Neubau Kinderoperationszentrum

BMWFW

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

Mai 2007 eine alternative Lösung ausarbeitete. Der Projektausschuss, in seiner Eigenschaft als projektkoordinierendes und entscheidungssteuerndes Organ der ARGE AKH, beschloss daraufhin am 16. Mai 2007, die Planung der Aufstockung vorläufig nicht mehr weiterzuführen. Für bis dahin erbrachte Planungsleistungen der VMT fielen Honorare in der Höhe von 2,57 Mio. EUR an sowie zusätzlich rd. 37.000 EUR für die Bodenerkundung. Teile dieser Planung konnten laut Technischer Direktion für eine alternative Lösung verwendet werden, den verlorenen Aufwand für nicht weiter zu verwendende Planungsleistungen erfasste die Technische Direktion jedoch nicht.

(4) Die alternative Lösung zur Aufstockung des Bauteils 62 bestand aus

- der Neuerrichtung des Bauteils 61.1 (Kinderchirurgie),
- der Unterbringung der Ambulanz der Kinderchirurgie in Bauteil 61 (Universitätskinderklinik) und
- der Unterbringung der Dialyse im Bauteil 31.1 (Akademien).

Dafür plante die VMT Errichtungskosten von 26,96 Mio. EUR. Die Aufstockung des Bauteils 62 bewertete sie im Vergleich dazu mit 30,07 Mio. EUR. Die im Oktober 2007 mit einer Sonderprüfung vom Projektausschuss beauftragte Begleitende Kontrolle (TÜV) bezeichnete die Kosten als nachvollziehbar und plausibel; auch die Funktionalität des neuen Projekts bewertete sie positiv. In der Technischen Direktion, der in späterer Folge die Projektabwicklung des Neubaus oblag, lagen zum Kostenvergleich zwischen Aufstockung Bauteil 62 und Neuerichtung des Bauteils 61.1 keine Detailunterlagen vor.

(5) Ebenfalls im Oktober 2007 wies der Direktor des AKH Wien gegenüber dem Projektausschuss darauf hin, dass aufgrund eines Bodengutachtens vom 11. Juni 2007 eine Aufstockung des Bauteils 62 baulich nicht möglich sei. Weiters seien die im Bauteil 62 gegebenen „konstruktiven baulichen Gegebenheiten in Verbindung mit dem besonderen Patienten Klientel“ maßgeblich für die Projektänderung.

Dem RH lag lediglich ein Bodengutachten vor: der Vorausbbericht zum Geotechnischen Gutachten (ebenfalls vom 11. Juni 2007). Dieser sah weitere erforderliche Erkundungen des Untergrundes vor und zeigte statische Kennwerte sowie Möglichkeiten zur Verstärkung der Fundamentierung auf. Eine Bewertung des aufgehenden Tragwerks (Wandscheiben und Säulen) enthielt das Gutachten nicht.

Neubau Kinderoperationszentrum

(6) Am 8. Jänner 2008 beantragte die Technische Direktion u.a. die Genehmigung der Finanzierung der Errichtung des Bauteils 61.1 bei der kollegialen Führung des AKH Wien. Der Antrag sprach wieder die schwerwiegenden baulichen und betrieblichen Probleme bei der Aufstockung des Bauteils 62 an, weshalb nach Prüfung mehrerer Varianten ein „Ergänzungsgebäude“ errichtet werden sollte. Nähere Details und Unterlagen zu diesen baulichen und betrieblichen Problemen und zu den geprüften Varianten waren dem Antrag nicht zu entnehmen. Der Antrag bezifferte die geplanten Errichtungskosten aufgrund der Valorisierung der Kosten und der erstmaligen Berücksichtigung der Unterbringung eines Sicherheitszentrums für die EDV²⁷ mit 29,36 Mio. EUR.

Die kollegiale Führung stimmte dem Antrag zu.

(7) 2008 beschloss die ARGE AKH, frei werdende Mittel aus dem Totalübernehmervertrag in der Höhe von 17,83 Mio. EUR im Verhältnis 50:50 zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien für die Finanzierung des Kinderoperationszentrums zu verwenden. Darüber hinaus erforderliche Zahlungen (11,53 Mio. EUR) sollten aus den Mitteln der Paktierten Investitionen im Verhältnis ein Drittel Medizinische Universität Wien zu zwei Drittel Stadt Wien erfolgen. Eine Analyse, inwieweit dieses Projekt den Zielsetzungen der Paktierten Investitionen entsprach (Entfall oder Reduktion anderer Maßnahmen), unterblieb.

(8) Die Technische Direktion rief die Leistungen – erweitert um die (Neben)Projekte Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Sicherheitszentrum EDV, welche aufgrund der Neubaumaßnahmen des Kinderoperationszentrums erforderlich geworden waren – bei der VKMB als Auftragnehmerin für die Paktierten Investitionen am 10. August 2009 mit einem freigegebenen Budget von 54,79 Mio. EUR ab.

(9) Die Errichtung des Kinderoperationszentrums erfolgte in zwei Phasen:

- In der ersten Phase errichtete die VKMB eine Nettogrundfläche von insgesamt 11.555 m², wovon 7.890 m² vollständig ausgebaut wurden.

²⁷ zur Sicherstellung einer 99,999 %-Verfügbarkeit der im 24/7-Betrieb genutzten EDV-Systeme im AKH

- Die restlichen 3.665 m² ließ das AKH Wien vorerst als „Edelrohbau“ (ohne Innenausbau, Ausstattung und Einrichtung) errichten. Dieser Bereich sollte in einer späteren, vor Ausführung der ersten Phase noch nicht festgelegten, zweiten Bauphase vollständig ausgebaut werden.

Die Kosten für die zweite Bauphase waren beim Leistungsabruf in den Gesamtkosten von 54,79 Mio. EUR nicht berücksichtigt.

(10) Die prognostizierten Kosten der Errichtung des Kinderoperationszentrums lagen Ende Oktober 2012 bei 60,09 Mio. EUR, somit um 30,73 Mio. EUR²⁸ bzw. 105 % über dem von der kollegialen Führung des AKH Wien 2008 genehmigten Betrag von 29,36 Mio. EUR.

52.2 (1) Der RH kritisierte die Entscheidung, anstelle einer Aufstockung des Bauteils 62 das Kinderoperationszentrum neu zu errichten, als nicht schlüssig, weil sie nicht durch Fakten belegt war: Die vorliegenden Entscheidungsgrundlagen belegten die behaupteten schwerwiegenden baulichen und betrieblichen Probleme nicht. Insbesondere fehlten für eine umfassende Betrachtung der baulichen Möglichkeiten einer Aufstockung des Bauteils 62 weiterführende Untersuchungen des Untergrundes und darauf aufbauende statisch-konstruktive Prüfungen der möglichen Baumaßnahmen, wie dies schon 2006 im Totalübernehmervertrag festgelegt worden war. Welche Probleme im Betrieb des Bauteils 62 auftreten könnten, war aus keiner Entscheidungsgrundlage ersichtlich.

(2) Für den RH war die Entscheidung auch aus wirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Seiner Ansicht nach wäre eine gesamtheitliche Betrachtung des Projekts und seiner Wirkungen erforderlich gewesen. Der der Entscheidung zugrunde liegende Kostenvergleich zeigte zwar einen Kostenvorteil von 3,11 Mio. EUR für die Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums, jedoch fehlten in diesem Kostenvergleich insbesondere

- eine umfassende statisch-konstruktive Prüfung der Aufstockung des Bauteils 62 samt ableitbarer notwendiger Baumaßnahmen und Kosten,
- die Berücksichtigung der Kosten für die notwendige Aufstockung des Kindergartens und für die Kollektorverlegung,
- die Kosten des Ausbaus der Edelrohbaubereiche,

²⁸ ohne Berücksichtigung einer Valorisierung

Neubau Kinderoperationszentrum

- eine Prüfung und monetäre Bewertung weiterer Varianten zur Neuerrichtung und
- eine Analyse bezüglich der Zulässigkeit des Einsatzes von Mitteln der Paktierten Investitionen.

Der RH wies kritisch auf die hohe Abweichung von 30,73 Mio. EUR zwischen dem Ausgangswert 2008 (29,36 Mio. EUR) und dem Prognosewert Ende 2012 (60,09 Mio. EUR) hin. Er sah dies als ein deutliches Indiz für den mangelhaften Kostenvergleich.

(3) Aus der Sicht des RH wäre es in der Verantwortung der Technischen Direktion gelegen, den Entscheidungsprozess umfassend zu begleiten, sämtliche erforderlichen Unterlagen vorzuhalten und Sorge dafür zu tragen, dass alle erforderlichen Daten berücksichtigt werden; dies insbesondere vor dem Hintergrund des Übergangs der Finanzierung des Projekts aus dem Totalübernehmervertrag hin zum Projekt der Paktierten Investitionen und der damit verbundenen unterschiedlichen Entscheidungsträger (ARGE AKH bzw. kollegiale Führung des AKH Wien), der verschiedenen Begleitenden Kontrollen (Begleitende Kontrolle (TÜV) versus Begleitende Kontrolle Paktierte Investitionen) und der Verantwortung der Technischen Direktion für die Abwicklung der Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums und seiner Nebenprojekte.

Der RH empfahl daher dem AKH Wien, künftig beim Auftreten von Schwierigkeiten in baulicher und betrieblicher Hinsicht vor wesentlichen Projektentscheidungen mehrere Alternativen auszuarbeiten und mit Kostenberechnungen zu hinterlegen. Die Bewertung und Dokumentation wäre in diesem Zusammenhang von der Technischen Direktion wahrzunehmen.

52.3 *Die Stadt Wien teilte mit, dass die Empfehlung des RH bei zukünftigen Projekten berücksichtigt werde.*

Projektentwicklung

Projektmanagement

53.1 (1) Das AKH Wien übertrug das Projektmanagement zur Abwicklung der Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten weitestgehend an die VKMB; darunter fielen wesentliche Aufgaben wie die Definition von Projektstruktur und -ablauf, Ausschreibung der Leistungen und das Vertrags-, Kosten- und Terminmanagement. Zur Vorabstimmung der Ausgestaltung der Projekte und um die Interessen und Anforderungen des AKH Wien zu berücksichtigen, setzte das

AKH Wien eigene Mitarbeiter als Projektbeauftragte ein, die jedoch keine verbindlichen Entscheidungen treffen konnten.

(2) Am 1. Dezember 2010, und damit rund zehn Monate vor der baulichen Fertigstellung des Kinderoperationszentrums, wies das AKH Wien dem Projektbeauftragten andere Aufgaben zu, ohne für einen vollwertigen Ersatz zu sorgen. Schon kurz zuvor war der Leiter der Technischen Direktion, der von Beginn an an den Projekten mitwirkte, im öffentlichen Interesse karenziert worden, weil er Geschäftsführer bei der VKMB wurde (siehe auch TZ 8).

