



Der
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/7

Bericht des Rechnungshofes

**Brandschutz in
öffentlichen Gebäuden**

**Vergabe der Glücksspiel-
konzessionen des Bundes**

Zivildienst

**Auszahlung und
Hereinbringung von
Unterhaltsvorschüssen**

**Erstellung des Grünen
Berichts**

Das Donauhochwasser 2013

Frontrunner-Förderaktion

Rechnungshof
GZ 860.191/002-1B1/16

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 Juni 2016



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



Bericht des Rechnungshofes

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Zivildienst

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

Erstellung des Grünen Berichts

Das Donauhochwasser 2013

Frontrunner-Förderaktion

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 Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise 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.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



Inhaltsverzeichnis

BJA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für	
BMASK	Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
BMF	Finanzen	
BMFW	Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	
	Brandschutz in öffentlichen Gebäuden _____	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes _____	119
BMI	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres	
BMLVS	Landesverteidigung und Sport	
	Zivildienst _____	205
BMJ	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Justiz	
BMFJ	Frauen und Jugend	
	Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen ____	277
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Erstellung des Grünen Berichts _____	381

Inhalt



BMLFUW

BMVIT

BMWFV

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Das Donauhochwasser 2013 _____ 457

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

Frontrunner-Förderaktion _____ 581



Bericht des Rechnungshofes

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Glossar	15

BKAWirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie
der Bundesministerien für**BMASK**

Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMF

Finanzen

BMWF

Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

KURZFASSUNG	18
Prüfungsablauf und -gegenstand	29
Ausgangslage – Rahmenbedingungen	30
Brandschutz – Überblick	30
Brandschutz – rechtliche Grundlagen	31
Bestandsschutz	39
Denkmalschutz	42
Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn	43
Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien	45
Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen	46
Organisatorischer Brandschutz	52

Inhalt



Baulicher und betriebstechnischer Brandschutz_____	60
Wahrnehmung der Bauherrnfunktion _____	66
Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg _____	67
Projektbeschreibung _____	67
Projektorganisation _____	68
Abstimmung mit den Behörden_____	69
Kostenentwicklung _____	71
Vergabe ausgewählter Leistungen _____	74
Mehrkostenforderungen _____	76
Bildung von Brandabschnitten – sonstige Feststellungen_____	79
Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	81
Projektbeschreibung _____	81
Projektorganisation _____	84
Abstimmung mit den Behörden_____	89
Kostenentwicklung _____	92
Vergabe ausgewählter Leistungen _____	94
Mehrkostenforderungen _____	99
Brandschutzpläne – sonstige Feststellungen _____	100
Wesentliche brandschutztechnische Kostenfaktoren bei beiden Projekten _____	101

Wirkungsorientierung _____	103
Burghauptmannschaft _____	103
Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) _____	104
Gender Mainstreaming _____	105
Resümee – Brandschutz _____	108
Schlussempfehlungen _____	111
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	117

Abbildungen



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Luftbild Gebäudeteile und Trakte der Wiener Hofburg	47
Abbildung 2 : Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg	48
Abbildung 3: Luftbild des Hauptgebäudes der Universität Wien	50
Abbildung 4: Grundriss des Hauptgebäudes der Universität Wien (Hochparterre)	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ziele und Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes _____	31
Tabelle 2:	Wesentliche Gesetze und Verordnungen zum Thema Brandschutz für Gebäude in Wien _____	33
Tabelle 3:	Wesentliche Normen- und Richtliniengruppen zum Thema Brandschutz in Gebäuden _____	34
Tabelle 4:	Übersichtstabelle Brandschutz – Unterschiede _____	45
Tabelle 5:	Übersichtstabelle Brandschutz – Mängel _____	46
Tabelle 6:	Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg _____	54
Tabelle 7:	Feststellungen des RH zur Projektabwicklung _____	66
Tabelle 8:	Projektbeteiligte beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	68
Tabelle 9:	Abstimmung mit Behörden und sonstigen Einrichtungen _____	69
Tabelle 10:	Budgetentwicklung beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	71
Tabelle 11:	Hauptgewerke, Gesamtkosten Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	71
Tabelle 12:	Vergabemängel Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	75
Tabelle 13:	Mängel bei der Abwicklung von Zusatzleistungen _____	77
Tabelle 14:	Leistungsänderung beim Gewerk Elektro–Starkstrom _____	77
Tabelle 15:	Übersicht der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	83

Tabellen



Tabelle 16: Projektbeteiligte beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	85
Tabelle 17: Abstimmung mit Behörden und sonstigen Einrichtungen _____	89
Tabelle 18: Gesamtkostenschätzung (Stand: September 2014) _____	93
Tabelle 19: Gesamtabrechnungssumme _____	93
Tabelle 20: Vergabemängel Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	95
Tabelle 21: Wesentliche Kostenfaktoren beim Projekt brandschutz technische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	101
Tabelle 22: Kennzahlen wesentlicher Kostenfaktoren, Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum _____	101
Tabelle 23: Kennzahlen wesentlicher Kostenfaktoren beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien _____	102
Tabelle 24: Anteil der Frauen und Männer in den Entscheidungsgremien und an den Brandschutzverantwortlichen _____	106

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASI	Austrian Standards Institute
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Burghauptmannschaft	Burghauptmannschaft Österreich
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
ff.	folgende Seiten
FSV	Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
lt.	laut
m ²	Quadratmeter
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer

Abkürzungen



ÖBA	Örtliche Bauaufsicht
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TRVB	Technische Richtlinien Vorbeugender Brandschutz des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbands und der Österreichischen Brandverhütungsstellen
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
uvm.	und viele(s) mehr
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer

Glossar

Brandabschnitt

Es wird darunter ein gegenüber angrenzenden Räumen abgeschlossener Abschnitt eines Gebäudes verstanden, bestehend aus einem oder mehreren Räumen oder Nutzungseinheiten, der von raumabschließenden Bauteilen mit einer bestimmten Feuerwiderstandsdauer begrenzt ist, oder ein Teil eines Geländes, der durch Brandschutzstreifen oder Schutzzonen begrenzt ist.

Brandmeldeanlagen – Vollschutz

Die Entdeckung eines Brandes durch eine automatische Brandmeldeanlage beruht auf der Überwachung von Brandkenngrößen im Überwachungsbereich. Übersteigt die Brandkenngröße einen bestimmten Wert, kommt es zur Brandmeldung. Eine Brandmeldeanlage hat die Aufgabe, einen Entstehungsbrand zum frühestmöglichen Zeitpunkt so zu melden, dass noch geeignete Brandbekämpfungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Eine Brandmeldeanlage besteht im Wesentlichen aus einzelnen Brandmeldern (z.B. Wärmemelder, Rauchmelder, Flammenmelder) die – je nach Anforderung zu Brandmeldergruppen (Übertragungsgruppen) zusammengefasst – ein elektrisches Signal an die Brandmeldezentrale abgeben.¹

Ein Gebäude verfügt dann über einen Vollschutz, wenn sich der Überwachungsbereich auf das gesamte Objekt erstreckt.²

Brandschutzbeauftragter

Der Brandschutzbeauftragte ist eine Person mit einem ausreichenden technischen Verständnis und einer definierten Ausbildung, welche die Aufgaben des betrieblichen Brandschutzes wahrzunehmen hat.

¹ Definition und Beschreibung gemäß „Technische Richtlinie Vorbeugender Brandschutz TRVB 123 S“ des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes, S. 2 ff.

² Definition und Beschreibung gemäß „Technische Richtlinie Vorbeugender Brandschutz TRVB 123 S“ des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes, S. 7

Glossar



Brandschutzordnung

Dies ist eine Zusammenfassung von Regeln zur Brandverhütung und für das Verhalten im Brandfall.

Brandschutzplan

Der Brandschutzplan stellt die Gesamtheit der Pläne mit für den Brandschutz wesentlichen Angaben über ein Objekt oder eine Anlage dar.

Brandschutzwart

Der Brandschutzwart ist ein geschultes Brandschutzorgan, das für einzelne Teile eines Objekts oder einer Anlage zur Unterstützung des Brandschutzbeauftragten bestellt ist.

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie
der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Analyse der Rechtsgrundlage zum Brandschutz sowie die Beurteilung des organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes in den öffentlichen Gebäuden Wiener Hofburg und Universität Wien sowie die Umsetzung von brandschutztechnischen Maßnahmen im Kongresszentrum in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien. Bei beiden Projekten beurteilte der RH die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Burghauptmannschaft Österreich und die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H., die Projektorganisation, den Abstimmungsprozess mit den Behörden der Kostenentwicklung, die Vergaben und die Abwicklung der Mehrkostenforderungen sowie die Wirkungsorientierung und das Gender Mainstreaming. (TZ 1)

Ausgangslage – Rahmen- bedingungen

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

Die Wiener Berufsfeuerwehr listete für die brandschutztechnische Planung zwölf Gesetze, elf Verordnungen und 86 Normen und Richtlinien auf; für den Brandschutz im Betrieb erhöht sich die Reglungsdichte auf 13 Gesetze, 37 Verordnungen und 493 Normen und Richtlinien. Dies zeigt die hohe Komplexität des brandschutzbezogenen Regelwerks. Die wesentlichen gesetzlichen Normierungen für den Brandschutz finden sich im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht sowie im Veranstaltungsrecht. Die in der Arbeitsstättenverordnung bzw. der Bundes-Arbeitsstättenverordnung enthaltenen bautechnischen Anforderungen zu Fluchtwegen und zum Brandschutz wichen teilweise von den Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB), welche die Bundesländer zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten,

ab. Die damit angestrebten Schutzziele – nämlich eine Gefährdung des Lebens und der Gesundheit zu vermeiden – waren im Baurecht und im Arbeitnehmerschutzrecht jedoch ident. (TZ 3)

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

Durch Einladung des Arbeitsinspektorats zu größeren Bauverfahren wirkte die Stadt Wien einzelnen unterschiedlichen Anforderungen an den Brandschutz zwischen Baurecht (Länderkompetenz) und Arbeitnehmerschutzrecht (Bundeskompetenz soweit es Arbeitnehmer im Allgemeinen und Bundesbedienstete betrifft) bzw. einer möglichen unterschiedlichen Auslegung einzelner Regelungen entgegen. (TZ 4)

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

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

Der sogenannte Bestandsschutz im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht und Veranstaltungsrecht – soweit er den baulichen Brandschutz betraf – bezog sich auf den gegenüber dem Zeitpunkt der

Kurzfassung

behördlichen Bewilligungen unveränderten Bauzustand und die unveränderte Nutzung. Da öffentliche Gebäude hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (z.B. Raumaufteilung) und Nutzung immer wieder Veränderungen unterworfen sind, steht dies im Spannungsverhältnis mit dem Bestandsschutz. (TZ 5)

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

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

Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn

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



Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

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

Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen

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

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

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

Organisatorischer Brandschutz

Die Burghauptmannschaft Österreich hatte noch keinen Koordinator als Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr formell ernannt; dadurch erfüllte sie ihrerseits nicht den damals getroffenen Kompromiss zwischen der Berufsfeuerwehr Wien und der Burghauptmannschaft Österreich, der mit der Beauftragung eines externen Kommandanten verbunden war. (TZ 12)

Eine umfassende Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war unerlässlich und zweckmäßig. Es gab zwar Bemühungen der Burghauptmannschaft Österreich, die Anliegen des Brandschutzes in der Wiener Hofburg zu vereinheitlichen (überregionale Brandschutzordnung) und die Brandschutzkoordination durch interne und

Kurzfassung

externe Ressourcen zu bewerkstelligen. Die derzeitige Wahrnehmung der Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war jedoch nicht umfassend, weil die formelle Ernennung des Brandschutzkoordinators fehlte. (TZ 12)

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

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

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

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

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

Baulicher und betriebstechnischer Brandschutz

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

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

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

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

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

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

**Umsetzung:
Projekt brand-
schutztechnische
Verbesserungen im
Kongresszentrum in
der Wiener Hofburg**

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

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

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

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

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

Bei Vergabevorgängen kam es zu Verstößen gegen das Bundesvergabegesetz; die Burghauptmannschaft Österreich führte in allen Fällen keine Auftragswertermittlung durch, es fehlten Markterhe-

Kurzfassung

bungen, Bestellungen erfolgten verspätet (erst nach der Leistungserbringung). (TZ 21)

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

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

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

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

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

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

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

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

Die fehlende Abstimmung zwischen der BIG und der Universität Wien bezüglich des Umbaus der Stiege 9 ging mit der geänderten Ausführung nach der Beauftragung der Baumeisterarbeiten einher. Zudem führten die späten Einwände der Universität Wien zu Änderungen in der Ausführung und damit zu vermeidbaren Mehrkosten von rd. 510.000 EUR. (TZ 25)

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

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

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

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

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

Die Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination waren mit einem Auftrag erfasst, für die Auftragswertermittlung wurden die Teilleistungen jedoch getrennt geschätzt (193.000 EUR je Teilleistung). Die BIG wählte für die Vergabe ein

Kurzfassung

nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung; dies entsprach nicht dem Bundesvergabegesetz 2006. (TZ 28)

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

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

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

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

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

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

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

Wesentliche brandschutztechnische Kostenfaktoren bei beiden Projekten

Bei beiden Projekten variierten die Kosten für die Adaptierung von Türen zu Brandschutztüren – je nach Ausführung der Brandschutztür – stark. Bei der Festlegung der Brandabschnitte sollte dieser Aspekt (die große Preisspanne je nach Ausführung der Brandschutztüren) berücksichtigt werden und durch eine Planung unter



Kurzfassung

BKA BMask BMF BMWFW

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Berücksichtigung der brandschutztechnischen Rahmenbedingungen kostendämpfend wirken. Beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren die Hauptkostenfaktoren – neben den Brandschutztüren – der Einbau eines Hohlraumbodens bei gleichzeitiger Erhaltung des historischen Terrazzobelags, die Fluchtstiegenhäuser in den Höfen 3 und 4 sowie der Umbau der Stiege 9. (TZ 31)

Wirkungs- orientierung

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

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

Gender Mainstreaming

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

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

Resümee – Brand- schutz

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

Kenndaten zum Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum (Wiener Hofburg)

Organisationseinheiten und eingebundene Rechtsträger	
Zuständigkeit	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Bauherr	Burghauptmannschaft Österreich
Nutzer	Wiener Kongresszentrum Hofburg Betriebs GesmbH, Österreichische Nationalbibliothek, div. Mieter von Geschäftslokalen, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz, mit dem die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes neu organisiert sowie über Bundesvermögen verfügt wird (Bundesimmobiliengesetz), StF: BGBl. I Nr. 141/2000
Bauzeit	2005 bis 2012 (Planungsbeginn: vor 2005)
Maßnahmen	u.a. Bildung von Brandabschnitten, brandschutztechnische Sanierung der bestehenden Lüftungsanlage, Ausstattung mit einer Brandmeldeanlage, Einbau von Brandschutztüren
Nettofläche	rd. 26.700 m ²
Gesamtkosten	rd. 1,82 Mio. EUR ¹

¹ davon 6.630 EUR Kostentragung durch die Österreichische Nationalbibliothek

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Kenndaten zum Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Organisationseinheiten und eingebundene Rechtsträger	
Zuständigkeit	Bundesministerium für Wirtschaft, Forschung und Wissenschaft
Bauherr	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
Nutzer	Universität Wien und u.a. Österreichisches Institut für Geschichtsforschung und Gastronomiebetriebe
gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002) StF: BGBl. I Nr. 120/2002 Verordnung der Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales, mit der Anforderungen an Arbeitsstätten und an Gebäuden auf Baustellen festgelegt und die Bauarbeiterschutzverordnung geändert wird (Arbeitsstättenverordnung – AStV) StF: BGBl. II Nr. 368/1998 Bundesgesetz über die Arbeitsinspektion (Arbeitsinspektionsgesetz 1993 – ArbIG) StF: BGBl. Nr. 27/1993
Bauzeit	2008 bis voraussichtlich 2017 (Planungsbeginn: 2005)
Maßnahmen	u.a. Umbau und Errichtung von Fluchtstiegen, Bildung von Brandabschnitten, Aufrüstung von öffentlichen Gangflächen zu gesicherten Fluchtbereichen, Einbau von Brandschutztüren
Nettofläche	rd. 58.730 m ²
Gesamtkosten	rd. 41,61 Mio. EUR ¹

¹ davon 384.000 EUR Kostentragung durch die Universität Wien

Quellen: BIG; RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von September 2014 bis Jänner 2015 die Gebarung der Burghauptmannschaft Österreich (Burghauptmannschaft) und jene der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) bezüglich der Umsetzung von Brandschutzmaßnahmen in der Wiener Hofburg bzw. im Hauptgebäude der Universität Wien.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Analyse der Rechtsgrundlage zum Brandschutz für Gebäude in der Stadt Wien und die Beurteilung des organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes in der Wiener Hofburg und der Universität Wien.

Die Brandschutzprojekte im Kongresszentrum in der Wiener Hofburg mit der Burghauptmannschaft als Bauherr und im Hauptgebäude der Universität Wien mit der BIG als Bauherr überprüfte der RH hinsichtlich

- der Projektorganisation,
- der Abstimmungsprozesse mit den Behörden,
- der Kostenentwicklung sowie
- der Vergabeverfahren.

In diesem Zusammenhang überprüfte der RH auch

- die Wirkungsorientierung,
- die Umsetzung von Gender Mainstreaming-Maßnahmen sowie
- die Umsetzung einer im Zuge der Gebarungsüberprüfung „Wiedererrichtung des Redoutensaaltraktes der Wiener Hofburg“ (Reihe Bund 1996/11) abgegebenen Empfehlung¹.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2014.

Soweit im Bericht nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH die Bezeichnung „Stadt Wien“, unabhängig davon, ob sie Aufgaben der Gemeinde Wien oder des Landes Wien wahrnimmt.

¹ Schlussempfehlung 1 an die Burghauptmannschaft: Die Vollaussattung der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen sollte beschleunigt abgewickelt werden.

Zu dem im August 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundesdenkmalamt, die Universität Wien und die BIG im September 2015 sowie das BKA, das BMASK und das BMWFW im November 2015 Stellung. Die Stadt Wien übermittelte ihre Stellungnahme im Dezember 2015. Die Stellungnahme des BMWFW enthielt auch die Standpunkte der Burghauptmannschaft. Das BMF gab keine Stellungnahme ab.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2016.

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Brandschutz –
Überblick

2.1 Die ÖNORM F 1000² definiert Brandschutz als die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Verhinderung eines Brandausbruchs, einer Brandausbreitung sowie zur Sicherung der Rettungswege. Der Brandschutz gliedert sich in vorbeugenden und abwehrenden³ Brandschutz.

Der vorbeugende Brandschutz umfasst

- organisatorische,
- bauliche und
- betriebstechnische Dimensionen.

Die nachstehende Tabelle vermittelt einen Überblick über Ziele und Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes.

² ÖNORM F 1000, Feuerwehrtechnik und Brandschutzwesen – Allgemeine Begriffe, Ausgabe 1. Dezember 2007

³ Maßnahmen der Brandbekämpfung (z.B. Entdeckung und Meldung des Brandes, Personenrettung, Einweisung der Feuerwehr, Bekämpfung des Brandes, Brandwache)

Tabelle 1: Ziele und Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes

Dimensionen des vorbeugenden Brandschutzes	Ziele	Maßnahmen (Beispiele)
organisatorischer Brandschutz	Verhütung einer Brandentstehung Verhinderung einer Brandausbreitung Flucht oder Rettung von Personen Sicherstellung der Ersten und Erweiterten Löschhilfe Unterstützung der Brandbekämpfung	Bestellung von Brandschutzbeauftragten und Brandschutzwarten Erstellen und Pflege einer Brandschutzordnung und der Brandschutzpläne Überprüfung (und Instandhaltung) der Brandschutzeinrichtungen Freihalten der Fluchtwege und Flächen für die Feuerwehr Schulungen, Unterweisungen, Alarmübungen
baulicher Brandschutz	Verhütung einer Brandentstehung Verhinderung einer Brandausbreitung Flucht oder Rettung von Personen Unterstützung der Brandbekämpfung	Verwendung hinsichtlich ihres Brandverhaltens bzw. Feuerwiderstands geeigneter Baustoffe und Bauteile Bildung von Brandabschnitten Fluchtwege Zufahrten, Aufstell- und Bewegungsflächen für Feuerwehrfahrzeuge
betriebstechnischer Brandschutz	Branderkennung Verhinderung einer Brandausbreitung Sicherstellung der Ersten und Erweiterten Löschhilfe Unterstützung der Brandbekämpfung	Brandmeldeanlagen Fluchtweg-Orientierungsbeleuchtung Feuerlöscher Feuerlöschanlagen (Wandhydranten, Sprinkleranlagen, Gaslöschanlagen) Rauch- und Wärmeabzugsanlagen

Quellen: ÖNORM F 1000; RH

Die Ziele des organisatorischen, baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes sind teilweise ident; ein Unterschied besteht jedoch bei den Maßnahmen zur Zielerreichung. So können z.B. Maßnahmen des baulichen Brandschutzes durch Maßnahmen des organisatorischen Brandschutzes ersetzt werden, wenn dies Kostenvorteile für die Eigentümer bzw. Nutzer des Gebäudes bringt.

2.2 Der RH zeigte auf, dass der vorbeugende Brandschutz mehrdimensional (organisatorischer, baulicher und betriebstechnischer Brandschutz) ist. Dabei können Maßnahmen des organisatorischen Brandschutzes Maßnahmen des baulichen Brandschutzes ersetzen, wodurch – nach einer Kosten-Nutzen-Analyse – Kostenvorteile für den Bauherrn erzielt werden können.

Brandschutz – rechtliche Grundlagen

3.1 (1) Der Brandschutz ist eine Querschnittsmaterie, die aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung in Bundes- und Landesgesetzen sowie den dazu ergangenen Verordnungen geregelt ist. Aufgrund der Örtlichkeit der exemplarisch überprüften Projekte (Brandschutzmaßnahmen in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Uni-

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

versität Wien) beschränkt sich der RH auf die Darstellung der in der Stadt Wien geltenden Rechtslage (siehe Tabelle 2).

(2) Diese Rechtsvorschriften werden durch internationale und nationale Normen sowie durch technische Regeln unterschiedlicher Institutionen ergänzt, die gemeinsam den „Stand der Technik“ abbilden (siehe Tabelle 3).

(3) Laut Homepage der Wiener Berufsfeuerwehr zählen vier Bundesgesetze⁴, neun Bundesverordnungen⁵, acht Landesgesetze⁶, zwei Landesverordnungen⁷ und 86 Normen und Richtlinien⁸ zu den wichtigsten Regelwerken für brandschutztechnische Planungen. Eine facheinschlägige Loseblattsammlung listet zum Thema Brandschutz im Betrieb – als für Unternehmen in Wien relevante rechtliche Grundlagen zum Brandschutz – sechs Bundesgesetze⁹ und 34 dazu ergangene Verordnungen¹⁰ sowie sieben Landesgesetze¹¹ und drei Verordnungen der Wiener Landesregierung¹² auf. Zusätzlich zu diesen Gesetzen und Ver-

⁴ z.B. ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F.)

⁵ z.B. Arbeitsstättenverordnung (BGBl. II Nr. 368/1998 i.d.g.F.), Kennzeichnungsverordnung (BGBl. II Nr. 101/1997 i.d.g.F.), Verordnung explosionsfähige Atmosphären – VEXAT (BGBl. II Nr. 140/2005)

⁶ z.B. Bauordnung für Wien (LGBl. Nr. 11/1930 i.d.g.F.), Wiener Veranstaltungsgesetz (LGBl. Nr. 12/1971 i.d.g.F.), Wiener Veranstaltungsstättengesetz (LGBl. Nr. 4/1978 i.d.g.F.)

⁷ z.B. Wiener Kehrverordnung 1985 (LGBl. Nr. 22/1985 i.d.g.F.)

⁸ z.B. ÖNORM EN 81–58: Feuerwiderstandsfähigkeit von Fahrstüchtüren (Aufzugstüren), ÖNORM B 3806: Brandverhalten von Ausstattungsmaterialien, MA 37 – B/13849/2005: Installations-Richtlinie (Wien) – brandschutztechnische Anforderungen bei Leitungsdurchführungen, ÖNORM H 6031: Einbau und Erprobung von Brandschutzklappen

⁹ z.B. Gewerbeordnung 1994 (BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.), Chemikaliengesetz 1996 (BGBl. I Nr. 53/1997 i.d.g.F.), ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F.), Sprengmittelgesetz 2010 (BGBl. I Nr. 121/2009 i.d.g.F.)

¹⁰ z.B. Druckgaspackungslagerungsverordnung (BGBl. II Nr. 489/2002 i.d.g.F.), Chemikalienverordnung 1999 (BGBl. II Nr. 81/2000 i.d.g.F.), Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung (BGBl. Nr. 218/1983 i.d.g.F.), Sprengmittellagerverordnung (BGBl. II Nr. 483/2010 i.d.g.F.)

¹¹ z.B. Bauordnung für Wien (LGBl. Nr. 11/1930 i.d.g.F.), Wiener Feuerpolizei-, Luftreinhalte- und Klimaanlagegesetz (LGBl. Nr. 17/1957 i.d.g.F.), Wiener Gasgesetz 2006 (LGBl. Nr. 63/2006 i.d.g.F.), Wiener Garagengesetz 2008 (LGBl. Nr. 34/2009 i.d.g.F.)

¹² z.B. Wiener Bautechnikverordnung (LGBl. Nr. 31/2008 i.d.g.F.), Wiener Feuerpolizeiverordnung 1988 (LGBl. Nr. 5/1989 i.d.g.F.), Wiener Feuerwehr-Verordnung (LGBl. Nr. 26/1957 i.d.g.F.)



BKA BMASK BMF BMWFW

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

ordnungen zählte diese Sammlung 493 brandschutzrelevante Normen und Richtlinien¹³ auf.

(4) Die folgenden zwei Tabellen geben einen Überblick über jene Rechtsbereiche bzw. Normen- und Richtliniengruppen, die Regelungen zum Thema Brandschutz in Gebäuden beinhalten:

Tabelle 2: Wesentliche Gesetze und Verordnungen zum Thema Brandschutz für Gebäude in Wien	
Bundesrecht	
Gewerberecht	Gewerbeordnung 1994 (BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.)
Arbeitnehmerschutz	ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F.)
	Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung (BGBl. Nr. 218/1983 i.d.g.F.)
	Arbeitsstättenverordnung (BGBl. II Nr. 368/1998 i.d.g.F.)
	Kennzeichnungsverordnung (BGBl. II Nr. 101/1997 i.d.g.F.)
	Elektroschutzverordnung 2012 (BGBl. II Nr. 33/2012 i.d.g.F.)
Bundes-Bedienstetenschutzgesetz (BGBl. I Nr. 70/1999 i.d.g.F.)	Bundes-Bedienstetenschutzgesetz (BGBl. I Nr. 70/1999 i.d.g.F.)
	Bundes-Arbeitsstättenverordnung (BGBl. II Nr. 352/2002 i.d.g.F.)
	Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung (BGBl. II Nr. 414/1999 i.d.g.F.)
	Bundes-Elektroschutzverordnung (BGBl. II Nr. 228/2007 i.d.g.F.)
Technik	Elektrotechnikgesetz 1992 (BGBl. Nr. 106/1993 i.d.g.F.)
	Elektrotechnikverordnung 2002 (BGBl. II Nr. 222/2002 i.d.g.F.)
	Niederspannungsgeräteverordnung 1995 (BGBl. Nr. 51/1995 i.d.g.F.)
Landesrecht Wien	
Baurecht	Bauordnung für Wien (LGBl. Nr. 11/1930 i.d.g.F.)
	Wiener Bautechnikverordnung (LGBl. Nr. 2008/31 i.d.g.F.)
	Wiener Garagengesetz 2008 (LGBl. Nr. 34/2009 i.d.g.F.)
Brand- und Katastrophenschutz, Energierecht	Wiener Feuerpolizei-, Luftreinhalte- und Klimaanlagegesetz (LGBl. Nr. 17/1957 i.d.g.F.)
	Wiener Feuerpolizeiverordnung 1988 (LGBl. Nr. 5/1989 i.d.g.F.)
	Wiener Feuerwehrgesetz (LGBl. Nr. 16/1957 i.d.g.F.)
	Wiener Feuerwehr-Verordnung (LGBl. Nr. 26/1957 i.d.g.F.)
	Wiener Gasgesetz 2006 (LGBl. Nr. 63/2006 i.d.g.F.)
Arbeitnehmerschutz	Wiener Bedienstetenschutzgesetz 1998 (LGBl. Nr. 49/1998 i.d.g.F.)
	Maßnahmen auf dem Gebiet des Brandschutzes für in Dienststellen der Gemeinde Wien beschäftigte Bedienstete (LGBl. Nr. 23/1999 i.d.g.F.)
	Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung in Dienststellen der Gemeinde Wien (LGBl. Nr. 5/1999 i.d.g.F.)
	Schutz der in Dienststellen der Gemeinde Wien beschäftigten Bediensteten vor Gefahren durch den elektrischen Strom (LGBl. Nr. 48/2004 i.d.g.F.)
Veranstaltungsrecht	Wiener Veranstaltungsgesetz (LGBl. Nr. 12/1971 i.d.g.F.)
	Wiener Veranstaltungsstättengesetz (LGBl. Nr. 4/1978 i.d.g.F.)

Quelle: RH

¹³ z.B. TRVB A 100/10 Brandschutzeinrichtungen – Rechnerischer Nachweis, ÖBFV-RL B-11 Betriebsfeuerwehren mit ortsfesten Brandschutzeinrichtungen, ÖNORM B 2330 Brandschutztechnische Ausführung von mehrgeschoßigen Holz- und Holzfertighäusern – Anforderungen und Ausführungsbeispiele, EN ISO 9239-1 Prüfungen zum Brandverhalten von Bodenbelägen – Teil 1: Bestimmung des Brandverhaltens bei Beanspruchung mit einem Wärmestrahler (ISO/DIS 9239-1:2008)

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Tabelle 3: Wesentliche Normen- und Richtliniengruppen zum Thema Brandschutz in Gebäuden

Normen	Herausgeber
Österreichische Normen (ÖNORM)	Austrian Standards Institute
	Österreichischer Verband für Elektrotechnik (OVE)
Europäische Normen (EN)	Europäisches Komitee für Normung (CEN)
	Europäisches Komitee für Elektrotechnische Normung (CENELEC)
Internationale Normen (ISO)	Internationale Organisation für Normung
	Internationale Elektrotechnische Kommission (IEC)
Österreichische Technische Regeln	
OIB-Richtlinien	Österreichisches Institut für Bautechnik
Technische Richtlinien Vorbeugender Brandschutz (TRVB)	Österreichischer Bundesfeuerwehrverband und Österreichische Brandverhütungsstellen
Richtlinien des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes (ÖBFV-RL)	Österreichischer Bundesfeuerwehrverband
ON-Regeln ¹	Austrian Standards Institute
Richtlinien des Österreichischen Stahlbauverbandes	Österreichischer Stahlbauverband
proHolz Editionen	proHolz Austria – Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Holzwirtschaft
Richtlinien der Österreichischen Vereinigung für das Gas- und Wasserfach	Österreichische Vereinigung für das Gas- und Wasserfach (ÖVGW)
Richtlinie des Arbeitskreises Brandschutz im BMFW	Arbeitskreis Brandschutz im BMFW

¹ Normative Dokumente, die in ihrem Entwicklungsprozess nicht alle Anforderungen an eine „klassische“ Norm erfüllen müssen.

Quelle: RH

Die einzelnen Regelungen beinhalteten unterschiedliche Anforderungen. So wichen die Anforderungen betreffend Fluchtwege und Brandschutz in der Arbeitsstättenverordnung und der Bundes-Arbeitsstättenverordnung von den OIB-Richtlinien¹⁴, welche die Bundesländer zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten, ab (z.B. hinsichtlich der Mindestbreite von Fluchtwegen). Auch die Auslegung von grundsätzlich gleichen Regelungen (wie die zu berücksichtigende Personenzahl für die Berechnung der Breite von Ausgängen) brachte unterschiedliche Ergebnisse.¹⁵

3.2 Der RH wies auf die hohe Komplexität des brandschutzbezogenen Regelwerks hin. Er identifizierte Regelungen im Baurecht, im Arbeitnehmerschutzrecht sowie im Veranstaltungsrecht als für den Brandschutz in öffentlichen Gebäuden am wesentlichsten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die in der Arbeitsstättenverordnung bzw. der Bundes-Arbeitsstättenverordnung enthaltenen bautech-

¹⁴ Österreichisches Institut für Bautechnik (OIB)

¹⁵ „Drei-Geschoß-Regel“ für die Berechnung von Fluchtweg- und Notausgangsbreiten bei mehrgeschoßigen Gebäuden

nischen Anforderungen zu Fluchtwegen und zum Brandschutz teilweise von den OIB-Richtlinien, die die Bundesländer zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten (siehe auch TZ 4), abwichen. Die damit angestrebten Schutzziele – eine Gefährdung des Lebens und der Gesundheit von Personen zu vermeiden – waren im Baurecht und im Arbeitnehmerschutzrecht jedoch ident.

4.1 (1) Die für den Brandschutz wesentlichsten Rechtsgebiete (Baurecht, Arbeitnehmerschutz und Veranstaltungsrecht) enthielten unterschiedliche Maßnahmen zur Handhabung der mit dem Brandschutz einhergehenden komplexen Herausforderungen für den jeweils betroffenen Bauherrn (Burghauptmannschaft, BIG).¹⁶

(2) Die Stadt Wien richtete mit 1. Jänner 2013 die Kompetenzstelle Brandschutz innerhalb der MA 37 – Baupolizei (MA 37 – KSB) ein.¹⁷ Damit sollte Beschwerden der Wirtschaft, wonach in Bauverfahren und Verfahren nach der Gewerbeordnung (in denen u.a. der Arbeitnehmerschutz berücksichtigt wird) unterschiedliche Brandschutzanforderungen gestellt würden, entgegengewirkt werden. Seither lag die Federführung bzw. inhaltliche Entscheidungskompetenz hinsichtlich brandschutzrechtlicher Maßnahmen bei Bauvorhaben sämtlicher Gebäude in Wien – ungeachtet der Eigentümerschaft – (Bund, Land, Private) bei der MA 37 – KSB. Ferner stellte die KSB brandschutztechnische Sachverständige in Betriebsanlageverfahren, in Verfahren betreffend Veranstaltungsstätten und in sanitätsbehördlichen Verfahren bei.

¹⁶ Das Baurecht fiel nach Artikel 15 Abs. 1 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Gemäß § 91 der Bauordnung für Wien mussten Bauwerke so geplant und ausgeführt sein, dass der Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen durch Brand vorgebeugt sowie die Brandausbreitung wirksam eingeschränkt wird. Die Bauordnung legte grundsätzliche Anforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit des Bauwerks im Brandfall, der Begrenzung der Ausbreitung von Feuer und Rauch innerhalb des Bauwerks und von Feuer auf andere Bauwerke, der Fluchtwege und der Erfordernisse für Rettung und Löscharbeiten im Brandfall fest. Unter welchen Voraussetzungen diese bautechnischen Vorschriften als eingehalten galten, war im Wege der Festlegung in der Wiener Bautechnikverordnung durch die OIB-Richtlinien bestimmt. Von den OIB-Richtlinien konnte abgewichen werden, wenn der Bauwerber nachwies, dass das gleiche Schutzniveau wie bei Anwendung der Richtlinien erreicht wird. Die OIB-Richtlinie 2 Brandschutz enthielt auch einen Leitfaden, wie mittels Brandschutzkonzepten das gleichwertige Erreichen der Schutzziele nachgewiesen werden kann.

Laut der Bauordnung für Wien waren Bauvorhaben bis auf taxativ aufgezählte Ausnahmen bewilligungspflichtig (auch Zu- und Umbauten; Änderungen oder Instandsetzungen, wenn diese Einfluss auf die Feuersicherheit haben). Die zuständige Behörde war der Magistrat Wien, Abteilung 37 Baupolizei (MA 37 – Baupolizei).

¹⁷ Vor diesem Zeitpunkt waren mit dem Bereich des Brandschutzes drei Magistratsdienststellen befasst (MA 36 – Veranstaltungswesen, MA 37 – Baupolizei und MA 68 – Feuerwehr).

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

(3) Bei Bauverfahren zu größeren Bauvorhaben in Wien lud die dafür zuständige Behörde MA 37 – Baupolizei auch die Arbeitsinspektion ein. Dies diente dazu, etwaige unterschiedliche Ansichten zu brandschutzrelevanten Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes auszuräumen.

Das für den Arbeitnehmerschutz zuständige BMASK regelte mittels Erlasses, dass die brandschutztechnische Ausführung eines Bauwerks (z.B. Mindestbreite der Fluchtwege und Ausgänge) entsprechend den OIB-Richtlinien die Bestimmungen der Arbeitsstättenverordnung ersetzen kann; dies mit dem Ziel, die bestehenden Regelungen zu vereinheitlichen. Dennoch blieben Unterschiede bestehen. So wertete das Arbeitsinspektorat für den 1. Aufsichtsbezirk¹⁸ den Einbau eines Treppenlifts, falls dadurch die Fluchtwegmindestbreite nicht mehr gegeben ist, wegen des verminderten Schutzniveaus als nicht mit der Arbeitsstättenverordnung vereinbar. Eine Ausnahme war daher nicht denkbar, während die OIB-Richtlinien dafür eine Ausnahme vorsahen.

(4) Die Regelung von Veranstaltungen fiel in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Welche – detaillierten – Anforderungen eine Veranstaltungsstätte erfüllen musste, um für die jeweilige Art der Veranstaltung geeignet zu sein, war im Wiener Veranstaltungsstättengesetz geregelt. Dieses umfasste auch Regelungen zum organisatorischen und zum baulichen Brandschutz, die teilweise von den geltenden OIB-Richtlinien abwichen. Probleme oder Beschwerden von Veranstaltern aufgrund von Unterschieden in den brandschutzrelevanten Anforderungen zwischen dem Wiener Veranstaltungsstättengesetz und den OIB-Richtlinien bekundete die MA 36 – Veranstaltungswesen gegenüber dem RH nicht.

Im Hinblick auf eine österreichweite Vereinheitlichung des brandschutztechnischen Regelwerks für Veranstaltungen beschloss die Generalversammlung des OIB¹⁹, in der alle Bundesländer als Mitglieder vertreten sind, im Juli 2013, den OIB-Leitfaden „Harmonisierte Anforderungen an Bauwerke und sonstige Einrichtungen für größere Menschenansammlungen“ probeweise als Arbeitsbehelf für Bauherrn. Dieser enthielt ergänzende bzw. abweichende Bestimmungen zu den Anforderungen der gültigen OIB-Richtlinien. Nach einer Evaluierungsphase sollte über die weitere Vorgehensweise beraten werden. Die MA 36 – Veranstaltungswesen sah gegenüber dem RH den Leitfaden

¹⁸ zuständig für die Überwachung der ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen im 1., 2., 3. und 20. Wiener Gemeindebezirk

¹⁹ Das Österreichische Institut für Bautechnik wurde 1993 von den Bundesländern als gemeinsame Einrichtung zur Zusammenarbeit im Bauwesen in Form eines Vereins gegründet.

als gute Argumentationshilfe bei Abweichungen von den technischen Bestimmungen des Wiener Veranstaltungsstättengesetzes.

4.2 (1) Der RH bewertete die Einrichtung der Kompetenzstelle Brandschutz innerhalb der MA 37 – Baupolizei positiv. Durch die zentrale Stelle sollte innerhalb der MA 37 – Baupolizei sichergestellt sein, dass unabhängig von der zuständigen Gebietsgruppe in Bauverfahren die Anforderungen an den Brandschutz einheitlich beurteilt werden. Darüber hinaus sollte durch die Regelung, dass die MA 37 – KSB auch in weiteren, im Zuständigkeitsbereich anderer Magistratsabteilungen bzw. der Magistratischen Bezirksämter gelegenen Behördenverfahren den brandschutztechnischen Sachverständigen stellt, erreicht werden, dass betreffend das jeweilige Bauwerk einheitliche Anforderungen hinsichtlich des Brandschutzes vorgeschrieben werden, wenngleich in den Verfahren nach unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen zu beurteilen war.

(2) Der RH würdigte die Bemühungen des BMASK durch einen entsprechenden Erlass und jene der Stadt Wien durch Einladung des Arbeitsinspektorats zu größeren Bauverfahren, einzelnen unterschiedlichen Anforderungen an den Brandschutz zwischen Baurecht (Länderkompetenz) und Arbeitnehmerschutzrecht (Bundeskompetenz soweit es Arbeitnehmer im Allgemeinen und Bundesbedienstete betrifft) bzw. einer möglichen unterschiedlichen Auslegung einzelner Regelungen entgegenzuwirken.

(3) Der RH sah die Bestrebungen der Bundesländer, die brandschutzrelevanten Anforderungen für „Einrichtungen für größere Menschenansammlungen“ zu vereinheitlichen, positiv.

(4) Ungeachtet der ergriffenen komplexitätsreduzierenden Maßnahmen der Stadt Wien, des BMASK und der Bundesländer verwies der RH kritisch auf die Komplexität der brandschutzrelevanten Vorschriften, die Ausfluss der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Kompetenzverteilung war und ein Risikopotenzial für Kostenerhöhungen betreffend Brandschutzmaßnahmen bei öffentlichen Bauvorhaben darstellte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Follow-up-Überprüfung zur Flughafen Wien AG – Projekt Skylink²⁰, in der er dargestellt hatte, dass durch unterschiedliche Beurteilung zweier zuständiger Bewilligungsbehörden eine nachträgliche Errichtung einer Fluchtstiege notwendig wurde und dadurch zusätzliche Kosten von rd. 930.000 EUR anfielen.

²⁰ „Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Wien 2015/3 und Reihe Niederösterreich 2015/4)

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Nach Ansicht des RH wäre deshalb eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften (z.B. Arbeitnehmerschutzrecht und Bauordnungen) geeignet, Verfahrensvereinfachungen und Planungssicherheit für die (öffentlichen) Bauherrn und die übrigen Projektbeteiligten herbeizuführen sowie die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel zu erhöhen. Er empfahl deshalb dem BKA und der Stadt Wien, auf eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften hinzuwirken.

4.3 *(1) Laut Stellungnahme des BKA sei der Brandschutz als Querschnittsmaterie anzusehen und daher aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung sowohl durch Bundes- als auch durch Landesgesetze zu regeln. Dabei seien auch internationale Normen verschiedener Institutionen zu beachten. Dies führe teilweise zu unterschiedlichen Regelungen im Bereich des Brandschutzes. Vor diesem Hintergrund komme dem BKA prinzipiell keine Zuständigkeit zu, eine Harmonisierung der Brandschutznormen zu veranlassen, zumal selbst auf Bundesebene für das BKA keine generelle Zuständigkeit gegeben sei. Das BKA werde jedoch bei jeder sich bietenden Gelegenheit darauf hinwirken, Brandschutznormen aufeinander abzustimmen und Widersprüche zu vermeiden.*

(2) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass im Zuge der Harmonisierung bautechnischer Vorschriften die Implementierung der OIB-Richtlinien in das Wiener Landesrecht hinsichtlich des Brandschutzes ohne Abweichungen (zuletzt durch die Wiener Bautechnikverordnung 2015, LGBl. Nr. 35/2015) erfolgt sei. Durch die Entsendung von kompetenten Mitarbeitern der Stadt Wien (z.B. Leitung der Kompetenzstelle Brandschutz) in die Gremien des OIB wirke sie konstruktiv am Harmonisierungsprozess mit.

Zur Erzielung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Beurteilung von Projekten würden durch die Kompetenzstelle Brandschutz laufend erläuternde Richtlinien über die Homepage (www.ksb.wien.at) zur Verfügung gestellt.

Der Empfehlung des RH werde zudem durch die Einrichtung eines strategischen Normen- und Standardisierungsmanagements innerhalb der Stadt Wien Rechnung getragen. Dessen Koordinierung erfolge durch eine Steuerungsgruppe, deren Geschäftsstelle im Geschäftsbereich Bauten und Technik der Magistratsdirektion angesiedelt sei. Dadurch solle sichergestellt werden, dass bereits bei der Entstehung von Normen und Standards auf die Ausgewogenheit zwischen Qualität, Sicherheit und Innovation einerseits sowie Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit andererseits geachtet werde. Insgesamt solle dem

immer größer werdenden Kostendruck entgegengewirkt werden. Die Entsendung in die und die Tätigkeit der Delegierten der Stadt Wien in den Normen- und Standardisierungsgremien (z.B. Austrian Standards Institute (ASI), Österreichisches Institut für Bautechnik (OIB), Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr (FSV)) wurden durch die Normenmanager der Geschäftsgruppen bzw. der Magistratsdirektion verstärkt koordiniert. Darüber hinaus erfolgte eine regelmäßige Vernetzung mit den Delegierten der anderen Bundesländer.

Die Mitwirkung bei der Entscheidung über die Notwendigkeit von nationalen Normen sowie der Erarbeitung von diesen erfolgte durch die Entsendung von kompetenten Mitarbeitern der Stadt Wien in die entsprechenden Gremien des ASI.

Bestandsschutz

Überblick

5.1 Der sogenannte Bestandsschutz stellt auf die Einhaltung jener gesetzlichen (auch brandschutztechnischen) Bestimmungen ab, die zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung von Bauvorhaben gelten. Das Thema Bestandsschutz leitet sich ab aus

- den Bauordnungen der Länder,
- den Arbeitsstättenverordnungen²¹ des Bundes und der Länder sowie
- den Veranstaltungsgesetzen²² der Länder.

Die Bauordnung für Wien sah für bestehende Gebäude keine ausdrückliche Nachrüstungsverpflichtung entsprechend den jeweils aktuellen brandschutztechnischen Vorschriften vor. Allerdings unterlagen Veränderungen am Gebäude (Zu- und Umbauten) grundsätzlich den jeweils aktuellen bautechnischen Anforderungen und konnten auch erhebliche Auswirkungen auf den Rest des Gebäudes haben.

²¹ Arbeitsstättenverordnung (der Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales für Arbeitnehmer im Allgemeinen d.h. für alle Arbeitnehmer außer der in § 1 Abs. 2 ASchG angeführten, diese Ausnahmen sind: Arbeitnehmer der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht in Betrieben beschäftigt sind, Arbeitnehmer des Bundes in Dienststellen, auf die das Bundes-Bedienstetenschutzgesetz anzuwenden ist, Arbeitnehmer in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben im Sinne des Landarbeitsgesetzes 1984, Hausgehilfen und Hausangestellte in privaten Haushalten und Heimarbeiter im Sinne des Heimarbeitsgesetzes 1960) und die Bundes-Arbeitsstättenverordnung (der Bundesregierung für Bundesbedienstete), Wiener Bedienstetenschutzgesetz 19

²² Wiener Veranstaltungstättengesetz

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

Gemäß § 68 Abs. 1 der Bauordnung für Wien waren Änderungen und Instandsetzungen an rechtmäßig bestehenden Gebäuden (z.B. freiwillige brandschutztechnische Verbesserungsmaßnahmen) sowie Zu- und Umbauten in geringem, in der Bauordnung näher definiertem Umfang²³ auch zu bewilligen, wenn diese Maßnahmen eine Abweichung des Baubestands von den – aktuellen – Bestimmungen der Bauordnung minderten oder die Einhaltung dieser Bestimmungen einen unverhältnismäßigen Aufwand für den Bauherrn erfordern würde.

Im Hauptgebäude der Universität Wien stellte die BIG im Zuge der Vorbereitung zum Projekt Brandschutzmaßnahmen von der Universität Wien vorgenommene nachträgliche, nicht genehmigte Einbauten fest, die das Brandschutzniveau verminderten (siehe TZ 11).

Zum Bestandsschutz gemäß der relevanten Arbeitsstättenverordnungen sowie gemäß dem Wiener Veranstaltungsstättengesetz ergaben sich bei den überprüften Bauvorhaben keine prüfungsrelevanten Feststellungen.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass sich der Bestandsschutz im Baurecht, Arbeitnehmerschutzrecht und Veranstaltungsrecht – soweit er den baulichen Brandschutz betraf – auf den gegenüber dem Zeitpunkt der behördlichen Bewilligungen unveränderten Bauzustand und die unveränderte Nutzung bezog. Da öffentliche Gebäude hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (z.B. Raumaufteilung) und Nutzung wiederkehrenden Veränderungen unterworfen sind, steht dies im Spannungsverhältnis mit dem Bestandsschutz.

Im Hinblick auf dieses Spannungsverhältnis und unter Hinweis auf die von der BIG im Hauptgebäude der Universität Wien festgestellten nachträglichen Einbauten empfahl der RH der Burghauptmannschaft und der BIG, generell ihre Gebäude auf den konsensgemäßen Bauzustand und die konsensgemäße Nutzung hin zu überprüfen. Sollten Abweichungen festgestellt werden, wären in Abstimmung mit den Nutzern und den zuständigen Behörden geeignete Maßnahmen zu treffen, um unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ein angemessenes Sicherheitsniveau (insbesondere hinsichtlich Brandschutz und Fluchtmöglichkeiten) sicherzustellen und – falls erforderlich – einen neuen Konsens zu erwirken.

- 5.3** (1) *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft teilten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, die Kritik des RH zur Kenntnis zu nehmen. Die Erlangung eines Konsenses sei herausfordernd, gelte als riskant und sei mit erheblichen Kosten verbunden.*

²³ Zubauten, durch die bloß rechtmäßig bestehende einzelne Räume vergrößert werden, oder Umbauten einzelner Geschoße in rechtmäßig bestehenden Gebäuden

(2) Laut Stellungnahme der BIG würden durch jährliche Begehungen der Gebäude und eine Dokumentation des Bauzustands mittels eigenen EDV-Programms eine laufende Überprüfung und die tatsächliche Nutzung sichergestellt.

(3) Laut Stellungnahme der Universität Wien seien die angeführten Nutzflächenerweiterungen von der Bundesbaudirektion zu einem Zeitpunkt durchgeführt worden, zu dem die Universität Wien noch nicht autonom gewesen sei. Eine Zurechenbarkeit sei nach Ansicht der Universität Wien daher nicht gegeben. Der Verantwortungsbereich sei beim zuständigen Bundesministerium gelegen, die BIG hätte informiert sein sollen. Seit der Autonomie der Universität Wien seien Umbauten zu Nutzflächenerweiterungen immer baurechtlich eingereicht und der BIG zur Kenntnis gebracht worden.

- 5.4 Der RH wies das BMWFW und die Burghauptmannschaft auf die Pflichten des Eigentümers in Zusammenhang mit der Benützung und Erhaltung von Gebäuden hin, die in § 129 der Bauordnung für Wien geregelt sind. Demnach hat der Eigentümer u.a. dafür zu sorgen, dass die Bauwerke in gutem, der Baubewilligung und den Vorschriften der Bauordnung entsprechendem Zustand erhalten werden. Er ist dazu verpflichtet, den Bauzustand zu überwachen. Jede Abweichung von den Bauvorschriften ist zu beheben.

Haftung

- 6.1 (1) Entsprechend dem Bestandsschutz sieht die Bauordnung für Wien für bestehende Gebäude keine Nachrüstverpflichtung vor. Dies bedeutet, dass auch hinsichtlich des Brandschutzes keine solche Verpflichtung für Gebäude aufgrund aktueller brandschutztechnischer Vorschriften besteht (siehe TZ 4).

(2) Bei der Beurteilung zivil- bzw. strafrechtlicher Haftungstatbestände verweist die herrschende Judikatur²⁴ – neben der Einhaltung der zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung bestehenden Gesetze – auf den jeweils aktuellen Stand der Technik. Dies bedeutet für den Eigentümer (z.B. öffentliche Bauherrn) bzw. Nutzer (z.B. Universität Wien) – sofern zumutbar – eine Nachrüstverpflichtung für bestehende Gebäude, auch wenn die zum Zeitpunkt der Errichtung der Gebäude geltenden Rechtsgrundlagen diesen Stand der Technik nicht vorsahen.