53.2 Der RH kritisierte das Projektmanagement des AKH Wien bei der Abwicklung der Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums und seiner Nebenprojekte. Durch den Abgang des technischen Direktors und durch die Betrauung des Projektverantwortlichen mit anderen Aufgaben war das AKH Wien nicht mehr in der Lage, die Bauherrnaufgaben effizient wahrnehmen zu können. Die Auswirkungen zeigten sich in

- den nur unzureichend abgerechneten Leistungen der VKMB in den Teilschlusszusammenstellungen und der fehlenden Schlusskostenzusammenstellung (siehe TZ 57),
- den nur ungenügend oder noch gar nicht geprüften oder freigegebenen Änderungsevidenzen (siehe TZ 58),
- der fehlenden Umsetzung der Empfehlungen hinsichtlich Änderungsbedarf bei den Teilkostenzusammenstellungen und Änderungsevidenzen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) (siehe TZ 57 und 58),
- der bis zuletzt noch nicht geklärten offenen Zahlung der Medizinischen Universität Wien für die erste Teilkostenzusammenstellung (siehe TZ 57) sowie
- dem Aufzeigen der Kostenüberschreitung erst nach Baufertigstellung (siehe TZ 54).

Der RH empfahl dem AKH Wien, bei umfangreichen Bauvorhaben wie dem Kinderoperationszentrum ein Projektteam für die Wahrnehmung der wesentlichen Bauherrnaufgaben (Setzung der obersten Projektziele, strategisches Kosten- und Terminmanagement) einzurichten und bis zur formellen Übernahme für eine Begleitung der Projektabwicklung durch das Projektteam (z.B. Teilnahme an wesentlichen Besprechungen) vorzusorgen.

Neubau Kinderoperationszentrum

53.3 *Die Stadt Wien teilte mit, dass die Empfehlung des RH den Intentionen des AKH Wien, die Bauherrn-/Auftraggeberrolle zu stärken, entspreche. Die derzeit schon etablierte Vorgehensweise von Verantwortlichen sowohl in der Technischen Direktion als auch auf Nutzerseite werde zukünftig zu stärken sein, insbesondere bei größeren Projekten.*

Projektcontrolling

54.1 (1) Dem Geschäftsfeld Projektmanagement und Projektcontrolling (TPP) der Technischen Direktion des AKH Wien oblag neben anderen Aufgaben das Controlling der Projekte der Paktierten Investitionen. Es erstellte vierteljährliche Berichte, die insbesondere einen Überblick über die Tätigkeiten des laufenden Quartals boten und die einzelnen Projekte hinsichtlich Kosten (genehmigte Kosten, Zuzählungen, Prognosewerte der VKMB, Summen der Teil- und Schlusskostenzusammenstellungen) und Termine beschrieben.

Die Berichte wiesen auch die Projekte mit Kostenunterschreitungen und -überschreitungen aus. Etwaige daraus abgeleitete Maßnahmenkataloge enthielten sie nicht.

Bezüglich des Kinderoperationszentrums und der Nebenprojekte wies der Controllingbericht des 4. Quartals 2011 erst nach Baufertigstellung auf eine Überschreitung der geplanten und genehmigten Kosten von 54,79 Mio. EUR um rd. 710.000 EUR hin. Bis zum Oktober 2012 stieg der Prognosewert auf 60,09 Mio. EUR, was eine Kostensteigerung von 5,30 Mio. EUR bzw. rd. 10 % gegenüber den geplanten und genehmigten Kosten bedeutete.

Erkennbar aus den Berichten war auch, dass die Höhe der von der VKMB abgerechneten Leistungen in den Teilkostenzusammenstellungen weit unter den abgebuchten Kostenersätzen lag.

(2) Neben dem Projektcontrolling des AKH Wien war die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) mit der Kontrolle der Kostendokumentation und der Terminpläne der VKMB beauftragt. Im Mai 2011, rd. 20 Monate nach Beginn der Rohbauarbeiten und rund fünf Monate vor Baufertigstellung des Kinderoperationszentrums, bestätigte die VKMB auf Anfrage der Begleitenden Kontrolle, dass die Kosten voraussichtlich überschritten würden. Daraufhin ersuchte die Begleitende Kontrolle die VKMB erstmals um eine verdichtete Kostenprognose – mit Auftragswert, Abrechnungsstand, Prognosewert, Prognoseunschärfe je Auftrag – für eine realistische Prognose. Die VKMB leitete mit 22. Juni 2011 lediglich einen Vorabzug der Kostenprognose weiter. Eine end-

gültige Version lag bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht vor.

(3) Den Baufortschritt in terminlicher Hinsicht überwachte weitestgehend die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen). Sie zeigte bei einzelnen Leistungen Bauverzögerungen auf; den pönalisierten Fertigstellungstermin hielt die VKMB grundsätzlich²⁹ ein.

- 54.2** Der RH kritisierte das Projektcontrolling des AKH Wien im Zusammenhang mit der Errichtung des Kinderoperationszentrums als nicht ausreichend, um wesentliche Informationen für die Steuerung der Projekte zeitgerecht – vor Baufertigstellung – bereitzustellen. Kosten- und Terminsteuerung waren nach Ansicht des RH wesentliche Aufgaben bei der Erfüllung der Bauherrnfunktion. Dabei war es keinesfalls ausreichend, Daten der Auftragnehmer, wie die Prognosewerte der VKMB, ungeprüft zu übernehmen bzw. die Überprüfung von Kosten und Terminen ausschließlich einer Begleitenden Kontrolle zu überlassen.

Der RH empfahl dem AKH Wien, sein Projektcontrolling so eigenständig auszugestalten, dass mittels Sollvorgaben und Prognosen für Kosten und Termine, verbunden mit eigenen zeitnahen Abweichungsanalysen, Informationen für Maßnahmen zur Gegensteuerung für die Entscheidungsträger bei Bedarf zeitgerecht vorliegen. Die Controllingberichte wären dementsprechend zu adaptieren.

- 54.3** *Die Stadt Wien teilte mit, dass die Vorgabe eines eigenständigen Projektcontrollings des Auftraggebers schon derzeit bestehe. Dabei würden quartalsmäßige, zusammenfassende Berichte über alle Projekte erstellt. Mit dem seit Oktober 2013 festgelegten Zugriff auf das Berichtswesen der Projekte im SAP der VKMB würden auch aktuelle Ist-Daten aus dem Buchungssystem des Auftragnehmers für entsprechende Analysen zur Verfügung stehen.*

Die vom RH empfohlene Erweiterung des Projektcontrollings mit eigenen zeitnahen Abweichungsanalysen und daraus resultierenden Maßnahmen werde umgesetzt werden.

- 54.4** Der RH erwiderte, dass das derzeit bestehende Projektcontrolling des Auftraggebers die Anforderungen an ein eigenständiges Projektcontrolling nicht erfüllt. Er begrüßte daher die Erweiterung im Sinne der Empfehlung des RH.

²⁹ siehe dazu TZ 55: Überschreitung sechs Tage ohne Konsequenzen

Neubau Kinderoperationszentrum

Terminpläne

- 55.1** Entsprechend den zwischen AKH Wien und VKMB vereinbarten „Regelungen zum Projektabruf“ vom 5. Juli 2009 lagen der Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten jeweils zwei von der VKMB ausgearbeitete unterschiedliche Terminpläne zugrunde: Projektterminpläne und indikative Terminpläne.

Beide Terminpläne enthielten zwar dieselben Vorgänge, jedoch waren diese mit unterschiedlichen Anfangs- und Endterminen versehen. Die Fertigstellung der Bauphase 1 des Kinderoperationszentrums war ausdrücklich im Projektterminplan als pönalisiert gekennzeichnet, die Fertigstellung der drei Nebenprojekte war im Projektterminplan nicht pönalisiert. Erst wenn der pönalisierte Termin mit mehr als vier Wochen in Verzug geriet, gebührten dem AKH Wien für die überschrittene Zeit 0,05 % der Gesamtprojektsumme je Kalendertag, maximal jedoch 2 %. Überschreitungen der Endtermine in den indikativen Terminplänen blieben jedenfalls ohne Konsequenzen.

Die VKMB überschritt den pönalisierten Termin für das Kinderoperationszentrum um sechs Tage, eine Vertragsstrafe fiel daher nicht an; bei der Aufstockung des Kindergartens, der Kollektorverlegung und beim Sicherheitszentrum EDV hielt sie die Fertigstellungstermine sowohl des indikativen Terminplans wie auch des Projektterminplans ein.

- 55.2** (1) Für den RH war es nicht nachvollziehbar, warum das AKH Wien je Projekt zwei unterschiedliche Terminpläne erstellen ließ, wenn nur in einem Plan Termine mit möglichen Vertragsstrafen als Sanktionen bei Terminverzug vorgesehen waren.

Er empfahl daher dem AKH Wien, zur effizienten und effektiven Steuerung der Projekte lediglich einen Terminplan mit dem Auftragnehmer zu vereinbaren. Der pönalisierte Endtermin sollte dabei auf realistischen Annahmen beruhen und vom Auftraggeber vorgegeben werden. Zudem sollte ein Verzug nicht erst nach vier Wochen Überschreitung zur Sanktion führen, sondern bereits ab dem ersten Tag.

(2) Der RH kritisierte, dass das AKH Wien es verabsäumt hatte, für drei Projekte (Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Sicherheitszentrum EDV) pönalisierte Fertigstellungstermine in den Auftragsunterlagen festzulegen, wodurch dem Auftragnehmer bei Terminverzug keine Sanktionen drohten.



Neubau Kinderoperationszentrum

BMWF

Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Er empfahl dem AKH Wien, für sämtliche Projekte der Paktierten Investitionen pönalisierte Fertigstellungstermine im Projektabruf ausdrücklich festzulegen.

55.3 *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlungen hinsichtlich einer effizienten und effektiven Projektsteuerung sowie betreffend des Endtermins von Projekten zu.*

Hinsichtlich der Empfehlung des RH betreffend den Verzug des Auftragnehmers werde eine Adaptierung der Projektabrufbestimmungen mit der VKMB vereinbart werden.

Eine Umsetzung der Empfehlung des RH in Bezug auf pönalisierte Fertigstellungstermine bei Projekten der Paktierten Investitionen werde erfolgen.

Projektkosten

Honorar für immaterielle Leistungen

56.1 (1) Im Auftrag der Technischen Direktion des AKH Wien erarbeitete die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) ab Juli 2008 für die Projekte der Paktierten Investitionen einen Vorschlag für die Höhe des Honorars der (immateriellen) Leistungen der VKMB. Am 20. Oktober 2009 vereinbarten die Technische Direktion und die VKMB einen Honorarsatz von 22,5 % der Herstellungskosten für die Regelprojekte (darunter die drei Nebenprojekte Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Sicherheitszentrum EDV) und von 22 % für die Neuerichtung des Kinderoperationszentrums. Dafür hatte die VKMB einen Nachlass von 20 % auf die vollen Sätze lt. Honorarordnung gewährt. Nach Ansicht der VKMB war es jedoch nicht erforderlich, bei jedem Projekt den Honorarsatz in voller Höhe zu verrechnen, sondern nur die tatsächlich ausgeführten Leistungsbestandteile.