²⁴ OGH 13. Juli 1999, 4 Ob 179/99y; OGH 11. September 2003, 6 Ob 132/03k; OGH 4. Juli 1996, 2 Ob 513/96

Ausgangslage – Rahmenbedingungen

6.2 Der RH wies darauf hin, dass ein alleiniges Abstellen auf zum Zeitpunkt der behördlichen Genehmigung bestehende Gesetze – in Hinblick auf die bestehende Judikatur – nicht ausreicht, um zivil- bzw. strafrechtliche Haftungsansprüche gänzlich abwehren zu können. Vielmehr ist auf Basis der Judikatur eine – zumutbare – Nachrüstverpflichtung von Gebäuden für die Eigentümer (z.B. öffentliche Bauherrn) bzw. Nutzer (z.B. Universität Wien) selbst dann gegeben, wenn seit dem Zeitpunkt der historischen behördlichen Baugenehmigung keine bauliche Veränderung vorgenommen wurde, sich jedoch der Stand der Technik verändert hat.

Denkmalschutz

7.1 Für Maßnahmen des baulichen und betriebstechnischen Brandschutzes muss gewöhnlich in die Substanz von Gebäuden eingegriffen werden.

Laut § 5 Abs. 1 Denkmalschutzgesetz bedurfte die Zerstörung sowie jede Veränderung eines geschützten Denkmals, die den Bestand (Substanz), die überlieferte (gewachsene) Erscheinung oder künstlerische Wirkung beeinflussen könnte, der Bewilligung des Bundesdenkmalamts. Das Bundesdenkmalamt hatte alle vom Antragsteller geltend gemachten oder von Amts wegen wahrgenommenen Gründe, die für eine Zerstörung oder Veränderung sprechen, gegenüber jenen Gründen abzuwägen, die für eine unveränderte Erhaltung des Denkmals sprechen (geschichtliche, künstlerische oder sonstige kulturelle Bedeutung im öffentlichen Interesse).

Im Juni 2014 veröffentlichte das Bundesdenkmalamt das Handbuch „Standards der Baudenkmalpflege“. Das Handbuch sollte laut Bundesdenkmalamt einen konkreten Einblick in die Denkweise und Methodik der Denkmalpflege ermöglichen, Überlegungen und Planungen in diesem Sinne steuern und schlussendlich die Entscheidungswege der Handlungs- und Entscheidungsbefugten anleiten und nachvollziehbar machen. Ein Kapitel des Handbuchs widmete sich dem Thema Brandschutz. Darin zeigte das Bundesdenkmalamt konkrete Maßnahmen

und Maßnahmenalternativen²⁵ sowie seine Prioritäten auf, um in den OIB-Richtlinien enthaltene Schutzziele zu erreichen.

- 7.2 Der RH würdigte die detaillierte Auseinandersetzung des Bundesdenkmalamts mit dem Thema Brandschutz im Handbuch „Standards der Baudenkmalpflege“ positiv. Er erachtete das Handbuch als zweckmäßige Unterstützung für Bauherrn und Planer u.a. bei brandschutztechnischen Maßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden.

Im Fall denkmalgeschützter Gebäude ergab sich nach Ansicht des RH jedoch ein Spannungsfeld zwischen den Zielen des Denkmalschutzes und – unter Kosten-Nutzen-Überlegungen zu ergreifenden – brandschutztechnischen Maßnahmen, die einerseits das Gebäude verändern, aber andererseits die Zerstörung von Denkmälern durch Brände verhindern sollen.

Betreffend die Dokumentation der Entscheidungen des Bundesdenkmalamts verwies der RH auf seine Kritik in TZ 19.

Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn

- 8.1 (1) Bei der Instandhaltung bzw. Sanierung von historischen Gebäuden ist der (öffentliche) Bauherr mit einem komplexen Regelwerk und zersplitterten Zuständigkeiten auf der behördlichen Genehmigungsebene konfrontiert (siehe TZ 2, 3). Zudem stellen die Abwägung zwischen Brandschutzaspekten (Personen- und Sachwerteschutz) und dem Denkmalschutz einerseits sowie die Handhabung der daraus resultierenden Kostenauswirkungen andererseits besondere Herausforderungen für den (öffentlichen) Bauherrn dar.
- (2) Folgende Faktoren können bei der Realisierung von Brandschutzmaßnahmen für eine wirtschaftliche Projektabwicklung von wesentlicher Bedeutung sein:

²⁵ z.B. Nachweis der Brandschutzanforderungen durch alternativ zulässige Risikobewertungen (der tatsächlich vorhandenen Brandlasten im Hinblick auf vorhandene Zündquellen); Abwägen von Nutzungsbeschränkungen; Vermeiden von Brandabschnittsteilungen durch Bereitstellung zusätzlicher Fluchtmöglichkeiten, Einbau von Warn- und Löscheinrichtungen oder die Bildung brandlastfreier Schutzzonen; Verlegung von Räumen mit erhöhter Brandgefahr wie Heizräume, Brennstofflager- und Abfallsammerräume, Großküchen, Serverräume etc. in Zubauten; Schaffung alternativer Fluchtmöglichkeiten (Nebenfluchtstiegen, Evakuierungsräume, Korbleitern, Fluchtbalkone, Fluchtfenster) statt Brandschutzadaptierung der Haupteinschließung als Fluchtweg; Fixierung historischer Türen in geöffnetem Zustand und Einbau neuer Windfänge statt Umbau historischer Türen zu Notausgangstüren; Einbau temporärer textiler Rauch- und Feuerschutzabschlüsse statt Brandschutzverglasungen

Brandschutz – Herausforderungen für den Bauherrn

- regelmäßige Überprüfung der Gebäude auf konsensgemäßen Bauzustand und Nutzung (Bestandsschutz; siehe TZ 5),
- Einbindung eines Sachverständigen für den Bereich Brandschutz (siehe TZ 23, 25),
- Erstellung eines Brandschutzkonzepts, worin die Erreichung der Schutzziele nachgewiesen wird (z.B. ob erforderliche bauliche durch organisatorische Brandschutzmaßnahmen ersetzt werden können; siehe TZ 15),
- frühzeitige Abstimmung mit den Behörden (u.a. Baupolizei: MA 37 – KSB, Bundesdenkmalamt, Arbeitsinspektorat; siehe TZ 4, 5, 19, 26),
- Abstimmung mit den Nutzern des Gebäudes (siehe TZ 5),
- Personenerhebung (z.B. Personenzählung) zur Bemessung der Kapazitäten von Fluchtwegen (siehe TZ 15),
- mindestens jährliche Evaluierung der Brandschutzordnung im Betrieb (z.B. Einhaltung, Richtigkeit und Vollständigkeit; siehe TZ 13) und
- Durchführung von bauherrnseitigen Maßnahmen (Genehmigung, Freigabe, Überwachung) bei brandgefährlichen Bauarbeiten (insbesondere Schweißen, Schneiden, Löten, Wärmen, Auftauen, Flämmen und Trennschleifen), um das Brandrisiko zu minimieren (siehe TZ 12, 13).

(3) Folgende bauliche Brandschutzmaßnahmen erwiesen sich als wesentliche Kostenfaktoren:

- beim Projekt Kongresszentrum in der Wiener Hofburg und beim Projekt des Hauptgebäudes der Universität Wien:
 - Adaptierung bestehender Türen zu Brandschutztüren (siehe TZ 31, 32) und
 - Ausstattung mit Brandmeldeanlagen (siehe TZ 31, 32),
- beim Projekt des Hauptgebäudes der Universität Wien:
 - nachträgliche Errichtung von Fluchtstiegenhäusern (siehe TZ 32) und

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

- Umbau bestehender Stiegen für die Entfluchtung von Personen (siehe TZ 32).

8.2 Der RH sah in der frühzeitigen Mitberücksichtigung von brandschutztechnischen Maßnahmen in der Projektabwicklung (z.B. bei der Planung, bei der Erstellung der Brandschutzkonzepte) einen Ansatzpunkt, um kostengünstigere Ausführungsvarianten – ohne Einbuße beim Brandschutz – zu realisieren. So können Brandabschnitte so ausgestaltet werden, dass der bauliche Adaptierungsbedarf minimiert wird (z.B. Entfall des kostenintensiven Umbaus von denkmalgeschützten Türen in Brandschutztüren).

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

9 (1) Die folgenden Tabellen geben eine Übersicht über die vom RH vorgefundenen Unterschiede bzw. Mängel bei den überprüften Projekten Kongresszentrum der Wiener Hofburg und Hauptgebäude der Universität Wien:

Tabelle 4: Übersichtstabelle Brandschutz – Unterschiede

Brandschutzdimension	Wiener Hofburg (Burghauptmannschaft)	Hauptgebäude der Universität Wien (BIG)
organisatorischer Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – externe Betriebsfeuerwehr (Privatunternehmen) – externer Brandschutzbeauftragter, kein interner Brandschutzkoordinator – 94 Nutzer – Mängel bei den Brandschutzordnungen einiger Nutzer 	<ul style="list-style-type: none"> – keine Betriebsfeuerwehr – Brandschutzkoordinator für alle Gebäude der Universität Wien – zwei Brandschutzbeauftragte für das Hauptgebäude – ein Nutzer (Universität Wien) – Mängel bei der Dokumentationsvorlage für Bauarbeiten, bei Evaluierungen der Brandschutzordnung und bei Evakuierungsplänen für Personen mit eingeschränkter Mobilität
baulicher Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Denkmalschutz vorhanden – Mangel: Brandabschnitte bis 2020 entgegen der ursprünglichen Planung (2009) in gesamter Wiener Hofburg 	<ul style="list-style-type: none"> – Denkmalschutz vorhanden – Umsetzung Brandschutzkonzept bis 2017¹ – Mangel: Umsetzung der erforderlichen Brandschutzmaßnahmen bis 2017 und nicht wie im Gesetz bis Oktober 2016 gefordert
betriebstechnischer Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Brandmeldeanlage in gesamter Wiener Hofburg bis 2020 (Vollschutz) – Mangel: Wohnungen nicht mit Brandmeldern ausgestattet 	<ul style="list-style-type: none"> – Brandmeldeanlage im gesamten Hauptgebäude (Vollschutz) – Anpassung und Umsetzung der betriebstechnischen Brandschutzmaßnahmen laufend im Bauablauf

¹ inkl. Bibliotheksbereich, jedoch ohne geplante bauliche Adaptierung des Bibliotheksbereichs

Quelle: RH

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

Tabelle 5: Übersichtstabelle Brandschutz – Mängel		
Sachgebiet	Bauherr Burghauptmannschaft	Bauherr BIG
	Kongresszentrum in der Wiener Hofburg	Hauptgebäude der Universität Wien
Projektorganisation	– grundsätzlich geeignet (TZ 18)	– grundsätzlich geeignet, jedoch Mängel bei großen Umbaumaßnahmen und beim Kostencontrolling (TZ 25)
Abstimmung mit Behörden	– keine Abstimmung mit Bundesdenkmalamt (TZ 19)	– Abstimmung erfolgt (TZ 26)
Kostenentwicklung	– Kostenerhöhung von rd. 125 % (TZ 20)	– Mehrkosten von rd. 14 % (TZ 27)
Vergabe	– Mängel: u.a. keine Auftragswertermittlung, teilweise keine Vergleichsangebote (TZ 21)	– Mängel: u.a. Auftragswertsplitting, mangelhafte Auftragswertermittlung (TZ 28)
Mehrkostenforderungen	– Mängel: Saldierung bei Mehrkostenforderungen, Bestellung erst nach Leistungserbringung (TZ 22)	– Mängel: u.a. fehlende einheitliche Vorgaben, Saldierung bei Mehrkostenforderungen (TZ 29)
Besonderheiten betreffend Brandschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Brandabschnitte noch nicht gebildet (TZ 23) – Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen im laufenden Betrieb (TZ 32) – Veranstaltungsort, Auflagen durch Behörde MA 36 (u.a. Brandwache bei Veranstaltungen) (TZ 32) – Bestandsschutz; keine Veränderung betreffend der bestehenden Fluchtsituation (z.B. Fluchtweglängen > 40 Meter) (TZ 32) 	<ul style="list-style-type: none"> – Brandschutzkonzept nicht mit dem Abschluss der Bauphasen adaptiert – Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen im laufenden Betrieb (TZ 32) – massive Eingriffe in den Bestand bei Umbau und Neubau der Fluchtstiegen (TZ 32)

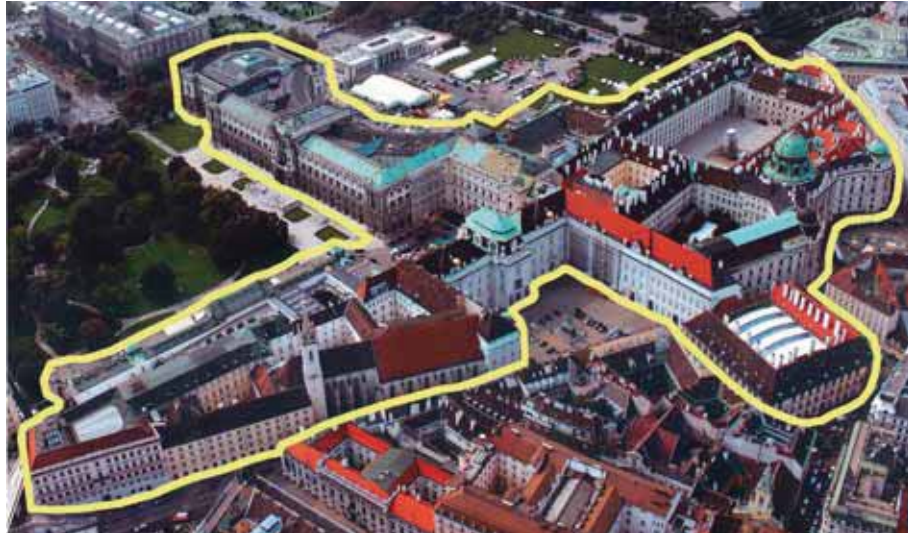
Quelle: RH

Historie und brandschutzrelevante Rechtsgrundlagen

Wiener Hofburg

10.1 (1) Die Errichtung des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg geht auf den Bau einer Burganlage im Jahr 1275 zurück. Im Laufe der darauffolgenden Jahrhunderte wurde die Hofburg sukzessive erweitert (siehe Abbildung 2) und im Jahr 2001 mittels Bescheid unter Denkmalschutz gestellt.

Abbildung 1: Luftbild Gebäudeteile und Trakte der Wiener Hofburg



Quelle: Burghauptmannschaft

Deckungsgleich mit dem Luftbild zeigt die nachstehende Abbildung die Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

Abbildung 2 : Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg



Quelle: Burghauptmannschaft
(http://www.burghauptmannschaft.at/uploads/wiener_hofburg_-_ueberblick_uber_die_entstehungsgeschichte.pdf; abgerufen am 13. Jänner 2014)

Im Jahr 1992 brannte der Redoutensaaltrakt. Nach dem Brand verstärkte die Burghauptmannschaft²⁶ den organisatorischen Brandschutz und installierte erste Brandschutzanlagen.

Im Jahr 2008 beauftragte die Burghauptmannschaft – nach Abstimmung mit dem Wiener Landesfeuerwehrkommandanten – ein privates Unternehmen mit der Dienstleistung einer vollwertigen Betriebsfeuerwehr für das gesamte Areal der Wiener Hofburg.²⁷ Die Kosten beliefen sich auf jährlich rd. 1,62 Mio. EUR. Die Betriebsfeuerwehr führte durch fach- und ortskundiges Personal in regelmäßigen Abständen

²⁶ Der Burghauptmannschaft oblag seit der Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes durch das Bundesimmobiliengesetz 2000 u.a. die Verwaltung und bautechnische Betreuung der Wiener Hofburg.

²⁷ Der Zuständigkeitsbereich der Betriebsfeuerwehr erstreckte sich – zusätzlich zu den in der Struktur des Gebäudekomplexes der Wiener Hofburg (Abbildung 2) dargestellten Gebäuden – auf den gesamten Bereich des Volksgartens, des Burggartens, des Heldenplatzes und auf das Burgtor.



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Kontrollgänge²⁸ durch, um Brandrisiken bereits im Vorfeld zu identifizieren und Erstmaßnahmen durchzuführen. Dies bedeutete laut Prüfstelle für Brandschutztechnik des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes Ges.m.b.H. eine wesentliche Verbesserung des Brandschutzes in der Wiener Hofburg.²⁹ Der Vertrag mit der externen Betriebsfeuerwehr endet am 31. August 2016.

(2) Für die Wiener Hofburg galt grundsätzlich der Bestandsschutz (siehe TZ 5). Neben der Wiener Bauordnung waren von der Burghauptmannschaft und den Nutzern (u.a. Pächter der Geschäftslokale) der Wiener Hofburg mehrere gesetzliche Vorschriften parallel einzuhalten.³⁰

(3) In der Wiener Hofburg waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 94 verschiedene Nutzer (davon 47 Wohnungsmieter)³¹ untergebracht.³²

10.2 Der RH erachtete die Vorteile der Betriebsfeuerwehr für den Brandschutz der Wiener Hofburg aufgrund der bereitgestellten fach- und ortskundigen Ressourcen als plausibel, weil damit eine Minimierung des Brandrisikopotenzials einherging. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, vor Neuvergabe der Leistungen der Betriebsfeuerwehr eine Evaluierung hinsichtlich der Erbringung dieser Leistung durch Fremdpersonal versus eigenes Personal durchzuführen.

10.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft teilten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, dass die Burghauptmannschaft eine Gegenüberstellung der Leistungen vorgenommen habe. Dabei sei sie auf einen zusätzlichen Mindestbedarf von 30 Mitarbeitern, auf eine Vielzahl an weiteren erforderlichen Aufwendungen (wie Kurse, Ausrüstung, Uniformen, Schutzrüstungen etc.) und auf die hohe körperliche Anforderung an Atemschutzgeräteträger gekommen. Die Burghauptmannschaft sei deshalb zu dem Schluss gekommen, dass die Erbringung der Leistung durch Fremdpersonal wirtschaftlicher sei.*

²⁸ u.a. Beaufsichtigung der Bauarbeiten, visuelle Kontrolle der Brandschutzeinrichtungen und Kontrolle der Brandschutztüren

²⁹ siehe „Gutachtliche Stellungnahme“ der Prüfstelle für Brandschutztechnik des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes Ges.m.b.H. betreffend „Ausschreibung einer (Betriebs-) Feuerwehr für die „Wiener Hofburg“ (Feuerwache Hofburg) – Überprüfung des Leistungsverzeichnisses; brandschutztechnische Empfehlungen“, 29. April 2008, S. 1

³⁰ u.a. Verpflichtung der Einhaltung des Arbeitnehmerschutzes, der Bestimmungen des Veranstaltungsrechts und des Denkmalschutzes

³¹ Stand November 2014

³² u.a. die Präsidentschaftskanzlei, die Österreichische Nationalbibliothek (Nationalbibliothek), die OSCE, das Kunsthistorische Museum, das Bundesdenkmalamt, die Burghauptmannschaft Österreich, die Albertina, die Spanische Hofreitschule, die Wiener Kongresszentrum Hofburg Betriebs GesmbH (Kongresszentrum GmbH)

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

10.4 Der RH entgegnete dem BMWFW und der Burghauptmannschaft, dass die Burghauptmannschaft zwar eine Aufstellung der Leistungen, jedoch keinen Vergleich der Kosten (Fremdpersonal versus eigenes Personal) vornahm. Der RH hielt deshalb auch die Vornahme eines Kostenvergleichs der beiden Szenarien (Fremdpersonal versus eigenes Personal) zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit für zweckmäßig.

Hauptgebäude der Universität Wien

11.1 (1) Das per Bescheid 2007 unter Denkmalschutz gestellte Hauptgebäude der Universität Wien³³ wurde im Jahr 1884³⁴ eröffnet. Die Universität Wien passte in der Vergangenheit das Hauptgebäude mehrmals den Bedürfnissen der Nutzer an und erweiterte die Nutzflächen.

Die nachstehende Abbildung zeigt das Hauptgebäude der Universität Wien.

Abbildung 3: Luftbild des Hauptgebäudes der Universität Wien



Quelle: BIG

³³ per Bescheid 2007 unter Denkmalschutz gestellt

³⁴ Da die Gründung der Universität Wien im Jahr 1365 stattfand, fanden im Jahr 2015 die Feierlichkeiten zum Jubiläumsjahr 650 Jahre Universität Wien statt.



BKA BMask BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

(2) Durch die Vollrechtsfähigkeit der Universitäten, die im Universitätsgesetz 2002 verankert war, galten für die 1.170 Mitarbeiter (Stand Ende 2014) im Hauptgebäude u.a. das Arbeitnehmerschutzgesetz und das Arbeitsinspektionsgesetz sowie die Arbeitsstättenverordnung, die wesentliche Vorgaben zur Fluchtwegsicherung enthielten. Zusätzlich zur Abwicklung des akademischen Unterrichtsbetriebs fanden im Hauptgebäude der Universität Wien Veranstaltungen³⁵ statt. Somit waren die Nutzer mit ihren Arbeitnehmern generell verpflichtet, die Bestimmungen des Arbeitnehmerschutzes sowie des Veranstaltungsrechts einzuhalten.

Die BIG war verpflichtet, die erforderlichen Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen unter Einhaltung des Denkmalschutzes zu gewährleisten (Erhaltung des konsensmäßigen Zustands).

(3) Für die Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes hatte der Gesetzgeber den Universitäten zunächst eine Frist bis 1. Oktober 2013 eingeräumt, die auf 1. Oktober 2016 verlängert wurde. Den erforderlichen Aufwand für die Generalsanierung hatte das BMWFW³⁶ mit den Universitäten bis Ende des Jahres 2004 zu erheben.³⁷ Die aufgrund der Erhebung genehmigten Mittel kamen den Universitäten im Jahr 2005 u.a. für die Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes zu, jedoch waren darin keine Brandschutzmaßnahmen enthalten.

Zeitgleich mit der Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes startete die BIG das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien mit der Beauftragung eines Brandschutzkonzepts. Der Projektabschluss war bis 2017 geplant. Die letzte Bauphase sah die Realisierung der Brandabschnitte der rechten Gebäudehälfte, Brandschutzmaßnahmen im Unter- und Dachgeschoß und die Brandrauchentlüftung vor. Von diesem Projekt waren auch Brandschutzmaßnahmen im Bereich der Bibliothek, nicht jedoch eine bauliche Neugestaltung der Bibliothek umfasst (siehe TZ 24).

(4) Die Universität Wien führte aufgrund der steigenden Studierendenzahlen und der damit verbundenen Nutzflächenerweiterungen (u.a. Einbau von Zwischendecken) in den letzten Jahrzehnten behördlich nicht

³⁵ u.a. Tagungen, Symposien, Lesungen, wissenschaftliche Kongresse, Podiumsdiskussionen, Ausstellungen und Messen

³⁶ im Jahr 2002 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

³⁷ Gemäß § 112 Abs. 1 Universitätsgesetz 2002 galt das Arbeitsinspektionsgesetz 1993 mit der Maßgabe, dass das Arbeitsinspektorat bei der Festlegung einer Frist zur Herstellung des rechtmäßigen Zustands gemäß § 9 Abs. 1 Arbeitsinspektionsgesetz bestehende Generalsanierungspläne zu berücksichtigen hatte. § 112 Universitätsgesetz 2002 sollte mit 1. Oktober 2013 außer Kraft treten.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

genehmigte Umbauten durch, so dass die ursprünglich klare Erschließungsstruktur des Hauptgebäudes der Universität Wien komplexer wurde. Die BIG führte deshalb eine Bestandsaufnahme der Räume des Hauptgebäudes durch und leitete anlassbezogen Anpassungen des Sicherheitsniveaus ein.

11.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Umsetzung der Baumaßnahmen zur Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes bis ins Jahr 2016, wie laut Gesetz gefordert, voraussichtlich nicht eingehalten werden kann und empfahl der BIG, die Umsetzung der Brandschutzbaumaßnahmen nicht weiter zu verzögern.

(2) Der RH wies ferner kritisch darauf hin, dass durch die Nutzflächenerweiterungen der konsensmäßige Zustand des Hauptgebäudes deutlich konterkariert wurde, weil die entsprechenden Umbauten behördlich nicht genehmigt waren. Zudem kritisierte er, dass die Universität Wien im Zuge der Nutzflächenerweiterungen keine systematischen Brandschutzmaßnahmen setzte. Nach Ansicht des RH barg dies das Risiko von Kostenerhöhungen durch nachträglich zu realisierende brandschutztechnische Maßnahmen. Der RH empfahl der BIG, zukünftig anlässlich von Nutzflächenänderungen die erforderlichen Umbauten einschließlich brandschutztechnischer Maßnahmen behördlich genehmigen zu lassen, um einen konsensmäßigen Zustand sicherzustellen.

11.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei die weitere Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen bereits in Planung. Es sei beabsichtigt, die Arbeiten bis 2018 zu beenden. Seit der Übertragung der Liegenschaften in das Eigentum der BIG werde auf das Vorliegen aller behördlichen Genehmigungen für Umbauten geachtet.*

11.4 Der RH wies gegenüber der BIG darauf hin, dass die Baumaßnahmen zur Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes – gemäß gesetzlicher Vorgaben – bis 2016 umzusetzen sind.

Organisatorischer
Brandschutz

Wiener Hofburg

12.1 (1) Der Kommandant der für den organisatorischen Brandschutz eingerichteten Betriebsfeuerwehr darf laut einer Richtlinie des Landesverbands der Betriebsfeuerwehren keine betriebsfremde Person sein. Die Burghauptmannschaft beauftragte im Jahr 2008 (mit der Beauftragung der externen Betriebsfeuerwehr) jedoch einen externen Kommandanten; darüber hinaus war dieser auch mit der Funktion des Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft betraut und somit zuständig für die in der „Technischen Richtlinie Vorbeugender Brand-

schutz“ (TRVB) vorgeschriebenen organisatorischen Maßnahmen³⁸ (siehe TZ 4).

Der Wiener Landesfeuerwehrkommandant sah im Jahr 2008 als Kompensation (für diese Abweichung von den Betriebsfeuerwehr-Richtlinien) die Installierung eines Brandschutzkoordinators auf Seite des Auftraggebers (Burghauptmannschaft) als tragfähigen Kompromiss an.³⁹ Das Leistungsbild der Betriebsfeuerwehr⁴⁰ umfasste dementsprechend die Zusammenarbeit mit dem Brandschutzkoordinator der Burghauptmannschaft.

Die Burghauptmannschaft hatte seit der Beauftragung der Betriebsfeuerwehr jedoch keinen internen Brandschutzkoordinator ernannt. Sie hielt dazu fest, dass dadurch zwar das Monitoring der Betriebsfeuerwehr fehlte, die Agenden des Brandschutzkoordinators wären jedoch organisatorisch umgesetzt worden, indem sie auf den Kommandanten der Betriebsfeuerwehr und den stellvertretenden Dienststellenleiter der Burghauptmannschaft aufgeteilt und im Einvernehmen erbracht wurden. Erforderliche Maßnahmen wären durch diese gemeinsam umgesetzt worden.

Laut Auskunft der Berufsfeuerwehr Wien (MA 68 – Feuerwehr und Katastrophenschutz) gegenüber dem RH wäre es jedoch wesentlich, dass auf Auftraggeberseite (Burghauptmannschaft) ein Hauptverantwortlicher benannt ist, der u.a. die Leistungen der externen Betriebsfeuerwehr (z.B. Überwachungen, Kontrollen des Brandschutzbeauftragten) zur Kenntnis nimmt.⁴¹

(2) Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg

Die Burghauptmannschaft stellte seit dem Jahr 2006 Überlegungen an, einen für die gesamte Hofburg (und somit für alle Nutzer) zuständigen Brandschutzkoordinator einzurichten. Dieser sollte laut einer von ihr

³⁸ Laut TRVB O 119 Betrieblicher Brandschutz – Organisation: Zum organisatorischen Brandschutz zählen u.a. die Wahrnehmung der Funktionen des Brandschutzbeauftragten und der –warte, die Erstellung von Brandschutzordnungen und Alarmplänen, das Führen des Brandschutzbuches sowie die Durchführung von Eigenkontrollen.

³⁹ siehe „Gutachtliche Stellungnahme“ der Prüfstelle für Brandschutztechnik des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes Ges.m.b.H (FT 8/386/08 vom 29. April 2008) betreffend der Ausschreibung einer (Betriebs-)Feuerwehr für die „Wr. Hofburg“ – Überprüfung des Leistungsverzeichnisses; brandschutztechnische Empfehlungen

⁴⁰ sogenanntes Pflichtenheft, Version 2. Juli 2008

⁴¹ Dieser Hauptverantwortliche sollte laut Auskunft der Berufsfeuerwehr Wien gegenüber dem RH zweckmäßigerweise über eine Ausbildung zum Brandschutzbeauftragten verfügen.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

beauftragten Studie als Anlaufstelle für alle Nutzer dienen und umfassende Koordinationstätigkeiten wahrnehmen.

Bis zur Gebarungsüberprüfung des RH hatte die Burghauptmannschaft keinen Brandschutzkoordinator zur Erfüllung der Koordinationstätigkeiten mit den Nutzern formell ernannt.

Sie hielt dazu fest, dass das Anforderungsprofil des Brandschutzkoordinators in Teilbereichen Sachverständigeniveau aufweise und in Anbetracht der rigiden Personalpolitik eine Aufnahme von zusätzlichem Personal unmöglich sei. Deshalb habe sie versucht, die Koordinationstätigkeiten anhand von Zuständigkeiten zu strukturieren. Aufgrund der komplexen Zuständigkeiten – v.a. durch die verschiedenen Vertragsverhältnisse mit den Nutzern – kam es trotz Bemühungen der Burghauptmannschaft zu keiner endgültigen Klärung. Die operative Abwicklung der Brandschutzkoordination erfolge derzeit über die Betriebsfeuerwehr.

Nachfolgende Tabelle zeigt das Leistungsbild des Brandschutzkoordinators gemäß der Studie sowie die Wahrnehmung dieser Leistungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung:

Tabelle 6: Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg	
Tätigkeit	Wahrnehmung
Erstellung einer für alle Nutzer geltenden Brandschutzordnung (damals als „Direktionsanweisung“ bezeichnet)	durch Burghauptmannschaft; seit 2013 vorhanden
Umsetzung dieser Brandschutzordnung	nicht umgesetzt; wäre nur unter Mitwirkung von Behörden möglich und aus haftungsrechtlichen Gründen problematisch
Überwachung der Einhaltung der Schutzziele bei der Abwicklung von Behördenverfahren; Beratung bei Bautätigkeiten (Brandschutzkonzepte)	durch Burghauptmannschaft und externe Gutachter bzw. Berater
Kontrolle der Tätigkeiten der Brandschutzbeauftragten der Nutzer (u.a. gemeinsame Begehung, Überprüfung der Brandschutzordnungen und -pläne)	durch den Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft (externe Betriebsfeuerwehr)
Informationsveranstaltungen für die Nutzer	nicht durchgeführt
Unterweisung der Brandschutzbeauftragten der Nutzer (bzw. Personen, die für die Brandbekämpfung und Evakuierung benannt wurden), u.a. hinsichtlich Alarmübungen	nicht standardisiert; jedoch laufender Austausch zwischen dem Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft und jenen der Nutzer
Störungsdienst, Instandhaltung (bei Gebrechen – eindeutige Trennung der Zuständigkeiten zwischen der Burghauptmannschaft und den Nutzern)	keine generelle Regelung; Abstimmung erfolgt individuell

Quellen: Burghauptmannschaft; RH



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Die Burghauptmannschaft nahm einige Koordinationstätigkeiten selbst wahr bzw. zog externe Berater bei. Sie führte bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch keine Informationsveranstaltungen für Nutzer durch und standardisierte und protokollierte Unterweisungen der Brandschutzbeauftragten der Nutzer nicht. Laut Burghauptmannschaft fand – anstelle einer Unterweisung – ein laufender Austausch zwischen ihrem Brandschutzbeauftragten und jenen der Nutzer statt.

Das BMWFW hielt zum Stand der Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg fest, dass aus seiner Sicht derzeit das Notwendigste gemacht wird.

(3) Brandschutzbeauftragte der Nutzer in der Wiener Hofburg

Der Brandschutzbeauftragte der Burghauptmannschaft⁴² führte eine Liste der Brandschutzbeauftragten der einzelnen Nutzer. Auch in den entsprechenden Brandschutzordnungen (der Nutzer) waren diese namentlich ausgewiesen. In einigen Fällen stimmten die beiden Dokumente nicht überein.⁴³ Der Brandschutzbeauftragte korrigierte dies im Zuge der Prüfung des RH an Ort und Stelle.

(4) Brandschutzordnungen der Nutzer in der Wiener Hofburg

(a) Zu den Aufgaben eines Brandschutzbeauftragten zählt u.a. die Ausarbeitung und Umsetzung einer Brandschutzordnung.⁴⁴ Eine Brandschutzordnung umfasst Verhaltensregeln zur Brandverhütung, organisatorische Maßnahmen sowie das Verhalten im Brandfall. Die Brandschutzordnung ist mindestens jährlich auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen. Die entsprechende TRVB (Technische Richtlinie Vorbeugender Brandschutz) enthält Beispiele für Brandschutzordnungen, u.a. für Gebäude mit technischen Brandschutzeinrichtungen (das sind z.B. Brandmeldeanlagen, Sprinkleranlagen, Gaslöschanlagen).

(b) Der Tiefspeicher der Nationalbibliothek ist mit einer Gaslöschanlage, das Kongresszentrum (Kesselhaushof) mit einer Sprinkleranlage ausgestattet. Weder in der Brandschutzordnung der Nationalbibliothek (Stand Jänner 2014) noch in jener der Kongresszentrum GmbH⁴⁵ (Stand März 2014) befand sich ein entsprechender Hinweis auf diese Anlagen und auf das entsprechende Verhalten (wie es jedoch die TRVB vorsieht).

⁴² Kommandant der Betriebsfeuerwehr

⁴³ Brandschutzbeauftragter fehlte in Liste bzw. war diese nicht aktuell

⁴⁴ gemäß TRVB O 119, Pkt. 4.6

⁴⁵ Wiener Kongresszentrum Hofburg Betriebsges.m.b.H.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

(c) Eine weitere wesentliche Regelung (in einer Brandschutzordnung) betrifft die Freigabe brandgefährlicher Tätigkeiten.⁴⁶ So enthält z.B. die Brandschutzordnung der Nationalbibliothek den Passus, dass brandgefährliche Tätigkeiten schriftlich mittels eines eigenen Formulars von der Betriebsfeuerwehr der Burghauptmannschaft freigegeben werden müssen.

In der Brandschutzordnung eines Nutzers (Kongresszentrum GmbH) war geregelt, dass die Freigabe nur durch den eigenen Brandschutzbeauftragten erfolgt. Eine Weiterleitung an die Betriebsfeuerwehr war laut Brandschutzordnung nicht vorgesehen, laut Burghauptmannschaft würde diese jedoch erfolgen.

(d) In den Brandschutzordnungen gab es keine Hinweise zur Koordination von verschiedenen Nutzern im Brandfall. Dies hielt auch ein externer Berater im Zuge eines Brandschutzgutachtens für die Neue Burg im Jahr 2013 fest.

(e) Die von der Burghauptmannschaft erstellte Brandschutzordnung für die gesamte Wiener Hofburg umfasste sowohl die Regelung, dass brandgefährliche Tätigkeiten von der Betriebsfeuerwehr freizugeben sind, als auch die Koordinationstätigkeiten im Brandfall.

12.2 (1) Der RH kritisierte die Burghauptmannschaft, weil sie noch keinen Koordinator als Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr formell ernannt hatte; dadurch erfüllte sie ihrerseits nicht den damals getroffenen Kompromiss zwischen der Berufsfeuerwehr Wien und der Burghauptmannschaft, der die Beauftragung eines externen Kommandanten vorsah. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, ehestens einen Mitarbeiter mit dieser Funktion zu betrauen.

(2) Der RH erachtete eine umfassende Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg als unerlässlich und zweckmäßig. Er anerkannte die Bemühungen der Burghauptmannschaft, die Anliegen des Brandschutzes in der Wiener Hofburg zu vereinheitlichen (überregionale Brandschutzordnung) und die Brandschutzkoordination durch interne und externe Ressourcen zu bewerkstelligen. Die derzeitige Wahrnehmung der Brandschutzkoordination in der Wiener Hofburg war jedoch nicht umfassend, weil die formelle Ernennung des Brandschutzkoordinators fehlte.

⁴⁶ gemäß TRVB O 119, Pkt. 7 und lt. Anhang 3 Brandschutzordnung: Feuerarbeiten, u.a. Schweißen, Schneiden, Löten uvm.

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft deshalb

- sämtliche Koordinationsleistungen abzudecken; dabei wären diese Leistungen überwiegend intern wahrzunehmen (v.a. unter der Berücksichtigung, dass der Vertrag mit der externen Betriebsfeuerwehr, die derzeit Teilleistungen erbringt, 2016 ausläuft); dies diene der Sicherstellung von internem Know-how zur Wahrnehmung der Interessen der Burghauptmannschaft,
- die wesentlichen Aspekte der Brandschutzordnung für den Gebäudekomplex der Wiener Hofburg mit den Nutzern abzustimmen und zu regeln (z.B. hinsichtlich brandgefährlicher Tätigkeiten und die Koordinierung im Brandfall – Abstimmung der Entfluchtung mit der Burghauptmannschaft),⁴⁷
- die Nutzer laufend über Brandschutz(-maßnahmen) in der Wiener Hofburg zu informieren (z.B. mittels Informationsveranstaltungen),
- Regelungen für einen für alle Nutzer geltenden Störungsdienst vorzusehen.

Weiters empfahl der RH der Burghauptmannschaft, Abstimmungen und Unterweisungen mit Nutzern (bzw. deren Brandschutzbeauftragten oder anderen benannten Personen) zu standardisieren und protokollieren.

(3) Der RH wies auf die Mängel in den Brandschutzordnungen der Nutzer hin: In zwei Brandschutzordnungen fehlte der Hinweis auf wesentliche technische Einrichtungen, die Überwachung von brandgefährlichen Tätigkeiten war in den Brandschutzordnungen nicht einheitlich geregelt und es fehlten generell Hinweise zur Koordinierung im Brandfall. Dabei stellte er kritisch fest, dass die Überprüfung der Brandschutzordnungen sowohl durch den Brandschutzbeauftragten der Burghauptmannschaft als auch durch den des jeweiligen Nutzers nicht ausreichend erfolgte. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig die Brandschutzordnungen der Nutzer regelmäßig zu überprüfen bzw. überprüfen zu lassen.

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft dafür zu sorgen, dass alle Nutzer, die über eine Brandschutzordnung verfügen,

- in ihre Brandschutzordnungen den Passus aufnehmen, dass die Freigabe von brandgefährlichen Tätigkeiten ausschließlich durch die Betriebsfeuerwehr erfolgt,

⁴⁷ die „in-Kraft-Setzung“ einer Regelung hat durch die Nutzer selbst zu erfolgen

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

- ihre Brandschutzordnungen – der Technischen Richtlinie Vorbeugender Brandschutz (TRVB) entsprechend – jährlich evaluieren,
- den Stand der Evaluierung und jede Änderung sichtlich vermerken und
- die jeweils gültigen Brandschutzordnungen der Burghauptmannschaft übermitteln.

Aufgrund des Risikos bei brandgefährlichen Arbeiten empfahl der RH der Burghauptmannschaft weiters, in den Brandschutzordnungen auf eine Regelung zur nachgängigen Kontrolle durch die Betriebsfeuerwehr zu achten (bzw. wäre dies auch mit den anderen Nutzern entsprechend zu dokumentieren).

- 12.3** *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft bemühe sich die Burghauptmannschaft seit Jahren, einen Brandschutzkoordinator zu installieren, das Anforderungsprofil weise jedoch Sachverständigenniveau auf.*

Die jeweiligen Nutzer seien für die Erstellung ihrer Brandschutzordnung zuständig, eine übergeordnete Brandschutzordnung sei problematisch in der rechtlichen Umsetzung. Die Burghauptmannschaft nehme jedoch die Empfehlungen des RH zur Kenntnis und werde sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten und unter Berücksichtigung der rechtlichen Kompetenzen bemühen, eine verbesserte Abstimmung mit den Nutzern zu erreichen.

Die Burghauptmannschaft halte mit der Betriebsfeuerwehr und verschiedenen Nutzern Übungen ab. Aufgrund der Komplexität der Räumlichkeiten ließen sich zwar keine Standards verwirklichen, es erfolge jedoch ein regelmäßiger Informationsaustausch mit den Nutzern (aber keine Informationsveranstaltung). Die Burghauptmannschaft nehme die Empfehlungen des RH, die Nutzer laufend über Brandschutz(-maßnahmen) zu informieren sowie Abstimmungen und Unterweisungen mit Nutzern zu standardisieren und zu protokollieren, zur Kenntnis und werde sich bemühen, diese künftig umzusetzen.

Ein Störungsdienst werde von der Betriebsfeuerwehr durchgeführt; dies sei allen Nutzern bekannt und werde eingehalten.

- 12.4** Der RH hielt gegenüber dem BMWFW und der Burghauptmannschaft fest, dass die Wahrnehmung der Funktion „Ansprechstelle und Monitor für die Betriebsfeuerwehr“ keine Ausbildung auf Sachverständigenniveau erfordert – im Gegensatz zur Wahrnehmung einer umfänglichen



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Brandschutzkoordination in der Hofburg – und bekräftigte seine Empfehlung, ehestens einen Mitarbeiter mit dieser Funktion zu betrauen.

Der RH begrüßte die Bemühungen der Burghauptmannschaft betreffend eine übergeordnete Brandschutzordnung bzw. eine verbesserte Abstimmung mit den Nutzern und wies auf die Bedeutung einer übergeordneten Brandschutzordnung in Hinblick auf eine koordinierte Vorgehensweise im Brandfall hin (z.B. Organisation der Sammelplätze).

Hauptgebäude der Universität Wien

13.1 (1) An der Universität Wien⁴⁸ war grundsätzlich für jeden Standort zumindest ein Brandschutzbeauftragter für die Aufgaben des Brandschutzes verantwortlich. Im Hauptgebäude der Universität Wien gab es zwei Brandschutzbeauftragte. Aufgrund der großen Anzahl der Standorte sah die Brandschutzordnung der Universität Wien einen Brandschutzkoordinator vor. Die Universität Wien hatte keine Betriebsfeuerwehr.

Die von der Universität Wien verwendete Brandschutzordnung⁴⁹ gab Verhaltenshinweise zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs, zur Vermeidung der Gefährdung von Personen und Sachen, zur Verminderung von Schäden durch Brände und über das Verhalten im Brandfall.⁵⁰

Für die Ausbildung der Brandschutzbeauftragten und der Brandschutz- warte organisierte die Universität Wien gemäß dem Verfahren der Technischen Richtlinie Vorbeugender Brandschutz⁵¹ zur Sicherung der Ausbildung im Jahr 2014 einen Brandschutztag, der die Themen Verhalten im Brandfall, Brandmeldeanlage und organisatorischer Brandschutz behandelte.

Eine Evaluierung der Brandschutzordnung nahm der Brandschutzkoordinator zwar vor, sie war jedoch nicht nachvollziehbar dokumentiert. Die Universität Wien hatte seit dem Jahr 2007 keine Anpassung der Brandschutzordnung vorgenommen.

⁴⁸ u.a. Hauptgebäude am Universitätsring 1 und Althanstraße 14

⁴⁹ Fassung 2007

⁵⁰ Die Kontrollen von Brandschutzeinrichtungen oblagen den zwei Brandschutzbeauftragten und den 15 Brandschutzwarten. Sie mussten über Missstände und über Möglichkeiten zur Beseitigung der Missstände dem Brandschutzkoordinator berichten.

⁵¹ Technische Richtlinien vorbeugender Brandschutz, TRVB O 119, Betrieblicher Brandschutz Organisation, Ausgabe 2006

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

(2) Die Universität Wien stattete im Hauptgebäude die Fluchtwege und Notausgänge nach der geltenden Norm mit entsprechenden Kennzeichnungen aus und nahm laufend Anpassungen vor. Für die Rettung von Personen mit eingeschränkter Mobilität setzte die Universität Wien – mit Ausnahme des Auditorium Maximum – keine Maßnahmen.

13.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Universität Wien die Evaluierungen der Brandschutzordnung nicht dokumentierte und die Brandschutzordnung seit dem Jahr 2007 nicht mehr anpasste. Der RH empfahl der Universität Wien, die Brandschutzordnung den aktuellen Gegebenheiten anzupassen und in regelmäßigen Abständen die Evaluierung zu dokumentieren. Der RH beurteilte die Funktion des Brandschutzkoordinators aufgrund der großen Anzahl an Standorten der Universität Wien und die Abhaltung eines Brandschutztages als positiv.

(2) Der RH beanstandete, dass die Universität Wien für die Rettung von Personen mit eingeschränkter Mobilität mit Ausnahme des Auditorium Maximum keine besonderen Maßnahmen vorsah und empfahl daher der Universität Wien, einen das gesamte Gebäude umfassenden Rettungsplan für Personen mit eingeschränkter Mobilität auszuarbeiten.

13.3 *Laut Stellungnahme der Universität Wien werde die Brandschutzordnung evaluiert und bis Ende des Jahres 2015 entsprechend aktualisiert. Die Universität Wien werde die genannten Punkte betreffend Brandschutz, Evaluierung und Dokumentation in die Brandschutzordnung aufnehmen. Eine jährliche Evaluierung soll ab dem Jahr 2015 durchgeführt werden.*

Betreffend die Evakuierung von Personen mit eingeschränkter Mobilität sehe das neue organisatorische Brandschutzkonzept, das im Jahr 2015 finalisiert werden solle, entsprechend Vorkehrungen inklusive Evakuierungsplänen vor.

Baulicher und
betriebstechnischer
Brandschutz

Wiener Hofburg

14.1 (1) Der Vollschutz mit Brandmeldeanlagen und die – damit in Zusammenhang – noch nicht bestehende Ausstattung der Wohnungen mit Brandmeldeanlagen stellen in der Wiener Hofburg die wesentlichen Eckpunkte zur Erreichung eines ausreichenden baulichen und betrieblichen Brandschutzes dar.



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

(2) Der RH hatte im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 1995⁵² festgestellt, dass ein (betriebstechnischer) Vollschutz⁵³ (bezogen auf die Gesamtkubatur) der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen voraussichtlich erst 2010 (bzw. 2008 zu 90 %) erreicht sein würde. Der RH hatte damals der Burghauptmannschaft empfohlen, Maßnahmen zu setzen, um diesen Vollschutz schon früher zu erreichen. Die Burghauptmannschaft hatte dem RH im Jahr 1998 mitgeteilt (im Zuge der „Umsetzung der Anregungen des Rechnungshofs“), dass der Vollschutz voraussichtlich 2009 erreicht sein werde.⁵⁴

Die Burghauptmannschaft hatte 1995 ein generelles Projekt für eine automatische Brandmeldeanlage für die gesamte Hofburg⁵⁵ sowie bis 1997 ein generelles Brandschutzkonzept für alle Gebäudetrakte der Wiener Hofburg entwickelt.⁵⁶ Sie setzte seitdem laufend bautechnische und betriebstechnische Brandschutzmaßnahmen (z.B. Brandmeldeanlagen, Brandschutztüren, Fluchtwegbeleuchtung usw.) um.⁵⁷ Einen Vollschutz mit Brandmeldeanlagen wird sie jedoch erst im Jahr 2020 erreichen, weil einige Bereiche (rd. 16.500 m²) im Gebäudetrakt Neue Burg noch nicht mit Brandmeldern überwacht bzw. nicht ausreichend von überwachten Bereichen getrennt waren (z.B. Bürobereiche der Nationalbibliothek im zweiten Obergeschoß).

Die Burghauptmannschaft hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung dazu fest, dass „die seinerzeitige zeitliche Abschätzung für die Projektdauer vor 18 Jahren erfolgte und auf den damaligen gesetzlichen Grundlagen und technischen Normen beruhte. Zu diesem Zeitpunkt war überdies nicht absehbar, dass die seinerzeitige Burghauptmannschaft in Wien im Jahr 2001 zu einer Burghauptmannschaft Österreich umstrukturiert, und um einen erheblichen Gebäudebestand vergrößert wurde. Zwar wurden die budgetären Mittel erhöht, jedoch mussten auch viele anstehende Generalsanierungsprojekte, wo auch der Brandschutz und die Barrierefreiheit herzustellen war, umgesetzt werden. Durch die Verschärfungen der gesetzlichen Grundlagen und

⁵² siehe „Wiedererrichtung des Redoutensaaltraktes der Wiener Hofburg“ (Reihe Bund 1996/11) TZ 2

⁵³ Vollschutz im Sinne der TRVB 123 S, Pkt. 3.1

⁵⁴ Schreiben der Burghauptmannschaft vom 6. August 1998, ZI. 24.009/198-Ak/98

⁵⁵ „Generelles Projekt Automatische Brandmeldeanlage“, Version 2, Stand 27. Oktober 1995, Pkt. 2.1: Als Zielsetzung gilt (...), sämtliche Nutzräume der Wiener Hofburg durch automatische Brandmeldeanlagen zu überwachen.“

⁵⁶ Brandschutzkonzepte für die Hofburg im Jahr 1997 (u.a. für Neue Burg und Kongresszentrum) erstellt und von der Magistratsabteilung 68 der Stadt Wien (Feuerwehr und Katastrophenschutz) gegengezeichnet. Anmerkung RH: Nachdem es in den 90er Jahren noch keine OIB-Richtlinien gab, entspricht die Titulierung als Brandschutzkonzept nicht dem Verständnis eines Brandschutzkonzepts im Sinne der OIB-Richtlinie.

⁵⁷ Im Zeitraum von 2003 bis September 2014 waren dies z.B. rd. 3,63 Mio. EUR.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

der technischen Richtlinien und Normen einerseits und den massiven Zuwachs an Gebäuden andererseits, konnte der beabsichtigte Vollschutz bislang nicht umgesetzt werden.“ Sie wies „ausdrücklich darauf hin, dass abgesehen von Teilflächen in der Neuen Burg ein Vollschutz in der Wiener Hofburg besteht.“⁵⁸

(3) Brandereignisse im zivilen Bereich sind – laut der Brandschadenstatistik der österreichischen Brandverhütungsstellen – die häufigsten und jene mit der höchsten Schadenssumme.⁵⁹

Die 47 Wohnungen in (unterschiedlichen Trakten) der Wiener Hofburg waren noch nicht mit Brandmeldern bzw. –anlagen ausgestattet. Die Burghauptmannschaft begann im Jahr 2013 Überlegungen zur Ausstattung der Wohnungen – in Abstimmung mit dem BMFWF⁶⁰ – anzustellen und beauftragte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 2014 eine Analyse, ob und wie Brandmelder in den Wohnungen eingebaut werden können⁶¹ – mit dem Ziel, die Wohnungen sukzessive mit Brandmeldern auszustatten (bspw. jedenfalls vor Neuvermietungen). Bei aufrechten Mietverhältnissen besteht jedoch nur im Einvernehmen mit den Mietern die Möglichkeit, Brandmelder zu installieren.⁶²

14.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft ihr damaliges Ziel, den Vollschutz in der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen bis zum Jahr 2009 umzusetzen, nicht erreichte. Er hielt kritisch fest, dass ein Vollschutz voraussichtlich erst rund elf Jahre später, im Jahr 2020, erreicht sein wird. Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, den Vollschutz in der Wiener Hofburg ehestens umzusetzen.

⁵⁸ Laut Burghauptmannschaft, Schreiben vom 10.12.2014. Darüber hinaus hielt sie fest, dass sich „der „Lückenschluss“ von Teilbereichen in der Neuen Burg im Planungsstadium befindet. Das Planungsprojekt Brandschutz Neue Burg beinhaltet jedoch nicht nur die Errichtung einer Brandmeldeanlage für diese Bereiche (diese wird voraussichtlich vor dem Jahr 2020 installiert werden können), sondern umfasst auch bauliche Brandschutzmaßnahmen. Aufgrund der Komplexität und des Umfangs dieser baulichen Maßnahmen im Bereich der Neuen Burg und den daraus resultierenden Kosten können diese nur sukzessive umgesetzt werden, so dass sich aus heutiger Sicht für dieses Projekt ein Fertigstellungstermin 2020 ergibt.“

⁵⁹ z.B. Schadensfälle 2013 – Aufteilung nach Risikogruppen: 52 % Zivil, 19 % Landwirtschaft, 14 % Gewerbe, 10 % Sonstige, 5 % Industrie

⁶⁰ Schreiben der Burghauptmannschaft an das BMFWF (damals BMWFJ – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend) vom 30. April 2013

⁶¹ § 14 Abs. 9 der Kärntner Bauvorschriften (LGBl. Nr. 56/1985 i.d.g.F.) sieht eine Verpflichtung zur Nachrüstung bestehender Wohnungen mit Rauchwarnmeldern vor.