Die vereinbarten Honorarsätze orientierten sich an den Honorarordnungen der einzelnen immateriellen Leistungen; Berechnungsgrundlage waren für die Regelprojekte eine durchschnittliche Projektgröße von 1,00 Mio. EUR und für das Kinderoperationszentrum die Schätzkosten (39,51 Mio. EUR). Die Leistungen umfassten

- Projektsteuerung und teilweise die Projektleitung,
- Planung der Architektur, der Einrichtung, der technischen Gebäudeausstattung, der Medizin- und Labortechnik und der Nichtmedizintechnik,

Neubau Kinderoperationszentrum

- die Örtliche Bauaufsicht für sämtliche Planungsleistungen,
- die Koordination der Bauarbeiten lt. Baukoordinationsgesetz,
- die Gewährleistungsabwicklung und
- die Nebenkosten.

Die VKMB erbrachte diese Leistungen entweder mit Eigenpersonal (z.B. Örtliche Bauaufsichten) oder vergab sie an Dritte bzw. an ein Unternehmen im Konzern.

(2) Für weitere immaterielle Leistungen, wie die Planung der Betriebsorganisation, die Statik, die Bauphysik und die Raumakustik wurden darüber hinaus weitere Honorarsätze festgelegt, die im Bedarfsfall gesondert abgerufen werden konnten.

(3) Vor der Vereinbarung vom Oktober 2009 war die Verrechnung der Honorare für die Projekte der Paktierten Investitionen auf Basis der tatsächlich angefallenen Kosten erfolgt, welche die VKMB u.a. anhand von Stundenaufzeichnungen und Rechnungen nachwies. Anhand einer Überprüfung von fünf vor der Vereinbarung abgeschlossenen Projekten beurteilte die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) Anfang 2010 die Höhe des nunmehr vereinbarten Honorarsatzes als plausibel.

(4) Wie zuvor dargestellt galt für das Kinderoperationszentrum auf Grundlage der neuen Vereinbarung vom Oktober 2009 ein Honorarsatz von 22,0 %; für die Nebenprojekte Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Servicezentrum EDV galt demgegenüber der Honorarsatz der Regelprojekte von 22,5 %. Die Technische Direktion des AKH Wien konnte gegenüber dem RH nicht nachweisen, dass die mit dem Honorarsatz abgegoltenen immateriellen Leistungen beim Kinderoperationszentrum und den Nebenprojekten von der VKMB auch tatsächlich erbracht wurden. Dies hatte schon die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) Anfang 2012 kritisch gesehen.

Die vorhandenen Unterlagen zeigten, dass etwa bei der Projektsteuerung Teilleistungen wie die Erstellung und die Fortschreibung des Organisations- sowie des Projekthandbuchs unterblieben. Auch waren Planungs- sowie Bauaufsichtsleistungen für die Medizin- und Labortechnik bei den Nebenprojekten Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Servicezentrum EDV im Honorar inkludiert, ebenso Planungs- sowie Bauaufsichtsleistungen hinsichtlich Architektur, Einrichtung und Nichtmedizintechnik bei der Kollektorverlegung.

56.2 (1) Der RH beurteilte die Vereinbarung eines Honorarsatzes zur Verrechnung der immateriellen Leistungen der VKMB auf Grundlage der geltenden Honorarordnungen als ersten wichtigen und geeigneten Schritt, um die Honorare nach wirtschaftlichen und objektiven Gesichtspunkten auszurichten.

Er kritisierte jedoch, dass das AKH Wien für die Rechnungskontrolle der immateriellen Leistungen keine ausreichende Nachweise für die Erbringung des vollen Leistungsbildes von der VKMB abverlangte, dies trotz des diesbezüglichen Hinweises der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) und trotz des erklärten Selbstverständnisses der VKMB, dass nur jene immateriellen Leistungen zu bezahlen sind, die auch ausgeführt werden.

Der RH empfahl dem AKH Wien, sämtliche Projekte der Paktierten Investitionen hinsichtlich der Erfüllung des vereinbarten Leistungsbildes zu überprüfen. Allfällige Überzahlungen, wie z.B. bei den Planungs- sowie Bauaufsichtsleistungen für die Medizin- und Labortechnik bei den Nebenprojekten Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Servicezentrum EDV, sollten im Wege einer Kürzung der Zuzahlung (Vorauszahlung) für Paktierte Investitionen an die VKMB im Folgejahr korrigiert werden.

(2) Nach Ansicht des RH spiegelte der von der VKMB gewährte Nachlass von 20 % auf die immateriellen Leistungen nicht die im Wettbewerb erzielbaren Nachlässe wider. Auch unterlagen die Eigenleistungen der VKMB und die Beauftragungen an Unternehmen innerhalb des Konzerns keinem Wettbewerb.

Der RH empfahl daher dem AKH Wien, darauf zu drängen, dass die VKMB immaterielle Leistungen vermehrt ausschreibt, um die vereinbarte Honorarhöhe zu evaluieren und an die Marktgegebenheiten anzupassen.

56.3 *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Für zukünftige Projekte werde insbesondere in der Projektabrufbestimmung eine Überarbeitung der Festlegungen hinsichtlich des Kostenbereichs 7 (Honorare) erfolgen. Dahingehend werde auch die Empfehlung des RH Berücksichtigung finden.*

Neubau Kinderoperationszentrum

Abrechnung und Bezahlung der Leistungen

57.1 (1) Die Neuerrichtung des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten budgetierte das AKH Wien aufgrund von Zahlungsplänen, die die VKMB erstellt hatte. Die jährlich angeforderten Zuzahlungen (Vorauszahlungen) überwies die Stadt Wien zu Jahresbeginn auf ein Konto der VKMB. Dieses Konto reduzierte die VKMB im Laufe des Jahres durch sogenannte Kostenersätze in der Höhe der aus ihrer Sicht erbrachten Leistungen. Zinsen³⁰, die auf diesem Konto anfielen (insgesamt 3,47 Mio. EUR von 2005 bis 2011), kamen dem AKH Wien zugute. Die Überprüfung der Leistungserfassung und Abrechnung der VKMB an die Stadt Wien samt Berechnung der angefallenen Zinsen oblag einem von der VKMB beauftragten Wirtschaftsprüfer; dessen Prüfungshandlungen beschränkten sich im Wesentlichen auf die rechnerische Richtigkeit der von der VKMB zur Verfügung gestellten Daten; ihm oblag nicht die Überprüfung der sachlichen Richtigkeit.

(2) Die Projekte rechnete die VKMB mittels Teilkostenzusammenstellungen ab, die die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) vertragsgemäß stichprobenweise überprüfte. Die Begleitende Kontrolle überprüfte insbesondere die Übereinstimmung der verrechneten mit den beauftragten Einheitspreisen und die Übereinstimmung der Rechnungssumme an die Stadt Wien mit den Rechnungen der Subauftragnehmer der VKMB samt Zuschlag von 4 % für die VKMB. Eine Kontrolle hinsichtlich Übereinstimmung der verrechneten mit den ausgeführten Leistungen führten weder die Begleitende Kontrolle noch die Technische Direktion durch.

(3) Die folgende Tabelle fasst Zuzahlungen (Vorauszahlungen AKH Wien auf Konto VKMB), Kostenersätze (Abbuchungen VKMB aufgrund von ihr erbrachter Leistungen) und Teilkostenzusammenstellungen (Teilabrechnungen der Projekte durch VKMB) der Jahre 2010 bis 2012 zum Kinderoperationszentrum und den Nebenprojekten zusammen:

³⁰ gemäß den Durchführungsbestimmungen zum TBV in der Höhe des durchschnittlichen 3-Monats-Euribor abzüglich 0,25 Prozentpunkte



Neubau Kinderoperationszentrum

Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien
Tabelle 13: Vergleich Zuzählung, Kostenersatz und Teilkostenzusammenstellung zu Kinderoperationszentrum und Nebenprojekte der Jahre 2010 bis 2012

	Zuzählungen	Kostenersätze ¹	Teilkosten- zusammenstellungen
	in Mio. EUR		
Bauteil 61.1	45,95	44,79	25,30
Kollektor	2,73	2,54	2,45
Kindergarten	1,88	1,89	1,86
Servicezentrum EDV	5,90	6,34	3,39
Summe	56,45²	55,55²	33,00
Differenz Zuzählung zu Kostenersatz	0,90		
Differenz Zuzählung zu Teilkosten- zusammenstellung	23,45		
Differenz Kostenersatz zu Teilkosten- zusammenstellung	22,56 ²		

¹ Stand 12. November 2012² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AKH Wien; Wirtschaftsprüfer; Berechnung RH

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Stadt Wien in den Jahren 2010 bis 2012 um 23,45 Mio. EUR mehr auf das Konto der VKMB überwies, als Leistungen mit Teilkostenzusammenstellungen von der VKMB nachgewiesen waren, und um rd. 900.000 EUR mehr, als die VKMB im Vergleichszeitraum 2010 bis November 2012 selbst als Kostenersatz für erbrachte Leistungen beanspruchte. Für 22,56 Mio. EUR der von der VKMB bis November 2012 beanspruchten Kostenersätze fehlte ein Nachweis der erbrachten Leistungen mittels Teilkostenzusammenstellungen, obwohl die Baufertigstellung bereits am 29. September 2011 erfolgt war.

Eine Schlussrechnung lag mehr als ein Jahr nach Fertigstellung noch nicht vor.

Die Zuzählungen lagen bis November 2012 um 1,66 Mio. EUR bzw. rd. 3 % über den geplanten Kosten von 54,79 Mio. EUR (siehe TZ 52). Der Prognosewert der VKMB

- lag im 4. Quartal 2011 – kurz nach der baulichen Fertigstellung Ende September 2011 – bei 55,50 Mio. EUR

Neubau Kinderoperationszentrum

- und stieg bis zum 22. Oktober 2012 – fast dreizehn Monate nach der baulichen Fertigstellung – auf 60,09 Mio. EUR,

was eine Steigerung von rd. 10 % gegenüber den geplanten Kosten (54,79 Mio. EUR) und von rd. 8 % zu den von der VKMB bis zum November 2012 abverlangten Kostenersätzen (55,55 Mio. EUR) bedeutete.

(4) Kritische Hinweise und Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) zu den Teilkostenzusammenstellungen, wie z.B. unvollständige Dokumentation der Leistungen trotz wiederholter Aufforderung an die VKMB und Vornahme von Gutschriften für Eigenleistungen der VKMB, blieben ohne Folgen. Lediglich im Fall der Aufstockung des Kindergartens griff die Medizinische Universität Wien die Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle auf und kürzte die vom AKH Wien an sie gestellte Rechnung anteilmäßig um rd. 93.000 EUR. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle war nicht geklärt, wie das AKH Wien mit dieser Kürzung verfahren wird.

(5) Die Finanzgebarung der Stadt Wien zeigte im Zeitraum 2009 bis 2012 einen Anstieg der Schulden von 1,874 Mrd. EUR auf 4,350 Mrd. EUR (siehe TZ 17).