⁶² ergibt sich v.a. aus dem Mietrechtsgesetz

(2) Darüber hinaus bemängelte der RH, dass trotz des bekannt hohen Risikos die Wohnungen derzeit nicht mit Brandmeldern ausgestattet waren. Der RH verwies dabei auf die Brandschadenstatistik, die das höchste Risiko im zivilen Bereich ausweist. Ein Vollschutz (im Sinne der TRVB) in der Wiener Hofburg wäre aus Sicht des RH jedenfalls erst mit der Ausstattung von Brandmeldern in den Wohnungen erreicht. Er betonte nochmals die Zweckmäßigkeit der Umsetzung dieser Maßnahme zur Risikoreduzierung sowie zur Sicherstellung des Vollschutzes in der Wiener Hofburg.

14.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft ergänzten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme, dass veränderte Nutzungswünsche (z.B. Haus der Geschichte) zu berücksichtigen und Planungen zu adaptieren seien. Weiters habe das ursprüngliche Brandschutzkonzept die Wohnungen explizit ausgenommen, es sei jedoch nun die Ausstattung der Wohnungen mit Brandmeldern (inklusive Anschluss an die Brandmeldezentrale) vorgesehen. Zwischenzeitlich seien die ersten Wohnungen mit Brandmeldern ausgestattet worden.*

14.4 Der RH entgegnete dem BMWFW und der Burghauptmannschaft, dass das ursprüngliche Brandschutzkonzept aus dem Jahr 1995 die Ausstattung der Wohnungen mit automatischen Brandmeldeanlagen⁶³ als Ziel definierte und bekräftigte seine Empfehlung an die Burghauptmannschaft, den Vollschutz in der Wiener Hofburg ehestens – unter Berücksichtigung der Wohnungen – umzusetzen.

Hauptgebäude der Universität Wien

15.1 (1) Vor den Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren im Dachgeschoß und Teile im Untergeschoß sowie die Bibliothek bereits mit Brandmeldeanlagen ausgestattet. Das Dachgeschoß war mit Flammenmeldern versehen, alle anderen überwachten Bereiche mit optischen Rauchmeldern. Die Brandmeldeanlage im Bücherspeicher der Bibliothek war direkt mit der Berufsfeuerwehr verbunden.⁶⁴ Im Zuge des Projekts Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren die bestehenden Brandmeldeanlagen an die neuen Brandabschnitte anzupassen.

⁶³ Version 2, Stand 27. Oktober 1995: „Als Zielsetzung gilt (...) sämtliche Nutzräume der Wiener Hofburg durch automatische Brandmeldeanlagen zu überwachen.“

⁶⁴ über einen Telemetrie- und Sicherheitsdienst (TUS)

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

(2) Das Ziel gemäß Brandschutzkonzept war die flächendeckende Überwachung des gesamten Objekts über ein modulares Brandmeldesystem mit mehreren Teilzentralen (Vollschutz). Diese Maßnahme stellte den Start des Projekts Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien dar.

Gemäß Brandschutzkonzept wählte der Gutachter eine Brandabschnittsführung entsprechend der historischen Gebäudesubstanz. Die nachträglich eingebauten Zwischengeschoße fasste das Konzept „maisonette“-artig mit dem jeweiligen Hauptgeschoß zu einem gemeinsamen Brandabschnitt zusammen. Durch diese Festlegung entsprachen die historischen Gänge den Anforderungen gemäß § 21 der Arbeitsstättenverordnung⁶⁵ als „gesicherte Fluchtbereiche“.

Die erforderlichen Maßnahmen umfassten im Wesentlichen das Schließen von Brandbrücken in den Gangtrennwänden und das Aufrüsten bzw. den Austausch der historischen Kassettenüren und Verglasungen. Die BIG beabsichtigte, die im Brandschutzkonzept dargestellten Brandschutzmaßnahmen bis 2017 umzusetzen.

(3) Für die Erstellung des Brandschutzkonzepts führte der Gutachter eine überschlagsmäßige Personenaufstellung durch, die auf Angaben der Universität Wien basierte und die Vollbesetzung des Gebäudes inkl. der Hörsäle umfasste.

Der Arbeitsinspektor verlangte für die Zustimmung zum Brandschutzkonzept eine detaillierte Personenaufstellung mit einer manuellen Personenzählung, die zu einer Veränderung der Annahmen der Personenzahlen für die Bemessung der Fluchtwege führte.

Die Arbeitsstättenverordnung⁶⁶ sah für die Mindestbreiten der Fluchtwege eine Berechnung der Personenanzahl vor. Das Entfluchtungskonzept hatte die Bearbeitung des Nachweises einer angemessenen Entleerungszeit unter Anwendung anerkannter Ingenieurmethoden zum Ziel.⁶⁷

⁶⁵ Laut § 21 Arbeitsstättenverordnung galten für gesicherte Fluchtbereiche, dass z.B. nur geringe Brandlast vorhanden sein darf und Wände, Decken, Fußböden und Stiegen mindestens hochbrandhemmend ausgeführt sein müssen.

⁶⁶ § 18 der AStV („Abmessungen von Fluchtwegen und Notausgängen“), besagte z.B., dass Fluchtwege für höchstens 120 Personen eine nutzbare Mindestbreite von 1,20 m aufweisen müssen.

⁶⁷ z.B. 3-Geschoß-Regel, nutzbare Stiegen- bzw. Gangbreite in Abhängigkeit von realitätsnahen maximalen Personenbelegungen

(4) Für das Entfluchtungskonzept ließ die BIG eine Personenerhebung⁶⁸ durch ein Planungsbüro mit einer manuellen Zählung erstellen, welche die bestehenden Personenbelegungen quantifizierte und eine realitätsnahe Personenbelegung darstellen sollte. Die Auswertung der Personenerhebung wies eine beträchtliche Überbelastung der Fluchtstiegen 11 und 12 aus (1.136 Personen statt 20 Personen und 1.420 Personen statt 20 Personen).

15.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass erst Teile des Hauptgebäudes mit einer Brandmeldeanlage ausgestattet und die Bibliothek an das zentrale Auswertungssystem der Berufsfeuerwehr angeschlossen waren.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich durch nachträgliche Änderungen der Nutzflächen und durch den Einbau von Zwischengeschoßen der Umfang der Brandschutzmaßnahmen erhöhte.

(3) Der RH beurteilte die Vorgehensweise der BIG hinsichtlich der Personenerhebung und der Ermittlung der baulichen Brandschutzmaßnahmen positiv.

(4) Der RH wies kritisch auf die beträchtliche Überbelastung der Fluchtstiegen 11 und 12 – nicht zuletzt im Brandfall – hin und empfahl der BIG, Maßnahmen zu setzen, um eine sichere und rasche Entfluchtung von Personen zu ermöglichen.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme der Universität Wien werde sie im Rahmen des Konjunkturpakets für die österreichischen Universitäten noch im Jahr 2015 zwei zusätzliche provisorische Fluchtstiegenhäuser zur Entlastung der Fluchtstiegen 11 und 12 in Abstimmung mit der BIG in der Reichsratsstraße errichten. Dadurch werde die Überbelastung der Fluchtstiegen deutlich reduziert und die Gebäudesicherheit erhöht werden.*

Zu den nachträglichen Nutzflächenerweiterungen und den entsprechenden Zuständigkeiten verwies die Universität Wien auf ihre Stellungnahme in TZ 5.

(2) *Laut Stellungnahme der BIG sei mit der Planung der Entfluchtung und deren baulicher Umsetzung bereits 2015 gestartet worden.*

⁶⁸ Die Personenzählung fand an einem typischen Studientag im März 2010 statt.

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg und im Hauptgebäude der Universität Wien

Wahrnehmung der
Bauherrnfunktion

16.1 Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick betreffend die Qualität der Projektabwicklung durch die überprüften Bauherrn:

Tabelle 7: Feststellungen des RH zur Projektabwicklung		
Themenbereich	Kongresszentrum (Burghauptmannschaft)	Hauptgebäude der Universität Wien (BIG)
Projektorganisation, Abstimmung mit Behörden	<ul style="list-style-type: none"> – Projektorganisation grundsätzlich geeignet (TZ 18) – keine Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt (TZ 19) 	<ul style="list-style-type: none"> – Projektabwicklung durch die Abteilung Objektmanagement grundsätzlich geeignet, jedoch Mängel bei großen Umbaumaßnahmen und Kostencontrolling (TZ 25) – kein Projekthandbuch (TZ 25) – gemeinsame Beauftragung der Leistungen Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle (TZ 25) – Mängel bei der Beauftragung der Örtlichen Bauaufsicht (TZ 25)
Kostenentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Kostensteigerung von rd. 125 % (TZ 20) – Planung nicht ausschreibungsreif (TZ 20) – keine internen Regelungen zur Kostenverfolgung, Abrechnung, Soll-Ist-Vergleichen und Vier-Augen-Prinzip (TZ 20) 	<ul style="list-style-type: none"> – keine Gesamtkostenschätzung von Projektbeginn an (TZ 27) – Mehrkosten von rd. 5,77 Mio. EUR gegenüber den Kostenschätzungen (TZ 27) – keine Soll-Ist-Vergleiche (TZ 27)
Vergaben	<ul style="list-style-type: none"> – keine Auftragswertermittlung (TZ 21) – keine Verständigung der Bieter (TZ 21) – Bieter nicht ordnungsgemäß ausgeschieden (TZ 21) – fehlende Unterlagen nicht nachgefordert (TZ 21) – Bestellungen erst nach Leistungserbringung (TZ 21) – fehlende Markterhebungen (TZ 21) – fehlende Gegenschlussbriefe (TZ 21) – unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (TZ 21) 	<ul style="list-style-type: none"> – zum Teil keine Auftragswertermittlungen (TZ 28) – keine Gesamtauftragswertermittlung für gleiche Fachgebiete (TZ 28) – mangelnde Dokumentation (TZ 28) – zum Teil unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (TZ 28) – Wahl der Zuschlagskriterien für geistige Dienstleistungen sehr differenziert vorgenommen (TZ 28)
Mehrkostenforderungen	<ul style="list-style-type: none"> – Zusatzleistungen nicht mittels Zusatzauftrags beauftragt (TZ 22) – fehlende Unterlagen (TZ 22) – Bestellungen erst nach Leistungserbringung (TZ 22) – fehlende Gegenschlussbriefe (TZ 22) – keine internen Regelungen hinsichtlich Saldierung (TZ 22) 	<ul style="list-style-type: none"> – keine klaren Vorgaben zur Abwicklung von Mehrkostenforderungen (TZ 29) – Dokumentation und Beauftragung von Mehrkostenforderungen wie Hauptaufträge mit Vergabevermerk, dadurch wenig Transparenz (TZ 29) – Saldierung bei der Ermittlung von Wertgrenzen für Unterschriftenregelung (TZ 29)
sonstige Feststellungen	<ul style="list-style-type: none"> – Brandabschnitte noch nicht vollständig gebildet (TZ 23) – Erstellung der Brandschutzpläne: Leistung nicht nachvollziehbar und ohne Nachweis vergütet (TZ 23) 	<ul style="list-style-type: none"> – Brandschutzkonzept nicht mit dem Abschluss der Bauphasen adaptiert (TZ 30)

Quelle: RH



BKA BMASK BMF BMWFW

Überblick – Brandschutz in der Wiener Hofburg
und im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Die Projekte wiesen einen unterschiedlichen Gebarungsumfang auf (rd. 1,82 Mio. EUR für das Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum und rd. 41,61 Mio. EUR für das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien) und erforderten ihrer Art nach unterschiedliche bauliche Maßnahmen (z.B. massive Umbaumaßnahmen eines Stiegenhauses und Errichtung zweier Stiegenhäuser im Hauptgebäude der Universität Wien und sukzessive Kleinmaßnahmen in der Wiener Hofburg). Entsprechend differierte die jeweilige Projektorganisation.

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass ungeachtet der Unterschiede bei beiden Projekten in den Bereichen Kostenentwicklung, Vergaben und Mehrkostenforderungen Mängel auftraten. Die Mängel betrafen bei der Kostenverfolgung u.a. fehlende Regelungen zur Kostenverfolgung, Soll-Ist-Vergleichen und das Vier-Augen-Prinzip. Bei den Vergaben fehlten Auftragswertermittlungen, die Auftraggeber wählten unzulässige Vergabeverfahren. Bei Mehrkostenforderungen gab es Mängel u.a. bei der Saldierung, der rechtzeitigen Bestellung und der Dokumentation.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

- Projektbeschreibung **17.1** Die Burghauptmannschaft nahm erstmals im Jahr 1997 ein Projekt zu brandschutztechnischen Verbesserungen im Kongresszentrum (Festsaaltrakt der Wiener Hofburg) in ihr Bauprogramm auf. Anlass war u.a., der Empfehlung des RH aus dem Jahr 1996 (siehe TZ 14)⁶⁹ nachzukommen und auch diesen Trakt mit einer automatischen Brandmeldeanlage auszustatten. Als Planungsgrundlage diente das im Jahr 1995 erstellte generelle Projekt für eine automatische Brandmeldeanlage sowie das Brandschutzkonzept für die gesamte Hofburg aus dem Jahr 1997.

Letztendlich setzte die Burghauptmannschaft das Projekt in den Jahren 2005 bis 2012 unter Berücksichtigung des Bestandsschutzes (siehe TZ 5) um. Die Burghauptmannschaft begründete die Verzögerung damit, dass „die getätigten Maßnahmen einen starken Eingriff in die historische Bausubstanz darstellten. Bedingt durch eine Vielzahl an bereits laufenden Bauvorhaben, den hohen Planungs- und Koordinationsaufwand sowie den laufenden Betrieb konnte das gegenständliche Bauvorhaben nicht wie vorgesehen früher realisiert werden.“⁷⁰

⁶⁹ „Wiedererrichtung des Redoutensaaltraktes der Wiener Hofburg“, Reihe Bund 1996/11, TZ 2

⁷⁰ laut Burghauptmannschaft, Fragebeantwortung vom 24. Oktober 2014, Pkt. 4.2 und 4.3

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Bei dem Projekt wurden im Wesentlichen die Errichtung einer Brandmeldeanlage (Vollschutz) sowie einer Sprinkleranlage und die Bildung von Brandabschnitten (z.B. Brandschutztüren, Brandschutzklappen und die Erneuerung der Lüftungsanlage) umgesetzt. Die Abwicklung in sechs Bauphasen ergab sich v.a. daraus, dass die Arbeiten im laufenden Betrieb durchgeführt wurden; dies machte – aufgrund der Veranstaltungen im Kongresszentrum – eine Abstimmung mit den Nutzern notwendig. Insgesamt umfasste das Projekt eine Fläche von rd. 26.700 m².

- 17.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Burghauptmannschaft das Projekt acht Jahre später als geplant begann, was dazu führte, dass sie dieses Projekt erst drei Jahre (2012) nach ihrem selbsterklärten Ziel – Erreichung des Vollschutzes im Jahr 2009 – beendete (siehe TZ 14).

Projektorganisation

- 18.1** Die Burghauptmannschaft wickelte das Projekt mit der in nachstehender Tabelle ersichtlichen Projektorganisation (wesentliche Projektbeteiligte und deren Aufgaben) ab:

Tabelle 8: Projektbeteiligte beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Leistung	Art der Leistungserbringung
Projektleitung	intern
Projektsteuerung	intern
Begleitende Kontrolle	keine
Baukoordination	extern
Örtliche Bauaufsicht	intern und extern
Planung	extern
Erstellen der Ausschreibungsunterlagen	extern
Durchführung der Vergabeverfahren	intern und extern
Projektcontrolling	intern
Finanzcontrolling	intern

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Das Projekt war mit rd. 1,82 Mio. EUR das größte Brandschutzprojekt der Burghauptmannschaft in den letzten zehn Jahren. Die Burghauptmannschaft beauftragte externe Konsulenten mit der Baukoordination, Planung, Ausschreibung, Vergabe und Örtliche Bauaufsicht (betreffend die Gewerke Lüftungs- und Klimainstallation sowie Elektrotechnik).⁷¹ Die Leistung einer Begleitenden Kontrolle wurde nicht beauftragt.

⁷¹ Die Burghauptmannschaft zog zwar im Jahr 2012 (nach Umsetzung der Baumaßnahmen) für die Abänderung der Eignungsfeststellung (MA 36 – Veranstaltungswesen) eine externe Projektsteuerung hinzu, diese diente jedoch nur als Hilfsleistung.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

18.2 Nach Ansicht des RH war die von der Burghauptmannschaft festgelegte Projektorganisation zur Abwicklung dieses Bauvorhabens und zur Durchsetzung der Bauherrninteressen grundsätzlich zweckmäßig und verwies hinsichtlich der organisatorischen Mängel auf TZ 20 bis 22.

Der RH bewertete die Nichtbeauftragung einer Begleitenden Kontrolle – aufgrund der geringen Projektkosten – als zweckmäßig.

Abstimmung mit den Behörden

19.1 (1) Die Burghauptmannschaft band die zuständigen Stellen (MA 36 – Veranstaltungswesen⁷², MA 37 – Baupolizei, Bundesdenkmalamt und Arbeitsinspektorat) bei dem Projekt nicht ein:

Behörden und Einrichtungen	Abstimmung
MA 36 – Veranstaltungswesen	nein ¹
MA 37 – Baupolizei	nein ¹
Bundesdenkmalamt	nein ¹
Arbeitsinspektorat	nein ¹

¹ weil keine genehmigungspflichtige bauliche Veränderung vorlag

Quelle: RH

Beim gegenständlichen Projekt gab es für Brandschutzmaßnahmen keine Einreichungen der Burghauptmannschaft bzw. Bescheide der MA 36 – Veranstaltungswesen, oder der MA 37 – Baupolizei. Es lag auch keine Dokumentation hinsichtlich einer allenfalls stattgefundenen Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt bzw. dem Arbeitsinspektorat vor.

(2) Die Bauordnung für Wien regelte nicht eindeutig, ob für die bei diesem Projekt umgesetzten Baumaßnahmen (u.a. Bildung neuer Brandabschnitte) eine Bauanzeige⁷³ vor Baubeginn erforderlich gewesen wäre.⁷⁴ Eine – auch nachträglich mögliche – Einreichung hätte allerdings den Vorteil, dass dadurch der behördliche Konsens klargestellt ist und dies für die Zukunft Rechtssicherheit bietet.

⁷² Magistratsabteilung 36: Technische Gewerbeangelegenheiten, behördliche Elektro- und Gasangelegenheiten, Feuerpolizei und Veranstaltungswesen

⁷³ gemäß § 62 Abs. 1 Pkt. 4: „Eine Bauanzeige genügt für alle sonstigen Bauführungen, die keine Änderung der äußeren Gestaltung des Bauwerks bewirken (...)“

⁷⁴ Ein wesentliches Kriterium aus Sicht der MA 37 – Baupolizei ist, ob es aus baurechtlicher Sicht zu einer Verbesserung oder zu einer Verschlechterung des Brandschutzes, z.B. der Fluchtwegsituation, kommt.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Die Burghauptmannschaft erachtete gegenüber dem RH die bei diesem Projekt umgesetzten Maßnahmen im Sinne der gesetzlichen Grundlagen als nicht einreichpflichtig.

(3) Laut Bundesdenkmalamt bedarf jede Veränderung der Substanz und/oder des überlieferten Erscheinungsbildes der Bewilligung des Bundesdenkmalamts; davon umfasst ist etwa auch das Aufrüsten historischer Türen.

Die Burghauptmannschaft stimmte die Maßnahmen nicht mit dem Bundesdenkmalamt ab, obwohl sie bei diesem Projekt historische Türen auf Brandschutztüren tauschte.

(4) In erster Linie⁷⁵ dient das Kongresszentrum als Veranstaltungsstätte. Die Genehmigung der Veranstaltungsstätte und die Erteilung von Auflagen erfolgte durch die MA 36 – Veranstaltungswesen. Der Gesamtfassungsraum des Kongresszentrums für Veranstaltungen betrug zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 3.600 Personen inkl. 20 Rollstuhlfahrer.

Die Burghauptmannschaft setzte die Maßnahmen bei diesem Projekt unter Aufrechterhaltung der bestehenden Genehmigungen der MA 36 – Veranstaltungswesen um. Dabei achtete sie v.a. darauf, dass die Veranstaltungsstätte in gleichbleibender Form bespielt werden konnte. Eine Einbindung der MA 36 – Veranstaltungswesen erfolgte nicht.

(5) Das Arbeitsinspektorat war im Projektzeitraum (2005 bis 2012) vier Mal im Zusammenhang mit Veranstaltungen im Kongresszentrum tätig.

19.2 Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft – entgegen den Intentionen des Bundesdenkmalamts – den Tausch historischer Türen ohne Abstimmung mit dem Bundesdenkmalamt durchführte.

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig den Tausch historischer Türen mit dem Bundesdenkmalamt abzustimmen. Er empfahl dem Bundesdenkmalamt, die Abstimmung bzw. Freigabe von Brandschutztüren zu dokumentieren.

19.3 *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMFWF und der Burghauptmannschaft werde künftig bei allen Türumrüstungen das Bundesdenkmalamt beigezogen.*

⁷⁵ Im Kongresszentrum (Festsaaltrakt der Wiener Hofburg) sind u.a. die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE) und Teile der Nationalbibliothek untergebracht.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Kostenentwicklung **20.1** Die Burghauptmannschaft veranschlagte in ihrem Bauprogramm für das Projekt erstmals 1997 ein Budget von rd. 0,81 Mio. EUR. Sie wickelte das Projekt schließlich von 2005 bis 2012 ab, das Projektbudget stieg dabei sukzessive an:

Tabelle 10: Budgetentwicklung beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Jahr	Summe	Veränderung 1997 bis 2012	Veränderung 2005 bis 2012
	in Mio. EUR	in %	
Budget 1997	0,81		
Budget ab 2005	1,25		
Budget ab 2009	1,60		
Budget ab 2010	1,85		
Gesamtabrechnungssumme 2014	1,82	125	46

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Das Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum setzte sich aus folgenden Leistungen (Gewerke) zusammen:

Tabelle 11: Hauptgewerke, Gesamtkosten Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Gewerke	Summe	Anteil an der Gesamtsumme
	in EUR	in %
Lüftungs- und Klimainstallation	691.966,38	38
Elektro-Schwachstrom	548.225,05	30
Tischlerarbeiten	243.595,12	13
geistige Dienstleistungen	171.664,26	9
Starkstrom	107.205,11	6
Kleingewerke (Schlosserarbeiten, Trockenbau, Maler)	52.508,61	3
Gesamtabrechnungssumme¹	1.815.164,53	100

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Stand: November 2014

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Die Projektkosten stiegen von 1997 bis Projektende (Ist-Kosten) um rd. 125 %, bzw. vom Ausführungsbeginn 2005 bis Projektende um rd. 46 %, blieben jedoch innerhalb des zuletzt 2010 genehmigten Budgets.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Die Burghauptmannschaft hielt gegenüber dem RH dazu fest, dass aus der Aktenlage nicht mehr ersichtlich war, wie sich die Kostenschätzung des Jahres 1997 zusammensetzte bzw. welche Leistungen der Summe von rd. 0,81 Mio. EUR zugrunde lagen. Daher schätzte sie im Jahr 2005 die Kosten neuerlich ab und stellte einen Budgetantrag mit einer Summe von rd. 1,25 Mio. EUR. In weiterer Folge stellte sie einen Mehrkostenantrag für 2009 (0,35 Mio. EUR) und für 2010 (0,25 Mio. EUR). Grund dafür waren laut Burghauptmannschaft Projektänderungen;⁷⁶ vor allem die Erweiterung des Überwachungsbereichs über die Traktgrenzen hinaus (Einbeziehung der Bereiche Kongresszentrum in der Neuen Burg) stellte eine flächenmäßige Vergrößerung des Projekts um knapp 5.000 m² dar. Die Burghauptmannschaft wies auch auf die Preissteigerungen im Zeitraum von 1997 bis 2012 hin. Hinzu kam, dass der Umbau im laufenden Betrieb erfolgte und die Planung zum Baubeginn noch nicht abgeschlossen war (sondern erst sukzessive im Zuge der Projektabwicklung in sechs Bauphasen erfolgte).

Die Burghauptmannschaft führte die Kostenverfolgung bei diesem Projekt auf Basis der ihr zur Verfügung stehenden Auswertungen ihrer Buchhaltung durch. Darüber hinaus gab es keine internen standardisierten Vorgaben zur Kostenverfolgung (mit z.B. laufenden Soll-Ist-Vergleichen) sowie zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip.⁷⁷

⁷⁶ Laut Burghauptmannschaft kam es im Zuge der Projektumsetzung sowohl in der Planungsphase als auch in der Ausführungsphase zu folgenden Projektänderungen: Erweiterung des Projekts um die Veranstaltungsflächen des Kongresszentrums in der Neuen Burg (wesentliche Verbesserung des Personen- und Gebäudeschutzes), Installierung von Brandmeldern im Dachgeschoss (Verbindungstrakt Kongresszentrum – Neue Burg; dadurch Verbesserung des Brandschutzes und der Sicherheit), Installierung von Brandmeldern bei den Geschäftslokalen und Schaltung auf die Brandmeldeanlage (Verbesserung des Brandschutzes) Trakt-übergreifende Installation und Schaltung der Brandmeldeanlage (bedingt durch Doppelnutzungen durch die Österreichische Präsidentschaftskanzlei und des Kongresszentrums im Übergang des Kongresszentrums zum Leopoldinischen Trakt).

⁷⁷ Die Burghauptmannschaft erließ 2012 eine Rundverfügung, die grundsätzliche Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip hinsichtlich der funktionellen Trennung zwischen Ausführungs- und Anordnungsbefugnis beinhaltete.

20.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der um acht Jahre verschobene Baubeginn, die zu Baubeginn nicht abgeschlossene Planung und die Vielzahl an Projektänderungen letztendlich zu der Kostensteigerung (von 1997 bis 2012) um rd. 125 % führten. Der RH anerkannte die Besonderheiten bei diesem Projekt, insbesondere die Abwicklung im laufenden Messe- und Kongressbetrieb.

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig auf eine vor Ausschreibung abgeschlossene Planung zu achten (und dabei sämtliche Nutzeranforderungen mit zu berücksichtigen), um v.a. Projektänderungen während der Ausführungsphase zu vermeiden.

Der RH kritisierte das Fehlen von internen Regelungen für die Projektkostenkontrolle und die Abrechnung (z.B. Soll-Ist-Vergleiche), die u.a. inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip gewährleisten sollen. Er empfahl daher der Burghauptmannschaft, die Prozesse der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten (grafisch) darzustellen, damit daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte (unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips) für die am Bauvorhaben beteiligten Mitarbeiter ersichtlich sind und dies in einem Regelwerk zusammenzufassen.

20.3 (1) *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft sei seit dem Brand des Redoutensaaltrakts eine Vielzahl an brandschutztechnischen Maßnahmen im Kongresszentrum umgesetzt worden, aufgrund personeller und budgetärer Ressourcen sei eine Projektumsetzung jedoch erst 2005 möglich gewesen.*

Für die Burghauptmannschaft sei die Kritik des RH hinsichtlich Projektkostenkontrolle, Abrechnung und Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen nicht nachvollziehbar, weil für jedes Bauvorhaben im Buchhaltungs-Projektssystem ein Projekt anzulegen sei und vierteljährliche Besprechungen zum Bauprogramm (mit Soll-Ist-Vergleich) stattfinden. Darüber hinaus seien Bestellungen nicht von einer Person allein durchführbar.

Auch bezüglich der Projektkostenentwicklung sei für die Burghauptmannschaft die Kritik des RH nicht nachvollziehbar, weil die erste Kostenschätzung 18 Jahre zurückliege und notwendige Projektänderungen erforderlich gewesen seien.

(2) *Das Bundesdenkmalamt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zukünftig Abstimmungsprozesse besser dokumentieren werde.*

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

20.4 Der RH hielt gegenüber dem BMFWF und der Burghauptmannschaft fest, dass er die schwierigen Rahmenbedingungen bei diesem Projekt (z.B. Abwicklung im laufenden Messe- und Kongressbetrieb) anerkannte. Er sah jedoch u.a. in der Ausschreibung erst nach abgeschlossener Planung eine Maßnahme um – trotz schwieriger Rahmenbedingungen – Mehrkosten zu minimieren; das Unterbleiben dieser Maßnahme beeinträchtigte die Projektkostenentwicklung negativ.

Der RH entgegnete der Burghauptmannschaft, dass die festgestellten Mängel nicht das Buchhaltungssystem betrafen, sondern die der Buchung vorgelagerte Überprüfung von Teil- und Schlussrechnungen bzw. Zusatzangeboten. In diesem Teilprozess – der Überprüfung von Forderungen der Auftragnehmer „dem Grunde und der Höhe nach“ – fehlte ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip ebenso wie dessen Festlegung in einem Regelwerk.

Vergabe ausgewählter Leistungen

21.1 (1) Die Prüfung der Vergabeprozesse anhand von 27 nach einem risikoorientierten⁷⁸ Ansatz ausgewählten Auftragsvergaben umfasste den Prozess von der Auftragsbekanntmachung bzw. Einladung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bis hin zur Beauftragung.

Folgende Mängel traten bei den überprüften Vergabefällen (Bau- und Dienstleistungsaufträge) auf:

⁷⁸ Ausschlaggebend für die Auswahl waren die Auftragswerte, die Arten der Vergabeverfahren und Aufträge sowie die Nähe zum jeweiligen Schwellenwert für Direktvergaben.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 12: Vergabemängel Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Klassifizierung/ Auftragsbezeichnung	Anzahl	Vergabeverfahren	Auftragssumme	Anmerkungen/Mängel
			in EUR	
bei allen überprüften Vergaben	27	–	1.631.193,06	keine dokumentierte Auftragswertermittlung
Tischlerarbeiten	2	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	236.527,01	keine Verständigung der nicht beauftragten Bieter; Bieter nicht ordnungsgemäß ausgeschieden (Angebot war nicht unterfertigt)
Lüftungs- und Klima- installation	1	offenes Verfahren	387.289,62	Bieter nicht ordnungsgemäß ausgeschieden (Besichtigungsbestätigung fehlte); bei anderen Bietern (auch bei späterem Auftragnehmer) wurden fehlende Unterlagen nicht nachgefordert
Elektro-Starkstrom	1	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	89.863,25	Bestellung erst nach Leistungserbringung und nach Schlussrechnung
Vergaben unter dem Schwellenwert für die Direktvergabe	16	Direktvergaben	145.858,00	fehlende Markterhebungen (in 16 Fällen) fehlender Gegenschlussbrief (in vier Fällen) Bestellung erst nach Leistungserbringung (in drei Fällen) unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (in einem Fall)

Quelle: RH

(2) Die Burghauptmannschaft erließ nach einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung des RH⁷⁹ im Jahr 2012 Dienstanweisungen zur Direktvergabe und zur Preisangemessenheitsprüfung.

(3) Die Burghauptmannschaft verwendete für die Niederschrift der Angebotsöffnung vorgedruckte Formulare, die von der Kommission bei der Angebotsöffnung auszufüllen waren. Die Formulare beinhalten zwar die Erfordernisse des Bundesvergabegesetzes 2006 (BVergG), bei den überprüften Gewerken waren jedoch die in den Formularen vorgegebenen Spalten betreffend die Beilagen (Angebotsbestandteile) uneinheitlich bzw. zum Teil nicht ausgefüllt. Zudem war in den Formularen nicht ersichtlich, welche Angebotsbestandteile mit dem Angebot zwingend bzw. nicht zwingend abzugeben waren.

⁷⁹ „Burghauptmannschaft Österreich“ (Reihe Bund 2011/11) TZ 20

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

21.2 (1) Der RH wies kritisch auf die festgestellten Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 hin; er kritisierte insbesondere die in allen Fällen unterbliebene Auftragswertermittlung sowie fehlende Markterhebungen und verspätete Bestellungen (erst nach der Leistungserbringung).

Der RH empfahl der Burghauptmannschaft, künftig auf eine durchgängige Dokumentation des Vergabeprozesses zu achten. Weiters empfahl er der Burghauptmannschaft, das Formular der Angebotsniederschrift zu adaptieren, damit das Vorhandensein oder Fehlen der geforderten Angebotsbestandteile verpflichtend zu vermerken ist.

(2) Der RH würdigte die von der Burghauptmannschaft 2012 erlassene Dienstanweisung zur Direktvergabe und zur Preisangemessenheitsprüfung positiv.

(3) Der RH empfahl der Burghauptmannschaft zu evaluieren, ob – angesichts der Vielzahl an Vergabeverfahren und der dabei festgestellten Mängel – eine zentrale Stelle zur Abwicklung von Vergaben nicht zweckmäßiger wäre.

21.3 *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft nehme die Burghauptmannschaft die Kritik des RH hinsichtlich einer durchgängigen Dokumentation des Vergabeprozesses und einer Adaptierung des Formulars zur Angebotsniederschrift zur Kenntnis, werde sie künftig berücksichtigen und eine Evaluierung vornehmen.*

Die Burghauptmannschaft evaluiere zudem seit geraumer Zeit die Abwicklung von Vergaben durch eine zentrale Stelle.

Mehr-
kostenforderungen

22.1 (1) Beim Projekt Kongresszentrum der Wiener Hofburg stellte der RH bei sieben von neun überprüften Zusatzleistungen Mängel fest:



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 13: Mängel bei der Abwicklung von Zusatzleistungen

Auftragsbezeichnung	Auftragssumme	Mängel
	in EUR	
Elektro–Starkstrom	305,32	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
Lüftungs– und Klimainstallation	36.266,19	Zusatzangebot lag nicht vor, keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
	18.737,11	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
	126.213,04	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
	29.799,22	keine Beauftragung mittels Zusatzauftrags
Elektro–Schwachstrom	7.207,13	Bestellung nach Leistungserbringung kein Gegenschlussbrief
Planung und ÖBA Elektro– und Haustechnik	2.600,00	Bestellung nach Leistungserbringung kein Gegenschlussbrief

Quelle: Burghauptmannschaft

(2) Beim Gewerk Elektro–Starkstrom kam es bei einer Hauptauftragssumme von rd. 90.000 EUR zwar nur zu einer Erhöhung der Auftragssumme von – Minder– und Mehrkostenposition aus Leistungsänderungen saldiert (siehe Tabelle 14) – rd. 300 EUR. Die Leistungsänderungen beliefen sich jedoch auf rd. 39.000 EUR:

Tabelle 14: Leistungsänderung beim Gewerk Elektro–Starkstrom

Leistungsänderung	Auftragssumme
	in EUR
Minderpositionen	– 38.670,70
Mehrpositionen	+ 38.976,02
Erhöhung der Auftragssumme	305,32

Quelle: Burghauptmannschaft

Die Burghauptmannschaft saldierte die Leistungen und wickelte diese Leistungsänderung nicht mittels Zusatzauftrags ab.

(3) Auch beim Gewerk Lüftungs– und Klimainstallation kam es zu umfangreichen Leistungsänderungen von insgesamt rd. 211.000 EUR (bei einer Hauptauftragssumme von rd. 387.000 EUR). Die Burghauptmannschaft wickelte auch diese Leistungsänderungen nicht mittels Zusatzauftrags ab. Darüber hinaus lag zu der vom Auftragnehmer als erstes Nachtragsangebot titulierten und in der Schlussrechnung abgerechneten Position kein Nachtragsangebot vor.

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

(4) Bei zwei Zusatzleistungen (Gewerk Elektro–Schwachstrom sowie Planung und ÖBA Elektro– und Haustechnik) erfolgte die Bestellung erst nach der Leistungserbringung und es fehlte der Gegenschlussbrief der Auftragnehmer.

(5) Die Burghauptmannschaft hatte keine inhaltlichen Vorgaben zur Prüfung von Zusatzangeboten entsprechend dem Vier–Augen–Prinzip und zur Gegenrechnung entfallener Leistungen bei der Beauftragung von Zusatzleistungen in Bezug auf Wertgrenzen für deren Genehmigung (Saldierung).⁸⁰

(6) Die Burghauptmannschaft hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle fest, dass sie Zusatzleistungen nicht mittels Zusatzauftrags abwickelte, solange dabei die Auftragssumme nicht überschritten wurde.

22.2 Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft wesentliche Leistungsänderungen nicht mittels Zusatzauftrags abwickelte, die Bestellungen von Zusatzleistungen erst nach der Leistungserbringung erfolgten und Gegenschlussbriefe der Auftragnehmer fehlten. Er empfahl der Burghauptmannschaft, künftig auf die rechtzeitige und ordnungsgemäße Beauftragung von Zusatzleistungen zu achten; dabei wären Zusatzleistungen generell mittels Zusatzauftrags abzuwickeln.

Der RH kritisierte die Saldierung von Mehrkostenforderungen und empfahl der Burghauptmannschaft, bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B. Zusatzangebote und Abrechnungsvereinbarungen) hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren.⁸¹ Weiters empfahl er der Burghauptmannschaft, bei der Prüfung von Zusatzangeboten Regelungen zu treffen, welche das Vier–Augen–Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sicherstellen.

Der RH hielt generell fest, dass zur Erfüllung des Vier–Augen–Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung der Berechtigung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen hat.⁸²

⁸⁰ „Anti–Claimmanagement und Korruptionsprävention bei Straßen– und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2) TZ 5 ff. und 12 ff.

⁸¹ „Anti–Claimmanagement und Korruptionsprävention bei Straßen– und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2) TZ 12 ff.

⁸² „Anti–Claimmanagement und Korruptionsprävention bei Straßen– und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2), TZ 5 ff.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

22.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft teilten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, dass die Burghauptmannschaft die Kritik des RH zur Kenntnis nehme und künftig berücksichtigen werde. Bezüglich des Vier-Augen-Prinzips verwiesen das BMWFW und die Burghauptmannschaft auf ihre Stellungnahme in TZ 20.*

Bildung von Brandabschnitten – sonstige Feststellungen

23.1 (1) Eine der wesentlichen baulichen Brandschutzmaßnahmen beim Projekt „Brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg“ war die Bildung von Brandabschnitten. Dadurch waren auch die Brandschutzpläne zu aktualisieren und der MA 68 – Feuerwehr zur Vidierung zu übermitteln.⁸³ Die mit Projektende 2012 bei der Prüfstelle für Brandschutztechnik zur Abschlussüberprüfung eingereichten Pläne enthielten noch Mängel, wurden jedoch prinzipiell freigegeben und von der MA 68 – Feuerwehr vidiert. Die letztgültigen Brandschutzpläne waren mit 6. Oktober 2014 datiert und ebenfalls von der MA 68 – Feuerwehr vidiert.

(2) In den Brandschutzplänen waren u.a. die Brandabschnittsgrenzen farblich dargestellt. Aus der Lage der Brandabschnittsgrenzen ergibt sich, welche Türen als Brandschutztüren ausgeführt sein sollten. Bei einer Besichtigung durch den RH im Zuge der Prüfung an Ort und Stelle stellte er fest, dass eine Türe im Erdgeschoß des Kongresszentrums, die auf einer Brandabschnittsgrenze liegt, nicht als Brandschutztüre ausgeführt war.

Die Burghauptmannschaft merkte dazu im Zuge der Gebarungsüberprüfung des RH an, dass sie bei diesem Projekt insgesamt 13 Brandschutztüren noch nicht getauscht bzw. eingebaut hatte.⁸⁴ Sie plane den Tausch jedoch im Zuge von anstehenden Sanierungsprojekten. Die derzeitige bauliche Ausführung entsprach somit nicht den Plänen, welche der MA 68 – Feuerwehr übergeben und von dieser vidiert wurden.

(3) Die Burghauptmannschaft beauftragte und vergütete im Laufe des Projekts zwei Konsulenten mit der Erstellung bzw. Adaptierung der Brandschutzpläne (Konsulent 1: 2008/2009 mit 9.500 EUR bzw. Konsulent 2: 2011 mit 12.720 EUR). Auf sämtlichen Brandschutzplänen

⁸³ vidieren (lt. Duden): beglaubigen, unterschreiben; „Die Feuerwehr vidiert ausschließlich die formale Richtigkeit und prüft in keinem Fall die Übereinstimmung mit der tatsächlichen Örtlichkeit; diese liegt ausschließlich in der Verantwortung des Planzeichners.“ aus: <http://berufsfeuerwehr-wien.at/betriebsbrandsch/bsplan/index.html>, abgerufen am 3. März 2015

⁸⁴ Stand: Jänner 2015

Umsetzung: Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum der Wiener Hofburg

(sowohl aus dem Jahr 2012 als auch 2014) war als Planverfasser⁸⁵ nur der erste Konsulent ausgewiesen, obwohl laut Burghauptmannschaft der zweite Konsulent die Pläne adaptierte. Darüber hinaus war auf den Plänen keine (ansonsten übliche) Indexierung vermerkt, welche z.B. Hinweise darauf geben könnte, wer wann welche Adaptierung in den Brandschutzplänen vornahm.

Die Burghauptmannschaft hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle fest, dass der zweite Konsulent die Brandschutzpläne adaptierte, diese jedoch nicht der Burghauptmannschaft, sondern nur dem ersten Konsulenten zur Einarbeitung übermittelte. Die Burghauptmannschaft vergütete die Rechnung des zweiten Konsulenten in voller Höhe (entsprach der Angebotssumme von 12.720 EUR), obwohl ihr dazu kein Leistungsnachweis vorlag.

23.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Burghauptmannschaft mit diesem Projekt das Brandschutzkonzept nicht vollständig umsetzte, weil dafür noch erforderliche bauliche Maßnahmen (Einbau bzw. Tausch von 13 Brandschutztüren zur Bildung von Brandabschnitten) fehlten. Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Burghauptmannschaft der MA 68 – Feuerwehr Brandschutzpläne vorlegte, welche (noch) nicht mit der derzeitigen Ausführung übereinstimmten. Er empfahl der Burghauptmannschaft, rasch die erforderlichen brandschutztechnischen Maßnahmen umzusetzen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Burghauptmannschaft Leistungen ohne eindeutigen Nachweis der Leistungserbringung vergütete, weil weder der zweite Konsulent noch der aktuelle Bearbeitungsstand auf den Planköpfen vermerkt war. Der RH empfahl deshalb der Burghauptmannschaft, nochmals zu evaluieren, welcher Konsulent welche Leistungen erbrachte und gegebenenfalls ungerechtfertigte Vergütungen zurückzufordern. Weiters empfahl er der Burghauptmannschaft, künftig auf die Ordnungsmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit von Leistungen vor deren Vergütung zu achten.

23.3 *Laut gemeinsamer Stellungnahme des BMWFW und der Burghauptmannschaft sei mittlerweile der Tausch einer Türe erfolgt; die restlichen Türen würden im Zuge des Projekts Brandschutz Neue Burg ausgetauscht.*

⁸⁵ im sogenannten Plankopf: enthält u.a. den Planinhalt, den Planverfasser, die Plannummer etc.

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Hinsichtlich der nochmaligen Evaluierung der Leistungen bei der Adaptierung der Brandschutzpläne nehme die Burghauptmannschaft die Kritik des RH zur Kenntnis und werde sie berücksichtigen. Außerdem werde sie in Zukunft mehr Bedacht auf die Dokumentation von Planerleistungen und deren Archivierung nehmen.

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

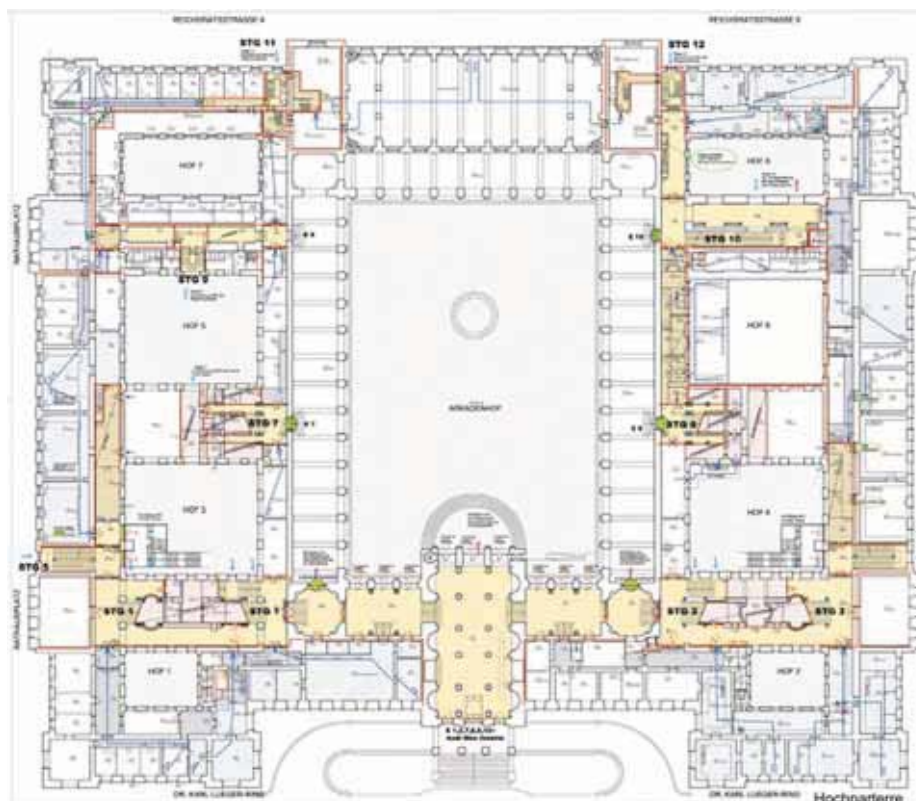
Projektbeschreibung **24.1** (1) Das Projekt umfasste die Umsetzung von Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien. Die BIG startete 2005 mit der Planung und reichte Anfang 2008 durch einen externen Konsulenten das Brandschutzkonzept bei der MA 37 – Baupolizei ein. Im Juni 2008 erhielt die BIG als Bauwerber einen positiven Bescheid zur grundsätzlichen Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen. Die BIG definierte mit dem Gutachter folgende Ziele für das Brandschutzkonzept:

- Personenschutz hatte Priorität vor Sachschutz,
- Berücksichtigung des denkmalpflegerischen Anspruchs an das Gebäude,
- Minimierung des Nutzflächenverlusts für die Universität als Nutzer,
- wesentliche Sicherheitsverbesserung.

Die folgende Abbildung zeigt den Grundriss des Hauptgebäudes der Universität Wien:

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Abbildung 4: Grundriss des Hauptgebäudes der Universität Wien
(Hochparterre)



Quelle: BIG

Das Projekt gliederte sich in drei Bauphasen. Die BIG führte die Umbauarbeiten im Hauptgebäude der Universität Wien in allen Phasen unter der Weiterführung des Lehrbetriebs durch. Vor dem Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien hatte die BIG im Zuge der Sanierungen der Festsäle in diesen Bereichen den Brandschutz angepasst.

In Tabelle 15 werden die Bauphasen und der ihnen zugrunde gelegte Zeitplan dargestellt:



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 15: Übersicht der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Art der Maßnahme	Zeitpunkt bzw. Zeitraum
Fertigstellung Brandschutzkonzept	25. Februar 2008
Beauftragung Planung Architektur	28. Oktober 2008
Bauphase 1	August 2009 bis August 2010
u.a. Aufrüstung der öffentlichen Gänge zu gesicherten Fluchtbereichen (Montage von Brandschutztüren, Einbau der Installationen in Hohlraumböden, Einbau Hydranten), Rückbau Gangflächen, Schaffung von Endausgängen in die Höfe, Aufrüstung der Technikräume	
Beauftragung Baumeisterarbeiten	6. August 2009
Bauphase 2	Februar 2011 bis Dezember 2014
u.a. Rückbau Gangflächen (Fortsetzung Bauphase 1 – linke Gebäudehälfte), Herstellung Fluchstiegen in Höfe 3 und 4 samt Aufzugsanlagen, Umbau und Verbreiterung der Stiege 9	
Beauftragung Baumeisterarbeiten	23. Februar 2011
Errichtung Treppenhaus im Hof 3	März 2011 bis Juni 2012
Errichtung Treppenhaus im Hof 4	Mai 2011 bis September 2012
Errichtung Stiege 9	Mai 2012 bis Jänner 2013
Jubiläum 650 Jahre Universität Wien (keine Baumaßnahmen)	2015
Bauphase 3	ab 2016 bis voraussichtlich 2017
u.a. Brandabschnittsbildung rechte Gebäudehälfte, Brandschutzmaßnahmen im Unter- und Dachgeschoss, Brandrauchentlüftung	
Projekt Bibliothek	noch offen

Quellen: BIG; Universität Wien; RH

(2) Ausgenommen von der Planung zur Umsetzung der Brandschutzmaßnahmen war die Bibliothek der Universität Wien. Für den Umbau der Bibliothek beauftragte die Universität Wien einen eigenen Planer, der 2005 ein umfassendes Projekt erarbeitete, das jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt war.⁸⁶ Die von diesem Projekt betroffenen Bereiche waren bezüglich der Maßnahmen der Brandschutzsanierung erst für die abschließende Phase geplant. Der Planer bewertete die Stiegen 11 und 12 – Fluchtbereiche der Bibliothek – als problematisch. Die Art und der Zeitpunkt der Umsetzung der notwendigen Maßnahmen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht festgelegt.

Aufgrund der fehlenden Festlegungen der Universität Wien bezüglich eines möglichen Umbaus der Bibliothek rüstete die BIG die Bibliothek mit Brandschutzmaßnahmen (z.B. Adaptierung der Fluchtwegtüren und der Sicherheitsbeleuchtung, Einbau von Brandschutzfenstern) auf. Ungelöst war jedoch die bauliche Ausgestaltung der aktuell unzureichenden Fluchstiegen 11 und 12.

⁸⁶ Gesamtkonzept zur Funktions- und Gebäudesanierung des Bibliotheksbereichs

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

24.2 (1) Der RH kritisierte, dass trotz der beträchtlichen Überbelastung der Fluchtstiegen 11 und 12 die Entscheidung für die Umsetzung des Bibliothekprojekts noch nicht gefallen war und die BIG daher lediglich betriebstechnische und keine nachhaltigen baulichen Brandschutzmaßnahmen durchführte. Er empfahl der BIG, Maßnahmen zu setzen, um eine sichere und rasche Entfluchtung von Personen zu gewährleisten (siehe auch TZ 15).

(2) Der RH bewertete die Ausführung der Maßnahmen in der Bauphase 1 als positiv, weil innerhalb eines Jahres eine Verbesserung des Brandschutzes herbeigeführt werden konnte. Hinsichtlich der Projektorganisation verwies der RH auf TZ 25.

24.3 (1) *Laut Stellungnahme der BIG habe die Planung der Entfluchtung und der baulichen Gestaltung bereits begonnen. Die Umsetzung werde ab dem Jahr 2015 erfolgen.*

(2) *Laut Stellungnahme der Universität Wien habe sie die Anforderungen für eine Umgestaltung der Bibliothek formuliert. Aufgrund fehlender Finanzierungszusagen durch das BMWWF habe sie jedoch keinen Planungsauftrag erteilen können. Die Beauftragung der Planung erfolge durch die BIG.*

Im Rahmen des Konjunkturpakets für die österreichischen Universitäten würden noch 2015 zwei zusätzliche provisorische Fluchtstiegenhäuser zur Entlastung der Stiegen 11 und 12 in Abstimmung mit der BIG in der Reichsratsstraße errichtet werden. Dadurch werde die vorhandene Überlastung der Stiegen 11 und 12 deutlich reduziert und die Gebäudesicherheit entsprechend erhöht.

Projektorganisation

25.1 (1) Die BIG richtete für das Projekt eine eigene Projektorganisation ein. Die BIG als Eigentümer und Bauherr übernahm die Projektleitung (u.a. die Durchführung der Vergabeverfahren und das Kosten- und Finanzcontrolling) sowie grundsätzlich die Aufgaben der Örtlichen Bauaufsicht. Die Aufgaben der Projektsteuerung, der Begleitenden Kontrolle, der Örtlichen Bauaufsicht für einzelne Baumaßnahmen⁸⁷ sowie die Planung (u.a. auch die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und teilweise die Durchführung der Vergabeverfahren) übernahmen externe Auftragnehmer.