57.2 (1) Der RH kritisierte anhand des Projekts Neubau Kinderoperationszentrum das System der Abrechnung und Bezahlung der Projekte der Paktierten Investitionen. Nach Ansicht des RH waren aufgrund der Vorauszahlung (= Zuzählung) die Möglichkeiten des AKH Wien zur Steuerung und Kontrolle erheblich eingeschränkt. Die Kontrollen durch den Wirtschaftsprüfer – einem Auftragnehmer der VKMB – waren nicht darauf ausgerichtet sicherzustellen, dass nur die beauftragten und ausgeführten Leistungen bezahlt wurden.

(2) Die Vorauszahlungen (Zuzählungen) schwächten auch die Position der Technischen Direktion als Bauherr und erschwerten die Umsetzung der Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen). Auch war die VKMB aufgrund der Vorauszahlung nicht gezwungen, zeitgerecht Abrechnungen vorzulegen. Mehr als ein Jahr nach der baulichen Fertigstellung konnte sie ihre Prognosewerte noch um rd. 4,58 Mio. EUR bzw. 8,26 % erhöhen, ohne Leistungsnachweise erbracht zu haben. Aufgrund der fehlenden laufenden Kontrolle in Bezug auf den Leistungsfortschritt war auch nicht gewährleistet, dass das AKH Wien die Zinsen in der vollen ihm zustehenden Höhe lukrierte.

(3) Der RH wies kritisch auf den auffälligen Unterschiedsbetrag zwischen Vorauszahlung und abgerechneter Leistung (Teilkostenzusammenstellung) beim Kinderoperationszentrum und den Nebenprojekten in Höhe von 23,45 Mio. EUR hin.

(4) Er empfahl dem AKH Wien und der Stadt Wien, im Interesse der Stärkung der Position des AKH Wien als Bauherr das System der Abrechnung und Bezahlung der Leistungen an die VKMB zu ändern. Eine Vorauszahlung noch nicht erbrachter Leistungen an die VKMB sollte dabei jedenfalls unterlassen werden.

Der RH empfahl dem AKH Wien weiters, die Teil- und Schlusskostenzusammenstellungen zur Sicherstellung der Vergütung in gebührender Höhe zumindest monatlich von der VKMB abzuverlangen und tiefgehend als bisher auf die Übereinstimmung der abgerechneten mit den ausgeführten Leistungen hin zu überprüfen.

Der Stadt Wien empfahl der RH unter dem Aspekt ihrer Finanzgebarung ferner, das derzeit angewandte System der Vorauszahlung für die Projekte der Paktierten Investitionen auf dessen Wirtschaftlichkeit hin zu evaluieren.

Der RH empfahl dem AKH Wien auch, die in den bisherigen Kontrollberichten zu den Teilkostenzusammenstellungen des Kinderoperationszentrums und der Nebenprojekte enthaltenen Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) aufzugreifen und umzusetzen. Vornehmlich sollten dabei auch die Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) bei der Aufstockung des Kindergartens zur Klärung des offenen Rechnungsbetrags von rd. 93.000 EUR mit der Medizinischen Universität Wien berücksichtigt werden.

57.3 *(1) Die Stadt Wien teilte mit, dass zur Stärkung der Bauherrnfunktion in Projekten eine leistungskonforme Finanzierung der Projekte zur Steuerung des Projektfortschritts zweckmäßig sei. Zukünftig würden bei größeren Vorhaben (abhängig vom Anteil der Fremdleistungen der VKMB) individuelle Zahlungsmodalitäten zur Vermeidung von Zwischenfinanzierungen durch die VKMB festgelegt werden. Wie bereits zu TZ 17 ausgeführt, seien die Zahlungsmodalitäten durch die Vorgaben der übergeordneten Finanzgebarung geprägt.*

Bezüglich der Teil- und Schlusskostenzusammenstellungen sagte die Stadt Wien die Umsetzung der Empfehlungen zu. Zur Empfehlung des RH bezüglich des angewandten Systems der Vorauszahlung für die Projekte der Paktierten Investitionen teilte die Stadt Wien mit, dass mit

Neubau Kinderoperationszentrum

dem Vertragspartner eine Änderung der bestehenden Zusatzvereinbarungen insofern angestrebt werde, als der Zahlungsfluss bedarfsgerecht und für den Bereich der Projekte fortschrittskonform erfolgen werde. Das Ziel, dass bei Einhaltung der geplanten Abwicklung durch die VKMB und deren Subauftragnehmer auch eine fortschrittskonforme Zahlung erfolge, sei beizubehalten. Dafür müssten erst Regelungen hinsichtlich Zwischenfinanzierungen von Subunternehmerleistungen mit dem Vertragspartner verhandelt werden. Die Empfehlungen bezüglich der Begleitenden Kontrolle würden aufgegriffen und umgesetzt.

(2) Die Medizinische Universität teilte ergänzend mit, dass hinsichtlich der anteilmäßigen Kürzung einer Rechnung um 93.000 EUR bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht geklärt worden sei, wie das AKH Wien mit der Kürzung verfahren werde.

Leistungsänderungen

58.1 (1) Bezüglich Änderungen der bestellten Leistungen (sogenannte Änderungsevidenzen) im Zuge der Abwicklung der Projekte der Paktierten Investitionen war zwischen AKH Wien und VKMB vereinbart, dass

- die Änderungsevidenzen (Leistungsänderungen) ehest nachweisbar bekanntzugeben waren,
- die Änderungsevidenzen jedenfalls im Vorhinein einen schriftlichen Auftrag der Technischen Direktion benötigten, weil sonst kein Anspruch auf Vergütung oder Ersatz der Leistungen bestand,
- die Ausführung der Änderungsevidenzen nur möglich war, wenn der durch die kollegiale Führung des AKH Wien bestätigte, aktualisierte Finanzmittelrahmen – nach Beratung durch die Kommission für Paktierte Investitionen und nach vorheriger Prüfung durch die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) – nicht überschritten wurde, sowie
- das AKH Wien bei Zuwiderhandlung Anspruch auf Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands hatte.

Interne Regelungen zur Prüfung und Freigabe der Änderungsevidenzen seitens der Technischen Direktion und der Führung des AKH Wien – wie z.B. Vorgaben von Wertgrenzen, Bearbeitungs- und Vorlagefristen sowie zur durchgängigen Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips – lagen nicht vor. Auch führte die Technische Direktion keine systematisierte Dokumentation zu den Änderungsevidenzen.

(2) Anfang 2012 stellte die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) generell zu Änderungsevidenzen bei den Projekten der Paktierten Investitionen fest, dass die VKMB diese oftmals verspätet, teils auch nach erfolgter Umsetzung, vorlegte. Zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Projektabwicklung wären diese jedoch zeitnah freizugeben. Die Hinweise der Begleitenden Kontrolle wurden nicht aufgegriffen und umgesetzt.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Änderungsevidenzen für das Kinderoperationszentrum und seine Nebenprojekte:

Tabelle 14: Änderungsevidenzen beim Projekt Kinderoperationszentrum und Nebenprojekten ¹ ; Stand November 2012				
	Anzahl	Anteil in %	Höhe der Kostenänderung lt. VKMB	Anteil in %
			in Mio. EUR	
Änderungsevidenzen gesamt	34		8,09	
<i>davon</i>				
<i>abgelehnte Änderungsevidenzen</i>	6	17,65	0,00	0,00
<i>Änderungsevidenzen nach der Baufertigstellung von VKMB bekannt gegeben</i>	20	58,82	5,55	68,68
<i>davon</i>				
<i>noch offene Stellungnahmen Begleitende Kontrolle</i>	16	47,06	5,55	68,68
<i>von AKH Wien noch nicht genehmigte Änderungsevidenzen</i>	4	11,76	1,63	20,19

¹ Verlegung Kollektor, Aufstockung Kindergarten und Servicezentrum EDV

Quellen: AKH Wien; Zusammenfassung RH

Die VKMB gab Leistungsänderungen im Ausmaß von 5,55 Mio. EUR, und damit rd. 69 % des gesamten Änderungsvolumens, erst nach Baufertigstellung in Form von Zusatzangeboten bekannt. Auch waren diese Leistungen nicht von der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) geprüft. Zwölf dieser noch nicht geprüften Änderungsevidenzen genehmigte der Technische Direktor des AKH Wien nach Leistungserbringung dem Grunde nach. Bei rund einem Fünftel des Volumens der Änderungsevidenzen fehlte auch mehr als ein Jahr nach der baulichen Fertigstellung eine Genehmigung dem Grunde und der Höhe nach.

Neubau Kinderoperationszentrum

Die Nichteinhaltung der vereinbarten Regelungen, wie das Erfordernis der Freigabe vor Leistungsausführung, führte zu keinen Konsequenzen.

(4) Die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) zeigte in ihren Stellungnahmen zu den von ihr geprüften Leistungsänderungen weitere notwendige Prüfschritte auf, wie z.B. die Einholung zusätzlicher Angebotsunterlagen wegen auffälliger Kostenhöhe, die Hinterfragung der Notwendigkeit bestimmter Leistungen oder die Verrechnung des kompletten Honorarsatzes der VKMB (siehe dazu TZ 56). Die Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle führten zu keinen Konsequenzen durch den Bauherrn.

- 58.2** (1) Der RH kritisierte, dass das AKH Wien und die VKMB bei der Errichtung des Kinderoperationszentrums und der Nebenprojekte die vereinbarten Regelungen betreffend Änderungsevidenzen im Hinblick auf den Zeitpunkt und den Umfang der Bekanntgabe, die erforderliche Prüfung durch die Begleitende Kontrolle (Paktierte Investitionen) und die schriftliche Beauftragung durch die Technische Direktion sowie die konsequente Folge der Nichtbezahlung der erbrachten Leistungen nicht einhielten.

Weiters kritisierte er, dass das AKH Wien die Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) hinsichtlich einer zeitnahen Vorlage und Prüfung der Änderungsevidenzen nicht umsetzte. Der RH hielt in diesem Zusammenhang kritisch fest, dass die VKMB Leistungen im Umfang von rund zwei Drittel des gesamten Änderungsvolumens erst nach Leistungserbringung bekannt gab und dass diese Änderungsevidenzen auch bis zum Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle (November 2012) von der Begleitenden Kontrolle noch nicht geprüft waren. Leistungsänderungen, die erst nach der Baufertigstellung bekannt gegeben werden, erschweren die Überprüfbarkeit der Angemessenheit der Leistungen (Art, Umfang und Höhe) erheblich.

Der RH empfahl dem AKH Wien, die noch nicht freigegebenen Änderungsevidenzen in Zusammenarbeit mit der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) ehestens dahingehend zu überprüfen, ob die Leistungen tatsächlich dem Grunde und der Höhe nach erforderlich waren. Für nicht notwendige Leistungen sollte eine Rückforderung der Zuzahlungen (Vorauszahlungen) erfolgen.

(2) Der RH beurteilte den Prozess der Überprüfung der Leistungsänderungen durch die Technische Direktion insgesamt als nicht zweckmäßig, weil wesentliche Faktoren fehlten. Insbesondere vermisste er ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip (die Änderungsevidenzen gab nur der Direktor der Technischen Direktion des AKH Wien frei), Bear-



Neubau Kinderoperationszentrum

BMVFW

Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

beitungs- und Vorlagefristen, Wertgrenzen und Genehmigungsregeln sowie die Sicherstellung der Umsetzung der von der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) empfohlenen Maßnahmen.