⁸⁷ Stiege 9, Fertigstellung Bauphase 2



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Die nachstehende Tabelle zeigt die wesentlichen Projektbeteiligten und deren Aufgaben:

Tabelle 16: Projektbeteiligte beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien	
Leistung	Art der Leistungserbringung
Projektleitung	intern
Projektsteuerung	extern
Begleitende Kontrolle Hochbau	
Baukoordination	
Begleitende Kontrolle Elektro	extern
Örtliche Bauaufsicht allgemein	intern
Örtliche Bauaufsicht Stiege 9	extern
Örtliche Bauaufsicht Fertigstellung Bauphase 2	extern
Planung Architektur	extern
Planung Statik und Bauphysik	extern
Planung Haustechnik	extern
Erstellen der Ausschreibungsunterlagen	jeweils gewerk-spezifische extern
Durchführung der Vergabeverfahren	jeweils gewerk-spezifische extern
Projektcontrolling	intern
Finanzcontrolling	intern

Quellen: BIG; RH

Die zuständige Objektmanagement-Abteilung der BIG wickelte das Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien⁸⁸ ab. Im Regelfall erbrachte diese Abteilung Aufgaben der Immobilienverwaltung und Aufgaben der Instandhaltung. Planungs- und Bauprojekte wurden hingegen grundsätzlich von der Abteilung Planen und Bauen (von der Projektvorbereitung bis zur Fertigstellung) abgewickelt.

Die BIG verwendete für die Abwicklung des Projekts kein Projekt-handbuch. Als Grundlage zur Abwicklung des Projekts dienten eine Projektbeteiligten-Liste sowie drei Organigramme, welche die Projektzuständigkeiten und Schnittstellen definierten. Zudem fehlten eine Projektbudgetierung, ein Projektcontrolling und Vorgaben für die Abwicklung von Mehrkostenforderungen und Kosten- und Terminkontrollen.

(2) Für weite Bereiche übernahm die BIG die Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht selbst. Lediglich für umfangreichere Ausführungen oder bei ressourcentechnischen Engpässen beauftragte die BIG externe Zivil-

⁸⁸ Die Kostenschätzung der Gesamtkosten im Jahr 2014 betrug rd. 41,61 Mio. EUR (siehe TZ 28).

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

techniker-Büros (z.B. Umbaumaßnahmen Stiege 9 und Fertigstellung Bauphase 2), wobei Vergabemängel auftraten (siehe TZ 28).

Die Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle für die Bauphase 2 und 3 vergab die BIG in einem Auftrag. Die Projektsteuerung beinhaltete die Leistungen im Bereich der Organisation, Information, Koordination sowie Ablauf- und Terminplanung. Die Leistungen der Begleitenden Kontrolle umfassten die Kontrolle der Ausführungsqualität aus technischer Sicht und die Kollaudierung (Prüfung der Massen und Nachtragsangebote) sowie die Leitung und Protokollierung der Bau- und Planungsbesprechungen.⁸⁹ Die beauftragte Leistung der Begleitenden Kontrolle entsprach dem üblicherweise definierten Leistungsbild der Örtlichen Bauaufsicht.

Grundsätzlich übernimmt die Projektsteuerung die erste Projektkontrolle und die Begleitende Kontrolle die zweite Projektkontrolle. Daher sind die beiden Leistungen – zur Aufrechterhaltung der beiden unabhängigen Kontrollschritte – getrennt zu beauftragen.

Unabhängig von der BIG beauftragte die Universität Wien als Nutzerin in der Bauphase 2 im Jahr 2014 einen externen Konsulenten mit der Projektsteuerung und der Örtlichen Bauaufsicht für die Brandschutzmaßnahmen. Die Auftragssumme für beide Leistungen belief sich 2014 auf rd. 194.000 EUR.

(3) Die Abstimmung für die Ausführung der Stiege 9 begann mit der Übermittlung der Rahmenterminpläne im August 2010 von der BIG an die Universität Wien, in denen der Umbau der Stiege 9 von Dezember 2011 bis Juli 2012 vorgesehen war. Die BIG vermerkte zudem in einer Nachricht an die Universität Wien, dass während der Umbaumaßnahmen der gesamte Gebäudeteil aus bau- und sicherheitstechnischen Gründen gesperrt werden müsse. Die Beauftragung der Baumeisterleistungen für die Bauphase 2 erfolgte im Februar 2011. Im Juli 2011 bekundete die Universität Wien, dass sie dem Baubeginn für die Stiege 9 im Dezember 2011 nicht zustimmen werde und äußerte den Wunsch, den Baubeginn auf Februar 2012 zu verschieben. Durch die fehlende Abstimmung und die Verschiebung entstanden u.a. Mehrkosten von rd. 510.000 EUR.

⁸⁹ Laut dem Leistungsmodell der Universität Graz erbringt die Begleitende Kontrolle Leistungen für den Auftraggeber bei der Entwicklung, Planung und Ausführung eines (Bau-) Projekts als unabhängige Kontrollinstanz im Sinne eines fachlichen Vier-Augen-Prinzips.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

25.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die BIG für das Projekt Brandschutzmaßnahmen Hauptgebäude Universität Wien mit Gesamtkosten von rd. 41,61 Mio. EUR ausschließlich die mit der Immobilienverwaltung und Instandhaltung zuständige Abteilung für Objektmanagement mit der Abwicklung betraute und für die Abwicklung kein Projekthandbuch verwendete. Der RH empfahl der BIG, zukünftig ein Projekthandbuch zu erstellen und für die Abwicklung komplexer Bauvorhaben – wie das Projekt „Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien“ – ein Projektmanagementteam aufzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass die BIG einen externen Auftragnehmer mit den Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle betraute: Da grundsätzlich die Projektsteuerung die erste Projektkontrolle und die Begleitende Kontrolle die zweite Projektkontrolle übernimmt, sind die beiden Leistungen – zur Aufrechterhaltung der beiden unabhängigen Kontrollschritte – getrennt zu beauftragen. Er empfahl daher der BIG, die Leistungen zukünftig getrennt zu beauftragen, damit die prozessimmanente Kontrolle gewahrt bleibt und Interessenskollisionen vermieden werden.

Zudem kritisierte der RH die Definition des Leistungsbildes der Begleitenden Kontrolle, das zum Teil jenem der Örtlichen Bauaufsicht entsprach, und empfahl der BIG, für Projekte dieser Größenordnung eine Begleitende Kontrolle als sekundäre Kontrolleinrichtung zu beauftragen.

(3) Der RH beanstandete die Abstimmung zwischen der BIG und der Universität Wien bezüglich des Umbaus der Stiege 9 und die damit einhergehende geänderte Ausführung nach der Beauftragung der Baumeisterarbeiten. Der RH kritisierte, dass die Einwände der Universität Wien spät erfolgt waren, was zu Änderungen in der Ausführung und damit zu vermeidbaren Mehrkosten von rd. 510.000 EUR führte. Der RH empfahl der BIG, abgestimmte Rahmenterminpläne rechtzeitig mit dem Nutzer schriftlich zu vereinbaren und empfahl der Universität Wien, übermittelte Rahmenterminpläne zeitnah zu bestätigen oder mit dem Eigentümer zu ändern, um Mehrkosten zu vermeiden.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme der BIG seien – seit der organisatorischen Veränderung im Jahr 2014 – komplexere Bauvorhaben in eigenen Unternehmensbereichen, in denen die BIG unterschiedliche Fachkompetenzen (z.B. Assetmanagement, Projektmanagement, Controlling, Recht) gebündelt habe, abgewickelt worden. Weiters erstelle die BIG bei komplexeren Bauvorhaben grundsätzlich Projekthandbücher, und es begleite ein Projektmanagementteam ein Bauvorhaben. Falls erforderlich, vergebe die BIG Leistungen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle*

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

an externe Unternehmen. Die BIG achte jedoch – unter Berücksichtigung der Komplexität und der Anforderungen – auf eine sparsame und zweckmäßige Abwicklung, insbesondere bei der Einbindung von weiteren externen Unternehmen.

(2) Laut Stellungnahme der Universität Wien betreffend den Umbau der Stiege 9 habe die BIG durch die Verzögerungen bei der Fertigstellung der Fluchtstiegen im Hof 3 den Baubeginn für die Stiege 9 von Dezember 2011 auf Februar bzw. März 2012 verlegt. Da die von der BIG geplante Umsetzung nicht realisierbar gewesen sei, habe die Universität Wien mit Vertretern die Planung optimiert, z.B. seien der Baubeginn und die massiven Abbrucharbeiten in die studienfreie Zeit verlegt und es sei die Bauzeit durch die Verwendung von Fertigteilen verkürzt worden. Durch diese Maßnahmen seien die Kosten für erforderliche Ersatzflächen deutlich verringert worden. Diese Kosten seien zuvor im Projekt nicht berücksichtigt gewesen. Die angeführten Kosten seien daher nicht als echte Mehrkosten zu betrachten und würden sich aus der Minimierung der Beeinträchtigung des laufenden Studienbetriebs ergeben.

- 25.4** Der RH begrüßte die von der BIG im Jahr 2014 durchgeführte organisatorische Veränderung; die BIG führte diese Veränderung rund neun Jahre nach Projektbeginn durch.

Der RH entgegnete der Universität Wien, dass ihre Einwände gegen den Rahmenterminplan erst nach Ausschreibung und Beauftragung der Baumeisterleistungen erfolgt waren. Änderungen von Bauverträgen nach Beauftragung haben den Nachteil, dass die Preise für zusätzliche Leistungen bzw. eines geänderten Bauablaufs nicht im Wettbewerb entstehen. Deshalb hob der RH die Wichtigkeit der frühzeitigen Abstimmung von Terminplänen zwischen Auftraggeber und Nutzer hervor. Diese verbindliche Abstimmung soll Mehrkosten verhindern bzw. Umplanungen vermeiden.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung, übermittelte Rahmenterminpläne zeitnah zu bestätigen oder mit dem Eigentümer zu ändern, um Mehrkosten zu vermeiden.

Die von der Universität Wien vorgebrachte Verringerung der Kosten (Ersatzflächen) konnten dem RH durch keine Unterlagen dargelegt werden.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Abstimmung mit den Behörden **26.1** (1) Die nachstehende Tabelle zeigt, ob und wie die BIG die zuständigen Stellen (MA 36 – Veranstaltungswesen, MA 37 – Baupolizei, Bundesdenkmalamt und Arbeitsinspektorat) bei dem Projekt einband:

Tabelle 17: Abstimmung mit Behörden und sonstigen Einrichtungen

Behörden und sonstige Einrichtungen	Abstimmung
MA 36 – Veranstaltungswesen	Abänderung der Eignungsfeststellung des Auditorium Maximum aufgrund von Umbauarbeiten
MA 37 – Baupolizei	laufend; genereller Bescheid 2008 und Bescheide für Detailmaßnahmen
Bundesdenkmalamt	laufend; genereller Bescheid 2008 und Bescheide für Detailmaßnahmen
Arbeitsinspektorat	laufend; Aktenvermerke

Quellen: BIG; RH

(2) Jede Veränderung der Substanz und/oder des Erscheinungsbilds bedurfte einer Bewilligung des Bundesdenkmalamts.

Bei der Änderung historischer Türen waren mit dem Bundesdenkmalamt technisch und denkmalfachlich die Möglichkeiten einer Aufrüstung oder einer Demontage und Montage neuer Türen zu klären. Eine schriftliche Dokumentation darüber lag nicht vor.

Für die Höfe 3 und 4 bewilligte das Bundesdenkmalamt per Bescheid Fluchtstiegen und Aufzugsanlagen, mit denen die Universität Wien die Barrierefreiheit für einen Gebäudeteil gewährleisten konnte. Dabei hatte die Anbindung an die historische Fassade mittels Brückenkonstruktionen an je einer Fensteröffnung pro Geschoß zu erfolgen.

Eine zweite Anbindung genehmigte das Bundesdenkmalamt nicht, weil diese Anbindung weitere Eingriffe in den Bestand erfordert und das Erscheinungsbild zusätzlich beeinträchtigt hätte. Dadurch war eine eingeschränkte Flexibilität der Zugänglichkeit der Gebäudeteile gegeben und ein zusätzlicher Aufzug erforderlich, für den zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch keine Kostenschätzung vorlag.

(3) Den Abstimmungsprozess mit der MA 37 – Baupolizei nahm ein Planer der BIG vor; er erwirkte im Jahr 2008 einen grundsätzlichen Bescheid für die Maßnahmen laut Brandschutzkonzept. Weitere Detailmaßnahmen waren in diesem Bescheid nicht enthalten und mussten mit eigenen Bescheiden bewilligt werden.

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

(4) Für das Auditorium Maximum lag ein Bescheid bzw. aufgrund von Umbauarbeiten eine Abänderung der Eignungsfeststellung⁹⁰ der MA 36 – Veranstaltungswesen mit einer Verringerung des Fassungsraums auf rd. 750 Sitzplätze vor.

(5) Das Arbeitsinspektorat war in Abstimmungsgespräche bezüglich der Brandschutzmaßnahmen involviert, gab Empfehlungen u.a. zur Berechnung der Entfluchtung bzw. Personenzählung ab und war fast ausschließlich aufgrund von externen Anfragen tätig. Eine Dokumentation darüber bei der Universität Wien lag nicht vor.

(6) Mit der Prüfstelle Brandschutz bestand insofern Kontakt, als die Prüfstelle zum Aktenvermerk aus der Besprechung zwischen dem Planer und dem Arbeitsinspektorat Anmerkungen verzeichnete.

26.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass das Bundesdenkmalamt die erforderlichen Fluchtstiegen für den Brandschutz per Bescheid zwar bewilligte, durch die Ablehnung einer zweiten Anbindung in den Geschoßen, wie von der Universität Wien und der BIG gewünscht, jedoch die Barrierefreiheit eingeschränkt und ein zusätzlicher Aufzug erforderlich war. Der RH bemängelte, dass z.B. von Abstimmungen bezüglich Adaptierung der historischen Türen zu Brandschutztüren keine Dokumentationen vorlagen und empfahl dem Bundesdenkmalamt, solche Abstimmungsprozesse zu dokumentieren, um die Entscheidungen des Bundesdenkmalamtes nachvollziehbar darzustellen und eine transparente Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

(2) Der RH begrüßte die Vorgehensweise der BIG hinsichtlich der Abstimmung mit der MA 37 – Baupolizei.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass in den meisten Fällen das Arbeitsinspektorat aufgrund von externen Anfragen tätig wurde, aber das Arbeitsinspektorat der Universität Wien Mängel nicht schriftlich mitteilte. Er empfahl dem Arbeitsinspektorat, Mängel – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – schriftlich festzuhalten und den Betroffenen die Mängelfeststellung zu übermitteln.

26.3 (1) *Laut Stellungnahme der Universität Wien seien die Vorgaben des Arbeitsinspektorats von den Architekten in der Planung umgesetzt worden und in den Planungs- und Bauunterlagen der BIG dokumentiert. Die Universität Wien werde offizielle Besprechungen mit dem Arbeitsinspektorat künftig protokollieren und die Protokolle archivieren.*

⁹⁰ Antragsteller war die Universität Wien



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

(2) Laut Stellungnahme des BMASK sei das Arbeitsinspektorat entweder von der MA 37 zu Bauverfahren beigezogen worden oder es habe – im Vorfeld von Verfahren – Projektvorbegutachtungen und Beratungsgespräche mit den Planern oder Architekten vorgenommen. Bei denen habe es – in Abstimmung mit den anderen maßgeblichen Stellen (z.B. Baubehörde, Bundesdenkmalamt, Brandschutz-Sachverständige, Arbeitgeberin) – über die einzuhaltenden Arbeitnehmerschutzvorschriften bzw. über notwendige Anpassungen von Plänen oder Projekten an Arbeitnehmerschutz-Vorgaben, beraten.

Diese Tätigkeit des Arbeitsinspektorats sei nicht darauf gerichtet, Mängel festzustellen, sondern sei eine Serviceleistung zur möglichst frühzeitigen Beratung des Bauwerbers und zur Vermeidung von allfälligen – aufgrund zwingender Arbeitnehmerschutzvorschriften – später sich erweisenden notwendigen Umbauten.

Alle Erfordernisse zum Arbeitnehmerschutz, die das Arbeitsinspektorat im Rahmen von Bauverhandlungen oder Projektvorbegutachtungen eingebracht habe, habe das Arbeitsinspektorat in entsprechenden schriftlichen Aktenvermerken in Verbindung mit zugehörigen planlichen Darstellungen und Beschreibungen, Berechnungen bzw. Gutachten festgehalten und dokumentiert. Insofern werde der Empfehlung des RH bereits Rechnung getragen.

Das BMASK sei bezüglich der Übermittlung dieser Aktenvermerke an die Betroffenen bisher davon ausgegangen, dass die in behördlichen Verhandlungen erfolgten Äußerungen des Arbeitsinspektorats in der jeweiligen Verhandlungsschrift hinreichend festgehalten worden seien, sodass eine darüber hinausgehende Information eines Bauwerbers nicht erforderlich erscheine. Bei Projektbesprechungen mit Planern oder Architekten sei das BMASK bisher davon ausgegangen, dass diese Personen, die im Auftrag eines Bauwerbers handeln, diesem auch über die erfolgten Projektberatungen – und damit auch über die aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes notwendigen Anforderungen – umfassend berichten würden, sodass auch hier eine zusätzliche Information durch das Arbeitsinspektorat entbehrlich erscheine.

Sollte es der RH dennoch darüber hinausgehend für notwendig erachten, werde das Arbeitsinspektorat hinkünftig Kopien seiner diesbezüglichen Aktenvermerke an die Universität Wien bzw. an die Hofburg übermitteln.

(3) Das Bundesdenkmalamt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zukünftig Abstimmungsprozesse besser dokumentieren werde.

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

26.4 Der RH begrüßte die vom BMASK in Aussicht gestellte Übermittlung von Kopien der Aktenvermerke und bekräftigte seine Empfehlung, Mängel – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – schriftlich festzuhalten und den Betroffenen die Mängelfeststellung zu übermitteln.

Kostenentwicklung

27.1 In den Ausschreibungsunterlagen zur Vergabe der Hochbau Ausschreibungs- und Detailplanungsleistungen⁹¹ im Jahr 2008 gab die BIG Baukosten⁹² von 20,00 Mio. EUR mit einer Verteilung auf zehn Jahre an. Im Oktober 2012 betrug die Gesamtkostenschätzung der BIG für alle Bauphasen rd. 38,82 Mio. EUR. Die BIG erstellte erst zum Ende der Bauphase 1 eine Kostenschätzung – getrennt nach technischer Gebäudeausrüstung und Hochbau, jedoch exklusive der Planungsleistungen – über alle Bauphasen. Eine Gesamtkostenschätzung lag erst im Oktober 2012 vor. Die BIG nahm weder während der Projektabwicklung anhand der Teilrechnungen noch im Zuge des Projektabschlusses mit den Schlussrechnungen Soll-Ist-Vergleiche vor. Eine Fortschreibung der Kostenschätzungen inkl. einer umfassenden und nachvollziehbaren Darstellung der Unter- und Überschreitungen erfolgte ebenfalls nicht.⁹³

Im September 2014 erreichte die Gesamtkostenschätzung rd. 41,11 Mio. EUR⁹⁴ (exklusive Erstellung Brandschutzkonzept und Kostentragung der Universität Wien für Brandschutzmaßnahmen). Diese Kosten beinhalteten Mehraufwendungen für die Errichtung der Stiege 9 und der Fluchttiegen in den Höfen 3 und 4 sowie für die Ausführung von Brandschutzportalen und Brandschutztüren von rd. 5,77 Mio. EUR.

⁹¹ exkl. der Planung der technischen Gebäudeausrüstung und Tragwerksplanung

⁹² Laut ÖNORM B 1801-1 umfassen Baukosten die Bauwerkskosten, die Aufschließung, die Einrichtung und die Außenanlagen. Nicht hinzuzurechnen sind lt. ÖNORM die Planungsleistungen, Nebenleistungen und Reserven.

⁹³ Im Leistungsbild für die Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle waren entgegen der üblichen Vorgehensweise Soll-Ist-Vergleiche nicht enthalten.

⁹⁴ rd. 41,61 Mio. EUR inkl. der Erstellung Brandschutzkonzept und Kostentragung der Universität Wien für Brandschutzmaßnahmen



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 18: Gesamtkostenschätzung (Stand: September 2014)

Kategorie	Kosten
	in EUR
Bauphase 0	1.000.000,00 ¹
Bauphase 1	8.849.400,00 ¹
Bauphase 2	18.253.736,00 ²
Bauphase 3	7.405.250,00
Planung	5.597.307,33 ²
Zwischensumme	41.105.693,33³
Brandschutzmaßnahmen mit Kostentragung der Universität Wien	384.000,00 ¹
Erstellung Brandschutzkonzept	122.173,11 ¹
Gesamtsumme	41.611.866,44

¹ Ist-Kosten

² teilweise Ist-Kosten (noch nicht schlussgerechnet)

³ davon rd. 5,77 Mio. EUR Mehrkosten gegenüber den Kostenschätzungen für Errichtung Stiege 9 und der Fluchttreppen in den Höfen 3 und 4 sowie für die Ausführung von Brandschutzportalen und Brandschutztüren

Quellen: BIG; RH

Die Leistungsinhalte der einzelnen Bauphasen sind in TZ 24 beschrieben.

Die bis September 2014 aufgelaufene Gesamtabrechnungssumme belief sich auf rd. 29,14 Mio. EUR (siehe Tabelle 19).

Tabelle 19: Gesamtabrechnungssumme

Gewerke	Kosten	Anteil an der Gesamtsumme
	in EUR	in %
Baumeisterarbeiten	6.745.723,84	23,1
Elektroarbeiten	6.146.548,85	21,1
geistige Dienstleistungen	4.155.397,38	14,3
Tischlerarbeiten/Türen	3.227.896,83	11,1
Schlosserarbeiten	2.827.444,83	9,7
Terrazzo-, Bodenplatten, Steinmetz-, Fliesenlegearbeiten	2.296.157,08	7,9
Rest, u.a. Trockenbau, Brandabschottung, Malerarbeiten	3.743.982,31	12,8
Gesamtabrechnungssumme¹	29.143.151,12	100,0

¹ Stand: September 2014

Quellen: BIG; RH

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Zusätzlich zu den Kosten der BIG als Eigentümerin fielen noch Mieterinvestitionen für die Universität Wien von rd. 3,63 Mio. EUR⁹⁵ an. Weiters beauftragte die Universität Wien als Nutzerin die Leistungen der Projektsteuerung und Örtlichen Bauaufsicht für die Brandschutzmaßnahmen im Jahr 2014 an einen externen Konsulenten in Höhe von rd. 194.000 EUR (siehe auch TZ 25).

27.2 Der RH kritisierte die Mehrkosten von 5,77 Mio. EUR und dass die BIG erst seit Oktober 2012 Kostenschätzungen erstellte und keine Soll-Ist-Vergleiche sowie Kostenfortschreibungen vornahm. Dadurch begab sich die BIG eines Instruments, um Mehrkosten frühzeitig zu erkennen und entgegenzuwirken. Der RH empfahl der BIG daher, zukünftig Kostenschätzungen der Gesamtkosten von Projektbeginn an zu erstellen, diese fortwährend anzupassen und Abweichungen darzustellen.

27.3 *Die BIG verwies in ihrer Stellungnahme auf die organisatorische Veränderung im Jahr 2014, durch die komplexere Bauvorhaben in eigenen Unternehmensbereichen abgewickelt würden und die unterschiedlichen Fachkompetenzen gebündelt worden seien. Diesen Unternehmensbereichen seien auch kaufmännische und technische Controller zur Gewährleistung einer Kostenverfolgung zugeordnet worden.*

Vergabe ausgewählter
Leistungen

28.1 (1) Die Prüfung der Vergabeprozesse anhand von zehn nach einem risikoorientierten⁹⁶ Ansatz ausgewählten Auftragsvergaben umfasste den Prozess von der Auftragsbekanntmachung bzw. Einladung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bis hin zur Beauftragung.

Folgende Mängel traten bei den überprüften Vergabefällen (Bau- und Dienstleistungsaufträge) auf:

⁹⁵ u.a. für den Umbau der Festsäle, die Sanierung der Stiege 9, den Liften in den Höfen 3 und 4 sowie der Cafeteria

⁹⁶ Ausschlaggebend für die Auswahl waren die Auftragswerte, die Arten der Vergabeverfahren und Aufträge sowie die Nähe zum jeweiligen Schwellenwert für Direktvergaben.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Tabelle 20: Vergabemängel Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Auftragsbezeichnung	Vergabeverfahren	Auftragssumme	Anmerkungen/Mängel
		in EUR	
Hochbau Ausschreibungs- und Detailplanungsleistungen	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	1.248.000,00 (Hauptauftrag)	Zuschlagskriterium 100 % Qualität (inkl. Honorarkonzept)
Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle, Baustellenkoordination für die Bauphasen 2 und 3	nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	582.055,00	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens (Schwellenwert deutlich überschritten) – getrennte Auftragswertermittlung über 193.000 EUR jeweils für die drei Teilleistungen bei gemeinsamer Beauftragung; Zuschlagskriterium: 98 % Preis und 2 % Qualität
Planung technische Gebäudeausrüstung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	307.039,67	Beauftragung für einen Leistungszeitraum von 2008 bis 2018, Schlussrechnungssumme im Jahr 2013: 542.492,89 EUR, Zuschlagskriterium 100 % Qualität (inkl. Honorarkonzept)
Örtliche Bauaufsicht Fertigstellung Bauphase 2	Direktvergabe	99.435,00	Auftragssplitting (ÖBA Fertigstellung Bauphase 2 und Stiege 9), unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, Zuschlagskriterium: 100 % Preis
Örtliche Bauaufsicht Stiege 9	Direktvergabe	156.832,00	keine dokumentierte Auftragswertermittlung, unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, Schlussrechnungssumme 245.191,44 EUR, Zuschlagskriterium: 100 % Preis
Starkstromarbeiten Bauphase 2	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	5.495.892,50	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, kein Vergabevermerk
Baumeisterarbeiten Bauphase 2	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	3.855.254,63	unzulässige Wahl des Vergabeverfahrens, Vergabevermerk wies – zulässiges – offenes Verfahren aus

Quellen: BIG; RH

(2) Die BIG vermerkte in ihrem Vergabevermerk die geschätzten Kosten des Bauwerks für die 2. Bauphase mit 15,00 Mio. EUR, ohne eine Unterscheidung zwischen geistigen Dienstleistungen oder Baumaßnahmen vorzunehmen und trug zum Teil Angebotssummen als Auftragswerte ein.

Gemäß Bundesvergabegesetz waren der Gesamtauftragswert im Sinne der technischen und wirtschaftlichen Einheit und damit zumindest die Gesamtauftragswerte für Bauleistungen und Fachgebiete der geistigen Dienstleistungen für die Wahl des Vergabeverfahrens getrennt zu ermitteln. Eine Gesamtauftragswertermittlung aller Aufträge, die aus-

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

schlaggebend für die Anwendbarkeit der gemäß Bundesvergabegesetz definierten „Kleinlosregel“ ist, führte die BIG nicht durch.⁹⁷

(3) Die BIG verwendete für die Angebotsöffnung ein Protokoll. In den Protokollen für die Angebotsöffnungen hatte die BIG für abzugebende Unterlagen für jeden Bieter ein Feld für einen Eintrag vorgesehen. Das Platzangebot für handschriftliche Anmerkungen war unzureichend, um die abzugebenden und fehlenden Unterlagen handschriftlich eintragen zu können.

28.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die BIG bei der Vergabe für die Hochbau-Ausschreibungs- und -Detailplanungsleistungen als Zuschlagskriterium 100 % Qualität und bei der Vergabe der Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination gemäß Baustellenkoordinationsgesetz 98 % Preis und 2 % Qualität (für die Verlängerung der Gewährleistungsfrist) als Zuschlagskriterium festlegte. Der RH empfahl daher der BIG, die Zuschlagskriterien für geistige Dienstleistungen nach einheitlichen – innerhalb einer Bandbreite – und nachvollziehbaren Gesichtspunkten zu wählen und – im Sinne der wirtschaftlichen Betrachtung – den Preis als gewichtetes Zuschlagskriterium vorzusehen.

(2) Zudem kritisierte der RH, dass die BIG die Leistungen für Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und Baukoordination mit einem Auftrag erfasste, jedoch für die Auftragswertermittlung die Teilleistungen getrennt mit jeweils exakt dem Schwellenwert von 193.000 EUR schätzte. Zudem bemängelte der RH, dass die BIG für die Vergabe trotz Festlegung des Oberschwellenbereichs ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung wählte und damit nicht dem Bundesvergabegesetz entsprach.

Der RH kritisierte, dass die BIG Leistungen gleichen Fachgebiets bei der Auftragswertermittlung nicht zusammenzählte und die Leistung der Örtlichen Bauaufsicht separat betrachtete und jeweils mit einer Direktvergabe beauftragte. Der RH empfahl der BIG, Leistungen des gleichen Fachgebiets⁹⁸ für die Auftragswertermittlung zusammenzählen und anhand der ermittelten Auftragswerte die Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz auszuwählen.

⁹⁷ Gemäß § 14 Abs. 3 für Bauaufträge, § 15 Abs. 4 für Lieferaufträge und § 16 Abs. 5 für Dienstleistungsaufträge, jeweils BVergG, können 20 % des kumulierten Werts aller Lose als Kleinlose angesehen werden. Bei Bauaufträgen dürfen die Auftragswerte 1,0 Mio. EUR und bei Dienstleistungsaufträgen 80.000 EUR nicht übersteigen.

⁹⁸ z.B. Entwurfsplanung und Ausführungsplanung

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass die BIG für die Vergabe der Baumeisterarbeiten der Bauphase 2 und der Starkstromarbeiten jeweils – unzulässigerweise – ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung wählte. Betreffend die Starkstromarbeiten lag keine Begründung für die Wahl des Vergabeverfahrens in einem entsprechenden Vergabebericht vor. Die Wahl des Vergabeverfahrens entsprach damit bei beiden Gewerken nicht dem Bundesvergabegesetz.

(4) Der RH kritisierte, dass die BIG die Gesamtauftragswertermittlung nicht getrennt für Bauleistungen und Dienstleistungen gleichen Fachgebiets durchführte und dadurch keine Grundlage zur Ermittlung der Anwendbarkeit der „Kleinlosregelung“ für einzelne Aufträge hatte; dies erschwerte die Wahl des rechtlich zulässigen Vergabeverfahrens. Weiters kritisierte der RH, dass die BIG erst nachträglich Angebotssummen als Schätzung des Auftragswerts eintrug. Der RH empfahl der BIG, eine Gesamtauftragswertermittlung – getrennt für Bauleistungen und Dienstleistungen gleichen Fachgebiets – durchzuführen, um die jeweils zulässigen Vergabeverfahren bestimmen zu können.

(5) Der RH anerkannte die grundsätzlich nachvollziehbare Dokumentation der Angebotsöffnungen, stellte jedoch kritisch fest, dass das geringe Platzangebot für handschriftliche Anmerkungen die Nachvollziehbarkeit beeinträchtigte. Er empfahl der BIG daher, die Protokolle für die Angebotsöffnung zu adaptieren.

28.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei bei der Vergabe von geistigen Dienstleistungen der Preis immer ein wesentliches Zuschlagskriterium. Für das Projekt Brandschutzmaßnahmen der Universität Wien habe aufgrund der Komplexität eine Bewertungskommission die Zuschlagskriterien für die Architektur- und Planungsleistungen erarbeitet. Ein Kriterium sei aufgrund des langen Umsetzungszeitraums auch die Ausarbeitung des Honorarkonzepts gewesen, wodurch der Preis bei der Gesamtbeurteilung berücksichtigt worden sei.*

Die BIG stimmte in ihrer Stellungnahme der Empfehlung des RH zu, Leistungen des gleichen Fachgebiets für die Auftragswertermittlung zusammenzuzählen und anhand der ermittelten Auftragswerte die Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz auszuwählen. Die Errichtung der Stiege 9 sei jedoch ein räumlich, kostenmäßig und terminlich abgegrenztes Projekt gewesen und daher sei die Leistung der Örtlichen Bauaufsicht als eigenständige Leistung beauftragt worden.

Die Leistungen für die Baumeister- und Starkstromarbeiten der zweiten Bauphase seien in einem zweistufigen Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich europaweit ausge-

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

schrieben worden. Nach den europäischen Vergaberichtlinien und dem Bundesvergabegesetz könnten Bauleistungen grundsätzlich in einem offenen oder in einem nicht offenen Verfahren vergeben werden; für Bauleistungen mit komplexeren Inhalten könne auch ein Verhandlungsverfahren gewählt werden.

Die Protokolle für die Angebotsöffnung würden über ein Portal bzw. im Intranet zur Verfügung gestellt; die Protokolle seien dann individuell adaptierbar.

- 28.4** Der RH entgegnete der BIG, dass die Bewertung des Honorarkonzepts mit einer Gewichtung von 25 % in die Bestbieterermittlung der Hochbau-Ausschreibungs- und -Detailplanungsleistung eingeflossen war. Das Zuschlagskriterium Honorarkonzept unterteilte sich wiederum in Subkriterien. Der Angebotspreis wurde jedoch nicht als Subkriterium in den Ausschreibungsunterlagen ausgewiesen und der Bewertung zugrunde gelegt. Damit trug die BIG der unionsrechtlich gebotenen Konkretisierungspflicht von Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen nicht Rechnung.

Zum Argument der BIG, dass die Errichtung der Stiege 9 ein abgegrenztes Projekt gewesen sei, verwies der RH auf die in § 16 Abs. 4 BVergG vorgesehene Kumulierung gleichartiger Leistungen mehrerer Lose. Eine einzelne Baumaßnahme – wie die Stiege 9 – innerhalb eines Projekts kann daher nicht abgegrenzt werden. Zudem betonte er, dass es öffentlichen Auftraggebern nicht erlaubt ist, Aufträge zu splitten.

Der RH hielt daher seine Empfehlung, Leistungen des gleichen Fachgebiets für die Auftragswertermittlung zusammenzuzählen und anhand der ermittelten Auftragswerte die Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz auszuwählen, aufrecht.

Der RH entgegnete der BIG ferner, dass gemäß Bundesvergabegesetz das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung ein Ausnahmeverfahren darstellt und die Bestimmungen für dessen Zulässigkeit restriktiv auszulegen sind. Im vorliegenden Fall (Baumeister- und Starkstromarbeiten der zweiten Bauphase) sah der RH einen Ausnahmetatbestand nicht verwirklicht und verwies auch auf das Fehlen eines Vergabevermerks zur Dokumentation eines etwaigen Ausnahmetatbestands.



BKA BMASK BMF BMWFW

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen
im Hauptgebäude der Universität Wien

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Mehr-
kostenforderungen

29.1 Die BIG behandelte Mehrkostenforderungen in vielen Fällen wie Vergaben von neu zu beauftragenden Leistungen, verwendete für die Beauftragung von Mehrkostenforderungen Vergabeprotokolle und verbuchte zum Teil Mehrkostenforderungen als neue Aufträge. Eine Übersicht über sämtliche Mehrkostenforderungen lag daher nicht vor.

In anderen Fällen verwendete die BIG Genehmigungsregelungen für Mehr- und Minderkostenforderungen. Diese Regelungen sahen zur Feststellung der Wertgrenzen für eine Genehmigung die Saldierung von Mehr- und Minderkosten vor. So beauftragte die BIG einen Zusatzauftrag für Baumeisterarbeiten mit rd. 40 EUR (Grundlage für die Genehmigung), wobei dieser Zusatzauftrag Mehrkosten von rd. 215.420 EUR und Minderkosten von rd. 215.380 EUR beinhaltete.

29.2 Der RH kritisierte die fehlenden Vorgaben bei der Abwicklung von Mehrkostenforderungen und die fehlende Transparenz bei Zusatzaufträgen, weil Mehrkostenforderungen mit Protokollen als Vergabevermerk dokumentiert und zum Teil als neue Aufträge gebucht wurden. Der RH empfahl der BIG daher, Mehrkostenforderungen anhand einer Richtlinie zu behandeln, Mehrkostenforderungen nicht als eigene Aufträge zu verbuchen und eine vollständige Übersicht der Mehrkostenforderungen, bezogen auf die Hauptaufträge, zu erstellen.

Zudem kritisierte der RH, dass die BIG bei der Ermittlung der Wertgrenzen für die Unterschriftenregelung saldierte und empfahl der BIG, für die Berechnung der Wertgrenzen nicht zu saldieren, um die Genehmigung erheblicher Auftragsänderungen den entsprechenden Hierarchieebenen zuzuführen und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

29.3 *Laut Stellungnahme der BIG seien Regelungen betreffend Mehrkostenforderungen in den Verträgen mit Auftragnehmern verankert; diese würden die ÖNORM B 2110 enthalten. Die Prüfung der Mehrkostenforderungen erfolge grundsätzlich in Zusammenarbeit mit dem Planer, der Örtlichen Bauaufsicht und der BIG.*

29.4 Der RH entgegnete der BIG, dass – trotz der Verankerung der ÖNORM B 2110 in den Verträgen der Auftragnehmer und der Mitwirkung der Planer sowie der Örtlichen Bauaufsicht bei der Prüfung der Mehrkostenforderungen – keine vollständige Übersicht über die Mehrkostenforderungen vorlag und auch erhebliche Auftragsänderungen aufgrund von Saldierungen (Gegenrechnung von Mehr- und Minderkostenforderungen) nicht den entsprechenden Hierarchieebenen zur Genehmigung zugeführt wurden.

Umsetzung: Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien

Er bekräftigte seine Empfehlungen, Mehrkostenforderungen anhand einer Richtlinie zu behandeln, Mehrkostenforderungen nicht als eigene Aufträge zu verbuchen und eine vollständige Übersicht der Mehrkostenforderungen, bezogen auf die Hauptaufträge, zu erstellen. Ferner sollte für die Berechnung der Wertgrenzen nicht saldiert werden, um die Genehmigung erheblicher Auftragsänderungen – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – den entsprechenden Hierarchieebenen zuzuführen.

Brandschutzpläne –
sonstige
Feststellungen

30.1 Die Erstellung der Brandschutzpläne und Weitergabe an die Berufsfeuerwehr oblagen der BIG und erfolgten gemeinsam mit der Universität Wien.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Abschlussprüfung der Brandmeldeanlage und der Brandfallsteuerung der Universität Wien im Gange. Zur Umsetzung waren die Erstellung und Vidierung von Brandschutzplänen sowie einer Alarm- und Brandschutzordnung, die Hinterlegung des Zentralschlüssels im Feuerwehrrsafe und die Ansteuerung des Fluchtwegleitsystems erforderlich.

Die Erstellung der Fluchtwegspläne und der Fluchtwegs-Orientierungspläne oblag grundsätzlich der Universität Wien und war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für jene Bereiche erstellt, für welche die Brandschutzsanierung abgeschlossen war. Für den Bereich der Stiege 9, die von der BIG neu errichtet wurde, erstellte die BIG im Jahr 2013 die Fluchtwegspläne.

Das Brandschutzkonzept, das ein Gutachter im Jahr 2008 fertigstellte, ließ die BIG entsprechend den Baumaßnahmen bis zum Beginn der Gebarungsüberprüfung nicht anpassen. Die Abweichungen zum Brandschutzkonzept ließ die BIG jedoch von einem externen Planer darstellen.

30.2 Der RH kritisierte, dass die BIG das Brandschutzkonzept bis zum Beginn der Gebarungsüberprüfung nicht anpasste und empfahl der BIG, bei zukünftigen Projekten zumindest nach jeder Bauphase eine Anpassung vorzunehmen.

30.3 *Die BIG verwies in ihrer Stellungnahme auf die aktuelle Darstellung der Abweichungen zum Brandschutzkonzept durch einen externen Planer; das angepasste Brandschutzkonzept sei ausreichend.*

30.4 Der RH entgegnete der BIG, dass eine Darstellung der Abweichungen zum Brandschutzkonzept nicht eine regelmäßige Anpassung eines

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

Brandschutzkonzepts ersetzen kann. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, Brandschutzkonzepte bei langer Projektdauer nach jeder Bauphase anzupassen.

Wesentliche brandschutztechnische Kostenfaktoren bei beiden Projekten

31.1 (1) Die nachstehende Tabelle zeigt die wesentlichen Kostenfaktoren bei dem Projekt Kongresszentrum der Wiener Hofburg:

Tabelle 21: Wesentliche Kostenfaktoren beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Kostenfaktoren	Summe	Anteil an der Gesamtsumme
	in Mio. EUR	in %
brandschutztechnische Sanierung der Lüftungsanlage	0,69	38
Brandmeldeanlage inkl. sonstige Schwachstromarbeiten	0,55	30
Brandschutztüren (Tischler- und Schlosserarbeiten)	0,27	15
Summe	1,51	83
Gesamtabrechnungssumme	1,82	100

Quelle: RH

Die drei größten Kostenfaktoren (rd. 83 % der Gesamtkosten) beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum waren die brandschutztechnische Sanierung der bestehenden Lüftungsanlage (Ventilatoren, Rohre, Isolierung und Feuerschutz (u.a. Einbau von Brandschutzklappen und Brandabschottungen)), die Ausstattung mit einer Brandmeldeanlage als Vollschutz und der Tausch von Türen auf Brandschutztüren.

Der RH ermittelte folgende Kennzahlen:

Tabelle 22: Kennzahlen wesentlicher Kostenfaktoren beim Projekt brandschutztechnische Verbesserungen im Kongresszentrum

Maßnahmen	Gesamtkosten	Menge	Kosten/Einheit
	in EUR		in EUR
Brandmeldeanlage	548.230	26.700 m ²	21
Brandschutztüren	260.980	37 Stück	7.050
neue Brandschutztüren			
	- Minimum		790
	- Maximum		15.810

Quellen: Burghauptmannschaft; RH

Wesentliche brandschutztechnische Kostenfaktoren bei beiden Projekten

Die große Spreizung bei neuen Brandschutztüren ergab sich aus der unterschiedlichen Ausführungsvariante: Diese reicht von einer einflügeligen Standardtüre bis hin zu einer originalgetreuen Nachbildung einer historischen zweiflügeligen Türe.

(2) Die Hauptkostenfaktoren beim Projekt der Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien waren die Adaptierung der historischen Türen zu Brandschutztüren, der Einbau eines Hohlraumbodens bei gleichzeitiger Erhaltung des historischen Terrazzobelags, die Fluchtstiegenhäuser in den Höfen 3 und 4 sowie der Umbau der Stiege 9.

Die nachstehende Tabelle zeigt die wesentlichen Kennzahlen und Kostenfaktoren bei dem Projekt:

Tabelle 23: Kennzahlen wesentlicher Kostenfaktoren beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien		
Maßnahmen	Gesamtkosten	Kosten/Einheit
	in Mio. EUR	in EUR
Umbau Stiege 9	4,17	
Errichtung Fluchtstiegenhäuser in den Höfen 3 und 4	5,20	
Brandschutztüren	3,23	
<i>davon u.a.</i>		
<i>Innentürenelement¹ zweiflügelig (111 Stück)</i>		10.860
<i>Aufschlag Panikbeschlag zweiflügelig</i>		3.900
<i>Innentürenelement¹ einflügelig (134 Stück)</i>		3.610
<i>Aufschlag Panikbeschlag einflügelig</i>		600

¹ inkl. Demontage und Entsorgung der Bestandstür sowie Montage der neuen Türe

Quellen: BIG; RH

Ein Hohlraumboden kam zur Ausführung, weil die Elektroinstallationen erneuert werden mussten, und mit dem Verlegen der Installationen im Hohlraumboden weniger Eingriffe in den Bestand erforderlich waren, womit den Anforderungen des Bundesdenkmalamts nachgekommen werden konnte.

31.2 Der RH zeigte auf, dass bei beiden Projekten bei der Adaptierung von Türen zu Brandschutztüren die Kosten – je nach Ausführung der Brandschutztür (z.B. zweiflügelig, einflügelig) – stark variierten. Bei der Festlegung der Brandabschnitte kann dies – bei Beachtung der Kosten der Brandschutztüren – kostendämpfend wirken. Weiters identifizierte der RH beim Projekt Brandschutzmaßnahmen im Hauptgebäude der Universität Wien als Hauptkostenfaktoren – neben den Brandschutz-

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

türen – den Einbau eines Hohlrumbodens bei gleichzeitiger Erhaltung des historischen Terrazzobelags, die Fluchtstiegenhäuser in den Höfen 3 und 4 sowie den Umbau der Stiege 9.

Wirkungsorientierung

Burghauptmannschaft

32.1 (1) Maßgeblich für die Burghauptmannschaft – als nachgeordnete Dienststelle des BMWFW für die Untergliederung 40 Wirtschaft – ist das Wirkungsziel 2 „Erhalt und kulturtouristische Präsentation des historischen Erbes“.

Das BMWFW legte auf Globalbudgetebene 2014/2015 für historische Objekte folgende Maßnahmen samt Indikatoren fest und ordnete diese dem Wirkungsziel 2 zu:

- Weiterführung der energetischen Optimierung der Objekte und
- Erhaltung der historischen Bausubstanz durch Instandhaltung, Instandsetzung und Sanierung.

(2) Auf Ebene des Detailbudgets Bau- und Liegenschaftsverwaltung hatte sich die Burghauptmannschaft folgende Ziele samt Maßnahmen gesetzt:

- Bewirtschaftung der historischen Objekte,
- Steigerung der Energieeffizienz sowie
- nachhaltige Verbesserung des baulichen Brandschutzes und der Barrierefreiheit.

Zur Erreichung des auf der Ebene der Detailbudgets festgelegten Zieles der nachhaltigen Verbesserung des baulichen Brandschutzes und der Barrierefreiheit wurden Maßnahmen betreffend die Aktualisierung der bestehenden Brandschutzpläne und erforderlichenfalls eine Verbesserung der Barrierefreiheit der Gebäude in Abstimmung mit den jeweiligen Nutzern festgelegt. Im Bundesvoranschlag 2015 wurde festgelegt, dass „jedes Jahr 2 % der Gebäude, die im Eigentum und in Nutzung der Zentralregierung stehen und nicht dem Mindeststandard des Brandschutzes und/oder der Barrierefreiheit entsprechen, saniert werden.“

(3) Die Burghauptmannschaft legte einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2013 bis 2016 vor. Dieses Instrument zur Steuerung der Burghauptmannschaft im Sinne der wirkungsorientierten

Wirkungsorientierung

Verwaltungsführung beinhaltet die Planwerte der Ressourcen für die nächsten vier Jahre und eine mehrjährige Aufgaben-, Ziel- und Leistungsplanung für die haushaltsführende Stelle.

32.2 Der RH würdigte die Erarbeitung und die Festlegung von Zielen sowie eines Indikators zur Messung der Zielerreichung für den Brandschutzbereich durch die Burghauptmannschaft grundsätzlich positiv. Allerdings erachtete der RH den Indikator mit dem Zielwert von 2 % der Gebäude, die nicht dem Mindeststandard des Brandschutzes und/oder Barrierefreiheit entsprechen, als zu allgemein. Insbesondere fehlte eine Definition des im Indikator aufgenommenen Status des Mindeststandards des Brandschutzes und der Barrierefreiheit. Er empfahl der Burghauptmannschaft, zur Sicherstellung einer nachhaltigen Zielerreichung detailliertere Indikatoren auszuarbeiten, um auch eine nachhaltige Evaluierung der gesetzten Ziele zu gewährleisten.

32.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft teilten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, dass die Burghauptmannschaft unter „detaillierten Indikatoren“ den aufgrund der gesetzlichen und technischen Vorschriften definierten Standard verstehe (z.B. die Bildung von Brandabschnitten, die Ausstattung der Räume mit Brandmeldern samt Anschluss an die Brandmeldeanlage, die Schaffung einer barrierefreien Zugänglichkeit und von Behinderten-WC-Anlagen).*

32.4 Der RH betonte gegenüber der Burghauptmannschaft die Notwendigkeit einer eindeutigen Definition des Indikators, um auch eine laufende Evaluierung der gesetzten Ziele gewährleisten zu können. Die in der Stellungnahme der Burghauptmannschaft genannten gesetzlichen und technischen Standards lassen ein laufendes Monitoring mangels Spezifizierung nicht zu.

Bundesimmobilien-
gesellschaft m.b.H.
(BIG)

33.1 Im Zuge des BIG-Gesetzes im Dezember 2000 erfolgte die Übertragung von allen nachgeordneten Dienststellen der damals vom BMWA (nunmehr BMWFW) verwalteten Liegenschaften (ausgenommen historische und militärische Objekte) an die BIG. Diese war somit aus dem Bundesbudget ausgegliedert und unterliegt nicht der im Bundeshaushaltsgesetz verankerten Wirkungsorientierung.

Seit 2012 entwickelte die BIG einen integrierten Strategie- und Planungsprozess. Dieser beinhaltete konkrete strategische Zielvorgaben, den Budgetierungsprozess und ein Wirkungscontrolling, d.h. eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung.

Brandschutz in öffentlichen Gebäuden

33.2 Der RH wies darauf hin, dass die BIG einen Prozess zur Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung implementiert hatte. Er empfahl der BIG, diesen Prozess weiter fortzuführen, regelmäßig zu evaluieren und im Bedarfsfall Anpassungen vorzunehmen.

33.3 *Laut Stellungnahme der BIG werde der seit 2012 implementierte Strategie- und Planungsprozess fortgeführt, regelmäßig evaluiert und angepasst.*

Gender
Mainstreaming

34.1 (1) Die Sicherstellung der Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, ist ein europäisches Grundrecht. Gender Mainstreaming hat das Ziel, die Perspektive der Geschlechtergleichheit in alle Politikfelder auf allen Ebenen und allen Stufen zu integrieren. Gender Mainstreaming ist eine Querschnittsaufgabe, mit der politische Prozesse reorganisiert, verbessert, entwickelt und evaluiert werden.⁹⁹

Österreich hat sich politisch und rechtlich verpflichtet, die Strategie des Gender Mainstreaming in der nationalen Politik umzusetzen. Mit dem Ministerratsbeschluss vom 11. Juli 2000 wurde die interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming eingerichtet, um die Strategie des Gender Mainstreaming auf Bundesebene umzusetzen. Die Arbeitsgruppe hat das Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen. Dies setzt voraus, dass Frauen und Männer gleichermaßen von den Gütern, Ressourcen und Chancen der Gesellschaft profitieren und daraus Nutzen ziehen. Eine dieser Ressourcen sind die Budgets der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden.

Ob und inwieweit geschlechterbezogene Sichtweisen zur Wahrung der Chancengleichheit von Frauen und Männern bei der Burghauptmannschaft und der BIG berücksichtigt wurden, überprüfte der RH anhand

- allgemeiner Vorgaben sowie anhand des
- Frauen- und Männeranteils in den Entscheidungsgremien und bei den für Brandschutz Verantwortlichen.

(2) Das Arbeitspapier der Burghauptmannschaft „Gender Mainstreaming Burghauptmannschaft Österreich“ (Stand Februar 2013) enthielt neben einer geschlechterspezifischen Datenerhebung noch weitere Aspekte, wie gleiche Chancen bei der Weiterbildung und gleiche Entlohnung bei gleicher Arbeit und Qualifikation von Frauen und Männern.

⁹⁹ Council of Europe (1998): Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices, Strasbourg: Council of Europe EG-S-MS (98) 2

Gender Mainstreaming

Bei der BIG wurde die Einhaltung der Regelungen aus dem Gleichbehandlungsgesetz durch eine Gleichbehandlungsbeauftragte (Mitglied des Betriebsrates) laufend überprüft. Weiters erstellte die BIG alle zwei Jahre einen schriftlichen Einkommensbericht. Dieser ist nach Geschlechtern getrennt und wird der Belegschaftsvertretung zur Verfügung gestellt.

(3) Der Nationale Aktionsplan für eine Gleichstellung von Frauen und Männern vom Juni 2010 definierte Maßnahmen und Strategien der Bundesregierung, die darin u.a. eine Selbstverpflichtung der Kapitalgesellschaften und Unternehmen der öffentlichen Hand zur Erreichung eines Frauenanteils in den Aufsichtsräten von 25 % bis 2013 und von 40 % bis 2018 forderte. Für Unternehmen, an denen der Bund mit mindestens 50 % beteiligt ist, verordnete der Ministerrat diese Quoten – 25 % bis 2013 und 35 % bis 2018 – per Beschluss vom März 2011.

Tabelle 24: Anteil der Frauen und Männer in den Entscheidungsgremien und an den Brandschutzverantwortlichen

	November 2014		Summe	Anteil November 2014	
	w	m		w	m
	Anzahl			in %	
BIG					
Geschäftsführung	0	2	2	0	100
Aufsichtsrat	2	3	5	40	60
Stabstellen- bzw. Abteilungsleiter	4	17	21	19,05	80,95
Burghauptmannschaft					
Dienststellenleitung	0	1	1	0	100
Stv. Dienststellenleitung	0	1	1	0	100
Stabstellen- bzw. Bereichsleitung	3	2	5	60	40
Abteilungsleiter	6	11	17	35,29	64,71
Brandschutzbeauftragte					
Burghauptmannschaft Hofburg (Betriebsfeuerwehr)	0	1	1	0	100
Universität Wien	0	2	2	0	100
Burghauptmannschaft sonstige Nutzerbereiche	6	33	39	15,38	84,62
Brandschutzwarte					
Burghauptmannschaft Hofburg (Betriebsfeuerwehr)	0	25	25	0	100
Universität Wien	3	12	15	20	80
Burghauptmannschaft sonstige Nutzerbereiche	7	4	11	36,36	63,64

Quellen: Burghauptmannschaft; BIG; Darstellung RH

Die Dienststellenleitung der Burghauptmannschaft und die Stellvertretung waren durch jeweils eine Person besetzt. Die Geschäftsführung der BIG setzte sich aus zwei Personen zusammen. Alle Positionen waren ausschließlich mit Männern besetzt.

Besonders hoch war der Anteil der Frauen (60 %) bei den Leitern der Bereiche und Stabstellen der Burghauptmannschaft. Im Aufsichtsrat der BIG lag der Anteil der Frauen mit 40 % bereits über dem bis 2018 im Ministerrat geforderten Wert von 35 %. Auf Abteilungsleiterenebene bzw. bei den Leitern von Stabstellen waren Frauen in der BIG mit rd. 19 % vertreten. Die Aufgabe der Brandschutzwarte bei der Burghauptmannschaft – Betriebsfeuerwehr Hofburg, die an ein privates Unternehmen ausgelagert wurde – nahmen ausschließlich Männer wahr. Bei der Universität Wien waren in dieser Funktion 20 % Frauen vertreten.

34.2 (1) Der RH anerkannte, dass Gender Mainstreaming in der Organisationsentwicklung der Burghauptmannschaft und der BIG verankert war.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Führungspositionen wie Geschäftsführung und Dienststellenleitung (einschließlich Stellvertretung) in der Burghauptmannschaft und BIG ausschließlich mit Männern besetzt waren. Im Sinne der tatsächlichen Gleichstellung wäre auf die angemessene Vertretung von Frauen und Männern in sämtlichen Leitungs- und Entscheidungsgremien zu achten. Der RH empfahl der BIG und der Burghauptmannschaft, ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis anzustreben. Der RH begrüßte den hohen Anteil von Frauen auf Abteilungs- und Stabstellenleiterenebene der Burghauptmannschaft.

34.3 *Das BMWFW und die Burghauptmannschaft nahmen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme die Ausführungen des RH zur Kenntnis.*

Das BMWFW verwies ergänzend auf den Ministerratsbeschluss vom 14. März 2011, mit dem sich die Bundesregierung verpflichtet habe, den Frauenanteil in Aufsichtsgremien der Unternehmen, an denen der Bund mit 50 % oder mehr beteiligt sei, bis 31. Dezember 2013 auf 25 % zu erhöhen. Bis 31. Dezember 2018 solle die Beteiligung der Frauen auf 35 % angehoben werden.

Weiters führte das BMWFW aus, dass bei der BIG von den angeführten drei männlichen Aufsichtsratsmitgliedern zwei von der Arbeitnehmer- und nur einer von der Kapitalvertreterseite kämen. Die Entsendung von Arbeitnehmervertretern entziehe sich aber der Einflussphäre des Eigentümers.

Resümee – Brandschutz

35.1 Zu den Rahmenbedingungen des vorbeugenden Brandschutzes in (öffentlichen) Gebäuden hielt der RH zusammenfassend Folgendes fest:

(1) Der Brandschutz ist eine komplexe Querschnittsmaterie, die aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung in Bundes- und Landesgesetzen sowie in den dazu ergangenen Verordnungen geregelt ist. Diese Rechtsvorschriften werden durch internationale und nationale Normen sowie durch technische Regeln unterschiedlicher Institutionen ergänzt. So gehören laut Homepage der Wiener Berufsfeuerwehr zu den wichtigsten Regelwerken für brandschutztechnische Planungen vier Bundesgesetze, neun Bundesverordnungen, acht Landesgesetze, zwei Landesverordnungen und 86 Normen und Richtlinien. Neben einer Vielzahl von rechtlichen Normen (sechs Bundes- und sieben Landesgesetze und insgesamt 37 hiezu ergangene Verordnungen) zählt eine – als für Unternehmen in Wien relevante rechtliche Grundlage zum Brandschutz – facheinschlägige Loseblattsammlung 493 brandschutzrelevante Normen und Richtlinien auf (TZ 3), so dass insgesamt eine hohe Regelungsdichte gegeben ist.

(2) Wiewohl die Ziele des organisatorischen, baulichen und betrieblichen Brandschutzes ident sind, bestehen Unterschiede bei den Maßnahmen zur Zielerreichung: So können Maßnahmen des baulichen Brandschutzes durch Maßnahmen des organisatorischen Brandschutzes ersetzt werden. Daraus können – nach einer Kosten-Nutzen-Analyse – Kostenvorteile für den Bauherrn erwachsen, indem bei gleichwertigen Maßnahmen und unverändertem Schutzniveau jene Maßnahmen ergriffen werden, die Kostenerhöhungen vermeiden (TZ 2).

(3) Die einzelnen Regelungen zum Brandschutz enthielten unterschiedliche Anforderungen (TZ 3):

- So wichen die Regelungen in der Arbeitsstättenverordnung und in der Bundes-Arbeitsstättenverordnung von den Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB-Richtlinien) ab (betreffend die Mindestbreite von Fluchtwegen), wenngleich die Bundesländer die OIB-Richtlinien zur Vereinheitlichung der bautechnischen Anforderungen beschlossen hatten;
- auch die Auslegung von grundsätzlich gleichen Regelungen (z.B. die für die Berechnung von Fluchtweg- und Notausgangsbreiten zu berücksichtigende Personenzahl) brachte unterschiedliche Ergebnisse.

(4) Die komplexen Brandschutzbestimmungen erfordern Maßnahmen zur Komplexitätsreduktion. Diesbezüglich stellte der RH wie folgt fest (TZ 4):

- die Kompetenzstelle Brandschutz innerhalb der MA 37 – Baupolizei sollte der Komplexität im Brandschutz federführend und zum Nutzen der Bauherrn entgegenwirken, indem ihr etwa die inhaltliche Entscheidungskompetenz hinsichtlich brandschutzrechtlicher Maßnahmen bei Bauvorhaben sämtlicher Gebäude in Wien – ungeachtet der Eigentümerschaft – oblag;
- zwar regelte ein Erlass des BMASK, dass die brandschutztechnische Ausführung eines Bauwerks entsprechend der OIB-Richtlinien die Bestimmung der Arbeitsstättenverordnung ersetzen kann, dennoch blieben Unterschiede bestehen (z.B. waren der Einbau eines Treppenlifts und die damit verkleinerte Fluchtwegmindestbreite laut Arbeitsinspektorat mit dem Schutzniveau gemäß Arbeitsstättenverordnung unvereinbar);
- auch das Wiener Veranstaltungsstättengesetz enthielt Regelungen zum organisatorischen und baulichen Brandschutz, die teilweise von den OIB-Richtlinien abwichen;
- der probeweise als Arbeitsbehelf für Bauherrn dienende OIB-Leitfaden „Harmonisierte Anforderungen an Bauwerke und sonstige Einrichtungen für größere Menschenansammlungen“ beinhaltete ergänzende bzw. abweichende Bestimmungen zu den gültigen OIB-Richtlinien.

(5) Der RH identifizierte daher mehrere Faktoren, die bei der Realisierung von Brandschutzmaßnahmen für eine wirtschaftliche Projektentwicklung von wesentlicher Bedeutung sein können (TZ 8).

Dies sind etwa

- die regelmäßige Überprüfung der Gebäude auf konsensgemäßen Bauzustand und konsensgemäße Nutzung (Bestandsschutz),
- die Erstellung eines Brandschutzkonzepts, worin die Erreichung der Schutzziele nachgewiesen wird (z.B. ob der Ersatz von baulichen durch organisatorische Maßnahmen möglich ist),
- frühzeitige Abstimmung mit den Behörden (u.a. Baupolizei, Bundesdenkmalamt, Arbeitsinspektorat),

Resümee – Brandschutz

- Abstimmung mit den Gebäudenutzern,
- Personenerhebung zur Bemessung der Kapazität von Fluchtwegen und
- Evaluierung der Brandschutzordnung im Betrieb.

35.2 Ungeachtet der ergriffenen komplexitätsreduzierenden Maßnahmen verwies der RH kritisch auf die Komplexität der brandschutzrelevanten Vorschriften, die Ausfluss der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Kompetenzverteilung war. Sie bildete ein Risikopotenzial für Kostenerhöhungen betreffend Brandschutzmaßnahmen bei öffentlichen Bauvorhaben. Er verwies in diesem Zusammenhang auf bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung festgestellte Brandschutzmaßnahmen, die sich als wesentliche Kostenfaktoren erwiesen (siehe TZ 31 und 32). Unter Hinweis auf seine Empfehlung in TZ 4 erachtete der RH deshalb eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften für zweckmäßig.

Schlussempfehlungen

36 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Burg- hauptmannschaft

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

(9) Es wäre dafür zu sorgen, dass alle Nutzer, die über eine Brandschutzordnung verfügen,

- in ihre Brandschutzordnungen den Passus aufnehmen, dass die Freigabe von brandgefährlichen Tätigkeiten ausschließlich durch die Betriebsfeuerwehr erfolgt,
- ihre Brandschutzordnungen – den Technischen Richtlinien Vorbeugender Brandschutz (TRVB) entsprechend – jährlich evaluieren,
- den Stand der Evaluierung und jede Änderung sichtlich vermerken und
- die jeweils gültigen Brandschutzordnungen der Burghauptmannschaft übermitteln. (TZ 12)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

Bundesimmobilien- gesellschaft m.b.H. (BIG)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Burg- hauptmannschaft und BIG

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

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

Schlussempfehlungen

- BMASK** (45) Künftig wären die durch das Arbeitsinspektorat festgestellten Mängel – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – schriftlich festzuhalten und den Betroffenen wäre die Mängelfeststellung zu übermitteln. (TZ 26)
- Universität Wien** (46) Die Brandschutzordnung wäre den aktuellen Gegebenheiten anzupassen, in regelmäßigen Abständen wäre die Evaluierung zu dokumentieren. (TZ 13)
- (47) Für das gesamte Hauptgebäude der Universität Wien wäre ein umfassender Rettungsplan für Personen mit eingeschränkter Mobilität auszuarbeiten. (TZ 13)
- (48) Die übermittelten Rahmenterminpläne wären zeitnah zu bestätigen oder mit dem Eigentümer zu ändern, um Mehrkosten zu vermeiden. (TZ 25)
- Bundesdenkmalamt** (49) Die Abstimmungsprozesse z.B. bezüglich der Adaptierung von historischen Türen zu Brandschutztüren wären zu dokumentieren, um die Entscheidungen des Bundesdenkmalamtes nachvollziehbar darzustellen und eine transparente Entscheidungsfindung zu gewährleisten. (TZ 19, 26)
- BKA, Stadt Wien** (50) Auf eine stärkere Harmonisierung der für den Brandschutz maßgeblichen Rechtsvorschriften wäre hinzuwirken. (TZ 4)



BKA BMASK BMF BMWFW

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Aufsichtsrat

Vorsitzende Mag. Michaela STEINACKER
(16. Dezember 2008 bis 22. November 2013)

[Christine MAREK](#)
(seit 16. Dezember 2013)

Stellvertreter der
Vorsitzenden Dipl.-Ing. Horst PÖCHACKER
(6. Juni 2007 bis 13. August 2014)

[Ing. Wolfgang HESOUN](#)
(seit 16. Juli 2015)

Geschäftsführung Dipl.-Ing. Christoph STADLHUBER
(1. Jänner 2003 bis 16. Mai 2011)

[Dipl.-Ing. Wolfgang GLEISSNER](#)
(seit 17. Mai 2006)

[Dipl.-Ing. Hans-Peter WEISS](#)
(seit 1. Juni 2011)



Bericht des Rechnungshofes

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	123
Tabellenverzeichnis	124
Abkürzungsverzeichnis	125
Glossar	127

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes**

KURZFASSUNG	132
Prüfungsablauf und -gegenstand	147
Ausgangssituation 2010 und Situation 2015	148
Unternehmensstruktur und wirtschaftlicher Hintergrund der Konzessionsnehmer	151
Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010	153
Allgemeines	153
Adaptierung des Konzessionssystems 2010	153
Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung	155
Ausschreibungsverfahren	158
Akteure – Entscheidungsvorbereitung und Genehmigung	158
Ausschreibungsstart	165

Inhalt



Inhaltliche Festlegungen und Paketgestaltung	165
Wert der Pakete	168
Zeitschiene der Ausschreibungsverfahren	171
Pokersalon-Konzessionen	174
Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen	175
Ausschreibungsunterlage	175
Gewichtung der Auswahlkriterien	177
Festlegung der Subkriterien	179
Bewertungsprozess	180
Entscheidung Lotterienkonzession	181
Entscheidung Spielbankenkonzessionen	181
Entscheidungsbegründungen Einzelkonzessionen	185
Berichtigungsbescheide	187
Glücksspielabgabe	188
Abgabenaufkommen Lotterien und Spielbanken	188
Abgabensätze Lotterien und Spielbanken	189
Schlussempfehlungen	193
ANHANG	
Anhang Tabelle 7 bis 12	195

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsätze Österreichische Lotterien GmbH und Umsätze Casinos Austria AG _____	169
Abbildung 2: Umsätze je Spielbankenstandort 2014 _____	170
Abbildung 3: Umsätze 2014 an den Standorten des Stadtpakets (bzw. Standort Bregenz im Stadtpaket) und den Standorten des Landpakets _____	170
Abbildung 4: Beurteilung der Konzessionswerberinnen für Spiel- bankenkonzession anhand der Auswahlkriterien (Stadtpaket SBK 1, Landpaket SBK 2, Einzelkonzessionen SBK 3–5) _____	184
Abbildung 5: Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz je Steuergegenstand _____	188
Abbildung 6: Gewichtung der Bewertungskriterien für Spiel- bankenkonzession (Anteil maximale Punkte je Kriterium und je Ausschreibung: Lotterien, Stadtpaket und Landpaket SBK 1–2, Einzelkonzessionen SBK 3–5) _____	200

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bundesglücksspielkonzessionen: Standorte, Konzessionslaufzeit und Konzessionsnehmer vor und nach Ausschreibung (Stand Ende Juli 2015) _____	150
Tabelle 2:	Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung für Lotterien und Spielbanken (Stand Ende Juli 2015) _____	156
Tabelle 3:	Kosten für externe Dienstleistungen (Beratungsunternehmen) _____	163
Tabelle 4:	Zeitlicher Ablauf Konzessionserteilungsverfahren (Lotterien, SBK 1-5, Poker) _____	171
Tabelle 5:	Gewichtung der Kriterien Spielerschutz und Kriminalitätsverbeugung (Lotterien, SBK 1-2, SBK 3-5) _____	178
Tabelle 6:	Abgabensätze für Lotterien und Spielbanken (je Spielart und Abgabenarten) _____	190
Tabelle 7:	Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)_____	196
Tabelle 8:	Wirtschaftliche Kenndaten der Konzessionsinhaber und bestgereihten Konzessionswerber _____	198
Tabelle 9:	Gewichtung der Bewertungskriterien (Lotterien, SBK 1-2, SBK 3-5)_____	199
Tabelle 10:	Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen (Bepunktung je Auswahlkriterium) _____	201
Tabelle 11:	Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart am Umsatz und an den Bruttospieleinnahmen: Lotterien _____	202
Tabelle 12:	Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart an den Bruttospieleinnahmen: Spielbanken _____	203

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
CASAG	Casinos Austria AG
d.h.	das heißt
EK	Eigenkapital
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f./ff.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSpG	Glücksspielgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖLG	Österreichische Lotterien GmbH
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



S.	Seite
SBK	Spielbankenkonzession
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Verfassungssammlung (amtliche Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Arbeitsgruppe

Gesamtheit der mit der Durchführung der Konzessionserteilungsverfahren befassten Personen/Organisationseinheiten; sie umfasste die Fachabteilung im BMF, sonstige ressortinterne Experten, den externen Dienstleister (Beratungsunternehmen) sowie die Finanzprokuratur (TZ 7).

Ausschreibung

Das Glücksspielgesetz ordnet vor Konzessionserteilung eine öffentlich bekannt zu machende „öffentliche Interessentensuche“ an, die den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung zu entsprechen hat (TZ 4). Es handelt sich bei der öffentlichen Interessentensuche um eine öffentliche Aufforderung, einen Antrag auf Erteilung einer bestimmten – in der Verfahrensunterlage genannten – Glücksspielkonzession zu stellen. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff der Ausschreibung synonym zu dem der öffentlichen Interessentensuche im Konzessionserteilungsverfahren verwendet; aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht den Begriff Ausschreibung.

Ausschreibungsunterlage

Unterlagen zur Teilnahme an den öffentlichen Interessentensuchen (auch „Verfahrensunterlagen“ genannt); sie enthielten Angaben über den Verfahrensablauf (einschließlich Zeitplan und Antragsfristen) sowie Informationen über die Auswahlkriterien und die von den Konzessionswerbern vorzulegenden Unterlagen.

Beirat

Internes Unterstützungsgremium für den Bundesminister für Finanzen mit beratender Funktion gemäß §§ 14 Abs. 1 und 21 Abs. 1 Glücksspielgesetz. Der Beirat wurde vom BMF zur Bewertung der Einreichunterlagen der Konzessionswerber herangezogen (TZ 7, 8).

Glossar



Einreichunterlage

Von den Konzessionswerbern im Zuge der öffentlichen Interessentensuche (Ausschreibung) vorgelegte Anträge auf Konzessionserteilung einschließlich Unterlagen.

Evaluierungstabelle

Vom BMF erstellte zusammenfassende Tabelle, in der die Bewertung (Bepunktung) je Verfahren durch den Beirat erfolgte.

Konzession

Berechtigung zum Betreiben eines Glücksspiels.

Konzessionsvergabe

Das Glücksspielgesetz spricht nicht von „Vergabe“ sondern von Konzessionserteilung; inhaltlich entspricht das Konzessionserteilungsverfahren aufgrund der öffentlichen Interessentensuche einem Prozess, der im öffentlichen Sprachgebrauch als Vergabe bezeichnet wird.

Konzessionswerber

Gesellschaft, die im Zuge der öffentlichen Interessentensuche (Ausschreibung) einen Antrag auf Konzessionserteilung gestellt hat.

Landpaket

„Landpaket“ (SBK 2):

6 Konzessionen für Spielbanken: NÖ 1 (Baden oder Mödling), Salzburg-Land, Tirol-Land 1+2, Vorarlberg-Land, Kärnten.

Spielbank

Casinobetrieb mit Lebendspiel (z.B. Roulette, Poker) und Automaten.

Stadtpaket

„Stadtpaket“ (SBK 1):

6 Konzessionen für Spielbanken: Bregenz, Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg-Stadt (Wals-Siezenheim) und Wien (Innere Stadt).

Subkriterien

In Fragen heruntergebrochene Auswahlkriterien, anhand derer die Bewertung der Konzessionswerber erfolgte.

Video-Lotterie-Terminal

Zentral gesteuerter Spielautomat; die Entscheidung über Gewinn und Verlust trifft nicht – wie bei Spielautomaten üblich – das einzelne Gerät, sondern der Zufallsgenerator eines zentralen Rechners, an den alle Video-Lotterie-Terminals angeschlossen sind.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

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

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

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

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

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

Ausgangssituation 2010 und Situation 2015

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

- Die Österreichische Lotterien GmbH (ÖLG) und die Casinos Austria AG (CASAG) konnten – auf Basis der Konzessionsvergabeverfahren der Jahre 2011 bis 2014 – ihre bestehenden Standorte für weitere 15 Jahre weiterbetreiben.
- Die drei im Jahr 2010 neu geschaffenen Spielbankkonzessionen hatte das BMF Mitte 2014 einer Tochter der Novomatic AG

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

(Admiral Casinos Et Entertainment AG) und einer weiteren neuen Konzessionswerberin (Plaza 3 Entertainment Development AG) erteilt. Das Bundesverwaltungsgericht hob diese Konzessionen im Juli 2015 wieder auf.

Im Juli 2015 zeichnete sich eine Übernahme wesentlicher Anteile an der Casinos Austria AG und der Österreichischen Lotterien GmbH durch die Novomatic AG ab. Die Übernahme war geeignet, die Konkurrenzsituation im österreichischen Glücksspielmarkt grundsätzlich zu verändern; sie war allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wettbewerbsbehördlich noch nicht genehmigt. (TZ 3)

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

Adaptierung des Konzessionssystems 2010

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

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

Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung

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

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

Kurzfassung

- das Pflichtkriterium der Mindest-Eigenkapitalanforderung, das eine klare Antragshürde einzog.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Lotterienkonzessionierung stellten eine ordnungspolitisch weitreichende Entscheidung dar: Mit der Festlegung nur einer Lotterienkonzession und der Integration des Internet-Glücksspiels sowie von Video-Lotterie-Terminals in diese Konzession behielt der Gesetzgeber auch nach der Novelle 2010 eine Konzession bei, die etwa dem zehnfachen Gesamtwert aller übrigen Bundeskonzessionen entsprach. (TZ 6, 14)

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

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

Ausschreibungsverfahren

Akteure – Entscheidungsvorbereitung und Genehmigung

Die Erteilung der Glücksspielkonzessionen oblag gemäß dem Glücksspielgesetz dem Bundesminister für Finanzen, der die fachliche Zuständigkeit für Glücksspielangelegenheiten im überprüften Zeitraum jeweils einem Staatssekretär übertragen hatte. (TZ 7)

Die Abwicklung der Konzessionserteilungsverfahren erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Fachabteilung im BMF, weiteren Mitarbeitern des BMF und externen Experten (Beratungsunternehmen), einem eigens eingerichteten Beirat sowie der Leitungsspitze des BMF. (TZ 7)

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

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Aktenmäßig dokumentiert waren alle nach außen gerichteten Erledigungen des BMF (öffentliche Interessentensuche samt Ausschreibungsunterlage, Fragen–Antworten–Kataloge im Konzessionserteilungsverfahren, Bescheide). Die Prozesse der Entscheidungsfindung im BMF in Glücksspielangelegenheiten waren jedoch durch die unzureichende Dokumentation vieler Entscheidungsschritte (z.B. Konzeption des Verfahrens, Paketgestaltung, Beiratsbestellung, Diskussion und Entwicklung der Bewertungen im Beirat) nur eingeschränkt nachvollziehbar. Sowohl bei Fragen der Ausgestaltung des Konzessionsregimes als auch bei der Abwicklung der Ausschreibungen waren die Gründe für die im BMF getroffenen Entscheidungen teilweise nicht transparent. (TZ 7)

Bestellung und Rolle des Beirats

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

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

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

Beauftragung eines externen Beratungsunternehmens

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

Kurzfassung

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

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

- Das BMF erteilte dem Beratungsunternehmen im April 2011 mittels Direktvergabe zwei jeweils knapp unter der vergaberechtlichen Ausschreibungsschwelle von 100.000 EUR (exkl. USt) liegende Aufträge (rd. 95.000 EUR bzw. rd. 98.000 EUR (exkl. USt)). Die Direktvergaben erfolgten an der Grenze der vergaberechtlichen Zulässigkeit; zum einen, weil aufgrund der inhaltlichen Vergleichbarkeit der Aufgabenstellung in allen Konzessionsverfahren ein Zusammenziehen der Aufträge zweckmäßig gewesen wäre; und zum anderen, weil mit den Direktvergaben für das vorab beauftragte Beratungsunternehmen ein beträchtlicher Informationsvorsprung bei der nachfolgenden Ausschreibung entstand.
- Ende 2011 schrieb das BMF in einem offenen Vergabeverfahren eine Rahmenvereinbarung für die weitere Unterstützung des BMF im Bereich der Spielbankenkonzessionserteilungsverfahren aus und erteilte im Februar 2012 dem bisherigen Auftragnehmer als einzigem (fristgerechtem) Angebotsleger den Zuschlag. (TZ 10)

Inhaltliche Festlegungen und Paketgestaltung

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

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

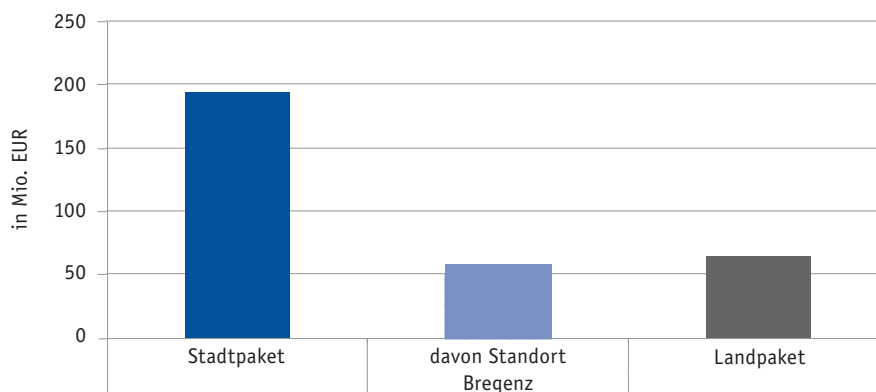
Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

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

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

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

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



Quellen: Daten CASAG Geschäftsbericht 2014; Auswertung RH

Das BMF hatte bei der Gestaltung der Spielbankenkonzessionspakete Fragen des Wertes der einzelnen Konzessionspakete (einschließlich der Einzelkonzessionen) nicht mitberücksichtigt. Relevanz kam dem Wert der Pakete aus Gründen der Fairness des Wettbewerbs aber auch aus dem Gesichtspunkt der ordnungspolitischen Lenkung des Glücksspielmarktes zu. Die EU-rechtlichen Vorgaben zur Transparenz der Konzessionsvergabe standen einer Vergabe unter beson-

Kurzfassung

derer Bedachtnahme auf die Interessen der Ordnungspolitik und solider Aufsichtsmöglichkeiten im Glücksspielbereich nicht entgegen. (TZ 13, 14)

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

Zeitschiene Lotterienkonzession

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

Zeitschiene Spielbankenkonzessionen (SBK)

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

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

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

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

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

Pokersalon-Konzessionen

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

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

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilung**Ausschreibungsunterlage**

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

Die Ausschreibungsunterlagen gaben kaum Anhaltspunkte dafür, welche Aspekte das BMF als für eine besonders gute Konzessionsausübung charakteristisch erachtete. Insbesondere war nicht erkennbar,

Kurzfassung

welche Art von Einrichtungen und welche konkreten Maßnahmen der Konzessionswerber mit wie vielen Punkten bewertet würden. Weiters war nicht klar, worin der – über die bereits bewerteten Fragen (Subkriterien) hinausgehende – Bewertungsmaßstab für das zusätzliche Subkriterium „Gesamteindruck“ lag. Damit kam dem BMF im weiteren Verfahren ein sehr weiter Entscheidungsspielraum zu. (TZ 19, 22)

Gewichtung der Auswahlkriterien

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

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

Bewertungsprozess

Die Aufbereitung der Bepunktung der Subkriterien in den Evaluierungstabellen war übersichtlich. Allerdings stellte die Beurteilung der Subkriterien mit Punktedifferenzen von weniger als einem Punkt – bei einer Gesamtpunkteanzahl von 490 bis 840 Punkten – einen Grad der Differenzierung dar, der sachlich nicht nachvollziehbar war. Diese unklaren Feinstdifferenzierungen bei den Einzelkonzessionen summierten sich zu minimalen Punktedifferenzen in der Gesamtbeurteilung, die schließlich den Ausschlag für die Konzessionserteilung bzw. Nicht-Erteilung gaben. (TZ 23)

Entscheidung Lotterienkonzession

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

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

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

Entscheidung Spielbankenkonzessionen

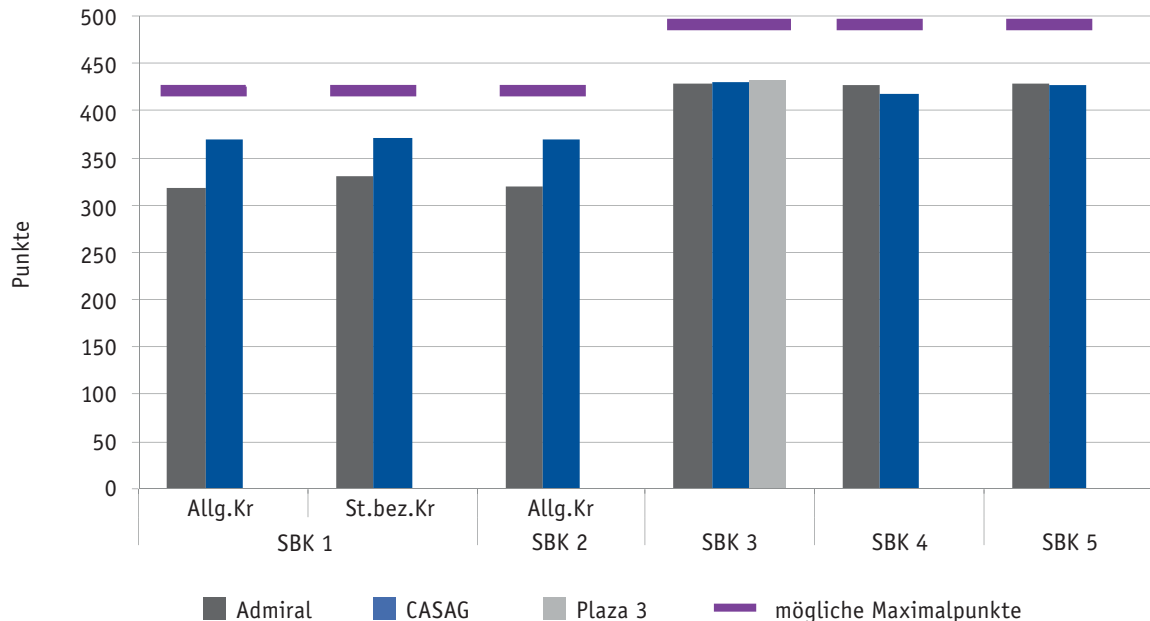
Die sechs Spielbankenkonzessionen des Stadtpakets SBK 1 erteilte das BMF erneut an die Casinos Austria AG: Sie hatte einen Gesamtpunktevorsprung von 11 % der Bewertungspunkte gegenüber den beiden weiteren Konzessionswerberinnen (beide Novomatic-Töchter).¹ Auch die sechs Spielbankenkonzessionen des Landpakets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

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

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

Kurzfassung

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



Allg.Kr = allgemeine Bewertungskriterien

St.bez.Kr = standortbezogene Bewertungskriterien

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

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

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

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

Entscheidungsbegründungen Einzelkonzessionen

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

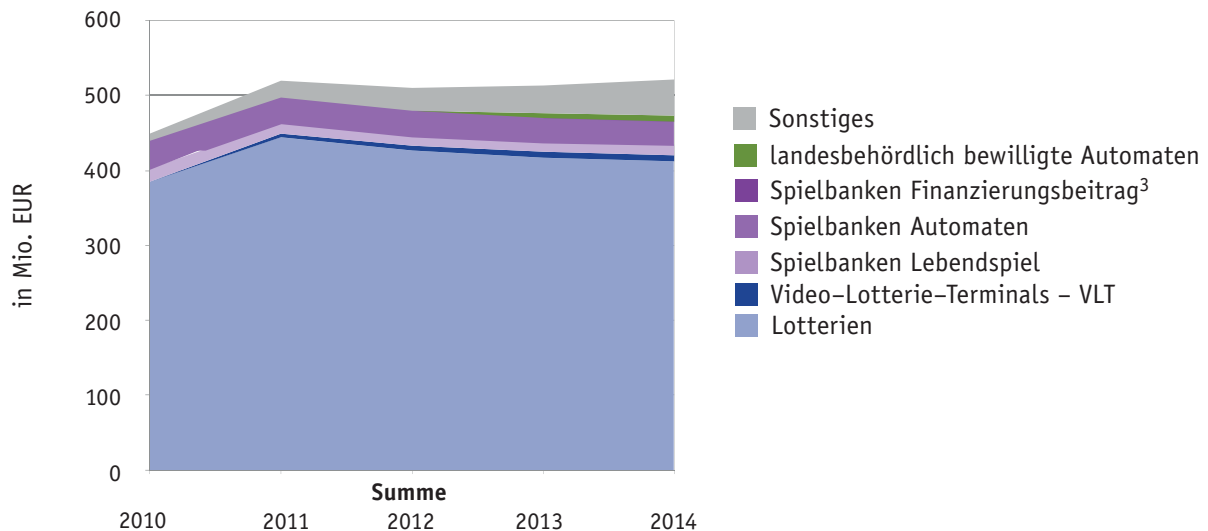
- Punkteabzug der Casinos Austria AG aufgrund der Konzessionsprobleme in Argentinien:
Das BMF begründete in den Einzelkonzessionsbescheiden den Punkteabzug für die Casinos Austria AG in Zusammenhang mit deren Konzessionsproblemen in Argentinien. Das BMF hatte die Frage allfälliger Probleme mit Glücksspielkonzessionen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

Glücksspielabgaben

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

Kurzfassung

Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz^{1, 2} je Steuergegenstand



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

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

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

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

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

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

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Die Gründe für die Abstufung der Abgabenhöhen einerseits wie auch für die Absenkung der Abgaben für Spielbankenspiele im Jahr 2010 waren nicht klar erkennbar. Es bestand kein stringenter Zusammenhang zwischen Abgabenhöhen und den unterschiedlichen Suchtpotenzialen der Glücksspiele. (TZ 31)

Kenndaten zur Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes					
Rechtsgrundlagen Stand Juli 2015	Glücksspielgesetz BGBl. Nr. 620/1989 i.d.F. BGBl. I Nr. 105/2014 und BGBl. I Nr. 118/2015				
Abgabeneinnahmen nach dem Glücksspielgesetz ¹ (2010 bis 2014)					
	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR				
Bundeskonzessionen					
– Lotterien	384.391.765	449.434.597	432.582.337	424.453.982	420.497.417
<i>Lotterien</i>	384.391.765	445.008.809	426.396.908	417.380.136	412.519.245
<i>Video-Lotterie-Terminals</i>	–	4.425.788	6.185.429	7.073.846	7.978.172
– Spielbanken	54.882.196	47.347.208	46.842.203	44.854.039	44.232.468
<i>Spielbanken Lebendspiel</i>	17.392.168	13.443.014	13.534.482	13.366.560	13.753.378
<i>Spielbanken Automaten</i>	37.490.028	33.775.160	33.152.099	31.338.462	30.332.138
<i>Spielbanken Finanzierungsbeitrag</i>	–	129.034	155.622	149.017	146.952
Sonstiges (Poker, illegales Glücksspiel, Wettgebühren)	10.196.509	22.585.424	30.877.734	37.800.756	47.663.296
landesbehördlich bewilligte Automaten	–	–	48.897	6.355.513	8.222.033
Summe Abgaben- einnahmen gemäß Glücksspielgesetz	449.470.470	519.367.229	510.351.171	513.464.290	520.615.214

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

Quellen: Daten BMF; Zusammenstellung RH

Überblick über die erteilten Konzessionen und den Stand der Verfahren (2010 bis Juli 2015)						
Konzession	Konzessionsdauer	Konzessionsnehmer	Erteilung am (Bescheiddatum)	Anzahl der zugelassenen Bewerber (alle Bewerber)	Rechtsmittelverfahren	rechtskräftig
für Lotterien						
Durchführung bestimmter Lotterien (umfasst max. 5.000 Video-Lotterie-Terminals)	für den Zeitraum: 1.10.2012 bis 30.9.2027	Österreichische Lotterien GmbH	Oktober 2011	1 (4)	ja	ja
für Spielbanken						
SBK 1 „Stadtpaket“ 6 Konzessionen für Spielbanken: Bregenz, Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg-Stadt (Wals-Siezenheim) und Wien (Innere Stadt) (umfasst 350 Glücksspielautomaten je Standort)	für den Zeitraum: 1.1.2013 bis 31.12.2027	Casinos Austria AG	Dezember 2012	3 (3)	ja, aber: Beschwerden zurückgezogen	ja
SBK 2 „Landpaket“: 6 Konzessionen für Spielbanken: NÖ 1 (Baden oder Mödling), Land Salzburg (außer Stadt Salzburg), Tirol (außer Innsbruck), Vorarlberg (außer Bregenz), Kärnten (umfasst 350 Glücksspielautomaten je Standort)	für den Zeitraum: 1.1.2016 bis 31.12.2030	Casinos Austria AG	September 2013	2 (2)	nein	ja
SBK 3 Einzelkonzession Spielbank Wien Süd-West: Bezirke: 3 bis 19 und 23 (umfasst 350 Glücksspielautomaten)	für den Zeitraum: 1.7.2014 bis 30.6.2029	Plaza 3 Entertainment Development AG	Juni 2014	4 (4)	ja	Juli 2015 aufgehoben
SBK 4 Einzelkonzession Spielbank Wien Nord-Ost: Bezirke: 2 und 20 bis 22 (umfasst 350 Glücksspielautomaten)	für den Zeitraum: 1.7.2014 bis 30.6.2029	Admiral Casinos & Entertainment AG	Juni 2014	2 (2)	ja	Juli 2015 aufgehoben
SBK 5 Einzelkonzession Spielbank NÖ 2: Niederösterreich ohne Bezirke Baden und Mödling (umfasst 350 Glücksspielautomaten)	für den Zeitraum: 1.7.2014 bis 30.6.2029	Admiral Casinos & Entertainment AG	Juni 2014	2 (2)	ja	Juli 2015 aufgehoben

SBK = Spielbankkonzession

Quelle: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen im BMF

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2015 das BMF hinsichtlich der Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes (Lotterien, Spielbanken, Poker).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es

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

Schwerpunkte der Prüfung waren

- die Klärung des rechtlichen Rahmens und der Spielräume des BMF in den Konzessionserteilungsverfahren;
- die Gestaltung der Konzessionspakete;
- die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen (insbesondere Spielerschutz und Kriminalitäts- und Geldwäscheprevention) bei der Konzessionsvergabe;
- die Analyse der Qualität und Nachvollziehbarkeit der Vergabeprozesse;
- die Entwicklung der Abgabeneinnahmen in den letzten fünf Jahren.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis Mitte 2015.

(3) Zu dem im Dezember 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMF im März 2016 eine Stellungnahme ab, der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2016.

(4) Das BMF nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis und teilte mit, dass

- es eine allfällige Umsetzung von Empfehlungen erst nach Ergehen der noch ausstehenden höchstgerichtlichen Judikatur zur Erteilung von Glücksspielkonzessionen prüfen könne und
- Überlegungen bestünden, die Glücksspielkonzessionen und die ordnungspolitische Aufsicht über die Bundeskonzessionäre an die Monopolverwaltung GmbH auszulagern.

Ausgangssituation 2010 und Situation 2015

(5) Der RH verwies gegenüber dem BMF auf seine Empfehlung in TZ 10, im Bereich der behördlichen Kernaufgaben des BMF auf einen Aufbau und die Fortführung internen Know-hows zu achten.

2 (1) Das Glücksspielgesetz sah bis zum Jahr 2010 eine Konzessionserteilung durch das BMF ohne Ausschreibung bzw. öffentliche Interessentensuche vor.² Erst mit den Glücksspielgesetz-Novellen des Jahres 2010 (insbesondere BGBl. I Nr. 73/2010 und BGBl. I Nr. 111/2010 – siehe Tabelle 2) beendete der Gesetzgeber die Möglichkeit der „freihändigen“ Konzessionserteilungen und verpflichtete das BMF zur Durchführung von öffentlichen und transparenten Interessentensuchen als Basis für die Erteilung der Glücksspielkonzessionen des Bundes (Lotterien, Spielbanken und Poker) (TZ 4).

(2) In Österreich bestanden im Jahr 2010

- eine Lotterienkonzession der Österreichischen Lotterien GmbH für das klassische Lotto und Toto, die elektronischen Lotterien und Video-Lotterie-Terminals (gültig bis 30. September 2012) sowie
- zwölf Konzessionen der Casinos Austria AG für den Betrieb von Spielbanken (teilweise gültig bis Ende 2012, teilweise bis Ende 2015).

(3) Das BMF führte in den Jahren 2011 bis 2014 – auf Basis der neuen, den EU-rechtlichen Vorgaben angepassten Rechtslage (TZ 4) – insgesamt sechs Konzessionserteilungsverfahren mit öffentlichen Interessentensuchen durch.

Ergebnis dieser Konzessionsvergabeverfahren war:

- Die Lotterienkonzession erging weiter an die Österreichischen Lotterien GmbH als einziger Konzessionswerberin, die die Pflichtkriterien erfüllte.
- Die Casinos Austria AG ging als Bestgereichte aus den ersten beiden Spielbankkonzessionserteilungsverfahren hervor (Stadtpaket und Landpaket) und behielt damit die bereits bestehenden zwölf Spielbankkonzessionen (der Standort Bad Gastein wurde gegen den Standort Zell am See getauscht).

² Das Recht zur Durchführung von Glücksspielen ist grundsätzlich dem Bund vorbehalten (Glücksspielmonopol); der Bund kann diese Rechte über Konzessionen übertragen.



- Von den drei – mit BGBl. I Nr. 73/2010 – zusätzlich geschaffenen Spielbankenkonzessionen (Wien Nord-Ost, Wien Süd-West, NÖ 2) gingen
 - zwei (Wien Prater und Bruck an der Leitha) an die Admiral Casinos & Entertainment AG und
 - eine (Wien Palais Schwarzenberg) an die neu gegründete Plaza 3 Entertainment Development AG.

Die Konzessionserteilungen betreffend die Lotterien (Österreichische Lotterien GmbH) sowie betreffend Stadt- und Landpaket (Casinos Austria AG) waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits rechtskräftig.

Die drei zuletzt erteilten Spielbankenkonzessionen hob das Bundesverwaltungsgericht im Juli 2015 auf, weil die Entscheidungskriterien nicht ausreichend transparent und nachvollziehbar gewesen waren.

(4) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Konzessionen, Standorte und Konzessionsinhaber vor und nach den Ausschreibungen der Jahre 2011 bis 2014 durch das BMF:

Ausgangssituation 2010 und Situation 2015

Tabelle 1: Bundesglücksspielkonzessionen: Standorte, Konzessionslaufzeit und Konzessionsnehmer vor und nach Ausschreibung (Stand Ende Juli 2015)

Art des Glücksspiels und Standorte	Konzessionslaufzeit alt	Konzessionsnehmer alt	Ausschreibung	Konzessionslaufzeit neu	Konzessionsnehmer neu	rechtskräftig
Lotterien						
österreichweit	bis 30.9.2012	ÖLG	Lotterienkonzession Mitte 2011	1.10.2012 – 30.9.2027	ÖLG	ja
Spielbanken Standorte						
Wien Kärntner Straße	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Steiermark Graz , Landhausgasse	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Oberösterreich Linz , Rainerstraße	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Salzburg Salzburg , Schloss Klessheim	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Tirol Innsbruck , Salurner Str.	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Vorarlberg Bregenz , Am Symphonikerplatz	bis 31.12.2012	CASAG	Stadtpaket (SBK 1) Mitte 2011	1.1.2013 – 31.12.2027	CASAG	ja
Niederösterreich ¹ Baden	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Salzburg Bad Gastein	bis 31.12.2015	CASAG				
Salzburg Zell am See			Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Tirol Kitzbühel	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Tirol Seefeld	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Kärnten Velden	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Vorarlberg Kleinwalsertal	bis 31.12.2015	CASAG	Landpaket (SBK 2) Ende 2011	1.1.2016 – 31.12.2030	CASAG	ja
Wien <i>Palais Schwarzenberg</i>			<i>Einzelkonzession Wien Süd-West (SBK 3) Nov. 2012</i>	<i>1.7.2014 – 30.6.2029</i>	<i>Plaza 3</i>	<i>Juli 2015 aufgehoben</i>
Wien <i>Prater</i>			<i>Einzelkonzession Wien Nord-Ost (SBK 4) Nov. 2012</i>	<i>1.7.2014 – 30.6.2029</i>	<i>Admiral</i>	<i>Juli 2015 aufgehoben</i>
Niederösterreich ¹ <i>Bruck an der Leitha</i>			<i>Einzelkonzession NÖ 2 (SBK 5) Nov. 2012</i>	<i>1.7.2014 – 30.6.2029</i>	<i>Admiral</i>	<i>Juli 2015 aufgehoben</i>
Poker	<p>Pokerspiele sind von den Spielbankenkonzessionen mitumfasst darüber hinaus bestehen (siehe TZ 18)</p> <ul style="list-style-type: none"> – gewerberechtlich bewilligte Pokersalons; sie dürfen bis Ende 2019 weiter betrieben werden; – weitere drei im Gesetz vorgesehene Pokersalon-Konzessionen; sie waren Mitte 2015 noch nicht ausgeschrieben und wurden mit dem Steuerreformgesetz 2015/2016, BGBl. I Nr. 118/2015 im August 2015 wieder aus dem Gesetz gestrichen. 					

¹ Niederösterreich Landpaket umfasst Standorte Baden oder Mödling; Einzelkonzession Niederösterreich 2 (SBK 5) umfasste den Rest von Niederösterreich.

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Unternehmensstruktur und wirtschaftlicher Hintergrund der Konzessionsnehmer

3.1 Die zwei Inhaberinnen von rechtskräftigen Bundesglücksspielkonzessionen und die zwei Konzessionswerberinnen, deren Konzessionsbescheide das Bundesverwaltungsgericht im Juli 2015 aufhob, wiesen folgenden wirtschaftlichen Hintergrund auf:³

a) Österreichische Lotterien GmbH

Die Österreichische Lotterien GmbH betrieb seit 1986 in Österreich die Lotterien. Sie verfügte über ein Eigenkapital von rd. 220 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 470 Mio. EUR).

Die Österreichische Lotterien GmbH war eine Tochter der Casinos Austria AG (68 %)⁴ und der Lotto-Toto Holding GmbH (32 %).

Im Juli 2015 erwarb die Novomatic AG Beteiligungen an der Lotto-Toto Holding GmbH und war damit durchgerechnet mit 18 % an der Österreichischen Lotterien GmbH beteiligt. Die Genehmigung der Wettbewerbsbehörde zu den Anteilskäufen stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aus.

b) Casinos Austria AG

Die Casinos Austria AG betrieb in Österreich seit Jahrzehnten zwölf Spielbanken. Sie verfügte über ein Eigenkapital von rd. 300 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 660 Mio. EUR).

Der Casinos Austria Konzern war ein weltweit tätiger Glücksspielkonzern (11 Länder, darunter 27 Landcasinos und sechs Schiffscasinos).

Die größten Aktionäre der Casinos Austria AG waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit 38,3 % die Medial Beteiligungs GmbH sowie seit März 2015 mit 33,2 % die Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB⁵).

³ Die wirtschaftlichen Kenndaten stammen aus den Rechnungsabschlüssen des Jahres 2014.

⁴ zum überwiegenden Teil mittelbar gehalten – über die ÖLG Holding GmbH, die eine 100%ige Tochter der Casinos Austria AG ist

⁵ BGBl. I Nr. 37/2015 vom 19. März 2015

Unternehmensstruktur und Wirtschaftlicher Hintergrund der Konzessionsnehmer

Im Juli 2015 erwarb die Novomatic AG die Anteile der MTB-Privatstiftung und weitere über die Medial Beteiligungs GmbH gehaltene Anteile an der Casinos Austria AG und war Ende Juli 2015 durchgerechnet mit 39,54 % an der Casinos Austria AG beteiligt. Die Genehmigung der Wettbewerbsbehörde zu den Anteilskäufen stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aus.⁶

c) Plaza 3 Entertainment Development AG (Plaza 3)

Die im Juni 2013 gegründete Plaza 3 Entertainment Development AG (Plaza 3) war eine Tochter des Schweizer Spielbankenbetreibers Stadtcasino Baden AG (rd. 66 %) und der deutschen Merkur Entertainment AG (rd. 33 %; diese war über die Merkur Casino GmbH eine Tochter der deutschen Gauselmann AG). Sie verfügte über ein Eigenkapital von rd. 22 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 23 Mio. EUR) und war bis Mitte 2015 noch nicht operativ tätig.

d) Admiral Casinos & Entertainment AG (Admiral)

Die im April 2011 gegründete Admiral Casinos & Entertainment AG (Admiral) war eine 100 %-Tochter der Novomatic AG. Die Admiral verfügte über ein Eigenkapital von rd. 37 Mio. EUR (Bilanzsumme rd. 70 Mio. EUR). Sie betrieb in Österreich insbesondere Automaten-salons mit Sportwettangeboten.

Der Novomatic Konzern war weltweit (80 Staaten) insbesondere im Bereich Automaten-salons, elektronische Casinos und Spielbanken tätig.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass die – wettbewerbsbehördlich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung allerdings noch nicht genehmigte – Übernahme wesentlicher Anteile an der Casinos Austria AG und der Österreichischen Lotterien GmbH durch die Novomatic AG im Juli 2015 geeignet war, die Konkurrenzsituation im österreichischen Glücksspielmarkt grundsätzlich zu verändern.

⁶ Im September 2015 war auch die Erweiterung der Beteiligung eines ausländischen Unternehmens bei der Casinos Austria AG im Gespräch.

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

Allgemeines

- 4 Die Glücksspielgesetzgebung bewegt sich im Spannungsfeld zwischen den EU-rechtlich vorgegebenen Grundfreiheiten der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs und der Notwendigkeit, insbesondere aus Erwägungen der Gefahrenabwehr (Kriminalität/Geldwäsche und Spielerschutz) ordnungspolitische gesetzliche Schranken für das Glücksspiel zu schaffen.

Sowohl der Verfassungsgerichtshof (VfGH)⁷ als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH)⁸ anerkannten das Recht des Gesetzgebers, verhältnismäßige und kohärente⁹ Regelungen zu erlassen, um den Gefahren, die mit dem Glücksspiel verbunden sind (Kriminalität/Geldwäsche und Spielsucht), entgegenzuwirken.¹⁰

Adaptierung des Konzessionensystems 2010

- 5.1 (1) Der EuGH stellte im Jahr 2010 in der österreichischen Rechtssache Engelmann (Urteil des EuGH vom 9. September 2010, C-64/08) klar, dass die bis Anfang 2010 in Österreich geltende Rechtslage im Glücksspielbereich EU-rechtswidrig war:
- Das Transparenzgebot steht einer Vergabe sämtlicher Spielbankkonzessionen ohne Ausschreibung entgegen; d.h. die konzessionserteilende Stelle ist verpflichtet, einen angemessenen Grad an Öffentlichkeit sicherzustellen, der eine Öffnung der Dienstleistungskonzessionen für den Wettbewerb und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind.

⁷ Der VfGH anerkannte die Schaffung von Rechtssicherheit, die Ermöglichung effektiver Aufsicht sowie die Hintanhaltung von mit dem Glücksspiel verbundenen nachteiligen Folgen zur Rechtfertigung von Regelungen des Glücksspiels. Die Ziele der Beschränkung von Glücksspielkonzessionen, nämlich Straftaten zu verhindern, eine übermäßige Anregung zur Teilnahme am Glücksspiel durch unreglementierte Konkurrenz zu vermeiden und zu verhindern, dass Glücksspiel ausschließlich zu gewerblichen Gewinnzwecken veranstaltet wird, liegen, so der VfGH, angesichts der nachgewiesenen Sozialschädlichkeit des Glücksspiels im öffentlichen Interesse (und zwar auch dann, wenn für ein bestimmtes Glücksspiel ein Suchtverhalten nicht in gleicher Weise nachgewiesen werden kann wie etwa für das Glücksspiel in Spielbanken (VfSlg. 19.717/2012); VfGH 27.6.2013 G 26/2013-11, G 90/2012-14).