Der RH empfahl dem AKH Wien, den Prüfungs- und Genehmigungsprozess der Änderungsevidenzen im Hinblick auf ein wirkungsvolles Anti-Claimmanagement rasch zu ändern und dabei insbesondere Wertgrenzen für Änderungsevidenzen festzulegen und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherzustellen.

58.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien erfolge die Behandlung der Empfehlung des RH in der eingerichteten Arbeitsgruppe der Änderungsevidenzen.*

Die Empfehlung des RH hinsichtlich der Prüfungs- und Genehmigungsprozesse bei Änderungsevidenzen werde umgesetzt werden.

Betriebsführung des
Kinderoperations-
zentrums

59.1 (1) Die VKMB kalkulierte für das Kinderoperationszentrum und seine Nebenprojekte für das Jahr 2012 Betriebsführungskosten von rd. 660.000 EUR mit einer von ihr angegebenen Genauigkeit von +/- 20 %. Die Leistungen umfassten technische Dienstleistungen (wie Instandhaltung oder Neu-, Zu- und Umbauten), infrastrukturelle Dienstleistungen (wie Abfallentsorgung oder gärtnerische Betreuung) und kaufmännische Dienstleistungen (wie Beschaffung und Verwaltung).

Der größte Anteil an den kalkulierten Kosten (rd. 30 %) entfiel auf die Bautechnik mit rd. 198.000 EUR. Darin inkludiert waren insgesamt 2.600 Stunden für Arbeiten des Bauhaupt- und des Baunebengewerbes sowie für Schlosserarbeiten. Detaillierte Leistungsbilder, etwa an welchem Bauteil der Schlosser welche Dienstleistung in welchem Ausmaß erbringen wird, lagen der Kalkulation nicht zugrunde.

In den für das Bauhauptgewerbe angesetzten Stunden waren auch Stunden für die Gewährleistungsverfolgung inkludiert, was die Externe Begleitende Prüfung in ihrem Prüfbericht zur Kalkulation kritisierte, weil die Gewährleistungsbetreuung als den Paktierten Investitionen zuordenbare Honorarleistung definiert war und in der Form auch von der Stadt Wien vergütet wurde.

(2) In den Budgetverhandlungen einigten sich das AKH Wien und die VKMB auf Betriebsführungskosten von jährlich 508.000 EUR. Die Summe war grob unterteilt nach den Kostenarten Personal, Sachmittel und Fremdleistung.

Neubau Kinderoperationszentrum

(3) Die Betriebsführung im Projekt Kinderoperationszentrum samt Nebenprojekten war als Zusatzleistung (ZL) zum Technischen Betriebsführungsvertrag festgelegt. Für einen Beobachtungszeitraum von drei Jahren war eine Verrechnung nach tatsächlichem Aufwand vorgesehen, danach sollten die Kosten der Betriebsführung als Zusätzliche Leistung zur operativen Pauschale (ZOP) die TBV-Pauschale (siehe TZ 14) erhöhen.

59.2 Der RH beurteilte die Vereinbarung zur Betriebsführung des Kinderoperationszentrums samt Nebenprojekten für eine nachhaltige und wirtschaftliche Betriebsführung als nicht ausreichend bestimmt. Die fehlende Detailkalkulation zu den Kosten der Betriebsführung von rd. 508.000 EUR erschwerte die Abrechnung der Leistungen und bot nur eine unzureichende Ausgangsbasis für Neukalkulationen im Falle von Änderungen der Betriebsbedingungen (etwa beim Ausbau und der Aufnahme des Vollbetriebs der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur im Stadium des „Edelrohbaus“ befindlichen Räumlichkeiten). Der RH zeigte auch in TZ 15 die Problematik einer unzureichenden Basiskalkulation bei künftigen Änderungen der Betriebsbedingungen auf.

Vor allem in Hinsicht auf die für spätere Jahre geplante Pauschalierung empfahl der RH dem AKH Wien, bei der Abrechnung der Betriebsführungsleistungen des Kinderoperationszentrums und seiner Nebenprojekte auf eine präzise Abrechnung mit exakter Zuordnung von Menge und Kosten zu detaillierten Leistungsbildern zu achten. Dabei sollten auch die Empfehlungen der Externen Begleitenden Prüfung, insbesondere wegen einer möglichen Doppelverrechnung (durch Abgeltung sowohl bei den Honoraren und auch bei der Betriebsführung), bei der Gewährleistungsverfolgung berücksichtigt werden.

59.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde eine Prüfung der Zuordnung – insbesondere der Gewährleistungsverfolgung – erfolgen. Der Empfehlung des RH werde jedenfalls besonderes Augenmerk geschenkt werden.*



Neubau Kinderoperationszentrum

BMWF

Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

Gesamteinschätzung **60.1** Zusammenfassend hob der RH folgende Beanstandungen beim Projekt Kinderoperationszentrum hervor:

- Die Entscheidung, anstelle einer Aufstockung des Bauteils 62 das Kinderoperationszentrum (als Bauteil 61.1) neu zu errichten, war nicht schlüssig durch Fakten belegt (TZ 52).
- Die Technische Direktion des AKH Wien war nicht in der Lage, die Bauherrnaufgaben effizient wahrzunehmen (TZ 53).
- Das Projektcontrolling war nicht ausreichend, um wesentliche Informationen für die Steuerung der Projekte bereitzustellen (TZ 54).
- Für die einzelnen Projekte lagen unterschiedliche Terminpläne vor (TZ 55).
- Für die Erbringung immaterieller Leistungen fehlten ausreichende Nachweise (TZ 56).
- Beim Kinderoperationszentrum waren 23,45 Mio. EUR mehr vorausgezahlt als abgerechnet worden (TZ 57).
- Die Überprüfung der Leistungsänderungen fand u.a. ohne durchgängiges Vier-Augen-Prinzip, Bearbeitungs- und Vorlagefristen, Wertgrenzen und Genehmigungsregeln statt (TZ 58).
- Die Vereinbarung für eine nachhaltige und wirtschaftliche Betriebsführung war nicht ausreichend bestimmt (TZ 59).

60.2 Der RH verwies daher auf seine Empfehlungen in den TZ 52 bis 59.

Vergabewesen

Geltung des Bundes-
vergaberechts

61 Die Stadt Wien unterlag als öffentlicher Auftraggeber den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (BVerG) bzw. vor Inkrafttreten des BVerG 2002 dem Wiener Landesvergabegesetz. Die operative Abwicklung von Vergaben betreffend das AKH Wien erfolgte teils durch den Krankenanstaltenverbund (KAV) und teils durch das AKH Wien im Namen der Stadt Wien. Die Auftragsvergabe der ARGE AKH³¹ unterlag

³¹ Arbeitsgemeinschaften (ARGE) sind Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GesbR). Die GesbR hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und ist daher nicht rechtsfähig. Nur die Gesellschafter selbst sind Träger von Rechten und Pflichten und damit Vertragspartner.

Vergabewesen

Vergabe der Begleitenden Kontrolle der technischen Leistungen der VKMB im AKH Wien

aufgrund der Gesellschafterstruktur der ARGE (Stadt Wien und Bund) ebenfalls den Bestimmungen des Bundesvergaberechts.

62.1 Der KAV führte namens der Stadt Wien das Vergabeverfahren durch und wählte für die Vergabe der Begleitenden Kontrolle (EBP) von Leistungen aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger EU-weiter Bekanntmachung. Der KAV leitete das Verfahren mit der Absendung der Bekanntmachung am 17. Mai 2005 ein. Bis zum 1. Juli 2005 langten sechs Teilnahmeanträge fristgerecht ein. Vier Teilnehmer gaben bis 25. August 2005 ein Angebot ab.

Nach zwei Verhandlungsrunden unterfertigten die Stadt Wien und der Bestbieter des Vergabeverfahrens am 3. Februar 2006 einen Werkvertrag über die Begleitende Prüfung der technischen Leistungen der VKMB im AKH Wien.

Das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung durfte bei Dienstleistungsaufträgen nur unter bestimmten, in § 25 Abs. 5 BVergG 2002 genannten Voraussetzungen gewählt werden.³² Entgegen § 25 Abs. 7 BVergG 2002 war die Begründung für die Wahl dieses Verfahrens nicht in einem Vergabevermerk festgehalten. Neben dem Vergabevermerk fehlten auch die Ergänzungsangebote.

62.2 Der RH sah durch das gewählte Vergabeverfahren und dessen Abwicklung das Transparenzgebot und das Wettbewerbsprinzip als gewährleistet an. Er kritisierte jedoch, dass entgegen den gesetzlichen Bestimmungen die Gründe für die Wahl des Verhandlungsverfahrens nicht schriftlich festgehalten wurden. Auch stellte der RH Mängel bei der Dokumentation des Vergabeverfahrens fest (keine Ergänzungsangebote, kein Vergabevermerk).

Der RH empfahl dem AKH Wien und dem KAV, verstärktes Augenmerk auf eine umfassende Dokumentation des Vergabeverfahrens zu legen.

³² Die Voraussetzungen sind:

- keine ordnungsgemäßen oder nur unannehmbare Angebote nach offenem oder nicht offenem Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder wettbewerblichem Dialog bei nicht grundlegender Änderung der ursprünglichen Bedingungen für den Dienstleistungsauftrag;
- Dienstleistungsauftrag lässt eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zu;
- vertragliche Spezifikationen der zu erbringenden Dienstleistung sind für offenes oder nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung nicht hinreichend genau festlegbar.



Vergabewesen

**Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien**

62.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die Vorgaben des BVergG selbstverständlich für sämtliche Vergabeverfahren einzuhalten. Dazu zähle auch die Dokumentation der Wahl des Vergabeverfahrens.*

Vergabe der Begleitenden Kontrolle der ARGE AKH

63.1 (1) Das AKH Wien führte namens der Stadt Wien das Vergabeverfahren für Leistungen der Begleitenden Kontrolle der ARGE AKH durch. Die EU-weite Bekanntmachung, die Leistung der Begleitenden Kontrolle im Verhandlungsverfahren vergeben zu wollen, erfolgte am 13. November 2000. Die Bekanntmachung begrenzte den Leistungszeitraum mit Ende 2007. Insgesamt langten bis 20. Dezember 2000 acht Angebote ein. Mittels einer Nutzwertanalyse bewertete eine Kommission die eingelangten Angebote.

Die ARGE AKH, vertreten durch den Magistrat der Stadt Wien, beauftragte am 19. Juni 2001 den Bestbieter mit der Erbringung der ausgeschriebenen Leistung. Der Vertrag zur Beauftragung legte den Zeitraum der Beauftragung mit 2000 bis 2007 fest.

(2) Am 20. Februar 2006 vereinbarte die ARGE AKH mit dem Auftragnehmer eine Vertragsänderung, die zusätzliche Leistungen und eine Verlängerung des Leistungszeitraums bis zumindest 2010 vorsah. Eine Ausschreibung dieser Leistung erfolgte nicht. Der geänderte Vertrag wies ein zum Hauptauftrag zusätzliches Leistungsvolumen von 2,03 Mio. EUR aus.

63.2 Der RH kritisierte, dass die vorgenommene Vertragsänderung, bei der es sich um eine wesentliche Änderung im Sinne des BVergG handelte, nicht ausgeschrieben wurde.

Er empfahl der Stadt Wien, künftig wesentliche Vertragsänderungen einer neuerlichen Ausschreibung zu unterziehen.

63.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die Vorgaben des BVergG selbstverständlich einzuhalten. Dazu zähle auch eine neuerliche Ausschreibung bei wesentlichen Vertragsänderungen.*

Vergabe der Funktion des Projektvorsitzenden der ARGE AKH

64.1 Die ARGE AKH richtete zur Wahrung der Interessen gegenüber der VMT (Totalübernehmervertrag) einen Projektausschuss ein. Die Leistungserbringung der Vorsitzführung dieses Ausschusses wurde extern ohne Vergabeverfahren gemäß BVergG vergeben. Für den Leistungszeitraum von 20. Februar 2006 bis 30. Juni 2012 vereinbarten die Vertragsparteien ein Entgelt von rd. 560.000 EUR.

64.2 Der RH kritisierte, dass die Leistungsvergabe als Direktvergabe erfolgte, obwohl aufgrund der im Dienstleistungsvertrag festgeschriebenen Auftragssumme, die über der Schwelle (40.000 EUR) für Direktvergaben lag, diese Art der Vergabe unzulässig war.

Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Bisherige
Prüfberichte

65 (1) Diverse Indikatoren zeigen die Sensibilität der überprüften öffentlichen Bauherrn bezüglich des Risikos für Korruption: Umgang mit Befangenhait und persönlichen Naheverhältnissen sowie mit Nebenbeschäftigungen, Vorliegen eines Verhaltenskodex, Möglichkeit der Meldung von Fehlverhalten.

(2) Der RH hatte im Frühjahr 2012 in seinem Bericht „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten“ (Reihe Wien 2012/2) über die für die Magistratsabteilungen 28 und 29 der Stadt Wien geltenden Regelungen und Maßnahmen berichtet. Demnach war die Bedeutung der Korruptionsprävention der Stadt Wien weithin bewusst; dennoch bestand auf Maßnahmenebene in einigen Fällen Verbesserungspotenzial. Die Stadt Wien verfügte als einzige der damals überprüften Stellen über eine Hotline für Fragen zu Korruption.

Ebenso hatten Revisionsberichte³³ der Internen Revision der Stadt Wien³⁴ vom Jänner bzw. April 2012 Maßnahmen zur Korruptionsprävention zum Gegenstand. Sie hielten u.a. fest, dass Mindeststandards der Korruptionsprävention – abgesehen von zwei Erlässen – nicht herausgegeben wurden und für die Vorgehensweise bei vermuteten Dienstpflichtverletzungen kein eigener Prozessablauf definiert war.

(3) Der RH beschränkte sich daher bei dieser Gebarungüberprüfung des AKH Wien auf das Vorliegen von Instrumentarien und die Einhaltung von Regelungen in Bezug auf:

- Verhaltensrichtlinien,
- Nebenbeschäftigungen und
- eine Anlaufstelle für Meldungen von Fehlverhalten (Whistleblower).

³³ MPRGIR-P-177/11 und MPRGIR-R-149/11

³⁴ Magistratsdirektion der Stadt Wien – Geschäftsbereich Personal und Revision, Gruppe Interne Revision



Verhaltensrichtlinien **66.1** (1) Das AKH Wien erstellte im Jahr 2010 – abgeleitet von seinem Leitbild – einen Verhaltenskodex. In der Einleitung definierte das AKH Wien den Verhaltenskodex als „Leitfaden für korrektes, redliches und ordnungsgemäßes Handeln, vor allem auch in Bezug auf die Vermeidung von Korruption und damit verbundene Interessenskonflikte“. Zusätzliche bereichs- und fachspezifische Verhaltensrichtlinien gab es nicht.

Die Mitarbeiter des AKH Wien verpflichteten sich durch eine schriftliche Erklärung, die Grundsätze und Verhaltensregeln des Verhaltenskodex einzuhalten.

(2) Der Verhaltenskodex verpflichtete die Mitarbeiter zur Meldung einer Befangenheit an den Vorgesetzten; Leermeldungen sah er nicht vor.

(3) Bei der Aufnahme von Mitarbeitern sowie in Aus- und Weiterbildungen waren Maßnahmen zur Sensibilisierung im Hinblick auf Korruptionsprävention nicht vorgesehen.

66.2 (1) Der RH sah im Verhaltenskodex des AKH Wien ein geeignetes Instrument zur Schärfung des Bewusstseins der Mitarbeiter für korrektes Verhalten.

Er empfahl dem AKH Wien, Verhaltensrichtlinien einem regelmäßigen Evaluierungsprozess zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen.

(2) Der RH sah Regelungen zur Meldepflicht bei Befangenheit als zweckmäßig an und empfahl dem AKH Wien, bei leitenden Funktionen ergänzend auch Leermeldungen einzufordern.

(3) Der RH empfahl dem AKH Wien, bei der Aufnahme neuer Mitarbeiter sowie bei der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter verstärkt den Aspekt der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu berücksichtigen.

Weiters empfahl der RH dem AKH Wien, zusätzlich bereichs- und fachspezifische Verhaltensrichtlinien unter Mitberücksichtigung von organisatorischen Rahmenbedingungen (z.B. Besonderheiten bei Bauvorhaben, typische Geschäftsfälle und -risiken) zu definieren.

66.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die vom RH formulierten Maßnahmen und Empfehlungen aus dem Bereich der Korruptionsprävention im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung der bestehenden Regelungen umgesetzt worden.*

Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Die Bemühungen und Maßnahmen zur Sicherstellung eines weitgehend von Korruptionsmöglichkeiten (externer und interner Beteiligter) freien Arbeitsumfeldes seien auch in den Beschaffungsprozessen intensiviert worden. Hier gehe es darum, einerseits Mitarbeiter in Beschaffungsprozessen nachweislich vor Versuchen und Versuchungen der rechtswidrigen Beeinflussung durch potenzielle Auftragnehmer des AKH Wien oder gegenüber diesen zu schützen, und andererseits die rechtlich korrekte zügige Auflösung von Geschäftsbeziehungen mit jenen Auftragnehmern zu ermöglichen, gegen die bereits nachweislich Ermittlungen wegen strafrechtlich relevanter Korruptionshandlungen anhängig seien. Diesbezüglich werde den derzeit KAV-weiten Überlegungen zur Einführung von Transparenzerklärungen und zur konsequenten Erweiterung der Vertragsbestimmungen um spezielle Kündigungsregelungen und um die Verpflichtung zur Offenlegung der Geschäftsgebarung zu folgen sein.

- 66.4** Der RH bekräftigte seine Empfehlung, auch Leermeldungen betreffend Befangenheit einzufordern, weil aktive Leermeldungen zur Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter beitragen und eine aktive Präventionsmaßnahme darstellen. Die Einforderung von regelmäßigen (Leer)Meldungen von der ersten und zweiten Führungsebene des Magistrats der Stadt Wien und der Unternehmungen gemäß § 71 der Wiener Stadtverfassung sah der RH in diesem Zusammenhang als erforderliches Mindestmaß für die Erfüllung dieser Präventionsmaßnahmen an.

Nebenbeschäftigung

- 67.1** Die dienst- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen der Stadt Wien für Beamte und Vertragsbedienstete schrieben eine unverzügliche Meldepflicht für Nebenbeschäftigungen fest. Der KAV definierte in einem Erlass vom April 2010 ebenfalls eine Meldepflicht für Nebenbeschäftigungen. Der Verhaltenskodex des AKH Wien enthielt eine Genehmigungspflicht für Nebenbeschäftigungen und Tatbestände, die eine Genehmigung einer Nebenbeschäftigung ausschlossen (z.B. Nebenbeschäftigungen oder sonstige Funktionen für Kunden, Bieter oder Auftragnehmer).

Eine nach Funktion und Tätigkeitsbereich differenzierende Definition der Nebenbeschäftigung enthielten weder der Erlass noch der Verhaltenskodex.

- 67.2** Der RH erachtete die im Verhaltenskodex des AKH Wien enthaltene Genehmigungspflicht für zweckmäßig und empfahl dem KAV und der Stadt Wien, ihre dienst- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass Nebenbeschäftigungen – vor Aufnahme der Tätigkeit – einer Genehmigung bedürfen.

Der RH empfahl dem AKH Wien, Nebenbeschäftigungen umfassend – differenziert nach Funktion und Tätigkeitsbereich – zu definieren, um Mitarbeitern eine transparente Entscheidungshilfe vorzugeben und dadurch die Einhaltung der Regelungen sicherstellen zu können.³⁵

67.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die vom RH formulierten Maßnahmen und Empfehlungen aus dem Bereich der Korruptionsprävention im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung der bestehenden Regelungen umgesetzt worden.*

Die Bemühungen und Maßnahmen zur Sicherstellung eines weitgehend von Korruptionsmöglichkeiten (externer und interner Beteiligter) freien Arbeitsumfeldes seien auch in den Beschaffungsprozessen intensiviert worden. Hier gehe es darum, einerseits Mitarbeiter in Beschaffungsprozessen nachweislich vor Versuchen und Versuchungen der rechtswidrigen Beeinflussung durch potenzielle Auftragnehmer des AKH Wien oder gegenüber diesen zu schützen, und andererseits die rechtlich korrekte zügige Auflösung von Geschäftsbeziehungen mit jenen Auftragnehmern zu ermöglichen, gegen die bereits nachweislich Ermittlungen wegen strafrechtlich relevanter Korruptionshandlungen anhängig seien. Diesbezüglich werde den derzeit KAV-weiten Überlegungen zur Einführung von Transparenzerklärungen und zur konsequenten Erweiterung der Vertragsbestimmungen um spezielle Kündigungsregelungen sowie die Verpflichtung zur Offenlegung der Geschäftsgebarung zu folgen sein.

Die derzeitigen Regelungen würden vorsehen, dass jede erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung sowie jede Tätigkeit im Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder sonstigen Organ einer auf Gewinn gerichteten juristischen Person des privaten Rechts unverzüglich schriftlich zu melden sei. Nebenbeschäftigungen dürften auch nicht ausgeübt werden, wenn sie

- an der genauen Erfüllung der dienstlichen Aufgaben hindern,*
- die Vermutung der Befangenheit hervorrufen,*
- die Achtung und das Vertrauen, die der Stellung als Beamter entgegengebracht werden, untergraben könnte.*

*Darüber hinaus stehe jedem Bediensteten Informationsmaterial zur Verfügung. Weiters stünden den Bediensteten in den Abteilungen Personal vor Ort sowie in der Generaldirektion des KAV im Vorstandsbe-
reich Personal erfahrene Mitarbeiter für allfällige Fragen zur Verfügung.*

³⁵ vgl. RH Reihe Wien 2012/2, S. 139 ff.

Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Den Mitarbeitern stünden daher nach Ansicht der Generaldirektion des KAV ausreichend Entscheidungshilfen zur Verfügung.

Änderungen der diesbezüglichen Dienstordnung (DO 1994) und der Vertragsbedienstetenordnung (VBO 1995) würden durch den Wiener Landtag erfolgen.

Meldung von
Fehlverhalten

68.1 Das AKH Wien definierte im Verhaltenskodex die Aufgaben des Transparenzbeauftragten. In der Erklärung zum Verhaltenskodex, der den Mitarbeitern mit Unterschrift zur Kenntnis gebracht wurde, fanden sich auch die Kontaktdaten des Transparenzbeauftragten. Den Zuständigkeitsbereich und die Aufgaben des Transparenzbeauftragten definierte das AKH Wien im Verhaltenskodex.

68.2 Der RH hielt positiv fest, dass den Mitarbeitern des AKH Wien die Meldung von Fehlverhalten, Missständen, bedenklichen Geschäftspraktiken etc. im Wege des Transparenzbeauftragten und damit außerhalb der Organisationshierarchie möglich war; Meldungen im „Dienstweg“ stehen unter dem Vorbehalt der Gewährleistung der vollen Vertraulichkeit, die von den wechselseitigen Beziehungen der aktiv und passiv betroffenen Personen abhängt. Aus Sicht des RH bietet eine (Korruptions-)Hotline das höchste Maß an Vertrauensschutz für die Mitarbeiter, die kritische Informationen an die Organisation herantragen wollen.

Der RH empfahl dem AKH Wien, seine Mitarbeiter über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Meldung von Fehlverhalten verstärkt über öffentlich aufliegende Broschüren bzw. das Intranet des AKH Wien zu informieren.

68.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien die vom RH formulierten Maßnahmen und Empfehlungen aus dem Bereich der Korruptionsprävention im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung der bestehenden Regelungen umgesetzt worden.*

Die Bemühungen und Maßnahmen zur Sicherstellung eines weitgehend von Korruptionsmöglichkeiten (externer und interner Beteiligter) freien Arbeitsumfeldes seien auch in den Beschaffungsprozessen intensiviert worden. Hier gehe es darum, einerseits Mitarbeiter in Beschaffungsprozessen nachweislich vor Versuchen und Versuchungen der rechtswidrigen Beeinflussung durch potenzielle Auftragnehmer des AKH Wien oder gegenüber diesen zu schützen, und andererseits die rechtlich korrekte zügige Auflösung von Geschäftsbeziehungen mit jenen Auftragnehmern zu ermöglichen, gegen die bereits nachweislich Ermittlungen



Maßnahmen zur Korruptionsprävention

BMWFV

Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

wegen strafrechtlich relevanter Korruptionshandlungen anhängig seien. Diesbezüglich werde den derzeit KAV-weiten Überlegungen zur Einführung von Transparenzerklärungen und zur konsequenten Erweiterung der Vertragsbestimmungen um spezielle Kündigungsregelungen und um die Verpflichtung zur Offenlegung der Geschäftsgebarung zu folgen sein.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

69 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

AKH Wien

Zur Technischen Direktion des AKH Wien

(1) Die gestartete Neuorganisation der Technischen Direktion wäre fortzusetzen und in Verbindung damit wären Maßnahmen zur Stärkung des Know-how der Mitarbeiter zu setzen. (TZ 8)

(2) Es wären in der Technischen Direktion jene Ressourcen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die für eine stärkere Wahrnehmung der Auftraggeberrolle erforderlich sind. (TZ 9)

Zur Technischen Betriebsführung

(3) Die Vereinbarung aus dem Jahr 2000 betreffend die Herstellung eines SAP-basierten EDV-Controllingsystems wäre ehestens umzusetzen und die technischen und personellen Rahmenbedingungen für ein effizientes Controlling wären sicherzustellen. (TZ 12)

(4) Der Abrechnungsmodus von zusätzlichen Leistungen aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag wäre transparenter zu gestalten. (TZ 14)

(5) Es wären Mitarbeiter aufzubauen, die das Controlling anhand der Wartungs- und Instandhaltungsdatenbank wahrnehmen können. (TZ 15)

(6) Der Wegfall von Leistungen aus der Pauschale des Technischen Betriebsführungsvertrags wäre künftig zeitnah zu berücksichtigen. (TZ 15)

(7) Für das Personalwohnhaus D (Hernalser Gürtel) wäre eine Rückverrechnung der Pauschale zum Technischen Betriebsführungsvertrag ab 2006 zu prüfen. (TZ 15)

(8) Bei zukünftigen Leistungsabrufen aus dem Technischen Betriebsführungsvertrag wäre vorab eine Bewertung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Darstellung der Kosten-Nutzen-Relation durchzuführen. (TZ 21)

(9) Es wäre ein entsprechender Kontrollprozess für die Bewertung der Instandhaltungsmaßnahmen im Objekt Spitalgasse 23 einzurichten. (TZ 22)

(10) Die Erfüllung von Behördenauflagen, die den Totalübernehmervertrag betreffen, wäre aus dem Budget für den Totalübernehmervertrag zu finanzieren. (TZ 23)

(11) Der gesamte Prozess der Leistungsabrufe an das Geschäftsfeld Technische Infrastruktur (Raumstrukturänderungen) wäre neu zu strukturieren, um den administrativen Aufwand zu verringern und das Budget besser überwachen zu können. (TZ 24)

(12) Die vertraglich eingeräumte Möglichkeit, Dritte mit der Leistungserbringung zu beauftragen, wäre verstärkt einzusetzen, um auch das Potenzial des Wettbewerbs zu erschließen. (TZ 25)

(13) Sämtliche Leistungsabrufe wären nur nach Kostenvoranschlägen zu beauftragen. (TZ 26)

(14) Offene Reklamationen zu Abrechnungen von Leistungsabrufen wären mithilfe der technischen Bewertung der Externen Begleitenden Prüfung abzurechnen. (TZ 26)

(15) Bei offenen Leistungsabrufen des Geschäftsfelds Technische Infrastruktur wäre der Stand der Leistungserbringung zu überprüfen. Abgearbeitete Leistungsabrufe wären im Zuge dieser Prüfung endabzurechnen, für nicht erbrachte Leistungen wären Gutschriften einzufordern. (TZ 27)

(16) Es wäre dafür zu sorgen, dass erst mit vorliegender Endabrechnung der Rechnungsbetrag zur Zahlung freigegeben wird. (TZ 27)

(17) Es wäre ein Masterplan zu erstellen, um die durch den technischen Fortschritt entstehenden freien Technikflächen im AKH Wien einer anderen Nutzung zuführen zu können. (TZ 28)

(18) Die vorhandenen Technikflächen wären für die haustechnische Versorgung von zukünftig zu errichtenden neuen Gebäuden zu verwenden. Dadurch könnten bei Neubauten Technikflächen eingespart werden. (TZ 28)

(19) Die gute Datenlage des Energiemanagements wäre für die Entwicklung eines Energieeffizienzprogramms zu nutzen. (TZ 29)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(20) Es wäre der spezifische Fernkältepreis mit dem Lieferanten neu zu verhandeln, mit den Kosten der Eigenerzeugung von 35,27 EUR/MWh als Orientierung. (TZ 31)

(21) Angesichts der kurzen Lebensdauer der GFK-Verrohrung der Rückkühlanlagen sollte die Verrohrung auf Auslegungs-, Ausführungs- oder Betriebsfehler untersucht werden. Die kurze Lebensdauer sollte als Mangel beim damaligen Auftragnehmer gerügt werden. (TZ 32)

(22) Es wäre die Bestätigung der Machbarkeit des Auftragnehmers auf ihre Rechtswirksamkeit zu überprüfen und das AKH Wien sollte sich gegebenenfalls am Anbieter der Fernkälte schadlos halten. (TZ 33)

Zum Projekt Tiefparkgarage

(23) Die Beschädigung bereits sanierter Bereiche in der Tiefparkgarage durch darüber liegende verbliebene Problemstellen und eine Verschlechterung des Sicherheitsniveaus bei der Sanierung wären künftig zu vermeiden. (TZ 38)

(24) Hinsichtlich der Beschädigung bereits sanierter Bereiche in der Tiefparkgarage durch darüber liegende verbliebene Problemstellen und eine Verschlechterung des Sicherheitsniveaus bei der Sanierung wäre zu prüfen, inwieweit Ansprüche an die Auftragnehmer gestellt werden können. (TZ 38)

(25) Künftig wären Sanierungen grundsätzlich nur auf Basis nachhaltiger und gesamthaft durchgeplanter Konzepte in Angriff zu nehmen. (TZ 41, 42)

(26) Es wäre auf eine zeitnahe Klärung der Berechtigung von Forderungen im Zusammenhang mit baulichen Maßnahmen zu achten. (TZ 39)

(27) Es wäre sicherzustellen, dass nur genehmigte Projektkosten vergütet werden. (TZ 39)

(28) Es wäre künftig durch strikte Wahrnehmung der Bauherrnrolle (Bereitstellung einer Örtlichen Bauaufsicht, Abnahme des Gebäudes) für eine mängelfreie Herstellung der Bauwerke zu sorgen. (TZ 40)

(29) Es wäre umgehend für eine durchgängig konzipierte und vertraglich abgesicherte funktionierende Projektorganisation baulicher Maßnahmen zu sorgen. (TZ 40)

(30) Es wäre zu prüfen, ob Mängel bei der Technischen Betriebsführung zum in der Gebarungüberprüfung festgestellten schlechten Bauzustand der Tiefparkgarage beigetragen haben; gegebenenfalls wäre die Geltendmachung von Ansprüchen an die VAMED Krankenhaus Management und Betriebsführungsges.m.b.H. (VKMB) zu erwägen. (TZ 40)

(31) Die Dokumentation der Projektabwicklung wäre umgehend zu verbessern. (TZ 43, 44)

(32) Bei künftigen Investitionsvorhaben wäre die Finanzierung vor der Beauftragung und Durchführung der Maßnahmen rechtsverbindlich sicherzustellen. (TZ 44)

(33) Bei zukünftigen Projekten wäre vorab für eine klare Auftragsituation der Begleitenden Kontrolle zu sorgen; notwendige Klärungen des Auftragsumfangs wären zeitnah umzusetzen. (TZ 46)

(34) Aufgrund der Feststellungen im Statusbericht der Begleitenden Kontrolle vom Februar 2012 über gravierende Mängel im Bereich der Abwicklung der Projekte der Paktierten Investitionen wäre die Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber der VKMB zu prüfen. (TZ 46)

(35) Es wäre für eine laufende Aktualisierung der Übersicht über die Änderungsevidenzen zu sorgen. (TZ 47)

(36) Kernaufgaben des Auftraggebers, wie z.B. der Führung der Übersichten der Änderungsevidenzen, sollten nicht an den Auftragnehmer ausgelagert werden. (TZ 47)