⁸ EuGH Rechtssache Gambelli C-243/01, Rechtssache Stoß u.a., C-316/07; Rechtssache Carmen Media Group, C-46/08; Rechtssache Dickinger und Ömer, C-347/09

⁹ Beschränkungen der Grundfreiheiten im Glücksspielrecht müssen kohärent und systematisch zur Beschränkung des Glücksspiels beitragen. Die Kohärenz und Systematik ist jedenfalls dann nicht gegeben, wenn eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs in Widerspruch zu den genannten Zielen steht und die Maßnahme damit auch nicht geeignet ist, die Ziele zu erreichen.

¹⁰ Strejcek/Bresich (Hrsg.), Glücksspielgesetz Kommentar (2011)², S. 36 ff.

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

- Eine Verpflichtung der Inhaber von Spielbankenkonzessionen, ihren Sitz im Inland zu haben, stellt eine unzulässige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar.

(2) Bereits im Vorfeld der Entscheidung in der Rechtssache Engelmann sowie auch als Reaktion darauf erließ der österreichische Gesetzgeber (insbesondere im Jahr 2010) eine Reihe von Novellen zum Glücksspielgesetz, die die Bestimmungen betreffend die Bundesglücksspielkonzessionen sukzessive adaptierten (siehe zu den gesetzlichen Änderungen seit 2010 genauer Anhang-Tabelle 7):

- Wie mit Rechtsprechung des EuGH angestoßen sah der Gesetzgeber vor, dass der Erteilung von Glücksspielkonzessionen eine nach den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung durchzuführende öffentliche Interessentensuche voranzugehen hat (BGBl. I Nr. 54/2010 und BGBl. I Nr. 111/2010).
- Weiters sah der Gesetzgeber – wie mit Rechtsprechung des EuGH angestoßen – vor, dass eine Niederlassung der Konzessionsinhaber in Österreich als Konzessionsvoraussetzung genügt; das Erfordernis eines inländischen Sitzes entfiel.
- Ferner erhöhte der Gesetzgeber die Anzahl der Spielbankenkonzessionen von zwölf auf 15 (BGBl. I Nr. 73/2010).

Eine Neugestaltung des Glücksspielsystems fand damit nicht statt.

(3) Nähere Erwägungen zur Umsetzung der Änderungsnotwendigkeiten waren weder aus Akten des BMF (als dem die Novellen vorbereitenden Ressort) noch aus den Gesetzesmaterialien¹¹ erkennbar; insbesondere waren die Gründe für die Beibehaltung nur einer Lotterienkonzession, die Aufstockung der Anzahl der Spielbankenkonzessionen auf 15 und dafür, für die Konzessionserteilung am Verfahren nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) festzuhalten, nicht offengelegt.¹²

¹¹ Die Materialien zu den Novellen nannten als Ziele der Änderungen die Anpassung an die EU-rechtlichen Rahmenbedingungen und die diesbezüglichen Klarstellungen im Urteil des EuGH im Fall Engelmann sowie ordnungspolitische Nachbesserungen im Bereich Spielerschutz, Jugendschutz und Kriminalitätsabwehr – insbesondere im Automatenbereich.

¹² Die Streichung dieser Bestimmung mit dem Steuerreformgesetz 2015 wurde damit begründet, eine Verringerung der Pokerspielmöglichkeiten zu bewirken, die zur Stärkung des Spielerschutzes beitragen und einen bedenklichen Verdrängungswettbewerb hintanhaltend soll.



Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung

5.2 Der RH hielt fest, dass der Gesetzgeber das Glücksspielgesetz im Sinn der EU-rechtlichen Notwendigkeiten änderte (öffentliche Interessensuche im Sinne des Transparenzgebots; Entfall des Sitzerfordernisses) und eine geringfügige Aufstockung der bisherigen Anzahl an Spielbankenkonzessionen (plus drei Konzessionen) vornahm. Der RH kritisierte, dass aus den vom BMF vorgelegten Unterlagen und den Gesetzesmaterialien allfällige (wettbewerbsrechtliche und ordnungspolitische) Erwägungen betreffend die Ausgestaltung der Konzessionen und des Vergabeprozesses (Konzessionserteilungsverfahren) sowie insbesondere auch die Gründe für die Aufstockung der Anzahl an Spielbankenkonzessionen um weitere drei nicht erkennbar waren.

6.1 Das Glücksspielgesetz enthielt – neben der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen und deren Inhalten (siehe Anhang-Tabelle 11 und Anhang-Tabelle 12) – präzise inhaltliche Vorgaben betreffend die Pflichtkriterien (wirtschaftliche Rahmenbedingungen) für Konzessionserteilungen und listete die für die Beurteilung der Konzessionswerber wesentlichen qualitativen Auswahlkriterien auf:

Rechtlicher Rahmen und wesentliche Änderungen der Rechtslage seit 2010

Tabelle 2: Gesetzliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Konzessionserteilung für Lotterien und Spielbanken (Stand Ende Juli 2015)

Lotterien	Spielbanken
einschließlich Internet–Glücksspiel (elektronische Lotterien) sowie Video–Lotterie–Terminals (§§ 14, 15 bis 19 GSpG)	Lebendspiel und Spielautomaten (§§ 21, 23 bis 31 GSpG)
Rahmenbedingungen¹	
– 1 Konzession	– 15 Konzessionen
– Konzessionserteilung mit Bescheid – Konzessionsdauer längstens 15 Jahre	
Pflichtkriterien (Eignungsvoraussetzungen)	
– eingezahltes Stamm– oder Grundkapital von mindestens 109 Mio. EUR² (im Zeitpunkt der Konzessionsbewerbung nicht durch Bilanzverluste geschmälert – Haftungsstock)	– eingezahltes Stamm– oder Grundkapital von mindestens 22 Mio. EUR² (im Zeitpunkt der Konzessionsbewerbung nicht durch Bilanzverluste geschmälert – Haftungsstock)
<ul style="list-style-type: none"> – Nachweis der rechtmäßigen Mittelherkunft – Kapitalgesellschaft mit Aufsichtsrat – Errichtung von Sitz oder Niederlassung in Österreich – Unbedenklichkeit der Satzung – Zuverlässigkeit der Personen, die über beherrschenden Einfluss auf den Konzessionär verfügen – fachliche Eignung der Geschäftsleiter; kein Ausschließungsgrund nach § 13 Gewerbeordnung – keine Behinderung der wirksamen Aufsicht durch Struktur und Vorschriften des Sitzstaates 	
Auswahlkriterien (Evaluierungskriterien)	
beste Ausübung der Konzession zu erwarten aufgrund von <ul style="list-style-type: none"> – Erfahrungen, – Infrastrukturen, – Entwicklungsmaßnahmen, – Eigenmitteln, – Systemen und Einrichtungen: <ul style="list-style-type: none"> • zur Spielsuchtvorbeugung, • zum Spielerschutz, • zur Geldwäsche– und Kriminalitätsvorbeugung, • zur Betriebssicherheit, • zur Qualitätssicherung, • zur betriebsinternen Aufsicht, • zu anderen ihn treffenden Bestimmungen des Glücksspielgesetzes 	
weitere Vorgaben	
<ul style="list-style-type: none"> – Verpflichtung, übertragene Glücksspiele ununterbrochen durchzuführen – Mindestentfernungen für Video–Lotterie–Terminal–Outlets – höchstens 50 Video–Lotterie–Terminals je Outlet – Aufstellen vom BMF zu bewilligender Spielbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebspflicht für Lebendspiele – Besucherkontrollen – Festsetzung vom BMF zu bewilligender Besuchs– und Spielordnung – Ertragsbeteiligung bzw. Provisionen für Arbeitnehmer unzulässig – elektronische Anbindung der Glücksspielautomaten an die Bundesrechenzentrum GmbH
<ul style="list-style-type: none"> – Sicherstellung von mindestens 10 % des Grund– oder Stammkapitals – keine Errichtung von Filialbetrieben außerhalb Österreichs – Erwerb qualifizierter Beteiligungen bedarf der Bewilligung des BMF – jährliche Vorlage der Jahresabschlüsse an BMF 	

¹ Durch die höchstgerichtlichen Entscheidungen sowie Entscheidungen des EuGH waren bis Mitte 2015 folgende Rechtsfragen geklärt:
– Die zahlenmäßige Beschränkung der Konzessionen und die Festlegung einer Höchstlaufzeit von 15 Jahren waren zulässig (EuGH Rechtssache Engelman, C-64/98; VfSlg. 19.717/2012).

– Die Eigenkapital–Anforderung von 109 Mio. EUR als Konzessionsvoraussetzung für Lotterien war zulässig (VfSlg. 19.717/2012).

² Die Differenz in den Eigenkapitalerfordernissen für Lotterien und Spielbanken reflektierte den unterschiedlichen Wert der Konzessionen (siehe TZ 14).

Quellen: Glücksspielgesetz; RH

Keine speziellen Regelungen enthielt das Glücksspielgesetz für das Konzessionserteilungsverfahren; die Verfahren waren nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) abzuwickeln.¹³ Die Konzessionserteilung erfolgte durch Bescheid des Bundesministers für Finanzen.

6.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Glücksspielgesetz bereits wesentliche Eckpunkte der Konzessionserteilung festlegte:

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

(2) Die gesetzlichen Vorgaben zur Lotterienkonzessionierung stellten eine ordnungspolitisch weitreichende Entscheidung dar: Mit der Festlegung nur einer Lotterienkonzession und der Integration des kompletten Vertriebskanals Internet-Glücksspiel sowie von Video-Lotterie-Terminals in diese Konzession behielt der Gesetzgeber auch nach der Novelle 2010 eine Konzession bei, die etwa dem zehnfachen Gesamtwert¹⁴ aller übrigen Bundeskonzessionen entsprach.

(3) Der RH hielt ebenso fest, dass über die gesetzlichen Vorgaben hinaus dem BMF ein entscheidender Gestaltungsspielraum bei den Konzessionserteilungen in folgenden Punkten zukam:

- Paketgestaltung bei Spielbankenkonzessionen (TZ 13, 14): Insbesondere mit der Paketgestaltung (Zusammenfassung der bestehenden Spielbankenkonzessionen in zwei Pakete mit je sechs Konzessionen sowie getrennte Ausschreibung der drei neu geschaffenen Konzessionen) traf das BMF eine wesentliche Vorentscheidung für die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes;
- Zeitpunkt der Ausschreibung und der Konzessionserteilung (TZ 15 bis 17);

¹³ Das Vergaberecht war nicht anwendbar; siehe Strejcek/Bresich (Hrsg.), Glücksspielgesetz Kommentar (2011)², S. 187.

¹⁴ gemessen am Umsatz der zwölf Casinostandorte im Jahr 2014 und dem Abgabenvolumen

- Spezifizierung der Auswahlkriterien sowie Festlegung der Gewichtung (mögliche Punkte je Kriterium/Anforderung) (TZ 19, 21, 22);
- Möglichkeit der Herabsetzung der gesetzlich festgelegten Maximal-Laufzeit der Konzessionen von 15 Jahren.

Ausschreibungsverfahren

Akteure – Entscheidungsvorbereitung und Genehmigung

Fachabteilung, Beirat und Ressortspitze

7.1 (1) Die Abwicklung der Konzessionserteilungsverfahren erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Fachabteilung im BMF, weiteren Mitarbeitern des BMF und externen Experten, einem eigens eingerichteten Beirat sowie der Leitungsspitze des BMF:

- Fachabteilung:
Der Fachabteilung¹⁵ oblag federführend die Konzeption und Durchführung der Konzessionsvergabeverfahren und die Vorbereitung der Bescheide. Sie koordinierte die Handlungen auf Verwaltungsebene, d.h. u.a. die Vorbereitung der Interessentensuche sowie in weiterer Folge die Aufbereitung der Einreichunterlagen.

Die Fachabteilung arbeitete mit einer Reihe von ressortinternen und externen Experten (Finanzprokurator, externes Beratungsunternehmen) zusammen. Wichtige Verfahrensschritte und die Erstellung von Verfahrensdokumenten (z.B. Erstellung der Verfahrensunterlage für die öffentliche Interessentensuche, Veröffentlichungsprozess, Fragen–Antworten–Kataloge, Antragsöffnung) erfolgten in dieser Zusammenarbeit.

- Externer Dienstleister (Beratungsunternehmen):
Das BMF beauftragte erstmals im April 2011 ein international tätiges, auf den Glücksspielmarkt spezialisiertes Beratungsunternehmen mit der Unterstützung des BMF im Konzessionsvergabeverfahren (siehe zur Beauftragung näher TZ 10). Der externe Dienstleister beriet die Fachabteilung hinsichtlich der Ausarbeitung der Konzessionsvergabeverfahren und war in weiterer Folge vor allem mit der Zusammenfassung und Aufbereitung der umfangreichen Antragsmaterialien für die Fachabteilung befasst (TZ 20).

¹⁵ Abt. IV/2 (ehemals VI/1 bzw. VI/5) im BMF

- Beirat:

§ 14 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 Glücksspielgesetz erlaubten es dem BMF, einen „beratenden Beirat“ „für die Begutachtung der Interessensbekundungen“ einzurichten. Im August 2011 richtete das BMF diesen Beirat ein (siehe zur Bestellung und Rolle des Beirats genauer TZ 8).

Nach Auskunft des BMF nahm der Beirat die Bewertung und Bepunktung der Bewerber vor; d.h. er bewertete die Anträge mittels Evaluierungstabellen und legte diese in jedem Konzessionsverfahren samt einer kurzen Abschlussinformation an den Bundesminister für Finanzen und den für Glücksspielangelegenheiten zuständigen Staatssekretär im BMF vor.

Die Empfehlungen des Beirats waren für die Ressortspitze nicht bindend; tatsächlich folgte sie in allen Fällen den Beratungsergebnissen des Beirats.

- Ressortspitze:

Die Erteilung der Glücksspielkonzessionen oblag gemäß dem Glücksspielgesetz dem Bundesminister für Finanzen. Dieser hatte die fachliche Zuständigkeit für Glücksspielangelegenheiten im überprüften Zeitraum jeweils einem Staatssekretär übertragen. Der zuständige Staatssekretär war bei wesentlichen Punkten (z.B. Erstellung der Verfahrensunterlagen samt Strukturierung der Konzessionen und Paketbildung, Bescheiderlassung) in die Entscheidungsfindung eingebunden.

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

(2) Aktenmäßig dokumentiert waren alle nach außen gerichteten Erledigungen des BMF (öffentliche Interessentensuche samt Ausschreibungsunterlage, Fragen-Antworten-Kataloge im Konzessionsvergabeverfahren, Bescheide).

Die internen Arbeitsschritte und die Beiträge der einzelnen Beteiligten (Fachabteilung, Beratungsunternehmen, Finanzprokuratur) waren nicht durchgängig dokumentiert. Allfällige Bewertungsentwicklungen im Zuge des Entscheidungsprozesses waren nicht dokumentiert; Diskussionsprozesse im Ressort (einschließlich Beirat) waren aktenmäßig nur in Einzelfällen abgebildet (zur Dokumentation der Beiratstätigkeit siehe TZ 8).

Ausschreibungsverfahren

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Prozesse der Entscheidungsfindung nur eingeschränkt nachvollziehbar waren:

- viele Entscheidungsschritte waren unzureichend dokumentiert (z.B. Konzeption des Verfahrens, Paketgestaltung, Beiratsbestellung),
- Beiträge und Positionen der einzelnen Beteiligten waren teilweise nicht offengelegt,
- die Beiratsprotokolle waren so gestaltet, dass sie die inhaltlichen Diskussionen nicht abbildeten (siehe TZ 8).

Er kritisierte, dass sowohl bei Fragen der Ausgestaltung des Konzessionsregimes als auch bei der Abwicklung der Ausschreibungen die Gründe für die im BMF getroffenen Entscheidungen teilweise nicht transparent waren (TZ 4, 7, 8, 19, 21, 23, 31).

Bestellung und Rolle des Beirats

8.1 (1) Das BMF bestellte im August 2011 einen Beirat für die „Begutachtung der Interessensbekundungen“ (auf Basis einer Ende 2010¹⁶ in das Glücksspielgesetz eingefügten Ergänzung der §§ 14 Abs. 1 und 21 Abs. 1).¹⁷ Das BMF wies dem Beirat die Aufgabe zu, die Anträge zu bewerten und eine Empfehlung zur Erteilung der Konzession abzugeben.¹⁸ Nach Auskunft des BMF nahm der Beirat eigenständig die Bewertung und Bepunktung der Bewerber in den Evaluierungstabellen vor.

Der Beirat bestand aus fünf Mitgliedern (insbesondere leitende Mitarbeiter des BMF und BKA und Universitätsprofessoren), die rechtliche (auch vergaberechtliche), betriebswirtschaftliche und Spielerschutz-Expertise einbrachten.¹⁹ Den Vorsitz des Beirats führte der damalige Leiter der Sektion Zölle und internationale Steuerangelegenheiten des BMF. Der Beirat selbst verfügte über keine Mitglieder mit spezieller

¹⁶ BGBl. I Nr. 111/2010

¹⁷ Die konstituierende Sitzung des Beirats fand am 9. August 2011 statt.

¹⁸ Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht war die Frage, ob es sich beim Beirat um einen Sachverständigen handelte, aufgeworfen worden; das Bundesverwaltungsgericht vertrat jedenfalls die Auffassung, dass die Schlussfolgerungen des Beirats den Konzessionswerbern im Rahmen des Parteiengehörs im Verfahren hätten zugänglich gemacht werden müssen.

¹⁹ Die Beiratsmitglieder erhielten vom Staatssekretär für Finanzen eine zu unterfertigende Verpflichtungserklärung, in der es um Fragen der Unbefangenheit und Objektivität, um Geheimhaltungspflichten und das Verbot der Forderung von Vermögensvorteilen für die Beiratstätigkeit ging.

Erfahrung im Bereich Glücksspielmarkt und im Bereich der Kriminalitätsprävention/Geldwäschebekämpfung.

Konkrete Erwägungen des Ressorts hinsichtlich der Auswahlkriterien der Beiratsmitglieder (sowie betreffend den Wechsel von Beiratsmitgliedern im Jahr 2014) waren aktenmäßig nicht festgehalten.

(2) Die Beiratstätigkeit war hinsichtlich der Sitzungstermine, Anwesenheiten und der abschließend dem Bundesminister vorgelegten Evaluierungstabellen dokumentiert. Diskussionsprozesse im Beirat waren nur in den ersten Beirats-Protokollen bis Anfang 2012 abgebildet. Der Beirat hatte sich danach bewusst dafür entschieden, „die Bepunktung der Antragsteller konsensual im Diskurs vorzunehmen und sohin zu einer gemeinsam entwickelten Wertung zu gelangen“. Der Prozess und allfällige Bewertungsentwicklungen im Zuge des Bewertungsprozesses durch den Beirat waren nicht dokumentiert.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass das BMF dem – an sich als beratendes Gremium konzipierten – Beirat die Hauptverantwortung für die Bewertung der Anträge zugewiesen hatte.

Der RH kritisierte, dass das BMF die Auswahl der Beiratsmitglieder nicht fachlich begründet hatte.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsvergaben die Rolle des Beirats – unter Beachtung seiner im Gesetz grundgelegten Beratungsfunktion – sowie die fachlichen Anforderungen des Beirats im Vorhinein klar festzulegen und die maßgeblichen Gründe für die Auswahl der Beiratsmitglieder aktenmäßig zu dokumentieren.

- 9.1** Das BMF konnte keine Auskunft darüber geben, ob – und allenfalls in welcher Höhe – den Beiratsmitgliedern Aufwandsentschädigungen für ihre Tätigkeit bezahlt wurden. Diesbezügliche Aufzeichnungen waren nicht vorhanden oder nicht auffindbar.
- 9.2** Der RH kritisierte die Intransparenz hinsichtlich allfälliger Zahlungen an die Beiratsmitglieder für deren Beiratstätigkeit.

Ausschreibungsverfahren

Beauftragung des externen Beratungsunternehmens

10.1 (1) Mangels bisheriger Erfahrung mit dem neuen Vergaberegime und der Ausschreibung (öffentliche Interessentensuche) von Glücksspielkonzessionen entschied sich das BMF Anfang 2011 zur Beiziehung externen Know-hows. Zur Abdeckung der rechtlichen Fragen bediente sich das BMF der Finanzprokurator; bezüglich des glücksspiel-spezifischen Fachwissens beauftragte das BMF ein im Bereich Glücksspiel spezialisiertes international tätiges Beratungsunternehmen.

(2) Das BMF erteilte dem Beratungsunternehmen im April 2011 mittels Direktvergabe zwei Aufträge: einen Auftrag in Höhe von rd. 95.000 EUR (exkl. USt) in Zusammenhang mit der Lotterienkonzession, einen Auftrag in Höhe von rd. 98.000 EUR (exkl. USt) in Zusammenhang mit der Spielbankenkonzession (Stundensatz 180 EUR (exkl. USt)). Inhaltlich umfassten diese Aufträge v.a. die Begleitung der Ausschreibungs- und Konzessionserteilungsprozesse, die Spezifizierung und den Entwurf von Evaluierungs- und Bewertungskriterien, die Unterstützung bei den Frage-/Antwortprozessen und allgemeine Prozesskoordination und -unterstützung.

Den Akten war keine Information über die Einholung von Vergleichsangeboten, Namen möglicher weiterer Mitbewerber und über das Vorgehen zur Erhebung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses zu entnehmen.

(3) In weiterer Folge schrieb das BMF Ende 2011 im Zuge eines offenen Vergabeverfahrens eine dreijährige Rahmenvereinbarung (mit einem maximalen Volumen von 460.000 EUR exkl. USt – 2.000 Arbeitsstunden) zur Unterstützung des BMF im Bereich der Spielbankenkonzessionsvergabeverfahren aus. Die Ausschreibung umfasste folgende Leistungen:

- Unterstützung bei der Prüfung und Analyse von einlangenden Anträgen auf Erteilung einer Spielbankenkonzession,
- Unterstützung im Rahmen der laufenden Glücksspielaufsicht (insbesondere über potenziell mehr Konzessionäre als bisher),
- sonstige mit dem Glücksspiel zusammenhängende Unterstützungsleistungen.

Im Februar 2012 erhielt der bisherige Auftragnehmer als einziger fristgerechter Angebotsleger den Zuschlag (Stundensatz 230 EUR (exkl. USt)).

(4) Das Budget der auf drei Jahre ausgerichteten Rahmenvereinbarung war bereits nach zwei Jahren im November 2013 aufgebraucht. Im Februar 2014 genehmigte das BMF weitere 172.500 EUR (exkl. USt – 750 Arbeitsstunden). Im März 2014 war auch dieses Budget aufgebraucht.

Das BMF zahlte sohin über das in der Rahmenvereinbarung vereinbarte Entgelt hinaus bis Mai 2014 weitere rd. 210.000 EUR (exkl. USt) für im Zusammenhang mit den Konzessionserteilungen erbrachte Leistungen.

Im Februar 2015 erfolgte eine formelle Verlängerung der Rahmenvereinbarung um weitere 2 Jahre;²⁰ die in den Jahren 2015 bis 2017 abrufbaren Mittel waren mit 345.000 EUR (exkl. USt) angesetzt.

(5) In Summe fielen durch den Zukauf von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Konzessionsvergabe zwischen 2011 und Mai 2015 Kosten in Höhe von insgesamt rd. 870.000 EUR (exkl. USt) an. Die Kosten gliederten sich auf die Konzessionsverfahren folgendermaßen auf:

Dienstleistungen für	verrechnete Arbeitsstunden	Zahlungen	Anteil an Gesamtkosten
	in Stunden	in EUR (exkl. USt)	in %
Lotterienkonzession	528	95.040	11,0
Spielbankenkonzessionen – Vorbereitung ¹	544	97.920	11,3
Stadtpaket (SBK 1)	786	180.780	20,9
Landpaket (SBK 2)	480	110.400	12,8
Einzelkonzessionen (SBK 3–5)	1.636	376.280	43,5
Pokersalon-Konzessionen	20	4.600	0,5
Summe 2011 bis Mitte 2015	3.994	865.020	100,0

¹ Vertrag vom 12. April 2011 über v.a. „Ausarbeitung von Entwürfen für Ausschreibungsunterlagen und Evaluierungs- und Bewertungskriterien“

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

10.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMF zwei Direktvergaben in Höhe von jeweils knapp unter dem Schwellenwert von 100.000 EUR (exkl. USt) durchführte. Er war der Ansicht, dass diese Direktvergaben an der Grenze der vergaberechtlichen Zulässigkeit erfolgten; zum einen, weil aufgrund der inhaltlichen Vergleichbarkeit der Aufgabenstellung in allen Konzessionsverfahren ein Zusammenziehen der Aufträge zweckmäßig gewesen wäre; und zum anderen, weil für das vorab beauf-

²⁰ In der Ausschreibung und im Rahmenvertrag (Entwurf) war die Option einer zweimaligen Verlängerung um ein Jahr vorgesehen.

Ausschreibungsverfahren

tragte Beratungsunternehmen mit den Direktvergaben ein beträchtlicher Informationsvorsprung bei der nachfolgenden Ausschreibung entstand.

Der RH empfahl dem BMF, anstelle von Direktvergaben eine Ausschreibung der benötigten Leistung durchzuführen, wenn bereits von Beginn an absehbar ist, dass die anfallenden Gesamtkosten deutlich über dem Schwellenwert von Direktvergaben liegen. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung im Bericht „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“, für längerfristig laufende Projekte (wiederkehrende Aufträge), deren über drei Jahre kumulierte Auftragssummen über der Betragsschwelle von 100.000 EUR (exkl. USt) liegen, die Zweckmäßigkeit einer Ausschreibung – auch wenn dies vergaberechtlich nicht verpflichtend ist – zu prüfen (Reihe Bund 2015/6, TZ 18).

(2) Der RH anerkannte, dass die Beiziehung externer Expertise im Zusammenhang mit der erstmaligen Durchführung von Konzessionsausschreibungen zweckmäßig sein kann. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass für die vierjährige Unterstützungstätigkeit im Rahmen der Begleitung der Konzessionsausschreibungen Kosten in Höhe von rd. 870.000 EUR (exkl. USt) anfielen; dies entsprach umgerechnet den Kosten eines qualifizierten akademischen Vollzeitbediensteten für etwa sieben bis acht Jahre.²¹ Der RH hielt weiters kritisch fest, dass der Vertrag mit dem Beratungsunternehmen – wie auch seine Verlängerung – auch Tätigkeiten betraf, die zu den behördlichen Kernaufgaben gehören (Analyse von Einreichunterlagen und Glücksspielaufsicht). Der RH hatte bereits mehrfach festgehalten, dass Organisationen in der Lage sein sollten, ihre Kernaufgaben durch eigenes Personal zu erfüllen (siehe Berichte des RH „Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien“, Reihe Bund 2004/2, TZ 4, und „Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen“, Reihe Bund 2006/2, TZ 22, 23, 26, 29).

Der RH empfahl dem BMF, im Bereich der behördlichen Kernaufgaben auf einen Aufbau und die Fortführung internen Know-hows zu achten.

10.3 *Das BMF hielt in seiner knappen Stellungnahme fest, dass Vergaben ausschließlich nach den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes und in regelmäßiger rechtlicher Abstimmung mit der Finanzprokurator erfolgten.*

²¹ Basis: WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012: A1/GL-A1/4 etwa 100.000 EUR pro Jahr Personalaufwand

10.4 Der RH betonte, dass die Direktvergaben an das Beratungsunternehmen an der Grenze der vergaberechtlichen Zulässigkeit erfolgten. Er war der Ansicht, dass – auch aus Gründen der Zweckmäßigkeit – eine Ausschreibung durchzuführen ist, wenn bereits von Beginn an absehbar ist, dass die anfallenden Gesamtkosten deutlich über dem Schwellenwert von Direktvergaben liegen werden.

Ausschreibungsstart

11 Das BMF erarbeitete im Frühjahr 2011 inhaltliche und zeitliche Pläne für die Ausschreibung der Lotterien und Spielbankenkonzessionen und führte im Sommer 2011 die ersten Ausschreibungen durch (Juni: Lotterienkonzession; August: Stadtpaket SBK 1). Die weiteren Ausschreibungen erfolgten im Dezember 2011 (Landpaket SBK 2) sowie im November 2012 (Einzelkonzessionen SBK 3–5).

Die überwiegende Anzahl an Konzessionen schrieb das BMF zusammengefasst zu Paketen (Stadtpaket und Landpaket) aus.

Inhaltliche Festlegungen und Paketgestaltung

Lotterienkonzession

12.1 Für das BMF war die Ausschreibung der Lotterienkonzession vorrangig, weil die Konzession der Österreichischen Lotterien GmbH Ende September 2012 auslief. Das BMF erwartete für die Lotterienkonzession einen gänzlich anderen Bewerberkreis als bei den Spielbankenkonzessionen und ging davon aus, dass die Österreichische Lotterien GmbH die einzige Bewerberin sein könnte, die die Musskriterien erfüllte.²² Es begründete dies mit der Notwendigkeit des Aufbaus einer bundesweit flächendeckenden Vertriebsstruktur und dem Erfordernis eines Grund- bzw. Stammkapitals in Höhe von mindestens 109 Mio. EUR. (Die Anforderung des Glücksspielgesetzes über die Höhe des Stamm- oder Grundkapitals von mindestens 109 Mio. EUR ergab sich aus der Umrechnung der Anforderung nach einem Kapital von 1.500 Mio. Schilling, die seit 1997 bestanden hatte.)

Aus diesen Gründen und aus Gründen der Praktikabilität schrieb das BMF die Lotterienkonzession getrennt von den Spielbankenkonzessionen aus (Anfang Juni 2011).

²² In diesem Sinne ging das BMF davon aus, dass das Verfahren betreffend die Lotterienkonzession bereits nach der Durchführung der qualifizierten Interessentensuche als der ersten Verfahrensstufe beendet sein würde.

Ausschreibungsverfahren

- 12.2** Der RH hielt fest, dass die wesentlichen Parameter der Lotterienkonzession (Umfang und Unteilbarkeit der Konzession, Eigenkapitalerfordernis) bereits im Glücksspielgesetz festgelegt waren und dem BMF diesbezüglich kein Spielraum zukam (TZ 5).

Spielbankenkonzessionen

- 13.1** (1) Die Entscheidung über die Art der Ausschreibung der (bis zu) 15 im Gesetz vorgesehenen Spielbankenkonzessionen und insbesondere die Entscheidung, nur drei Konzessionen einzeln, die übrigen (bereits bestehenden) Konzessionen dagegen in – zu zwei Paketen zusammengefasst – Tranchen auszuschreiben, traf das BMF Mitte 2011.

Das BMF argumentierte die Gestaltung von zwei Paketen mit je sechs Konzessionen sowie drei Einzelkonzessionen damit, dass im Stadtpaket (SBK 1) und im Landpaket (SBK 2) mit den Paketierungen zu je sechs Konzessionen „der historische Ansatz fortgesetzt“ werde, „der sich auch in den unterschiedlichen Laufzeitenden der jeweiligen Konzessionen manifestiert“; sowie damit, dass dadurch eine „möglichst ideale Mittellösung beschritten“ werde, die „zwischen den Extremlösungen 15 Einzelkonzessionen und ein Paket mit 15 Konzessionen“ liege. Laut BMF könne die Erteilung von 15 Einzelkonzessionen zu einer Vielzahl von (neuen) Konzessionären führen, deren Strukturen und Spielerschutzsysteme nicht vernetzt und mit den Ressourcen der Finanzverwaltung nicht zu beaufsichtigen seien. Die Erteilung eines einzigen Konzessionenpakets an nur einen Konzessionär habe zwar aufsichtsrechtliche und spielerschutztechnische Vorteile, jedoch erhebliche wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen und sei aus unionsrechtlicher Sicht mit den österreichischen glücksspielrechtlichen Bestimmungen zu Spielbanken nicht vereinbar, da hier keine Alleinkonzession wie im Lotterienbereich bestehe. Dem Wettbewerbsgedanken werde durch Bewerbungsmöglichkeiten in sechs²³ Konzessionerteilungsverfahren um Spielbankenkonzessionen ausreichend Rechnung getragen. Durch die Paketbildung sollte auch sichergestellt werden, weniger attraktive Bundesländerstandorte mit legalen Glücksspielangeboten zu versorgen.

Stadtpaket und Landpaket sollten getrennt, allerdings in zeitlicher Nähe zueinander im August bzw. Oktober/November 2011 ausgeschrieben werden; die drei Einzelkonzessionen ebenfalls getrennt, jedoch zeitgleich im 1. Quartal 2012 (siehe zum zeitlichen Ablauf genauer TZ 15 bis 17).

²³ Stadtpaket, Landpaket, drei Einzelkonzessionen und (damals) eine Pokerkonzession

(2) Die Frage des Werts (gemessen an Umsatz- und Gewinnpotenzial) der ausgeschriebenen Pakete spielte in den Erwägungen des BMF keine Rolle (siehe TZ 14).

(3) In den Akten des BMF fanden sich auch keine Erwägungen zur Frage, weshalb für welche Gebiete eine oder mehrere Konzessionen vorgesehen werden sollten und ob aus ordnungspolitischen Gründen (Begrenzung des Wettbewerbsdrucks, Kontrollmöglichkeiten, Spielerschutz) die regionale Zusammenfassung von Standorten zu Paketen zweckmäßig wäre.

Insbesondere war aus den Akten des BMF nicht erkennbar, warum das BMF in Wien drei Konzessionen (zuvor eine Konzession) bzw. im Raum Wien und Umgebung (in einem Umkreis von etwa 80 km) insgesamt fünf Konzessionen (zuvor zwei Konzessionen) vorsah.

Insgesamt spielten Mindestentfernungen und die Größe von Einzugsgebieten bei der Paketgestaltung wie auch in den Ausschreibungsunterlagen keine erkennbare Rolle.

(4) Nicht in Betracht zog das BMF auch, Konzessionen mit kürzeren Laufzeiten als den im Gesetz als Maximallaufzeit festgelegten 15 Jahren auszuschreiben. Dem RH gegenüber begründete das BMF letzteres damit, dass aus ordnungspolitischen Erwägungen der ökonomische Druck auf die Konzessionäre, Investitionen in kürzerer Zeit rentabel zu betreiben, nicht erhöht werden sollte.

(5) Studien betreffend die optimale Ausgestaltung von Glücksspielmärkten oder internationale Vergleiche lagen im BMF nicht vor.

- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass das BMF mit der Paketgestaltung (Zusammenfassung der bestehenden Spielbankkonzessionen in zwei Pakete mit je sechs Konzessionen sowie getrennte Ausschreibung der drei neu geschaffenen Konzessionen) eine wesentliche Vorentscheidung betreffend die Struktur des österreichischen Glücksspielmarktes traf.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die EU-rechtlichen Vorgaben zur Transparenz der Konzessionsvergabe einer Vergabe unter besonderer Bedachtnahme auf die Interessen der Ordnungspolitik und solider Aufsichtsmöglichkeiten im Glücksspielbereich nicht entgegenstanden. Er war der Ansicht, dass ein gebündeltes Ausschreiben von Konzessionen, deren Wert – jeweils für sich betrachtet – so gering war, dass sie in Einzelvergabe unter Umständen keine Bewerber gefunden hätten, zur flächendeckenden Bereitstellung legaler Glücksspielangebote grundsätzlich zweckmäßig ist.

Ausschreibungsverfahren

Der RH kritisierte, dass bei der Paketgestaltung der Spielbankenkonzessionen die Rücksicht auf die bestehenden Konzessionsstandorte und die Laufzeiten bestehender Konzessionen im Vordergrund standen. Der RH kritisierte, dass das BMF eine aus ordnungspolitischer Sicht optimale räumliche Verteilung der Konzessionen sowie eine optimale räumliche Abgrenzung der Pakete nicht belegen konnte. Das BMF konnte keine Analyse der ordnungspolitischen Implikationen der von ihm vorgenommenen räumlichen Abgrenzung der Pakete vorlegen: Mindestentfernungen zwischen den Standorten und die Größe von Einzugsgebieten spielten keine erkennbare Rolle. Auch hatte sich das BMF nicht mit Fragen des Wertes der einzelnen Konzessionspakete auseinandergesetzt (TZ 14).

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Ausschreibungsplanungen und Paketgestaltungen die ordnungspolitische Optimierung im Sinne von Spielerschutz, Kriminalitätsvorbeugung und Erleichterung der Aufsichtstätigkeit in den Vordergrund zu stellen und im Sinne der wettbewerblichen Fairness den Wert der Konzessionen mitzubersichtigen.

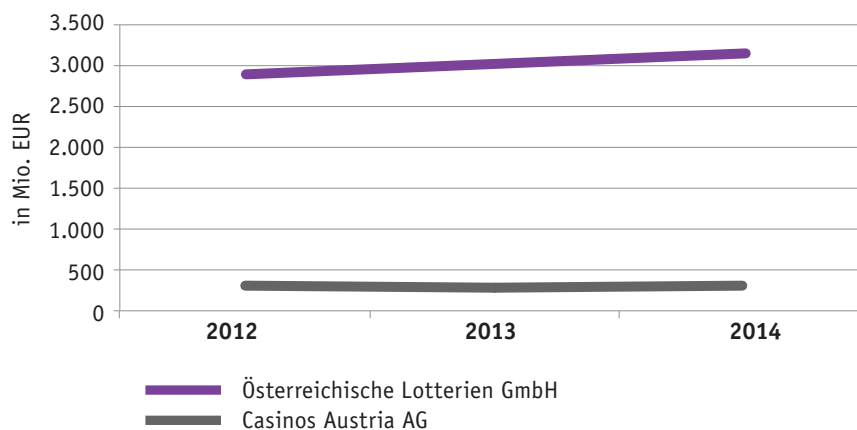
Wert der Pakete

14.1 (1) Die Akten des BMF zur Ausschreibung der Glücksspielkonzessionen enthielten keine Erwägungen zum Wert (Umsatz- und Gewinnpotenzial) der einzelnen Konzessionen oder der Konzessionspakete.

(2) Einen Anhaltspunkt für den Wert gaben die Umsätze je Konzession (hier bezogen auf das Jahr 2014):

- Der Umsatz aus dem Betrieb der Lotterien belief sich auf annähernd das Zehnfache des Umsatzes aller Spielbanken-Umsätze (etwa 3 Mrd. EUR pro Jahr).

Abbildung 1: Umsätze Österreichische Lotterien GmbH und Umsätze Casinos Austria AG

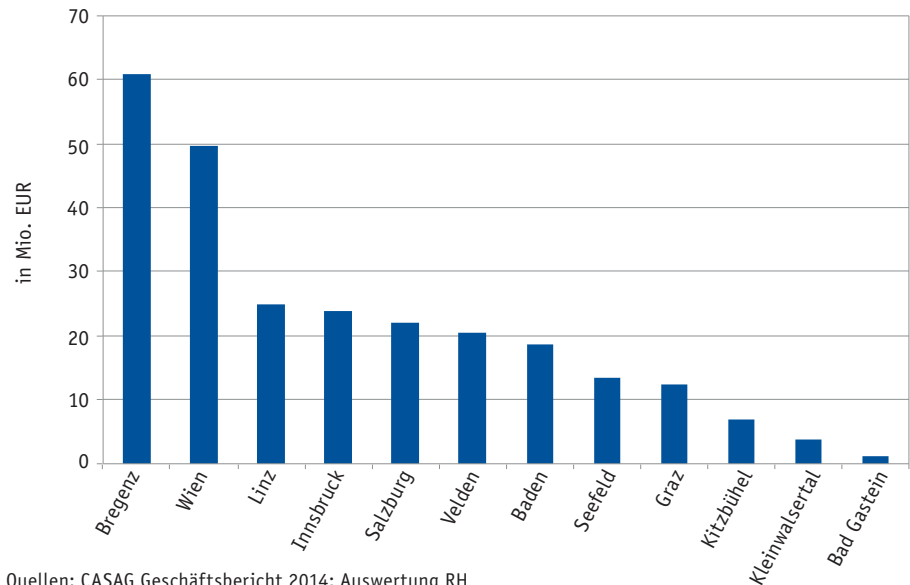


Quellen: CASAG Geschäftsberichte 2012–2014; Auswertung RH

- Das Stadtpaket (SBK 1) brachte (mit etwa 200 Mio. EUR pro Jahr) das Dreifache des Umsatzes des Landpakets (SBK 2 mit etwa 65 Mio. EUR); alleine der Umsatz des Standorts der Spielbank Bregenz (mit etwa 61 Mio. EUR) im Stadtpaket entsprach nahezu dem Umsatz des gesamten Landpakets (SBK 2).

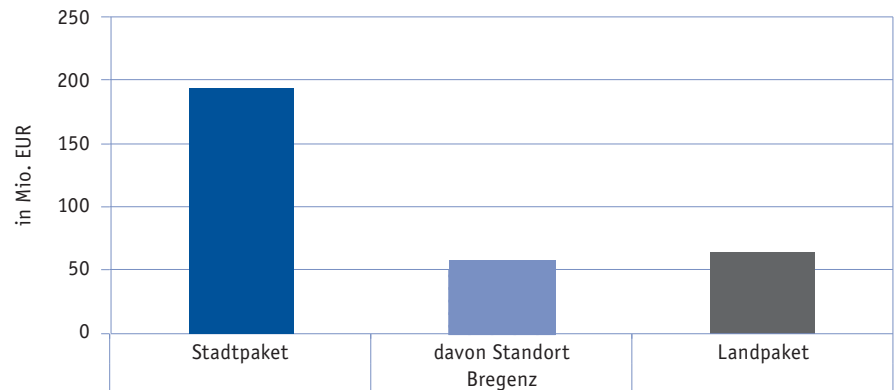
Ausschreibungsverfahren

Abbildung 2: Umsätze je Spielbankenstandort 2014



Quellen: CASAG Geschäftsbericht 2014; Auswertung RH

Abbildung 3: Umsätze 2014 an den Standorten des Stadtpakets (bzw. Standort Bregenz im Stadtpaket) und den Standorten des Landpakets



Quellen: Daten CASAG Geschäftsbericht 2014; Auswertung RH

14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMF Fragen des Wertes der einzelnen Konzessionspakete (einschließlich der Einzelkonzessionen) bei der Paketgestaltung nicht mitberücksichtigt hatte und die ausgeschriebenen Konzessionspakete sich in ihren Umsatz- und Gewinnpotenzi-

alen sehr stark unterschieden (etwa dreifacher Wert des Stadtpakets gegenüber dem Landpaket).

Der RH empfahl dem BMF, – aus Gründen der Fairness des Wettbewerbs aber auch aus dem Gesichtspunkt der ordnungspolitischen Lenkung des Glücksspielmarktes – bei künftigen Ausschreibungen auch den Wert (Umsatz- und Gewinnpotenzial) von Konzessionen mitzubetrachten und die Auswirkungen (Konkurrenz und Marktmacht) mitzubedenken, die Konzessionäre unterschiedlich wertvoller Konzessionen auf den Glücksspielmarkt haben.

Zeitschiene der Ausschreibungsverfahren

Überblick

- 15 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über Zeitplan und tatsächliche Abwicklung der Konzessionerteilungsverfahren des Bundes:

Tabelle 4: Zeitlicher Ablauf Konzessionerteilungsverfahren (Lotterien, SBK 1–5, Poker)						
	Ausschreibung (Datum)		Bescheiderlassung (Datum ¹)		Dauer Beginn Antragsfrist bis Ende der Antragsfrist + Ende Antragsfrist bis Bescheiderlassung (in Kalendertagen)	
	PLAN	IST	PLAN	IST	PLAN	IST
Lotterien Konzessionsbeginn: 1.10.2012	Mai 2011	Juni 2011	Sep. 2011	Okt. 2011	92 + 60 = 152	56 + 70 = 126
Stadtpaket (SBK 1) Konzessionsbeginn: 1.1.2013	Aug. 2011	Aug. 2011	2. Quartal 2012	Dez. 2012	152 + 169 = 321	147 + 341 = 488
Landpaket (SBK 2) Konzessionsbeginn: 1.1.2016	Okt./Nov. 2011	Dez. 2011	3. Quartal 2012	Sep. 2013	152 + 137 = 289	153 + 495 = 648
Einzelkonzessionen Wien Süd–West Wien Nord–Ost NÖ 2 (SBK 3–5) Konzessionsbeginn: 1.7.2014	1. Quartal 2012	Nov. 2012	4. Quartal 2013	Juni 2014	152 + 204 = 356	196 + 382 = 578
Pokersalon–Konzessionen	2./3. Quartal 2012	Die Pokersalon–Konzessionen waren Mitte 2015 noch nicht ausgeschrieben und wurden mit dem Steuerreformgesetz 2015/2016, BGBl. I Nr. 118/2015, im August 2015 wieder aus dem Gesetz gestrichen.				

¹ Datum der Genehmigung des Bescheids durch den Generalsekretär

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Ausschreibungsverfahren

Lotterienkonzession

- 16.1** Das BMF sah für die Lotterienkonzession einen deutlich strafferen Zeitplan als für die Spielbankenkonzessionen vor und wickelte diese auch weitgehend plankonform ab.

Das Verfahren dauerte von Beginn der Antragsfrist bis zur Bescheiderlassung 126 Tage.

- Die Antragsfrist betrug 56 Tage und damit etwa ein Drittel der Antragsfristen der Spielbankenkonzessionsvergaben; gegenüber dem Plan fiel sie um fünf Wochen kürzer aus.
 - Die Entscheidungsdauer (Ende Antragsfrist bis Bescheiderlassung) betrug mit 70 Tagen etwa ein Sechstel der durchschnittlichen Entscheidungsdauer der Spielbankenkonzessionsvergaben; sie lag damit weitgehend im Plan.
- 16.2** Der RH hielt fest, dass das BMF die wertmäßig bedeutendste Konzession (Lotterienkonzession, deren Wert sich annähernd auf das Zehnfache des Werts aller Spielbankenkonzessionen insgesamt belief) in der mit Abstand kürzesten Dauer abwickelte. Dies war darauf zurückzuführen, dass das BMF bereits bei der Planung davon ausging, dass es – aufgrund des notwendigen Aufbaus einer bundesweit flächendeckenden Vertriebsstruktur sowie der hohen Eigenkapitalanforderungen (109 Mio. EUR Stamm- bzw. Grundkapital) – nur eine einzige zuzulassende Bewerberin (Österreichische Lotterien GmbH) geben könnte und diese Annahme schließlich auch zutraf.

Spielbankenkonzessionen

- 17.1** (1) Das BMF plante, das Stadtpaket (Konzessionsbeginn 1. Jänner 2013) im August 2011, das Landpaket (Konzessionsbeginn 1. Jänner 2016) im Oktober/November 2011 und die drei neu geschaffenen Einzelkonzessionen (Konzessionsbeginn 1. Juli 2014) im 1. Quartal 2012 auszusprechen (siehe TZ 11).

Die Planung sah für alle Spielbanken-Ausschreibungen gleich lange Antragsfristen vor (rd. 21 Wochen); das BMF ging allerdings von einer längeren Entscheidungsdauer bei den Einzelkonzessionen (SBK 3–5 – rd. 29 Wochen) als bei den Stadt- und Landpaketen (rd. 24 bzw. rd. 20 Wochen) aus.

(2) Im tatsächlichen Ablauf der Konzessionserteilungsverfahren entstanden erhebliche Verzögerungen gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan:

- Stadtpaket und Landpaket (SBK 1–2):
Beim Stadtpaket dauerte die Entscheidungsphase (Ende der Antragsfrist bis Bescheiderlassung) mit 341 Tagen doppelt so lang wie geplant; beim Landpaket mit 495 Tagen mehr als drei Mal so lang.
- Einzelkonzessionen (SBK 3–5):
Im Verfahren betreffend die Einzelkonzessionen verzögerte sich bereits der Ausschreibungszeitpunkt erheblich: Die Ausschreibung erfolgte im November 2012 und damit neun Monate später als geplant. Weiters gewährte das BMF eine um etwa 1,5 Monate längere Antragsfrist als geplant (und als beim Stadt- und Landpaket).

Auch die Entscheidungsfindung dauerte fast doppelt so lang wie geplant: Die erste Beiratssitzung fand im Oktober 2013 statt, somit etwas mehr als vier Monate nach dem Ende der Antragsfrist, während bei den anderen Konzessionserteilungsverfahren die ersten Beiratssitzungen stets innerhalb der ersten beiden Wochen nach Ablauf der Antragsfrist stattfanden.

Die in den Akten ersichtlichen Abläufe und Entscheidungsprozesse zeigten einen starken zeitlichen Druck in der Endphase der Entscheidungsfindung über die Vergabe der Einzelkonzessionen: Zwischen dem Zeitpunkt der letzten Beiratssitzung und der Zustellung der Bescheide lagen drei Tage.²⁴ In dieser Zeit finalisierte die Fachabteilung den Bescheid, zeichneten Bundesminister und Staatssekretär den Akt ab und genehmigte der Generalsekretär die Entscheidung. Die Entscheidung und Zustellung der Bescheide erfolgten am 27. Juni 2014, vier Tage vor dem Laufzeitbeginn der Konzessionen (am 1. Juli 2014). Aufgrund des zeitlichen Drucks war eine weitere Qualitätssicherung des Bescheidinhalts – wie beim Stadtpaket (SBK 1) durch weitere Konsultationen von Finanzprokurator und Beiratsmitgliedern – nicht möglich.

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

Die Gründe, die zur Verzögerung der Ausschreibung der Einzelkonzessionen führten, waren aktenmäßig ebenso wenig abgebil-

²⁴ Bei Stadt- und Landpaket (SBK 1 und SBK 2) waren dies zwischen 19 und 27 Tage.

Ausschreibungsverfahren

det wie jene, die zu einer Verlängerung der Antragsfrist entgegen Plan oder zur vergleichsweise späten Aufnahme der Tätigkeit des Beirats führten. Das BMF gab im Zuge der Gebarungüberprüfung personelle Engpässe in der Fachabteilung als eine der Ursachen an.

17.2 Der RH kritisierte,

- dass die Ausschreibungszeitpunkte und Ausschreibungsreihenfolge den zeitlichen Erfordernissen der Verfahrensabwicklung nicht ausreichend Rechnung trugen. So erfolgte die Ausschreibung des Landpakets (SBK 2), für das die bestehenden Konzessionen noch bis Ende 2015 liefen, bereits im Dezember 2011, d.h. vier Jahre vor dem Beginn der neuen Konzessionslaufzeit. Die Ausschreibung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5), deren Laufzeit bereits ab 1. Juli 2014 beginnen sollte, erfolgte dagegen erst im November 2012 und damit nur etwas mehr als 1,5 Jahre vor Konzessionsbeginn;
- dass die Entscheidung (und Zustellung der Bescheide) zu den Einzelkonzessionen (SBK 3–5) erst unmittelbar (vier Tage) vor Konzessionsbeginn erfolgten und die Konzessionen – aufgrund der im weiteren angestrebten Rechtsmittelverfahren – auch ein Jahr nach Konzessionsbeginn (Mitte 2015) noch nicht betrieben werden konnten;
- dass der erhöhte Zeitdruck in der Endphase der Bescheiderlassung zu Fehlern in den Bescheiden führte und Folgeprobleme bedingte (TZ 29);
- dass das BMF die Gründe für die Verzögerungen (Genehmigung der Ausschreibung, längere Antragsfrist als geplant, verzögerte Aufnahme der Tätigkeit des Beirats) in den Akten nicht transparent machte.

Der RH empfahl dem BMF, im Hinblick auf die Erfahrungen aus den bereits abgewickelten Verfahren in Zukunft Konzessionen unter Berücksichtigung einer ausreichenden Vorlaufzeit vor Konzessionsbeginn auszuschreiben (zumindestens 2,5 Jahre), nicht zuletzt um auch Zeitreserven für allfällige Rechtsmittelverfahren zu haben.

Pokersalon-
Konzessionen

- 18.1** Das Pokerspiel ist Teil der Spielbankenkonzession. Über die Spielbankenkonzessionen hinaus sah das Glücksspielgesetz von Mitte 2010 bis zur Aufhebung durch den VfGH im Jahr 2013 eine zusätzliche

Pokersalon-Konzession vor, seit Anfang 2014²⁵ drei zusätzliche Pokersalon-Konzessionen.