(37) Die Bearbeitung der Änderungsevidenzen wäre ehestens zu verbessern. (TZ 48, 49)

(38) Es wäre künftig die Nachvollziehbarkeit und Transparenz von Projektunterlagen sicherzustellen. (TZ 49)

(39) Es wäre für die baulichen Maßnahmen ein standardisiertes Berichtswesen einzuführen; alle berechtigten Entscheidungsträger wären zeitnah und transparent zu informieren. (TZ 50)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Zum Projekt Kinderoperationszentrum

(40) Beim Auftreten von Schwierigkeiten in baulicher und betrieblicher Hinsicht vor wesentlichen Projektentscheidungen wären mehrere Alternativen auszuarbeiten und mit Kostenberechnungen zu hinterlegen. Die Bewertung und Dokumentation wäre in diesem Zusammenhang von der Technischen Direktion wahrzunehmen. (TZ 52)

(41) Bei umfangreichen Bauvorhaben wie dem Kinderoperationszentrum wäre ein Projektteam für die Wahrnehmung der wesentlichen Bauherrnaufgaben (Setzen der obersten Projektziele, strategisches Kosten- und Terminmanagement) einzurichten, und bis zur formellen Übernahme für eine Begleitung der Projektabwicklung durch das Projektteam (z.B. Teilnahme an wesentlichen Besprechungen) vorzusorgen. (TZ 53)

(42) Das Projektcontrolling des AKH Wien wäre so eigenständig auszugestalten, dass mittels Sollvorgaben und Prognosen für Kosten und Termine, verbunden mit eigenen zeitnahen Abweichungsanalysen, Informationen für Maßnahmen zur Gegensteuerung für die Entscheidungsträger bei Bedarf zeitgerecht vorliegen. Die Controllingberichte wären dementsprechend zu adaptieren. (TZ 54)

(43) Zur effizienten und effektiven Steuerung der Projekte wäre lediglich ein Terminplan mit dem Auftragnehmer zu vereinbaren. (TZ 55)

(44) Der pönalisierte Endtermin von Projekten sollte auf realistischen Annahmen beruhen und vom Auftraggeber vorgegeben werden. (TZ 55)

(45) Ein Verzug des Auftragnehmers sollte nicht erst nach vier Wochen Überschreitung zur Sanktion führen, sondern bereits ab dem ersten Tag. (TZ 55)

(46) Für sämtliche Projekte der Paktierten Investitionen wären pönalisierte Fertigstellungstermine im Projektabruf ausdrücklich festzulegen. (TZ 55)

(47) Sämtliche Projekte der Paktierten Investitionen wären hinsichtlich der Erfüllung des vereinbarten Leistungsbildes zu überprüfen. Allfällige Überzahlungen, wie z.B. bei den Planungs- sowie Bauaufsichtsleistungen für die Medizin- und Labortechnik bei den Projekten Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung und Servicezentrum EDV, sollten im Wege einer Kürzung der Zuzahlung (Vorauszahlung) für Paktierte Investitionen an die VKMB im Folgejahr korrigiert werden. (TZ 56)

(48) Es wäre darauf zu drängen, dass die VKMB immaterielle Leistungen vermehrt ausschreibt, um die vereinbarte Honorarhöhe zu evaluieren und an die Marktgegebenheiten anzupassen. (TZ 56)

(49) Die Teil- und Schlusskostenzusammenstellungen sollten zur Sicherstellung der Vergütung in gebührender Höhe zumindest monatlich von der VKMB abverlangt werden. (TZ 57)

(50) Die genannten Teil- und Schlusskostenzusammenstellungen sollten tiefergehend als bisher auf die Übereinstimmung der abgerechneten mit den ausgeführten Leistungen hin überprüft werden. (TZ 57)

(51) Die in den bisherigen Kontrollberichten zu den Teilkostenzusammenstellungen des Kinderoperationszentrums und seiner Nebenprojekte (Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung, Servicezentrum EDV) enthaltenen Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) wären aufzugreifen und umzusetzen. Vornehmlich sollten dabei auch die Empfehlungen der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) bei der Aufstockung des Kindergartens zur Klärung des offenen Rechnungsbetrags von rd. 93.000 EUR mit der Medizinischen Universität Wien berücksichtigt werden. (TZ 57)

(52) Die noch nicht freigegebenen Änderungsevidenzen zum Projekt Kinderoperationszentrum samt Nebenprojekten (Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung, Servicezentrum EDV) wären in Zusammenarbeit mit der Begleitenden Kontrolle (Paktierte Investitionen) ehestens dahingehend zu überprüfen, ob die Leistungen tatsächlich dem Grunde und der Höhe nach erforderlich waren. Für nicht notwendige Leistungen sollte eine Rückforderung der Zuzahlungen (Vorauszahlungen) erfolgen. (TZ 58)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(53) Der Prüfungs- und Genehmigungsprozess der Änderungsevidenzen wäre im Hinblick auf ein wirkungsvolles Anti-Claimmanagement rasch zu ändern; dabei wären insbesondere Wertgrenzen für Änderungsevidenzen festzulegen und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherzustellen. (TZ 58)

(54) In Hinsicht auf die für spätere Jahre geplante Pauschalierung wäre bei der Abrechnung der Betriebsführungsleistungen des Kinderoperationszentrums und seiner Nebenprojekte (Aufstockung Kindergarten, Kollektorverlegung, Servicezentrum EDV) auf eine präzise Abrechnung mit exakter Zuordnung von Menge und Kosten zu detaillierten Leistungsbildern zu achten. Dabei sollten auch die Empfehlungen der Externen Begleitenden Prüfung, insbesondere wegen einer möglichen Doppelverrechnung (durch Abgeltung sowohl bei den Honoraren und auch bei der Betriebsführung), bei der Gewährleistungsverfolgung berücksichtigt werden. (TZ 59)

Zu Maßnahmen der Korruptionsprävention

(55) Die Verhaltensrichtlinien (z.B. der Verhaltenskodex des AKH Wien) wären einem regelmäßigen Evaluierungsprozess zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen. (TZ 66)

(56) Bei Personen mit leitenden Funktionen wären ergänzend zur Meldepflicht bei Befangenheit auch Leermeldungen einzufordern. (TZ 66)

(57) Bei der Aufnahme neuer Mitarbeiter sowie bei der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter wäre verstärkt der Aspekt der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu berücksichtigen. (TZ 66)

(58) Zusätzlich zum bestehenden Verhaltenskodex wären bereichs- und fachspezifische Verhaltensrichtlinien unter Mitberücksichtigung von organisatorischen Rahmenbedingungen (z.B. Besonderheiten bei Bauvorhaben, typische Geschäftsfälle und -risiken) zu definieren. (TZ 66)

(59) Nebenbeschäftigungen wären umfassend – differenziert nach Funktion und Tätigkeitsbereich – zu definieren, um Mitarbeitern eine transparente Entscheidungshilfe vorzugeben und dadurch die Einhaltung der Regelungen sicherstellen zu können. (TZ 67)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMWFW

Technische Betriebsführung und bauliche
Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien

- (60) Die Mitarbeiter des AKH Wien wären über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Meldung von Fehlverhalten verstärkt durch öffentlich aufliegende Broschüren bzw. das Intranet des AKH Wien zu informieren. (TZ 68)
- AKH Wien und
Stadt Wien
- (61) Bei künftigen Personalwechseln vom AKH Wien zu Auftragnehmern des AKH Wien wäre von Karenzierungen im öffentlichen Interesse Abstand zu nehmen. (TZ 8)
- (62) Aufgrund der Anweisung des Jahresbudgets des Technischen Betriebsführungsvertrags mit 15. Jänner und der damit einhergehenden Schwächung der Stellung des Auftraggebers wäre das für die Technische Betriebsführung geltende System der Abrechnung und Bezahlung der Leistungen an die VKMB zu ändern. (TZ 17)
- (63) Zur Stärkung der Position des AKH Wien als Bauherr wäre auch das für Projekte der Paktierten Investitionen geltende System der Abrechnung und Bezahlung der Leistungen an die VKMB zu ändern. Eine Vorauszahlung noch nicht erbrachter Leistungen an die VKMB sollte dabei jedenfalls unterlassen werden. (TZ 57)
- Stadt Wien
- (64) Zur Vermeidung von Interessenkollisionen wäre die Wahrnehmung der Aufsichtsratsfunktion bei der VKMB durch einen Vertreter der Stadt Wien zu beenden. (TZ 10)
- (65) Vor dem Hintergrund der Finanzgebarung der Stadt Wien wäre das derzeit angewandte System der Vorauszahlung für die Projekte der Paktierten Investitionen auf dessen Wirtschaftlichkeit hin zu evaluieren. (TZ 57)
- (66) In Vergabeverfahren nach dem Bundesvergaberecht wären wesentliche Vertragsänderungen künftig einer neuerlichen Ausschreibung zu unterziehen. (TZ 63)
- AKH Wien und Wiener
Krankenanstalten-
verbund
- (67) Es wäre verstärktes Augenmerk auf eine umfassende Dokumentation des Vergabeverfahrens zu legen. (TZ 62)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Wiener Krankenanstaltenverbund und Stadt Wien

(68) Die dienst- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen wären dahingehend zu ändern, dass Nebenbeschäftigungen – vor Aufnahme der Tätigkeit – einer Genehmigung bedürfen. (TZ 67)

Wien, im Mai 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2014/1 Bericht des Rechnungshofes
- Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien
 - Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern
- Reihe Bund 2014/2 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2011
 - Haftungen des Landes Kärnten für HYPO-ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG und HYPO-ALPE-ADRIA-BANK AG
 - Projekt Allgemeines Krankenhaus Informationsmanagement (AKIM) des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien
- Reihe Bund 2014/3 Bericht des Rechnungshofes
- Verlängerung der Bundesstraßen
 - Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung
 - Pilotprojekt e-Medikation
 - Pilotprojekt Freiwilligenmiliz
 - Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten
 - Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung
 - Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2014/4 Bericht des Rechnungshofes
- Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in den Bildungseinrichtungen der politischen Parteien
- Reihe Bund 2014/5 Bericht des Rechnungshofes
- Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen
 - Liegenschaftstransaktionen des BMLVS, der ASFINAG und des Stadtentwicklungsfonds Korneuburg
 - Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren
 - Bundeswohnbaufonds
 - Militärische Vertretungen im Ausland; Follow-up-Überprüfung
 - Blutversorgung durch die Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien; Follow-up-Überprüfung



- Reihe Bund 2014/6 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrecht der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank
 - Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)
 - Personalmaßnahmen im Rahmen der Reorganisation der Österreichischen Post AG
 - Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst
 - Stipendienstiftung der Republik Österreich
 - Kriegsoffer- und Behindertenfonds
- Reihe Bund 2014/7 Bericht des Rechnungshofes
- Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform 2011/2012
 - Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS
 - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in burgenländischen Krankenanstalten
 - Justizbetreuungsagentur
 - ÖBB-Infrastruktur AG: Erste Teilprojekte der Koralmbahn
 - Binnenschifffahrtsfonds