Die Ausschreibung dieser zusätzlichen Pokersalon-Konzession(en) hatte für das BMF die geringste Priorität. Den bestehenden Pokerspielanbietern mit gewerberechtlicher Bewilligung gewährte – nach Aufhebung der Vorgängerbestimmung – eine Novelle zum Glücksspielgesetz²⁶ im Jahr 2014 den Weiterbetrieb der Pokersalons (vorerst) bis Ende 2016.²⁷

Das BMF setzte – im Anschluss an die Vergabe der drei Einzelkonzessionen – Mitte 2014 erste Schritte zur Vorbereitung der Ausschreibung der Pokersalon-Konzessionen. Jedoch initiierte es im Frühjahr 2015 eine Gesetzesänderung, mit der die drei Pokersalon-Konzessionen wieder aus dem Gesetz gestrichen wurden. Der Entfall der Pokersalon-Konzessionen trat im August 2015 in Kraft. Gleichzeitig wurde bestehenden Pokerspielanbietern mit gewerberechtlicher Bewilligung der Weiterbetrieb noch bis Ende 2019 gestattet.²⁸ Die Gesetzesmaterialien führten dazu aus, dass mit der Neuregelung eine Verringerung der Spielmöglichkeiten für Poker bewirkt werden solle, die zur Stärkung des Spielerschutzes beitragen und einen bedenklichen Verdrängungswettbewerb hintanhaltend solle.

- 18.2** Der RH kritisierte die unklare Position des BMF betreffend die Ausschreibung der Pokersalon-Konzessionen. Sie führte dazu, dass im BMF ein – durch den Entfall der Pokersalon-Konzessionen mit der Novelle vom Juli 2015 – letztlich unnötiger interner Ressourcenaufwand sowie externer Beratungsaufwand (siehe auch TZ 10) entstanden.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Ausschreibungs-
unterlage

- 19.1** (1) Als Basis für die Auswahl der bestgeeigneten Konzessionswerber erstellte das BMF für jedes Ausschreibungsverfahren eine Ausschreibungsunterlage (insgesamt sechs²⁹) zur öffentlichen Interessentensuche;³⁰ diese beschrieb – neben den gesetzlich nor-

²⁵ BGBl. I Nr. 13/2014

²⁶ siehe BGBl. I Nr. 13/2014

²⁷ Übergangsbestimmung § 60 Abs. 33 GSpG i.d.F. BGBl. I Nr. 13/2014

²⁸ Übergangsbestimmung § 60 Abs. 36 GSpG

²⁹ für die Vergabe der Konzessionen für: Lotterien und Spielbanken (SBK 1–5)

³⁰ Eine Veröffentlichung dieser Unterlagen erfolgte einerseits auf der Homepage des BMF und auch in weiteren Medien (Amtsblatt zur Wiener Zeitung, elektronische Fachpresse (www.lotteryinsider.com; www.isa-guide.de), zum Teil auch in der Financial Times Europe).

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

mierten Anforderungen – den Verfahrensablauf, legte den Zeitplan für das Verfahren (insbesondere auch die Antragsfrist) fest und enthielt Informationen über die vorzulegenden Unterlagen.

Weiters erläuterte die Ausschreibungsunterlage die – gesetzlich vorgezeichneten – Auswahlkriterien (siehe TZ 6 Tabelle 2 Zeile Auswahlkriterien): Sie beschrieb zehn Auswahlkriterien in allgemeiner Form und gab Anhaltspunkte für die in den Einreichunterlagen anzugebenden inhaltlichen Informationen; auch wies sie für jedes der zehn Auswahlkriterien die maximal erreichbare Punktezahl aus (siehe Anhang-Tabelle 9).

Die Ausschreibungsunterlagen enthielten nicht die ausformulierten, konkreten Fragen (Subkriterien), anhand derer in der Folge die Beurteilung erfolgte (siehe TZ 22).

(2) Die Nicht-Offenlegung der entscheidungsrelevanten Subkriterien war ein wesentlicher Grund für die Aufhebung der Bescheide des BMF in den Einzelkonzessionsverfahren SBK 3–5 durch das Bundesverwaltungsgericht. Dieses hielt fest, dass die Konkretisierung der Kriterien im Hinblick auf deren maßgebliche Aspekte nicht ausreichend war und dem BMF bei der Entscheidung ein zu weiter Spielraum für seine Auswahlentscheidung eingeräumt war. Es betonte, dass die Nachvollziehbarkeit der Bewertung der Anträge durch das BMF durch die Ausschreibungsunterlage nicht gewährleistet werden konnte, da nicht alle Bedingungen für die Entscheidung vorab klar, genau und eindeutig formuliert wurden.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass die Ausschreibungsunterlagen – insbesondere wegen der Nicht-Offenlegung der Subkriterien – kaum Anhaltspunkte enthielten, welche Aspekte das BMF als für eine besonders gute Konzessionsausübung charakteristisch erachtete. Er kritisierte insbesondere, dass nicht erkennbar war, welche Art von Einrichtungen und welche konkreten Maßnahmen der Konzessionswerber mit wie vielen Punkten bewertet würden. Damit kam dem BMF im weiteren Verfahren ein sehr weiter Entscheidungsspielraum zu.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsausschreibungen die für die Bewertung maßgebenden Fragen bzw. Kriterien (einschließlich der jeweils erreichbaren Punkte) bereits vollständig in der Ausschreibungsunterlage auszuweisen.

20.1 Die zu den einzelnen Ausschreibungen eingelangten Unterlagen waren sehr umfangreich (in der Größenordnung von 20.000 Seiten Einreichunterlagen je Spielbanken-Ausschreibung) und nicht einheitlich strukturiert. Die Zusammenfassung und Aufbereitung der Einreichunterlagen stellte aufgrund des Umfangs und der Komplexität eine besondere Herausforderung und einen erheblichen Administrativaufwand für das BMF dar (TZ 10).

20.2 Aus Sicht des RH können Ausschreibungsunterlagen mit konkreteren Anforderungen und Fragestellungen dazu beitragen, dass klarere, kürzere und besser zu bewertende Bewerbungen eingebracht werden, d.h. den Bewertungsaufwand zu reduzieren und die Entscheidungsqualität zu heben.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsausschreibungen eine technische Anwendung heranzuziehen bzw. einen Antwortraster vorzugeben, der eine eindeutige Zuordnung der Antworten und Beilagen vorgibt. Damit könnte der Administrativaufwand der Verfahren deutlich verringert werden.

Gewichtung der
Auswahlkriterien

21.1 (1) Die Gewichtung der einzelnen Auswahlkriterien zueinander war in den drei Einzelkonzessionsverfahren gleich und entsprach weitgehend der für das Lotterienverfahren festgelegten Gewichtung (siehe im Detail Anhang-Tabelle 9 und Anhang-Abbildung 6).

Das Stadtpaket und das Landpaket wiesen dagegen – als Konsequenz der Aufsummierung der standortbezogenen Kriterien von jeweils sechs Standorten³¹ – eine andere Gewichtung der Kriterien auf. Damit waren bei Stadt- und Landpaket die Kriterien Infrastruktur, Entwicklungsmaßnahmen und Betriebssicherheit deutlich höher gewichtet als in den anderen Verfahren; die übrigen Kriterien – wie z.B. Eigenmittel, Spielerschutz, Qualitätssicherung – niedriger.

(2) Die zwei – von den Höchstgerichten und in den Gesetzesmaterialien – immer wieder zentral hervorgehobenen Kriterien des öffentlichen Interesses waren Spielerschutz/Spielsuchtprävention und Kriminalitäts-/Geldwäscheprävention.

³¹ Bei Stadt- und Landpaket kamen zu den zehn allgemeinen Auswahlkriterien je drei spezifische Kriterien (Infrastruktur, Entwicklungsmaßnahmen, Betriebssicherheit) pro Standort hinzu.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Die Gewichtung dieser Auswahlkriterien stellte sich in den Verfahren folgendermaßen dar:

Tabelle 5: Gewichtung der Kriterien Spierschutz und Kriminalitätsvorbeugung (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)

	Lotterien		SBK 1–2		SBK 3–5	
	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte
mögliche Gesamtpunkte	320	100	840 ¹	100	490	100
davon Kriterium:						
<i>Spielsuchtvorbeugung und Spierschutz</i>	90	28,1	180	21,4	180	36,8
<i>Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung</i>	30	9,4	40	4,8	40	8,2

¹ einschließlich der standortbezogenen Kriterien

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

Die Auswahlkriterien Spierschutz und Spielsuchtprävention waren im Lotterienverfahren und in den Einzelkonzessionsverfahren jene mit der relativ stärksten Gewichtung.

Spierschutz und Spielsuchtprävention machten in den Einzelkonzessionsverfahren mehr als ein Drittel der erreichbaren Gesamtpunkte aus; beim Stadt- und Landpaket – aufgrund der Übergewichtung der standortbezogenen Kriterien³² – ein Fünftel der erreichbaren Gesamtpunkte.

Das Auswahlkriterium Kriminalitäts-/Geldwäscheprävention war im Vergleich zu den übrigen Kriterien in der Gewichtung nicht hervorgehoben. Es machte in den Einzelkonzessionsverfahren 8 % der erreichbaren Gesamtpunkte aus; beim Stadt- und Landpaket – aufgrund der Übergewichtung der standortbezogenen Kriterien – unter 5 %.

(3) Eine Begründung für die Gewichtung der Auswahlkriterien fand sich in den Akten nicht.

- 21.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Erwägungen, die der Gewichtung der Auswahlkriterien zugrunde lagen, nicht dokumentiert waren. Er kritisierte im Besonderen, dass die Unterschiede in der Gewichtung zwischen Stadt- und Landpaket einerseits und den drei Einzelkonzessionsverfahren andererseits sachlich nicht nachvollziehbar waren.

³² z.B. Entwicklungsmaßnahmen mit einem Viertel der Gesamtpunkte

(2) Der RH anerkannte die starke Beachtung des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention in der Gewichtung der Auswahlkriterien. Er kritisierte allerdings, dass das zweite ordnungspolitische Hauptkriterium (Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention) in der Gewichtung mit unter 10 % – teilweise sogar unter 5 % – der erreichbaren Gesamtpunkte stark im Hintergrund stand.

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Konzessionsausschreibungen

- die Auswahlkriterien durchgehend und stringent zu gewichten und die Erwägungen zur Gewichtung der Auswahlkriterien aktenmäßig offenzulegen sowie
- in diesem Rahmen die Gewichtung des – grundsätzlich als zentrales ordnungspolitisches Element im Glücksspielbereich erachteten – Kriteriums Kriminalitäts- und Geldwäscheprävention nachvollziehbar zu argumentieren und allenfalls zu erhöhen.

Festlegung der
Subkriterien

22.1 (1) Zur Bewertung der Auswahlkriterien des § 14 Abs. 2 Z 7 und des § 21 Abs. 2 Z 7 Glücksspielgesetz legte das BMF³³ je Auswahlkriterium vier bis 16 Fragen fest (insgesamt beim Stadtpaket 190, beim Landpaket 94 Subkriterien, bei den Einzelkonzessionen je 89). Das heißt, es brach die Inhalte der Auswahlkriterien in ausformulierte Fragen herunter und legte gleichzeitig auch die je Auswahlkriterium mögliche Punktezahl auf die Subkriterien um.³⁴

Der Prozess und der Zeitpunkt der Festlegung der Subkriterien waren nicht dokumentiert. Der genaue Zeitpunkt der Festlegung der Subkriterien (einschließlich deren Gewichtung) konnte auch im Zuge der Gebarungsüberprüfung nicht geklärt werden. Im Verfahren zur Erteilung der Lotterienkonzessionen hatte das BMF – im Hinblick darauf, dass nur mit einer die Muss-Kriterien erfüllenden Konzessionswerberin gerechnet wurde (TZ 16) – keine Subkriterien formuliert.

(2) Die Subkriterien zu den einzelnen Auswahlkriterien enthielten zusätzlich zu den konkreteren Fragen jeweils auch ein selbständig bepunktetes Subkriterium „Gesamteindruck“. Welche Anforderung damit verbunden waren, blieb unklar.³⁵

³³ Vorbereitung durch die Arbeitsgruppe

³⁴ Je Hauptkriterium waren zwischen 20 und 90 Punkte möglich, je Subkriterium zwischen 2 und 16 Punkte.

³⁵ Auch das Bundesverwaltungsgericht hielt in seinen Entscheidungen fest, dass in den Ausschreibungsunterlagen nicht ersichtlich war, welche Anforderungen für das Kriterium „Gesamteindruck“ erwartet wurden.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

22.2 Der RH wies auf seine Kritik unter TZ 19 hin, wonach das BMF die Subkriterien nicht bereits in der Ausschreibungsunterlage offengelegt hatte. Er hielt darüber hinaus kritisch fest, dass nicht klar war, worin der – über die bereits bewerteten Fragen (Subkriterien) hinausgehende – Bewertungsmaßstab für das zusätzliche Subkriterium „Gesamteindruck“ lag und dass das BMF sich mit diesem Subkriterium einen großen Bewertungsspielraum ermöglichte.

Bewertungsprozess

23.1 (1) Die Beurteilung der Anträge erfolgte – wie im Gesetz vorgezeichnet – in zwei Schritten: Im ersten Schritt prüfte das BMF das Vorliegen der Musskriterien; im zweiten Schritt wurden die Konzessionswerber, die diese erfüllten, anhand der in Fragen heruntergebrochenen Auswahlkriterien (Subkriterien) bepunktet.

Nach Auskunft des BMF hatte der Beirat die Beurteilung der Antragsteller eigenständig vorgenommen (TZ 8).

(2) Die Bepunktung der Subkriterien erfolgte auf Basis der Vorbringen und Unterlagen der Antragsteller (Einreichunterlagen und Stellungnahmeverfahren).

Der Beirat nahm die Bepunktung je Verfahren in einer zusammenfassenden „Evaluierungstabelle“ vor, die je Subkriterium auswies

- die maximal mögliche Punktezahl,
- die tatsächlich erreichte Punktezahl,
- für einen Teil der Subkriterien–Bepunktungen sehr kurze, allgemein gehaltene Anmerkungen, die knappe Hinweise auf die Gründe für Unterschiede zwischen den Konzessionswerbern in der Bepunktung gaben.

(3) Die Punktedifferenzen zwischen den Konzessionswerbern in den Subkriterien bewegten sich teilweise bei Zehntel- bzw. Hundertstelpunkten.³⁶ Dies führte im Ergebnis zu Punktedifferenzen in den Hauptkriterien von weniger als einem Punkt und bei den Einzelkonzessionen zu Punktedifferenzen in der Gesamtbewertung von wenigen Punkten (bei einer Gesamtpunkteanzahl von insgesamt 490 Punkten).

³⁶ Dies lag daran, dass die Subkriterien in einem ersten Schritt in einem Prozentschema bewertet wurden, d.h. die maximale Punktezahl je Subkriterium wurde als 100 % angesetzt. Im zweiten Schritt wurde auf die mögliche Punktezahl umgerechnet.

23.2 Der RH anerkannte die übersichtliche Aufbereitung der Bepunktung der Subkriterien in den Evaluierungstabellen.

Er kritisierte allerdings, dass eine Beurteilung der Subkriterien mit Punktedifferenzen von weniger als einem Punkt – bei einer Gesamtpunkteanzahl von 490 bis 840 Punkten (siehe Anhang-Tabelle 9) – einen Grad der Differenzierung darstellte, der sachlich nicht nachvollziehbar war. Er betonte, dass sich diese unklaren Feinstdifferenzierungen bei den Einzelkonzessionen zu minimalen Punktedifferenzen in der Gesamtbeurteilung summierten, die schließlich den Ausschlag für die Konzessionserteilung bzw. Nicht-Erteilung gaben.

Entscheidung
Lotterienkonzession

24.1 Die Lotterienkonzession erging wieder an die ursprüngliche Konzessioninhaberin Österreichische Lotterien GmbH. Die Österreichische Lotterien GmbH erfüllte mit einem Stammkapital von 110 Mio. EUR als einzige Konzessionswerberin (von vier Konzessionswerberinnen) das Pflichtkriterium des Stammkapitals von 109 Mio. EUR.³⁷ Die Mitbewerberinnen konnten lediglich Grund- und Stammkapital in der Höhe von bis zu 100.000 EUR vorweisen.

24.2 Der RH hielt fest, dass mit der Zusammenfassung von Lotto, Internet-Glücksspiel und Video-Lotterie-Terminals in einer Konzession sowie dem Grundkapitalerfordernis von 109 Mio. EUR bereits per Gesetz eine wesentliche Vorselektion möglicher Bewerber erfolge.³⁸

Entscheidung Spiel-
bankenkonzessionen

25.1 Als Ergebnis der Vergabeverfahren erteilte das BMF die Spielbankenkonzessionen folgendermaßen:

- Die sechs Spielbankenkonzessionen des Stadtpakets SBK 1 erteilte das BMF erneut der Casinos Austria AG:

Die Bewertung der Casinos Austria AG als Erstgereichte fiel deutlich besser aus als für die beiden weiteren Konzessionswerberinnen

³⁷ Die Anforderung des Glücksspielgesetzes über die Höhe des Stamm- oder Grundkapitals von mindestens 109 Mio. EUR ergab sich aus der Umrechnung der Anforderung nach einem Kapital von 1.500 Mio. Schilling, die seit 1997 bestanden hatte.

³⁸ Der VfGH erachtete in seiner Entscheidung vom 6. Dezember 2012 (VfSlg. 19.717/2012) diese Vorgaben als verfassungsrechtlich zulässig.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

(beide Novomatic-Töchter).³⁹ Die Casinos Austria AG hatte einen Gesamtpunktevorsprung von 11 % der Bewertungspunkte. Ausschlaggebend für die bessere Beurteilung der Casinos Austria AG waren die insgesamt höhere Qualität der Einreichunterlagen sowie insbesondere eine deutlich bessere Bewertung bei den Kriterien Spielerschutz und Spielsuchtvorbeugung und beim Kriterium Entwicklungsmaßnahmen (attraktives Spielangebot; verantwortungsbewusste Vermarktung).⁴⁰

- Die jeweils sechs Spielbankkonzessionen des Landpakets SBK 2 erteilte das BMF erneut der Casinos Austria AG:

Für das gesamte Landpaket hatte sich nur die Casinos Austria AG beworben; die einzige Mitbewerberin Admiral hatte nur eine Bewerbung für den Standort Velden abgegeben. Der Beirat führte dennoch eine Bewertung nach den Auswahlkriterien für beide Bewerberinnen durch.⁴¹

Die Konzession erging an die Casinos Austria AG als einzige Bewerberin für das gesamte Paket und als Erstgereichte mit – wie beim Stadtpaket – deutlichem Gesamtpunktevorsprung von etwa 12 % der Bewertungspunkte.

- Die drei Einzelkonzessionen erteilte das BMF der Plaza 3 (Wien Süd-West SBK 3) bzw. der Admiral (Wien Nord-Ost SBK 4, Niederösterreich 2 SBK 5):

In allen Einzelkonzessionsverfahren lagen die erst- und zweitgereichten Konzessionswerberinnen sehr nahe zusammen: Der Punkteunterschied betrug bei SBK 3 und SBK 5 nur 2,07 Punkte bzw. 1,34 Punkte, was einer Differenz von weniger als 1 % der Bewertungspunkte entsprach; bei SBK 4 belief sich der Unterschied auf

³⁹ Der Novomatik-Konzern gab beim Stadtpaket zwei Bewerbungen ab. Einerseits als Admiral Gaming Industries GmbH (AGI), die sich für alle sechs Standorte bewarb, andererseits als Admiral Casinos & Entertainment AG (ACE), die sich nur für zwei Casino-Standorte, jeweils einen in Linz und in Wien, bewarb. Im Übrigen waren die Anträge der beiden Novomatic-Töchter weitgehend gleichlautend. Die Bewerbung der Admiral durch die ACE wurde vom BMF „abgewiesen“, da sie nur für zwei Spielbankstandorte abgegeben worden war.

⁴⁰ Die Casinos Austria AG war vom Beirat in neun der zehn Bewertungskriterien besser (in einem gleich gut) eingestuft worden als die Admiral.

⁴¹ Der Beirat bewertete die Bewerbungen beider Konzessionswerberinnen in den allgemeinen Kriterien und in den standortspezifischen Kriterien, in denen die Admiral Angaben gemacht hatte. Damit wich er von der Bewertungsmethode ab, die er beim Stadtpaket angewendet hatte und bewertete jene Standorte nicht, für die sich nur die Casinos Austria AG beworben hatte.

10,02 Punkte, was einer Differenz von ca. 2 % der Bewertungspunkte entsprach.

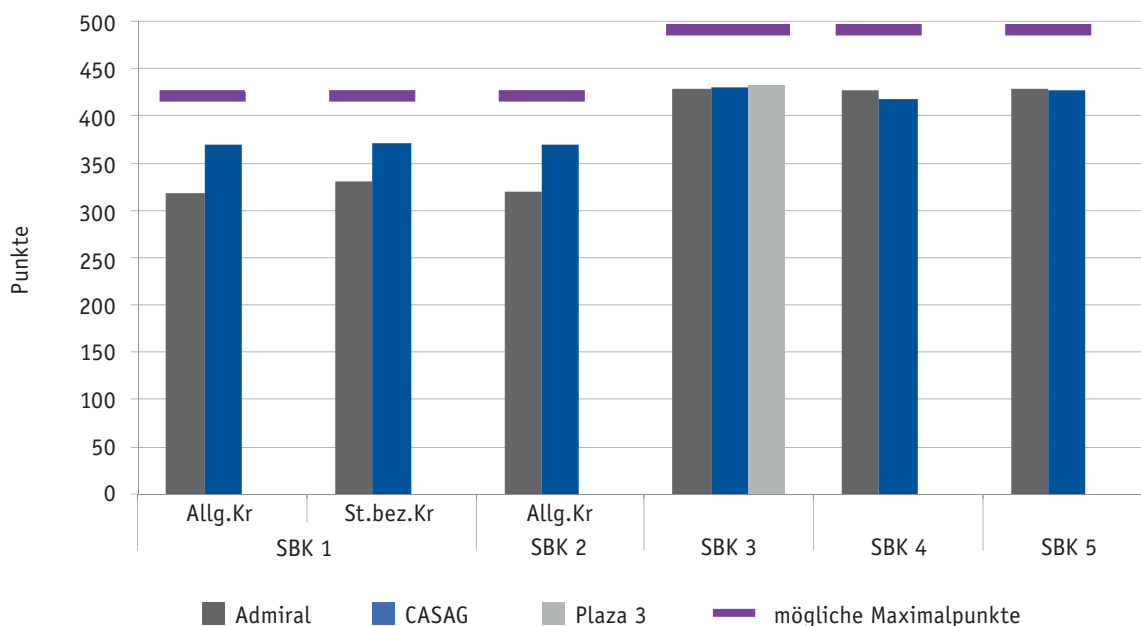
Die geringen Punkteunterschiede zwischen den Konzessionswerberinnen bei den Einzelkonzessionen waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass das BMF bei den Einzelkonzessionen

- im Unterschied zu Stadt- und Landpaket (SBK 1 und 2) weitere Konzessionswerber in den meisten Auswahlkriterien ähnlich gut oder sogar etwas besser als die Casinos Austria AG beurteilte und
- die Casinos Austria AG wegen eines Konzessionsentzugs in Argentinien (siehe TZ 26) im Auswahlkriterium „7 Betriebsinterne Aufsicht“ etwas schlechter als die Mitbewerber beurteilte.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Unterschiede zwischen Erst- und Zweitgereihten (bzw. Drittgereihten) in den fünf Spielbankenkonzessionsverfahren. Die Gewinnerinnen aller Spielbankenverfahren erreichten jeweils mehr als 85 % der Gesamtpunktezahl:

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Abbildung 4: Beurteilung der Konzessionswerberinnen für Spielbankenkonzession anhand der Auswahlkriterien (Stadtpaket SBK 1, Landpaket SBK 2, Einzelkonzessionen SBK 3–5)



Allg.Kr = allgemeine Bewertungskriterien

St.bez.Kr = standortbezogene Bewertungskriterien

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

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH (siehe auch Anhang-Tabelle 10: Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen (Bepunktung je Auswahlkriterium))

25.2 Der RH hielt fest, dass die Casinos Austria AG aufgrund langjähriger Erfahrung im Spielbankenbereich insbesondere in den ersten Verfahren Startvorteile hatte.

Bezüglich der Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) indizierte die Bewertung durch den Beirat, dass die erst- und zweitgereichten Bewerberinnen der Einzelkonzessionsverfahren gleichermaßen in der Lage waren, die Konzessionen ordnungsgemäß und den Erwartungen entsprechend zu betreiben. Der RH hielt fest, dass aufgrund des geringen Punkteabstands der Bewerberinnen bereits eine geringfügige – gleichermaßen argumentierbare – Andersbewertung in einzelnen Kriterien (z.B. Bewertung der Konzessionsprobleme in Argentinien und des Eigenkapitals – siehe genauer TZ 26, 27) zu einem anderen Ergebnis geführt hätte.

Entscheidungs-
begründungen Einzel-
konzessionen

Punkteabzug der Casinos Austria AG aufgrund der Konzessionsprobleme in Argentinien

- 26.1** (1) Die Casinos Austria AG erhielt bei den Einzelkonzessionen (SBK 3–5) unter Kriterium „7 Betriebsinterne Aufsicht“ – bei gleicher Gewichtung des Kriteriums von 30 Punkten – insgesamt 4,56 Punkte weniger als bei Stadt- und Landpaket (SBK 1–2).⁴² Der Punkteunterschied von 4,56 war bei den Konzessionen Wien Süd–West (SBK 3) und Niederösterreich 2 (SBK 5) entscheidungsrelevant.

Die Begründung für diese Bewertungsänderung in den Bescheiden des BMF für die Einzelkonzessionen war der Konzessionsentzug einer Beteiligung des Casinos Austria–Konzerns im August 2013.⁴³ Seit dem Jahr 2007 hielt die Casinos Austria AG über zwei zu 100 % in ihrem Eigentum stehende Unternehmen 60 % an einem argentinischen Glücksspielunternehmen, das die alleinige Glücksspielkonzession in der argentinischen Provinz Salta inne hatte. Von 2005 bis 2013 verhängte die zuständige Glücksspielbehörde gegen dieses Unternehmen immer wieder Strafen aufgrund von Verstößen gegen die Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche sowie gegen ordnungspolitische Normen, was letztlich zum Konzessionsentzug führte. Die Casinos Austria AG übte aufgrund des Mehrheitsanteils ihres Tochterunternehmens mittelbar einen beherrschenden Einfluss auf das betreffende Unternehmen aus. Gleichzeitig bestand eine weitgehende Personenidentität zwischen den Aufsichts- und Geschäftsführungsorganen der Casinos Austria AG und der beiden Tochterunternehmen, über welche die Beteiligung gehalten wurde.

(2) Eine systematische Erhebung von vergleichbaren Problemen bei ausländischen Glücksspielkonzessionen hatte das BMF im Zuge der Konzessionsverfahren nicht angestellt. Die Verfahrensunterlage enthielt auch keinen Punkt, der explizit die Offenlegung von Problemen bei ausländischen Glücksspielkonzessionen erfordert hätte.

- 26.2** Der RH anerkannte, dass das BMF in den Einzelkonzessionsbescheiden seine Gründe für den Punkteabzug in Zusammenhang mit den Konzessionsproblemen der Casinos Austria AG in Argentinien begründet hatte; er kritisierte allerdings, dass die Frage allfälliger Probleme mit Glücksspielkonzessionen im Ausland nicht systematisch in allen Konzessionsverfahren abgefragt worden war.

⁴² Der Beirat bewertete die Casinos Austria AG in vier von fünf Unterkriterien nicht mehr mit 89 %, wie in SBK 1–2, sondern mit 70 %.

⁴³ Der Konzessionsentzug erfolgte am 13. August 2013, den dagegen angestrebten Einspruch lehnte die zuständige Behörde am 19. November 2013 ab.

Entscheidungsgründe und Bewertungsgrundlagen der Konzessionserteilungen

Bewertung der Eigenmittel in den Einzelkonzessionsverfahren

- 27.1** (1) Der Beirat bewertete die Admiral in den Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) beim Auswahlkriterium „2 Eigenmittel“ um 1,54 Punkte besser als die Casinos Austria AG. Dies mit der Begründung, die Admiral verfüge über eine „überproportionale Kapitalausstattung“.

Als Bewertungsgrundlage zog das BMF die Bilanzen 2012 der Konzessionswerberinnen heran; danach verfügte die Admiral über ein Eigenkapital von rd. 33 Mio. EUR, die Casinos Austria AG über ein Eigenkapital von rd. 352 Mio. EUR (Stammkapital von 40 Mio. EUR plus freie Rücklagen von über 300 Mio. EUR). In den Konzessionserteilungsbescheiden führte das BMF aus, dass das Eigenkapital der Admiral im Mai 2013 um 10 Mio. EUR aufgestockt wurde und die Mutter der Admiral, die Novomatic AG, „sicherstelle“, dass der Admiral für Investitionen Mittel in der Höhe von 30 Mio. EUR zur Verfügung stünden. Weiters habe die Novomatic AG „in Aussicht gestellt“, im Bedarfsfall weitere Mittel zur Verfügung zu stellen, „sodass der Haftungsstock zu keinem Zeitpunkt angetastet werden“ müsse.

(2) Die Eigenkapitalausstattung der Casinos Austria AG belief sich in den Jahren 2012 und 2013 auf das Sieben- bis Zehnfache der Eigenkapitalausstattung der Admiral. Das Eigenkapital der Casinos Austria AG lag damit in der Größenordnung des Eigenkapitals der Novomatic AG (Muttergesellschaft der Admiral); eine rechtlich verbindliche Zuschussverpflichtung für die Admiral war nicht nachgewiesen.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass die Schlechterbewertung der Casinos Austria AG beim Kriterium Eigenmittel aus der Begründung des BMF nicht nachvollziehbar war.

Bewertungsunterschiede in den verschiedenen Spielbankenkonzessionsverfahren

- 28.1** Der Beirat bewertete einige Auswahlkriterien (und Subkriterien) in den Verfahren betreffend die Einzelkonzessionen (SBK 3–5) anders als in den (zeitlich früher abgeführten) Verfahren zu Stadt- und Landpaket (SBK 1–2), obwohl den Verfahren gleiche (gleichwertige) Sachverhalte zugrunde lagen. Dies betraf beispielsweise:

- Auswahlkriterium „1 Erfahrungen“:
Die Casinos Austria AG wurde – bei gleicher maximaler Punktezahl von 40 Punkten in allen Verfahren – beim Auswahlkriterium Erfahrungen in den Einzelkonzessionsverfahren um 1,1 Punkte schlechter beurteilt als in den Verfahren zum Stadt- und Landpaket.
- Auswahlkriterium „5 Geldwäsche und Kriminalitätsvorbeugung“:⁴⁴
Die Admiral wurde – bei gleicher maximaler Punktezahl – im Subkriterium, das den Bereich Erkennung potenzieller Ziele und Angriffspunkte innerhalb von Spielbanken behandelte, im Rahmen der Einzelkonzessionsverfahren um 1,2 Punkte besser beurteilt als bei Stadt- und Landpaket, obwohl die entsprechenden Unterlagen inhaltlich ident waren.

28.2 Der RH kritisierte, dass das BMF trotz gleicher Sachverhalte (und gleicher maximal zu vergebender Punktezahl) unterschiedliche Bewertungen bzw. Bepunktungen der Konzessionswerberinnen in den verschiedenen Verfahren vorgenommen hatte; diese Unterschiede waren aus Sicht des RH sachlich nicht gerechtfertigt.

Berichtigungs-
bescheide

29.1 In den Verfahren zur Erteilung der Einzelkonzessionen (SBK 3–5) unterliefen dem BMF bei der Bescheiderstellung Fehler, die eine Berichtigung aller drei Bescheide⁴⁵ notwendig machten. Die Berichtigungen betrafen Fehler bei der Übertragung von Evaluierungstabellen des Beirats in die Bescheide sowie Additionsfehler in den Tabellen in den Bescheiden. Im Bescheid zur Einzelkonzession Niederösterreich 2 (SBK 5) wurde im Abschlussatz im Anschluss an die Tabelle Gesamtübersicht irrtümlicherweise die zweitgereichte Konzessionswerberin als bestgeeignet bezeichnet.

29.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der hohe Zeitdruck in der Endphase der Einzelkonzessionsverfahren (SBK 3–5) zu Fehlern in den Bescheiden führte.

⁴⁴ gleiche maximale Punktezahl von 40 Punkten in allen Verfahren

⁴⁵ Bescheide des BMF vom Juli 2014

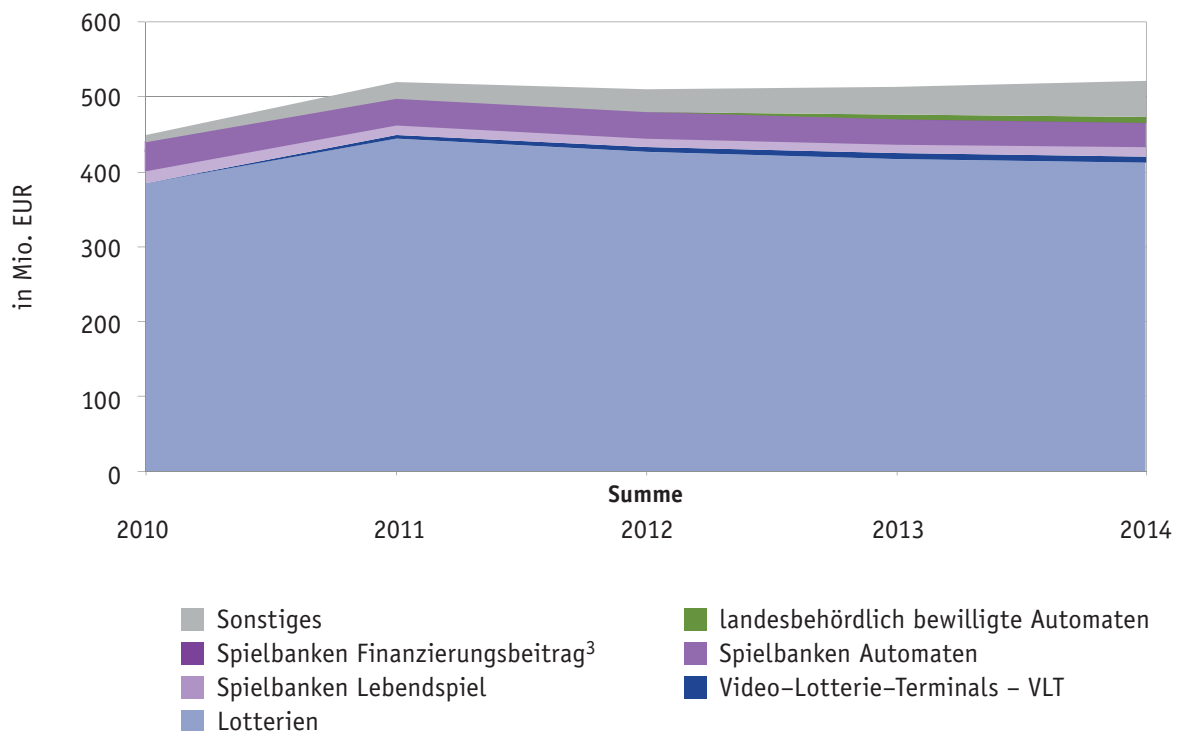
Glücksspielabgabe

Abgabenaufkommen
Lotterien und Spiel-
banken

30.1 Der Bund hob aus dem Glücksspiel verschiedene Abgaben in der Höhe von jährlich über 500 Mio. EUR (2011 bis 2014) ein.⁴⁶

Die nachstehende Abbildung zeigt, wie sich das Gesamtabgabenaufkommen des Bundes aus Glücksspielabgaben in den Jahren 2010 bis 2014 zusammensetzte (siehe auch Kenndaten):

Abbildung 5: Abgabeneinnahmen gemäß Glücksspielgesetz^{1, 2} je Steuergegenstand



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

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

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

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

⁴⁶ Darüber hinaus waren im Konzessionserteilungsverfahren Gebühren zu entrichten (§ 59a GSpG): Diese betragen 10.000 EUR für jeden Antrag auf Konzessionserteilung und 100.000 EUR für jede Erteilung einer Konzession.

In den prüfungsgegenständlichen Konzessionsverfahren wurden aus diesem Titel bisher 1,47 Mio. EUR Gebühren entrichtet (für die Anträge: 17 Anträge in 6 Verfahren x 10.000 EUR; sowie für die Konzessionserteilungen: 13 rechtskräftige Konzessionen x 100.000 EUR).

Etwa 90 % der Abgaben nach Glücksspielgesetz entfielen auf Abgabenzahlungen der beiden – bis Mitte 2015 alleinigen – Inhaberinnen von Bundesglücksspielkonzessionen, Österreichische Lotterien GmbH (in der Abbildung 5 blau) und Casinos Austria AG (in der Abbildung 5 rosa). Dabei stammen

- 81 % der Abgaben von der Österreichischen Lotterien GmbH; wobei 79 % auf die Lotterien allgemein (einschließlich elektronische Lotterien) und 2 % auf die Video-Lotterie-Terminals entfielen;
- 8 % der Abgaben von der Casinos Austria AG; wobei 6 % auf das Automatenpiel entfielen (das waren 69 % der Abgaben der Spielbanken).⁴⁷

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

Abgabensätze
Lotterien und
Spielbanken

31.1 (1) Die folgende Tabelle gibt für die Abgaben für Lotterien sowie die Abgaben für Spielbanken einen Überblick über die gesetzlichen Abgabensätze je Spielart und weist den Anteil der auf die Abgabensätze anfallenden Abgabenerträge aus:

⁴⁷

Berechnungen auf Basis des Jahres 2014

Glücksspielabgabe

Tabelle 6: Abgabensätze für Lotterien und Spielbanken (je Spielart und Abgabenarten)

Lotterien		
	Lotterien	Video-Lotterie-Terminals (VLT)
Konzessionsabgabe (§ 17 GSpG)	für – Klassenlotterie: 2 % des Einsatzes – Lotto, Toto: gestaffelt 18,5 % / 27,5 % des Einsatzes – Nummern- und Sofortlotterien: 17,5 % des Einsatzes – Zahlenlotto, Bingo und Keno: 27,5 % des Einsatzes – elektronische Lotterien: 40 % der Jahresbruttospieleinnahmen	
Glücksspielabgabe (§ 57 GSpG)	jeweils 16 % des Einsatzes; außer für elektronische Lotterien	10 % der Jahresbruttospieleinnahmen abzüglich USt
Finanzierungsbeitrag (§ 1 Abs. 4 GSpG)		1 ‰ der Jahresbruttospieleinnahmen
Landeszuschlag (§ 13a FAG)		150 % der Glücksspielabgabe
Umsatzsteuer		20 % vom Umsatz
Spielbanken		
	Lebendspiel	Automaten
Spielbankabgabe (§ 28 GSpG)	30 % der Jahresbruttospieleinnahmen	30 % der Jahresbruttospieleinnahmen minus USt
Finanzierungsbeitrag (§ 1 Abs. 4 GSpG)	1 ‰ der Jahresbruttospieleinnahmen	1 ‰ der Jahresbruttospieleinnahmen minus USt
Umsatzsteuer		20 % vom Umsatz

Anmerkungen:

- Jahresbruttospieleinnahmen = Spieleinnahmen minus ausgeschütteter Gewinn
- Die Umsatzsteuer für Bundesglücksspielkonzessionen wurde nicht automatisiert getrennt erfasst.
- Der Finanzierungsbeitrag war zur Finanzierung der Stelle für Spielerschutz zweckgebunden.
- Die Landeszuschläge zu den VLT durften 150 % der VLT-Abgaben nicht übersteigen; sie waren durch die Landesgesetzgeber festzulegen; sie wurden von der Finanzverwaltung des Bundes eingehoben und sodann an die Länder überwiesen.

Quellen: Glücksspielgesetz (Stand Juli 2015); RH

- Die höchsten Abgabensätze bestanden für die klassischen Lotteriespiele (Lotto, Toto, Nummern- und Sofortlotterien). Für diese waren Abgaben in der Höhe von mindestens 33,5 % des Einsatzes zu entrichten.⁴⁸ Für das Internetglücksspiel (im Rahmen der Lotterienkonzession) waren 40 % der Jahresbruttospieleinnahmen zu entrichten.
- Die Abgabensätze für Spielbankenspiele lagen seit der Novelle BGBl. I Nr. 73/2010 einheitlich bei 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen.

⁴⁸ Eine Ausnahme bestand nur für die Klassenlotterie, die mit 18 % des Einsatzes besteuert wurde.

- Die geringsten Abgabensätze waren mit 25 %⁴⁹ der Jahresbruttospieleinnahmen für Video-Lotterie-Terminals (im Rahmen der Lotterienkonzession) vorgesehen.

(2) Im Jahr 2010 setzte der Gesetzgeber mit der Novelle BGBl. I Nr. 73/2010 die Spielbankabgabe auf einheitlich 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen herab.

Vor der Novelle hatte die Spielbankabgabe je nach Spielart gestaffelt von 35 % bis 80 % betragen,⁵⁰ für Glücksspielautomaten 39 % der um die USt verminderten Jahresbruttospieleinnahmen.

Die Gesetzesmaterialien enthielten keine Begründung für die Verringerung des Steuersatzes.

31.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass

- Abgabensätze für die klassischen Lotteriespiele deutlich über jenen für Spielautomaten und Video-Lotterie-Terminals lagen und
- der Abgabensatz für Video-Lotterie-Terminals mit 25 % der Jahresbruttospieleinnahmen fünf Prozentpunkte unter dem Abgabensatz für Spielautomaten in Spielbanken lag (Spielbankabgabe: 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen).⁵¹

Dies hatte zur Konsequenz, dass die Österreichische Lotterien GmbH im Bereich der Video-Lotterie-Terminals 20 % ihrer Umsätze und 3 % ihrer Jahresbruttospieleinnahmen erzielte (siehe Anhang-Tabelle 11), im Bereich der Video-Lotterie-Terminals aber nur rd. 2 % der Abgaben anfielen.

⁴⁹ Für Video-Lotterie-Terminals waren eine Glücksspielabgabe von 10 % der Jahresbruttospieleinnahmen abzüglich USt und ein Landeszuschlag von 150 % der Bundesabgabe zu entrichten. In Summe belief sich die Abgabe für Video-Lotterie-Terminals damit auf 25 % der Jahresbruttospieleinnahmen abzüglich USt.

⁵⁰ für französisches Roulette, Baccarat und Baccarat chemin de fer, gestaffelt von 35 % bis 80 % der Jahresbruttospieleinnahmen, für Glücksspielautomaten von 39 % der um die USt verminderten Jahresbruttospieleinnahmen und für die sonstigen Glücksspiele in Spielbanken von 48 % der Jahresbruttospieleinnahmen

⁵¹ beide abzüglich USt

Glücksspielabgabe

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass Gründe für die Abstufung der Abgabenhöhen einerseits wie auch für die Absenkung der Abgaben für Spielbankenspiele im Jahr 2010 nicht klar erkennbar waren. Er betonte, dass kein stringenter Zusammenhang zwischen Abgabenhöhen und den unterschiedlichen Suchtpotenzialen der Glücksspiele bestand.⁵²

Der RH empfahl dem BMF, eine Adaptierung des Abgabensystems für Glücksspielabgaben unter Mitberücksichtigung von ordnungspolitischen Steuerungsgesichtspunkten wie insbesondere dem Suchtpotenzial zu erwägen.

⁵² siehe z.B. den Jahresbericht 2013 der Spielsuchthilfe, der Automaten mit rd. 85 % an erster Stelle der von den Spielern genannten problematischen Glücksspiele auswies

Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes

Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

Für zukünftige Ausschreibungen von Glücksspielkonzessionen:

(1) Bei Ausschreibungsplanungen und Paketgestaltungen wäre(n)

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

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

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

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

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

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

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

(4) Die Kriterien für die Auswahl des bestgeeigneten Konzessionswerbers wären durchgehend und stringent zu gewichten. (TZ 21)

(5) Die Erwägungen zur Gewichtung der Auswahlkriterien wären aktenmäßig offenzulegen. (TZ 21)

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

Schlussempfehlungen

(7) In der Ausschreibungsunterlage wäre(n)

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

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

In Zusammenhang mit Glücksspielabgaben:

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

Für die Beauftragung externer Beraterleistungen:

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

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

ANHANG

- Anhang-Tabelle 7:** Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)
- Anhang-Tabelle 8:** Wirtschaftliche Kenndaten der Konzessionsinhaber und bestgereihten Konzessionswerber
- Anhang-Tabelle 9:** Gewichtung der Bewertungskriterien (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)
- Anhang-Abbildung 6:** Gewichtung der Bewertungskriterien für Spielbankenkonzession (Anteil maximale Punkte je Kriterium und je Ausschreibung: Lotterien, Stadtpaket und Landpaket SBK 1–2, Einzelkonzessionen SBK 3–5)
- Anhang-Tabelle 10:** Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen (Bepunktung je Auswahlkriterium)
- Anhang-Tabelle 11:** Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart am Umsatz und an den Bruttospieleinnahmen: Lotterien
- Anhang-Tabelle 12:** Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart an den Bruttospieleinnahmen: Spielbanken

ANHANG

Anhang-Tabelle 7: Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)	
Zeitpunkt	inhaltliche Änderung
Juni 2010 – BGBl. I Nr. 37/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Anti-Geldwäsche und Terrorismusfinanzierungsbestimmungen für elektronische Lotterien
Juli 2010 – BGBl. I Nr. 54/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Konzessionserteilung aufgrund einer öffentlichen und transparenten Interessentensuche – Verschiebung der das Glücksspiel betreffenden Abgaben vom Gebührengesetz ins Glücksspielgesetz in Form der Glücksspielabgaben
August 2010 – BGBl. I Nr. 73/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Anzahl an Spielbankenkonzessionen von 12 auf 15 – räumliche Festlegungen zu den Video-Lotterie-Terminal-Outlets – Schaffung einer zusätzlichen Poker-Salon-Konzession – technische Anbindung der Glücksspielautomaten und Video-Lotterie-Terminals an die Bundesrechenzentrum GmbH – abgabenrechtliche Änderungen: <ul style="list-style-type: none"> – Absenkung der Spielbankabgabe auf einen Einheitssatz von 30 % der Jahresbruttospieleinnahmen – Neuregelung der Bundesautomaten- und Video-Lotterie-Terminal-Abgabe in Form einer Stammabgabe des Bundes und Zuschlägen der Länder von bis zu 150 % der Bundesabgabe (§ 13a FAG 2008) – Einführung des Finanzierungsbeitrags in Höhe von 1 ‰ der jeweiligen Bemessungsgrundlage (für Video-Lotterie-Terminals und Spielbanken: der Jahresbruttospieleinnahmen)
September 2010 – EuGH-Urteil Rechtssache Engelman (C-64/08)	<p>EuGH stellt fest, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verpflichtung der Inhaber von Spielbankenkonzessionen, ihren Sitz im Inland zu haben, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellt; – das Transparenzgebot einer Vergabe sämtlicher Spielbankenkonzessionen ohne Ausschreibung entgegensteht
Dezember 2010 – BGBl. I Nr. 111/2010	<ul style="list-style-type: none"> – Niederlassung in Österreich genügt als Konzessionsvoraussetzung (inländischer Sitz nicht mehr erforderlich) – eingezahltes Grund- oder Stammkapital ist im Zeitpunkt der Konzessionsbewerbung nicht durch Bilanzverluste geschmälert (steht als Haftungsstock unbelastet zur Verfügung) – Auswahlkriterien für Konzessionsvergabe festgelegt; Konzessionsvergabe an jenen Konzessionswerber, von dem die beste Ausübung der Konzession zu erwarten ist (§ 14 Abs. 2 Z 7, § 21 Abs. 2 Z 7 GSpG) – Interessentensuche für Konzessionswerber ist nach den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung durchzuführen; erfordert öffentliche Bekanntmachung des Konzessionserteilungsverfahrens – BMF kann für die Begutachtung der Interessentenbekundungen einen beratenden Beirat einrichten

Fortsetzung: Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)

Dezember 2012 – BGBl. I Nr. 112/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer Stelle für Spielerschutz • Weiterbetrieb von Konzessionen für längstens 18 Monate bei nicht fristgerechter Entscheidung über die Konzessionsanträge bzw. nachträglichem Wegfall des Konzessionsbescheides
Juni 2013 – VfGH G26/2013–11, G90/2012–14 vom 27.6.2013	VfGH hebt Bestimmung über zusätzliche Pokersalon-Konzession auf
Anfang 2014 – BGBl. I Nr. 13/2014	Schaffung von drei zusätzlichen Pokersalon-Konzessionen
Juli 2015 – Steuerreformgesetz 2015/2016 BGBl. I Nr. 118/2015	Streichung der Bestimmung über die Pokersalon-Konzessionen in § 22 GSpG

Quellen: Glücksspielgesetz und Gesetzesmaterialien; RH

ANHANG

Anhang-Tabelle 8: Wirtschaftliche Kenndaten der Konzessionsinhaber und bestgereihten Konzessionswerber				
	Eigenkapital (EK)	EK-Quote	Umsatz	Jahresüberschuss/-fehlbetrag
	in EUR	in %	in EUR	
Österreichische Lotterien GmbH				
2012	230.209.465	49	2.955.323.428	48.870.541
2013	226.181.587	50	3.049.114.286	38.972.122
2014	220.060.635	46	3.150.975.002	35.879.048
Casinos Austria AG				
2012	351.836.894	50	264.818.130	67.005.894
2013	292.498.469	44	253.931.177	- 53.738.425
2014	303.131.391	46	258.344.107	16.632.922
Admiral Casinos & Entertainment AG				
2012	33.057.123	70	2.508.307	- 4.404.760
2013	42.744.595	71	27.515.119	- 5.063.186
2014	36.722.050	53	32.750.562	- 15.851.270
Plaza 3 Entertainment Development AG¹				
2012				
2013	22.323.596	97	0	- 1.076.404
2014				

¹ Die Plaza 3 Entertainment Development AG wurde am 7. Juni 2013 gegründet.

Quellen: Rechnungsabschlüsse Konzessionsinhaber; Zusammenstellung RH

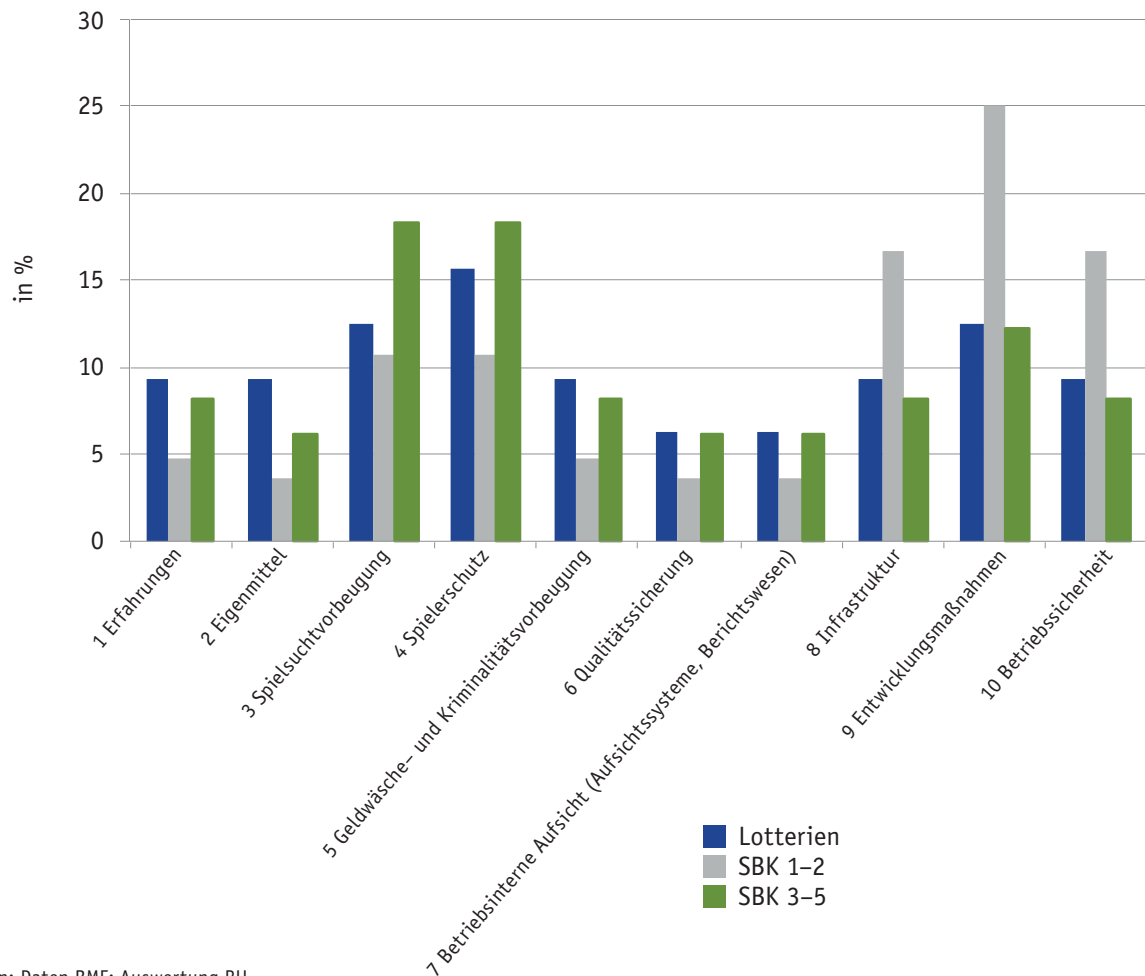
Anhang-Tabelle 9: Gewichtung der Bewertungskriterien (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)

Kriterium	Lotterien		SBK 1–2		SBK 3–5	
	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte	mögliche Bewertungspunkte	Gewichtung in % der Gesamtpunkte
1 Erfahrungen	30	9,4	40	4,8	40	8,2
2 Eigenmittel (finanzielle und wirtschaftliche Leistungskraft)	30	9,4	30	3,6	30	6,1
3 Spielsuchtvorbeugung (Mechanismen zur Erkennung von Spielsucht, Maßnahmen im Falle von potenzieller Spielsucht eines Spielteilnehmers)	40	12,5	90	10,7	90	18,4
4 Spielerschutz (Schutz der Interessen der Spielteilnehmer, Einhaltung der Altersgrenzen)	50	15,6	90	10,7	90	18,4
5 Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung	30	9,4	40	4,8	40	8,2
6 Qualitätssicherung (Prozessqualität, Zertifizierungen)	20	6,3	30	3,6	30	6,1
7 Betriebsinterne Aufsicht (Aufsichtssysteme, Berichtswesen)	20	6,3	30	3,6	30	6,1
8 Infrastruktur (geplante bzw. bereits verfügbare Infrastruktur; physische sowie organisatorische und personelle Ressourcen)	30	9,4	140	16,7	40	8,2
9 Entwicklungsmaßnahmen (attraktives Spielangebot für den österreichischen Markt; verantwortungsbewusste Vermarktung)	40	12,5	210	25,0	60	12,2
10 Betriebssicherheit (sichere, ordnungsgemäße, transparente und dauerhafte Durchführung)	30	9,4	140	16,7	40	8,2
gesamt	320		840		490	
davon:						
<i>standortbezogene Kriterien</i>						
<i>8 Infrastruktur</i>			6x20			
<i>9 Entwicklungsmaßnahmen</i>			6x30			
<i>10 Betriebssicherheit</i>			6x20			

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

ANHANG

Anhang-Abbildung 6: Gewichtung der Bewertungskriterien für Spielbankenkonzession (Anteil maximale Punkte je Kriterium und je Ausschreibung: Lotterien, Stadtpaket und Landpaket SBK 1-2, Einzelkonzessionen SBK 3-5)



Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

**Anhang-Tabelle 10: Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankkonzessionen
(Bepunktung je Auswahlkriterium)**

Kriterium	SBK 1		SBK 2		SBK 3		SBK 4		SBK 5		
	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	
Konzessionswerber	vergebene Punkte										
allgemeine Kriterien											
1 Erfahrungen	39,56	36,59	39,56	36,59	38,46	37,32	38,31	38,46	37,32	38,46	37,32
2 Eigenmittel	26,7	26,7	26,7	27,25	26,7	28,24	26,7	26,7	28,24	26,7	28,24
3 Spielsuchtvorbeugung	80,1	60,28	80,1	60,28	80,58	80,58	80,1	80,58	80,58	80,58	80,58
4 Spielerschutz	80,1	70,62	80,1	70,62	74,76	73,84	72,76	74,76	73,76	74,76	73,76
5 Geldwäsche- und Kriminalitäts- vorbeugung	35,6	31,6	35,6	31,6	35,6	34,24	35,6	35,6	34,24	35,6	34,24
6 Qualitätssicherung	23,86	20,78	23,86	20,78	27,42	27,22	27,32	27,42	27,22	27,42	27,22
7 Betriebsinterne Aufsicht	26,7	22,14	26,7	22,3	22,14	25,26	26,7	22,14	25,26	22,14	25,26
8 Infrastruktur	17,8	17,8	17,8	17,8	35,6	35,6	35,6	22,52	34,8	33,05	36,65
9 Entwicklungsmaßnahmen	20,96	16,96	20,96	16,96	53,2	49,98	53,44	53,2	49,98	53,2	49,98
10 Betriebssicherheit	17,8	15,32	17,8	15,32	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6
allgemeine Kriterien Summe	369,18	318,79	369,18	319,5	430,06	427,88	432,13	416,98	427	427,51	428,85
standortbezogene Kriterien											
8 Infrastruktur	106,8	101,55	17,80	16,54							
9 Entwicklungsmaßnahmen	157,8	128,12	26,58	21,56							
10 Betriebssicherheit	106,8	100,92	17,80	16,82							
standortbezogene Kriterien Summe	371,4	330,59	62,18	54,92							

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

ANHANG

Anhang-Tabelle 11: Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart am Umsatz und an den Bruttospieleinnahmen: Lotterien

Lotterien	Anteil am Gesamtumsatz 2014	Anteil an den Bruttospieleinnahmen 2014
	in %	
elektronische Lotterien		
• Internetplattform für Lotto, Casino und Poker	38	5
• Video-Lotterie-Terminals	20	3
Lotto „6 aus 45“, EuroMillionen	35	78
Sofortlotterien, Rubbel-Los, Brieflos	5	9
Toto, Klassenlotterie, Zahlenlotto, Bingo	2	6

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Glücksspielgesetz; Daten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel; Umsatzdaten aus Geschäftsbericht CASAG 2014; Auswertung RH

Anhang-Tabelle 12: Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart an den Bruttospieleinnahmen: Spielbanken

Spielbanken ¹	Anteil an den Bruttospiel- einnahmen Spielbanken 2014
	in %
Roulette	10
Black Jack	12
Poker	8
sonstiges Lebendspiel	2
Automatenspiel (2.010 Automaten)	69

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Für die Spielbanken lagen im Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel keine Umsatzdaten je Glücksspielart vor.

Quellen: Glücksspielgesetz; Daten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel; Auswertung RH



Bericht des Rechnungshofes

Zivildienst

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis _____	209
Tabellenverzeichnis _____	210
Abkürzungsverzeichnis _____	211

BMI
BMLVS

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Inneres
Landesverteidigung und Sport

Zivildienst

KURZFASSUNG _____	214
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	224
Rechtsgrundlagen _____	225
Der Weg zum Zivildienst _____	225
Zivildienstgesetz _____	225
Ersatzdienste im Ausland _____	228
Zivildiensteinrichtungen _____	229
Kategorien und Vergütungen _____	229
Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen _____	234
Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen _____	237

Inhalt



Organisation des Zivildienstes _____	238
Zuständigkeiten _____	238
Anerkennung der Zivildiensteinrichtungen _____	241
Kosten des Zivildienstes _____	250
Gesamtkosten des Bundes und der Länder _____	250
Aufwendungen des BMI _____	251
Ausbildungsbeitrag _____	253
Kontrolle _____	254
Vorgaben und Berichtslegung _____	254
Anzahl der Kontrollen _____	257
Dokumentation der Kontrollen _____	260
Disziplinarische Maßnahmen gegen Zivildienstleistende _____	261
Beschwerden von Zivildienstleistenden _____	262
Zivildienstserviceagentur _____	264
Aufgaben _____	264
Strategie _____	264
Räumliche Situation und IT-Anbindung _____	265
Personal _____	268
Interne Kontrollsysteme Verrechnung _____	270
Schlussempfehlungen _____	273

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Höhe des Zivildienstgeldes seit 2002 (Ausgaben bzw. Einnahmen des Bundes je Zivildienstleistenden) _____	231
Abbildung 2: Anzahl der Zivildiensterklärungen und anerkannten Zivildiensteinrichtungen 2010 bis 2014 (Stand jeweils 31.12.) _____	234
Abbildung 3: Anzahl der Einrichtungen – Entwicklung 2010 bis 2014 _____	235
Abbildung 4: Zuweisungen 2010 bis 2014 _____	235
Abbildung 5: Anteile an Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen nach Kategorien 2014 _____	236
Abbildung 6: Mit dem Zivildienst befasste Organisationen und Einrichtungen _____	239
Abbildung 7: Anteil der Einrichtungen mit Verzicht auf eine Zuweisung 2014 nach Kategorien _____	248
Abbildung 8: Verrechnungsablauf des Zivildienstgeldes _____	271

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gegenüberstellung Auslandsdienste des BMI und des BMASK _____	228
Tabelle 2:	Kategorien und Vergütungen _____	230
Tabelle 3:	Aufgaben der mit der Administration des Zivildienstes befassten Stellen _____	240
Tabelle 4:	Gesamtkosten Zivildienst Bund und Länder 2014 _____	250
Tabelle 5:	Aufwand 2010 bis 2014 _____	251
Tabelle 6:	Betriebs- und Sachaufwand 2014 _____	252
Tabelle 7:	Berichte und Kontrollen der Bundes- länder 2011 – 2013 _____	257
Tabelle 8:	Personalstand Zivildienstserviceagentur in den Jahren 2010 bis 2014; Stand jeweils zum 1. Jänner _____	268

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BlgNr	Beilagennummer
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BRZ	Bundesrechenzentrum GmbH
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
ff.	folgende (Seite(n))
Ges.m.b.H.	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzesperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
IKS	Internes Kontrollsystem
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnologie
lt.	laut
m ²	Quadratmeter
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
PC	Personal Computer

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZDG	Zivildienstgesetz
ZDV	IT-Programm Zivildienst-Verrechnung

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Landesverteidigung und Sport

Zivildienst

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Zivildienstserviceagentur, des Zusammenwirkens der beteiligten Einrichtungen, der Auswahl und Qualitätskontrolle der Trägerorganisationen, der Transparenz der Abrechnung durch die Zivildienstserviceagentur sowie die Ermittlung und Darstellung der Kosten bei den befassten öffentlichen Stellen und das Aufzeigen allfälliger Effizienzsteigerungspotenziale. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen

Der Weg zum Zivildienst

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

Zivildienstgesetz

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

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

an den Landeshauptmann¹, die Arbeitsmarktneutralität bereits im Zuge der Anerkennung einer Einrichtung zu berücksichtigen, gab es nicht. (TZ 4)

Ersatzdienste im Ausland

Das ZDG unterschied zwischen zwei Diensten, die im Ausland erbracht und auf den Zivildienst angerechnet werden konnten. Den Gedenk-, Friedens- und Sozialdienst im Ausland gemäß § 12c Zivildienstgesetz sowie das freiwillige Sozialjahr und das freiwillige Umweltschutzjahr des BMASK konnten auch Frauen absolvieren, während der beim BMI angesiedelte Auslandsdienst gemäß § 12b Zivildienstgesetz nur Männern vorbehalten war. In der Zielsetzung der beiden Auslandsdienste bestanden Parallelen. Die Administration dieser sehr ähnlichen Dienste in zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten führte zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. (TZ 5)

Zivildienst- einrichtungen

Kategorien und Vergütungen

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

Die Einrichtungen aller Kategorien wendeten für Zivildienstleistende rd. 400 EUR/Monat (Grundvergütung 307,50 EUR, Kranken- und Unfallversicherung 92,69 EUR) auf. Zusätzlich sorgten die Einrichtungen für Ausbildung, Verpflegung, Dienstkleidung sowie erforderlichenfalls für Unterkunft. Einrichtungen der Kategorie 1 erhielten zur Zeit der Gebarungüberprüfung 600 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund, Einrichtungen der Kategorie 2 erhielten 410 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund und Einrichtungen der Kategorie 3 hatten 130 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat an den Bund zu entrichten. Die über den Personalaufwand von rd. 400 EUR/Monat hinausgehenden Zahlungen waren als Subvention dieser Einrichtungen zu betrachten. Die Ausgaben des Bundes für das über 400 EUR hinausgehende Zivildienstgeld

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

Kurzfassung

beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 11 Mio. EUR (rd. 23 %) bzw. etwa ein Fünftel des insgesamt ausgezahlten Zivildienstgeldes. (TZ 6)

Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen

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

Die Einrichtungen der Kategorie 1 erhielten bei einem 4 %igen Anteil aller anerkannten Einrichtungen 45 % der zugewiesenen Zivildienstleistenden und – wegen des deutlich höheren Zivildienstgeldes – mit 66 % zwei Drittel der von der Zivildienstserviceagentur ausbezahlten Gelder. Der überproportional hohe Anteil an Zuweisungen in der Kategorie 1 war darauf zurückzuführen, dass einzelne Rechtsträger über mehrere Einrichtungen und Einsatzstellen verfügten, für die teilweise mehrere hundert Zivildienstplätze genehmigt waren. Im Jahr 2014 erhielt bspw. das Österreichische Rote Kreuz bundesweit für alle Einrichtungen und Einsatzstellen 4.400 Zivildienstleistende² zugewiesen. (TZ 7)

Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen

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

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

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

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

Organisation des Zivildienstes

Zuständigkeiten

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

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

Anerkennung der Zivildienst-Einrichtungen

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

Kurzfassung

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

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

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

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

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

**Kosten des
Zivildienstes****Gesamtkosten des Bundes und der Länder**

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

Aufwendungen des BMI

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

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

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

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

Kurzfassung

Ausbildungsbeitrag

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

Kontrolle

Vorgaben und Berichtslegung

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

Anzahl der Kontrollen

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

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

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

Dokumentation der Kontrollen

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

Disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende

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

Beschwerden von Zivildienstleistenden

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

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

Kurzfassung

Zivildienstservice-agentur

Aufgaben

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

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

Strategie

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

Räumliche Situation und IT–Anbindung

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

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

Personal

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

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

Interne Kontrollsysteme Verrechnung

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

Kenndaten zum Zivildienst						
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.; Zivildienstgesetz, BGBl. Nr. 679/1986 i.d.g.F.					
Detailbudget Zivildienst						
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderungen von 2010 bis 2014
	in EUR					in %
Gesamtaufwand	59.449.799,22	57.138.747,28	57.079.127,73	58.972.113,59	59.771.957,76	0,54
davon						
<i>Personalaufwand</i>	<i>1.153.358,75</i>	<i>1.221.658,13</i>	<i>1.275.302,07</i>	<i>1.683.488,63</i>	<i>1.718.772,00</i>	<i>49,02</i>
Entwicklung Einrichtungen, Zivildienststerklärungen und Zuweisungen						
	Anzahl					in %
Einrichtungen	1.196	1.250	1.298	1.348	1.417	18,48
Zivildienststerklärungen	13.817	14.841	14.964	15.694	16.957	22,73
Zuweisungen	12.981	13.510	13.869	14.256	13.980	7,70

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2015 die Gebarung des BMI und des BMLVS hinsichtlich des Zivildienstes. Erhebungen erfolgten auch im BMASK und – insbesondere hinsichtlich der Genehmigung von Einrichtungen und deren Kontrolle – auch in den Bundesländern Oberösterreich und Salzburg.

Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung

- der Aufgabenerfüllung der Zivildienstserviceagentur,
- des Zusammenwirkens der beteiligten Einrichtungen,
- der Auswahl und Qualitätskontrolle der Trägerorganisationen,
- der Transparenz der Abrechnung durch die Zivildienstserviceagentur,

sowie die Ermittlung und Darstellung der Kosten bei den befassten öffentlichen Stellen und das Aufzeigen allfälliger Effizienzsteigerungspotenziale.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014.

Zu dem im November 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI sowie die Bundesländer Oberösterreich und Salzburg im Februar 2016 Stellung. Das BMLVS teilte im Jänner 2016 mit, das Prüfungsergebnis des RH zur Kenntnis zu nehmen. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2016.

Rechtsgrundlagen

Der Weg zum Zivildienst

- 2 Gemäß Art. 9a Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)⁴ war jeder männliche österreichische Staatsbürger wehrpflichtig. Wer von der Stellungskommission zum Wehrdienst tauglich befunden wurde und die Erfüllung der Wehrpflicht aus Gewissensgründen verweigerte, war verpflichtet, einen Ersatzdienst, den sogenannten Zivildienst, zu leisten.⁵ Voraussetzung war die rechtzeitige Abgabe einer bedingungs- und mängelfreien Zivildiensterklärung. Diese war bei der Stellungskommission oder beim Militärkommando abzugeben.

Nach Abgabe der Zivildiensterklärung erließ die Zivildienstserviceagentur⁶ den Bescheid über die Feststellung der Zivildienstpflicht. In der Folge wies die Zivildienstserviceagentur die Zivildienstleistenden nach Maßgabe an vorhandenen Plätzen, persönlicher Eignung und Erfordernissen des Zivildienstes einer Zivildiensteinrichtung zu.

Der Zivildienst dauerte zur Zeit der Gebarungüberprüfung neun Monate und war ohne Unterbrechung zu absolvieren.

Zivildienstgesetz

Allgemeines

- 3 Die rechtlichen Grundlagen für den Zivildienst bildeten das Zivildienstgesetz (ZDG)⁷ sowie dazu erlassene Verordnungen⁸.

Das ZDG regelte unter anderem die Organisation der Zivildienstserviceagentur, den ordentlichen und außerordentlichen Zivildienst, Rechte und Pflichten der Zivildienstleistenden, Pflichten der Zivildiensteinrichtungen sowie die behördliche Überwachung.

⁴ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

⁵ Art. 9a Abs. 4 B-VG und § 1 ZDG (Verfassungsbestimmung)

⁶ Die Zivildienstserviceagentur erledigte als dem Bundesminister für Inneres unterstehende Bundesbehörde die Aufgaben der Zivildienstverwaltung auf Bundesebene.

⁷ BGBl. Nr. 679/1986

⁸ wie bspw. Verpflegungsverordnung, Dienstzeitverordnung

Rechtsgrundlagen

Die letzte Novelle des ZDG trat am 1. Oktober 2013 in Kraft. Wesentliche Eckpunkte der Novelle⁹ waren u.a.:

- Qualifizierter Einsatz von Zivildienstleistenden mit entsprechender Berufsberechtigung,
- Kompetenzbilanz mit Ende des Zivildienstes,
- Anrechnung eines Freiwilligen Sozialen Jahres, Freiwilligen Umweltschutzjahres, Gedenk-, Friedens- und Sozialdienstes im Ausland (siehe TZ 5) sowie
- Gewährung eines Ausbildungsbeitrags (siehe TZ 16).

Arbeitsmarktneutralität

- 4.1** Gemäß § 8 Abs. 6 ZDG hatte die Zivildienstserviceagentur bei der Zuweisung der Zivildienstleistenden darauf Bedacht zu nehmen, dass durch die Zuweisung weder bestehende Arbeitsplätze bei den Einrichtungen gefährdet würden noch Arbeitsuchenden das Finden geeigneter Arbeitsplätze erschwert würde. Eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung oder eine sonstige Vorgabe des BMI an den Landeshauptmann¹⁰, die Arbeitsmarktneutralität vor Anerkennung einer Einrichtung zu berücksichtigen, gab es nicht.

Die von der Wirtschaftsuniversität Wien im Zuge der Wehrpflichtdiskussion erstellte und vom BMI in Auftrag gegebene Studie „Der gesellschaftliche und ökonomische Nutzen des Zivildienstes in Österreich“ aus dem Jahr 2012 kam zu dem Ergebnis, dass der Zivildienst in Österreich nicht arbeitsmarktneutral sei und Arbeitskräfte ersetzte. Die Studie zog Daten zum Zivildienst, zur Arbeitsmarktsituation und dem Erwerbseinkommen als Basis für die Bewertung des Zivildienstes heran und führte an, dass rd. 4.600 Vollzeitarbeitskräfte durch Zivildienstleistende und ehrenamtlich tätige ehemalige Zivildienstleistende ersetzt würden.

Nachdem die öffentliche Hand die Zivildiensteinrichtungen überwiegend direkt oder indirekt finanzierte, wären unter der Voraussetzung der Abschaffung des Zivildienstes laut Studie zusätzliche Kosten für die Einrichtungen entstanden. Der überwiegende Teil der bisher von den Zivildienstleistenden erbrachten Tätigkeiten müsste in der Folge

⁹ BGBl. I Nr. 163/2013

¹⁰ zuständig für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen sind die Landeshauptleute in mittelbarer Bundesverwaltung

von hauptberuflichen und ehrenamtlichen Personen übernommen werden, allerdings wäre zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie (2010) nicht genügend ausgebildetes Personal verfügbar gewesen.

- 4.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Zivildienst gemäß der vom BMI in Auftrag gegebenen Studie in einigen Bereichen (insbesondere Rettungswesen) in einem Spannungsverhältnis zu der gesetzlich normierten Arbeitsmarktneutralität stand.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes erst von der Zivildienstserviceagentur bei der Zuweisung der Zivildienstleistenden zu prüfen war, nicht aber schon bei der Anerkennung einer Einrichtung zu berücksichtigen war.

Der RH empfahl dem BMI, Vorgaben an die Landeshauptleute zu erlassen, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes bereits im Zuge des Anerkennungsverfahrens von Einrichtungen geprüft wird.

- 4.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI hätte eine Umsetzung der Empfehlung des RH legislativ zu erfolgen. Denkbar sei, in § 4 ZDG vorzusehen, dass der Landeshauptmann im Zuge des Anerkennungsverfahrens zu prüfen habe, ob durch die Anerkennung einer bestimmten Einrichtung sowie bei jeder Änderung eines bereits bestehenden Bescheids Arbeitsplätze gefährdet würden oder die Arbeitsplatzsuche nicht erschwert würde.*

(2) Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, Vorgaben des BMI für die Prüfung der Arbeitsmarktneutralität im Zuge des Anerkennungsverfahrens im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu begrüßen. Für manche Einrichtungen bestünden zwar konkrete gesetzliche Vorgaben für eine qualifizierte personelle und räumliche Ausstattung, eine Aussage zur Arbeitsmarktneutralität sei aber auch in diesen Fällen schwierig. Das Land Salzburg regte weiters an, für diese Frage gesetzlich zwingend eine begutachtende Stelle einzuführen (eine Kommission bei der Zivildienstserviceagentur, das AMS etc.).

- 4.4 Der RH nahm den Vorschlag des BMI zur Kenntnis und verwies auf seine Empfehlung sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes bereits im Zuge des Anerkennungsverfahrens von Einrichtungen geprüft wird.

Rechtsgrundlagen

Ersatzdienste im Ausland

5.1 Das ZDG unterschied zwischen zwei Diensten, die im Ausland erbracht und auf den Zivildienst angerechnet werden konnten. Dies waren einjährige Gedenk-, Friedens- und Sozialdienste im Ausland gemäß § 12b ZDG¹¹ und gemäß § 12c ZDG¹¹. Für die Abwicklung des Auslandsdienstes gemäß § 12b ZDG war das BMI zuständig, für den gemäß § 12c ZDG das BMASK. Diese Dienste waren kein Zivildienst im herkömmlichen Sinn, da ein hoheitlicher Wehersatzdienst nur auf österreichischem Staatsgebiet geleistet werden konnte, sondern quasi ein Ersatz zum Wehersatzdienst.

Tabelle 1: Gegenüberstellung Auslandsdienste des BMI und des BMASK

	BMI	BMASK
Rechtsgrundlagen	§ 12b ZDG	§ 12c ZDG, Freiwilligengesetz
mögliche Teilnehmer	nur Männer	Frauen und Männer
Teilnehmeranzahl	rd. 110 pro Jahr	bisher keine
anrechenbar seit	1. Jänner 1992 ¹	1. Oktober 2013
Dauer	mindestens 12 Monate	mindestens 12 Monate
Trägerorganisationen/ Voraussetzungen	Sitz in Österreich, nicht auf Gewinn gerichtet, Einsatz muss den Interessen der Republik Österreich dienen	Qualitätskriterien, u.a. fachliche und wirtschaftliche Voraussetzungen, Erfahrungen im Freiwilligenmanagement, ausreichendes und qualifiziertes Betreuungspersonal, Bildungsprogramm etc.
Kosten	Förderverein; zwischen 2010–2014 zwischen 648.000 und 800.000 EUR (Einzelförderung pro Auslandsdiener zwischen 8.100 und 10.000 EUR)	Anerkennungsfonds für Freiwilliges Engagement; Förderung maximal 15.000 EUR (maximal 1.000 EUR pro natürlicher Person)
Leistungen	kranken- und unfallversichert (darüber hinaus kein Anspruch auf finanzielle Vergütung)	kranken-, unfall- und pensionsversichert, zuzüglich Taschengeld von mind. 50 % und maximal 100 % der Geringfügigkeitsgrenze ²
Rechtsbeziehung	privatrechtlicher Vertrag zwischen Auslandsdiener und Träger	privatrechtlicher Vertrag zwischen Auslandsdiener und Träger

¹ ZDG-Novelle 1991 (BGBl. 1991/675)

² Im Jahr 2015 lag die Geringfügigkeitsgrenze bei 405,98 EUR monatlich.

Quellen: BMI; BMASK; RH

Die beiden Dienste, die im Ausland erbracht werden konnten, wiesen hinsichtlich ihrer Zielsetzungen Parallelen auf, unterlagen aber unterschiedlichen Bedingungen, da sie sich auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen stützten. So führten bspw. beide Ressorts ein Anerkennungsverfahren der Trägerorganisationen aufgrund der unterschiedlichen Grundlagen durch.

¹¹ Verfassungsbestimmung

Ziele beider Auslandsdienste waren insbesondere Persönlichkeitsentwicklung der Teilnehmer, Stärkung sozialer Kompetenzen und die Förderung von sozialem Engagement sowie die Förderung des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus und die damit zusammenhängende Bewusstseinsbildungs- und Aufklärungsarbeit.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass Parallelen insbesondere in der Zielsetzung zwischen dem Auslandsdienst des BMI gemäß § 12b ZDG und dem des BMASK gemäß § 12c ZDG bestanden. Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum die Administration dieser Dienste in zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt war, da dies zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führte.

Der RH würdigte positiv, dass den Gedenk-, Friedens- und Sozialdienst im Ausland nach § 12c ZDG, sowie das freiwillige Sozialjahr und das freiwillige Umweltschutzjahr des BMASK auch Frauen absolvieren konnten, während der beim BMI angesiedelte Auslandsdienst nach § 12b ZDG nur Männern vorbehalten war.

Zur Verwaltungsvereinfachung empfahl der RH dem BMI, im Bereich der auf den Zivildienst anrechenbaren Dienste im Ausland verstärkt Synergien mit dem BMASK zu nutzen und eine Zusammenführung der beiden im Ausland zu erbringenden Dienstarten in Betracht zu ziehen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei mit den Novellen zum Zivildienstgesetz (BGBl. I Nr. 146/2015) und zum Freiwilligengesetz (BGBl. I Nr. 144/2015) die Empfehlung des Rechnungshofes umgesetzt worden.*

Zivildiensteinrichtungen

Kategorien und Vergütungen

- 6.1 (1) Das ZDG gab vor, in welchen Einrichtungen der Zivildienst abzu- leisten war.¹² Der Landeshauptmann (in mittelbarer Bundesverwaltung) erkannte die Einrichtungen mit Bescheid an. Die Einrichtungen gliederten sich in drei unterschiedliche Kategorien, festgelegt in den Anerkennungsbescheiden (Zuordnung zu § 28 Abs. 2, 3 und 4 ZDG). Je nachdem, in welcher Kategorie eine Einrichtung tätig war, bekam diese eine Abgeltung vom Bund oder musste eine Vergütung an den Bund leisten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung existierten folgende Kategorien:

¹² § 4 ZDG

Zivildienstleistungen

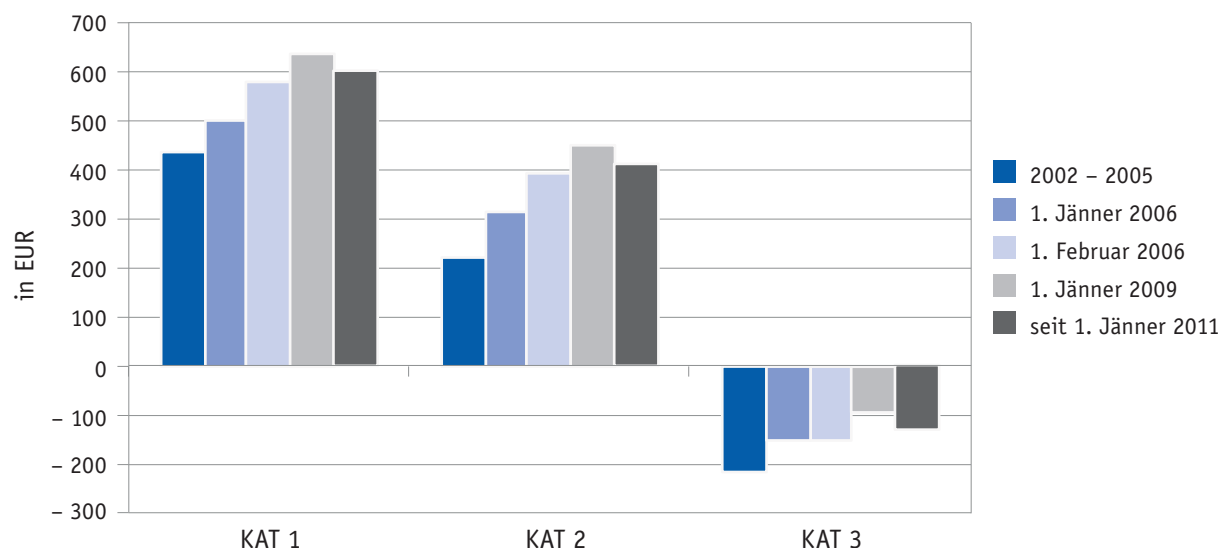
Tabelle 2: Kategorien und Vergütungen			
	Kategorie 1	Kategorie 2	Kategorie 3
Aufgabenbereich	Rettungswesen Katastrophenhilfe	Sozialhilfe Behindertenhilfe Altenbetreuung Krankenbetreuung außerhalb von Krankenanstalten Betreuung von Drogen- abhängigen Betreuung von Vertriebenen, Asylwerbern, Flüchtlingen und Menschen in Schubhaft	Krankenanstalten Gesundheitsvorsorge Justizanstalten inländische Gedenkstätten Vorsorge für die öffentliche Sicherheit und Sicherheit im Straßenverkehr zivile Landesverteidigung Umweltschutz Jugendarbeit Kinderbetreuung und Integration oder Beratung Fremder Einrichtungen einer Gebietskörperschaft (Bund, Land, Gemeinde) oder eines Rechtsträgers, den eine Gebietskörperschaft durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrschte
davon ausgenommen	Einrichtungen einer Gebietskörperschaft (Bund, Land, Gemeinde) oder eines Rechtsträgers, den eine Gebietskörperschaft durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrschte	Einrichtungen einer Gebietskörperschaft oder eines Rechtsträgers, den eine Gebietskörperschaft beherrschte	
Kostenersatz bzw. Zahlung pro Zivildienstleistendem und Monat	Kostenersatz 600 EUR	Kostenersatz 410 EUR	Zahlung 130 EUR an den Bund
Sonstiges	können gemäß § 8 Abs. 1 ZDG bei Zuweisung bevor- zugt werden	können gemäß § 8 Abs. 1 ZDG bei Zuweisung bevor- zugt werden	

Quelle: RH

(2) Die drei Kategorien waren mit der ZDG–Novelle 2001 eingeführt worden.¹³ Weder aus den Materialien zu den Gesetzesnovellen noch über Nachfrage beim BMI konnte der RH feststellen, warum der Gesetzgeber die drei Kategorien in dieser Form eingeführt hatte und welche Erwägungen der Festlegung der unterschiedlichen Vergütungshöhen zugrunde lagen. Die Höhe der vom Bund bzw. von den Einrichtungen zu leistenden Beträge (Zivildienstgeld) war seither mehrfach verändert worden:

¹³ zuvor gab es 55 unterschiedliche Vergütungsformen

Abbildung 1: Entwicklung der Höhe des Zivildienstgeldes seit 2002 (Ausgaben bzw. Einnahmen des Bundes je Zivildienstleistenden)



Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

(3) Die Einrichtungen aller Kategorien wendeten für Zivildienstleistende rd. 400 EUR/Monat (Grundvergütung 307,50 EUR, Kranken- und Unfallversicherung 92,69 EUR) auf. Zusätzlich sorgten die Einrichtungen für Ausbildung, Verpflegung, Dienstkleidung sowie erforderlichenfalls für Unterkunft.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurde den Einrichtungen der Kategorie 1 und 2 nicht nur der Aufwand für die Grundvergütung sowie die Kranken- und Unfallversicherung der Zivildienstleistenden abgegolten, sondern es standen darüber hinaus den Einrichtungen der Kategorie 1 pro Zivildienstleistendem und Monat rd. 200 EUR¹⁴ – im Wesentlichen zur Abdeckung der Kosten für Ausbildung, Verpflegung und Dienstkleidung – zur Verfügung. Bei Einrichtungen der Kategorie 2 belief sich der Betrag für die Abdeckung der beschriebenen Kostenarten auf rd. 10 EUR.

¹⁴ 600 EUR Zivildienstgeld minus Grundvergütung 307,50 EUR minus Sozialversicherungsbeitrag 92,69 EUR = 199,81 EUR

Zivildienstleistungen

(4) Die Ausgaben des Bundes für das über 400 EUR (unmittelbare Aufwendungen für Zivildienstleistende) hinausgehende Zivildienstgeld beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 11 Mio. EUR (rd. 23 %) bzw. etwa ein Fünftel des insgesamt ausgezahlten Zivildienstgeldes.

- 6.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Gründe für die Einführung der unterschiedlichen Kategorien für die Rechtsträger des Zivildienstes und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes weder aus den Gesetzesmaterialien noch aus den Unterlagen des BMI nachvollziehbar waren.

Der RH wies darauf hin, dass der Anteil am Zivildienstgeld, der über die unmittelbaren Aufwendungen für Zivildienstleistende von 400 EUR/Monat hinausging, als Subvention des Bundes für Einrichtungen der Kategorie 1 und – in deutlich geringerem Ausmaß – auch der Kategorie 2 anzusehen war.

Der RH empfahl dem BMI, eine Evaluierung der Kategorisierung sowie der Höhe der an die bzw. von den Einrichtungen zu zahlenden Vergütungen durchzuführen; aus Gründen der Transparenz empfahl er eine Trennung zwischen einer aus der Abwicklung des Zivildienstes begründeten Abgeltung von Leistungen und einer aus gesellschafts- und sozialpolitischen Gründen erwünschten Förderung von Einrichtungen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMI ergebe sich die Systematik des § 28 ZDG, der die Kategorien und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes regelt, aus dessen historischer Entstehung. Bereits in der Stammfassung des Zivildienstgesetzes, BGBl. Nr. 187/1974, wäre gemäß § 41 bei der Leistung einer angemessenen Vergütung durch den Rechtsträger der Einrichtung an den Bund „der Wert zu berücksichtigen, den die Dienstleistung für den Rechtsträger hat“. Hierzu sei die Leistung des Zivildienstpflichtigen mit der Leistung eines Beschäftigten gleicher Ausbildung zu vergleichen. Die konkreten gegenseitigen finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und dem Rechtsträger seien durch Verträge nach bürgerlichem Recht zu regeln. Ein Blick auf diese Rechtslage zeige, dass bereits der historische Gesetzgeber bei der Einführung des Zivildienstes im Jahr 1974 ursprünglich unterschiedliche Vergütungsmodalitäten normiert hatte.*

Es sei die Absicht des Gesetzgebers gewesen, diese Grundsätze der Vergütung von Zivildienstleistenden bei der Wiederverlautbarung des Zivildienstgesetzes im Jahr 1986 unverändert zu übernehmen (BGBl. Nr. 679/1986).

Mit der ZDG–Novelle 1988, BGBl. Nr. 598/1988, sei § 41 ZDG dahingehend ergänzt worden, dass der Bundesminister für Inneres durch Verordnung Grundsätze habe festlegen können, nach denen bei der Bestimmung der Höhe der Vergütung vorzugehen sei. Daraufhin sei die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Grundsätze für Vergütungen nach § 41 des Zivildienstgesetzes 1986 (GrVeRe–V) erlassen worden, die in § 1 Umstände festgelegt habe, die bei der Bestimmung der Höhe der Vergütung zu berücksichtigen gewesen wären.

So sei beispielsweise in Z.3 „der Umstand, dass die vom Zivildienstleistenden bei der Einrichtung zu erbringenden Tätigkeiten nicht nur schlechthin, sondern darüber hinaus nach der Art der Einrichtung, in der der Zivildienstpflichtige die Dienstleistung zu erbringen hat, in besonderem Maße dem öffentlichen Wohl dienen, wie Dienstleistungen in Krankenanstalten, im Rettungswesen, in der Sozial–und Behindertenhilfe, der Altenbetreuung und der Krankenpflege und bei der Betreuung von Drogenabhängigen, Asylwerbern und Flüchtlingen“ als ein zu berücksichtigendes Kriterium normiert worden.

Ausgehend von dieser historischen Entwicklung des Vergütungssystems von Zivildienstleistenden sei es die Intention des Gesetzgebers gewesen, mit der Einführung des § 28 ZDG durch die ZDG–Novelle 2001 inhaltlich an die gewachsenen Grundsätze anzuknüpfen. Resümierend könne festgehalten werden, dass, wie der Rechtslagenvergleich zeige, die Kategorien und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes auf dem Willen des Gesetzgebers basierten und dieser – im Rahmen seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraums – auf eine tief verwurzelte Systematik zurückgegriffen habe.

Zudem habe auch der VfGH im Erkenntnis B992/02 ausgeführt, dass bei Versagung der Anerkennung einer Zivildiensteinrichtung als begünstigter Rechtsträger (§ 28, Abs. 3 ZDG) „keine Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte erfolgt, weil eine Differenzierung im Rahmen des rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers liege“.

- 6.4 Der RH entgegnete dem BMI, dass gerade deswegen, weil die Gründe für die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung nach Kategorien und Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes nicht mehr eruierbar sind und der eigentliche Wille des Gesetzgebers nicht mehr nachvollziehbar ist, eine Evaluierung der derzeitigen Rechtslage erforderlich wäre.

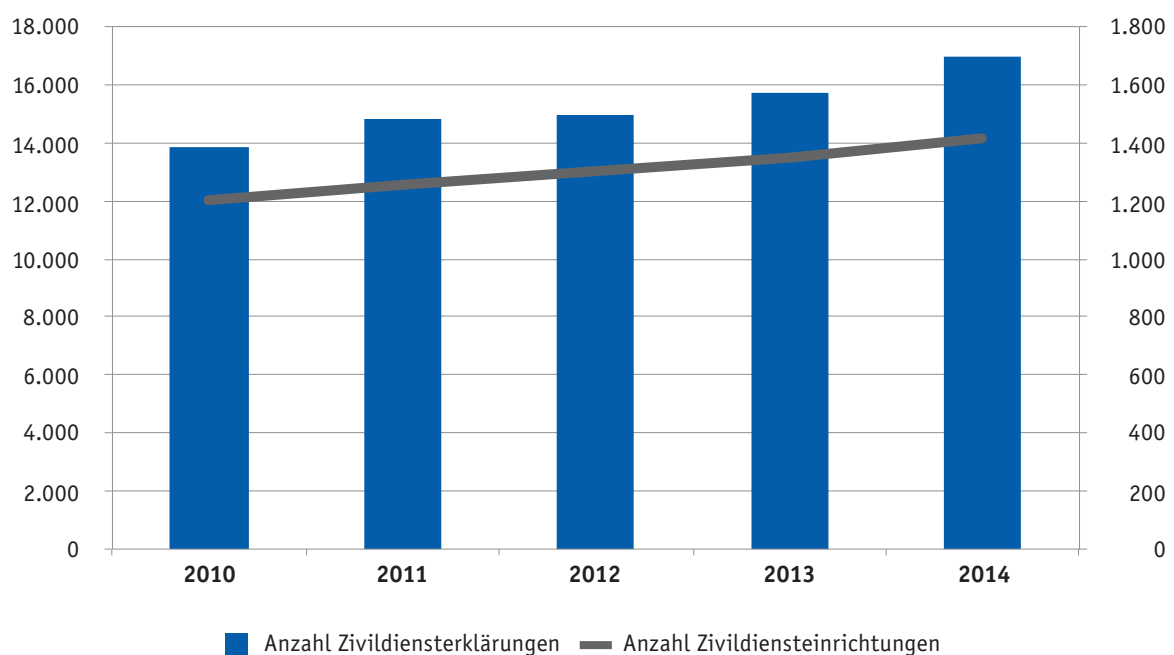
Zivildienstleistungen

Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen

7.1 (1) In den vergangenen Jahren erhöhte sich sowohl die Anzahl der Zivildienstleistungen als auch der anerkannten Einrichtungen stetig.

Im Prüfungszeitraum entwickelten sich die Zahlen wie folgt:

Abbildung 2: Anzahl der Zivildienstleistungen und anerkannten Zivildienstleistungen 2010 bis 2014 (Stand jeweils 31.12.)



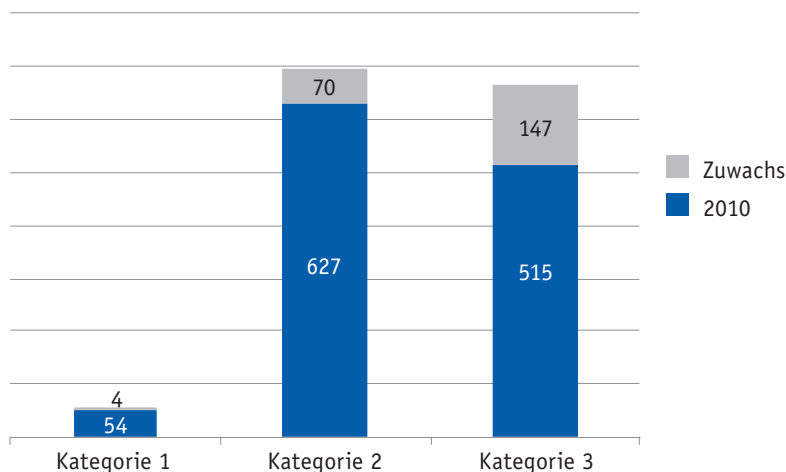
Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Die Anzahl der Zivildienstleistungen stieg seit dem Jahr 2000 um 91 % (von 8.859 auf 16.957) im Jahr 2014. Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich in diesem Zeitraum um 75 % (von 810 im Jahr 2000 um 75 % auf 1.417 im Jahr 2014).

Auch im Prüfungszeitraum stieg die Zahl der Zivildienstleistungen und Einrichtungen weiter an: Die Anzahl der Zivildienstleistungen stieg von 13.817 (2010) um 22,7 % auf 16.957 (2014). Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich im selben Zeitraum von 1.196 (2010) um 18,5 % auf 1.417 (31. Dezember 2014).

(2) Die Zunahme der Anzahl der Einrichtungen im Prüfungszeitraum verteilte sich auf die Kategorien wie folgt:

Abbildung 3: Anzahl der Einrichtungen – Entwicklung 2010 bis 2014

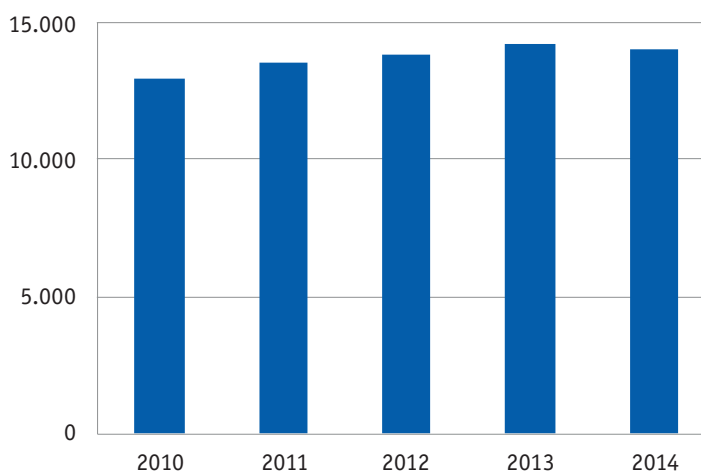


Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Österreichweit betrachtet war die Steigerung bei Einrichtungen der Kategorie 3 am höchsten. In dieser Kategorie betrug der Anstieg 29 % (147 Einrichtungen).

(3) Die Entwicklung der Zuweisungen stellte sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Abbildung 4: Zuweisungen 2010 bis 2014

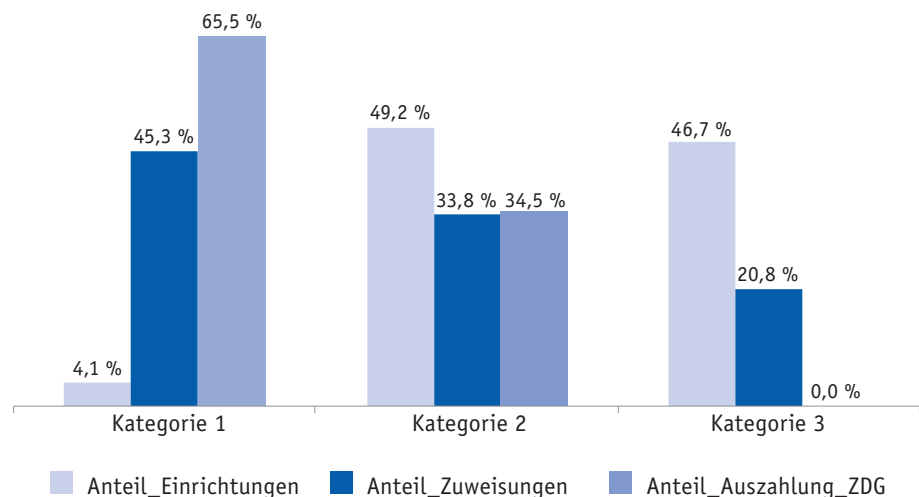


Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Zivildienstleistungen

Ähnlich dem Anstieg der Anzahl der Zivildienstleistungen hatte sich die Anzahl der Zuweisungen seit dem Jahr 2000 von 6.923 auf 13.980 im Jahr 2014 mehr als verdoppelt. Im Prüfungszeitraum erhöhte sich die Anzahl der Zuweisungen – verglichen mit den letzten 15 Jahren – weniger stark, nämlich von 12.981 (2010) um 7,7 % auf 13.980 (2014). Der Anteil der Zuweisungen und Auszahlungen für die Zivildienstleistungen war je Kategorie der Einrichtung sehr unterschiedlich und stellte sich zum 31. Dezember 2014 wie folgt dar:

Abbildung 5: Anteile an Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen nach Kategorien 2014



Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

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

Der überproportional hohe Anteil an Zuweisungen in der Kategorie 1 war darauf zurückzuführen, dass einzelne Rechtsträger über mehrere Einrichtungen und Einsatzstellen verfügten, für die teilweise mehrere hundert Zivildienstplätze genehmigt waren. Im Jahr 2014 erhielt bspw. das Österreichische Rote Kreuz bundesweit für alle Einrichtungen und Einsatzstellen 4.400 Zivildienstleistende¹⁵ zugewiesen.

¹⁵ rd. 70 % der Zuweisungen der Kategorie 1 bzw. 31 % aller Zuweisungen im Jahr 2014

Die Kategorie 2 hatte einen Anteil von 49 % aller anerkannten Einrichtungen, ihnen wurden 34 % der Zivildienstleistenden zugewiesen und in Einrichtungen dieser Kategorie flossen 35 % der von der Zivildienstserviceagentur ausbezahlten Gelder.

Bei der Kategorie 3 lag der Anteil der Einrichtungen dagegen bei 47 % und der Anteil der Zuweisungen bei 21 %. Diese Kategorie erhielt kein Zivildienstgeld, sondern musste für die Zuweisung von Zivildienstleistenden eine Vergütung i.H.v. 130 EUR an den Bund leisten.

Bei Anhalten der bisherigen Entwicklung wird der Bedarf an Zivildienstplätzen weiter zunehmen. Bei Beibehaltung des zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Vergütungssystems wird der budgetäre Bedarf daher ebenfalls steigen.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass sich in den letzten Jahren durch die ständig steigende Anzahl der Zivildienststerklärungen auch der Bedarf an Zivildienstplätzen und damit auch an entsprechenden Einrichtungen erhöhte.

Er wies darauf hin, dass den Einrichtungen der Kategorie 1 bei einem Anteil von 45 % der zugewiesenen Zivildienstleistenden 66 % des Zivildienstgeldes zukam.

Der RH verwies auf seine Empfehlung, eine Evaluierung der Kategorisierung sowie der Höhe der an die bzw. von den Einrichtungen zu zahlenden Vergütungen durchzuführen (siehe TZ 6). Weiters empfahl der RH dem BMI, im Hinblick auf die angespannte Budgetsituation mögliche Szenarien für den Finanzbedarf und den künftigen Einsatz von Zivildienstpflichtigen bei weiterem Anstieg der Anzahl der Zivildienststerklärungen für die kommenden Jahre auszuarbeiten.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMI lägen Berechnungen über den Finanzbedarf der kommenden Jahre unter der Prämisse eines weiteren Anstiegs der Zivildienststerklärungen und einer weiterhin hohen Bedarfsdeckung vor. Angesichts der angespannten Budgetsituation werde im BMI ein Projekt/Prozess mit den relevanten Stakeholdern (Bundesministerien, Länder, Non-Governmental Organisations,..) initiiert werden.*

Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen

- 8.1 Die Bundesregierung hatte dafür zu sorgen, dass genügend Zivildienstplätze zur Verfügung standen, um zu gewährleisten, dass jeder Zivildienstleistende den ordentlichen Zivildienst innerhalb von fünf Jahren ab Einbringung einer mängelfreien Zivildienststerklärung antreten konnte.¹⁶

¹⁶ vgl. § 10 Abs. 4 ZDG

Zivildiensteinrichtungen

Die Homepage der Zivildienstserviceagentur bot allen am Zivildienst Interessierten eine Vielzahl von Informationen und Hilfestellungen. Der Zivildienstleistende konnte sich im Vorfeld umfassend selbst informieren, sich mit Einrichtungen in Verbindung setzen, im Zuge der Zivildiensterklärung eine unverbindliche Wunschzuweisung anführen sowie sich von einer bestimmten Einrichtung anfordern lassen. Fast alle Zivildienstleistenden gaben einen Zuweisungswunsch ab bzw. kümmerten sich selbst um ihre Zuweisung. Die Zivildienstserviceagentur berücksichtigte die Wünsche in der überwiegenden Zahl der Fälle.

Zudem versuchte die Zivildienstserviceagentur, Zivildienstleistende prinzipiell in der Umgebung ihres Hauptwohnsitzes unterzubringen, da ab einer Dauer der täglichen Fahrt zum Dienstort und zurück von mehr als zwei Stunden der Rechtsträger dem Zivildienstleistenden eine Unterkunft anbieten musste.¹⁷

Im überprüften Zeitraum konnten bis 2013 nahezu alle Zivildienstpflichtigen innerhalb eines Jahres zugewiesen werden. 2014 entstand ein „Überhang“ von rd. 1.600 Zivildienstpflichtigen.

Durch die Zuweisungen konnte die Zivildienstserviceagentur den von den Einrichtungen gemeldeten Bedarf nahezu vollständig erfüllen. 2014 lag die Bedarfsdeckung für die Kategorie 1 bei 96,2 %, für die Kategorie 2 bei 93,5 % und für die Kategorie 3 bei 97,5 %.

- 8.2** Der RH stellte positiv fest, dass Zivildienstpflichtige im Überprüfungszeitraum stets in der gesetzlich vorgegebenen Frist von fünf Jahren zugewiesen werden konnten. Die Zivildienstserviceagentur stellte eine hohe Bedarfsdeckung sicher, wobei sie in der überwiegenden Zahl der Fälle sowohl die Wünsche der Zivildienstleistenden als auch der Einrichtungen berücksichtigte.

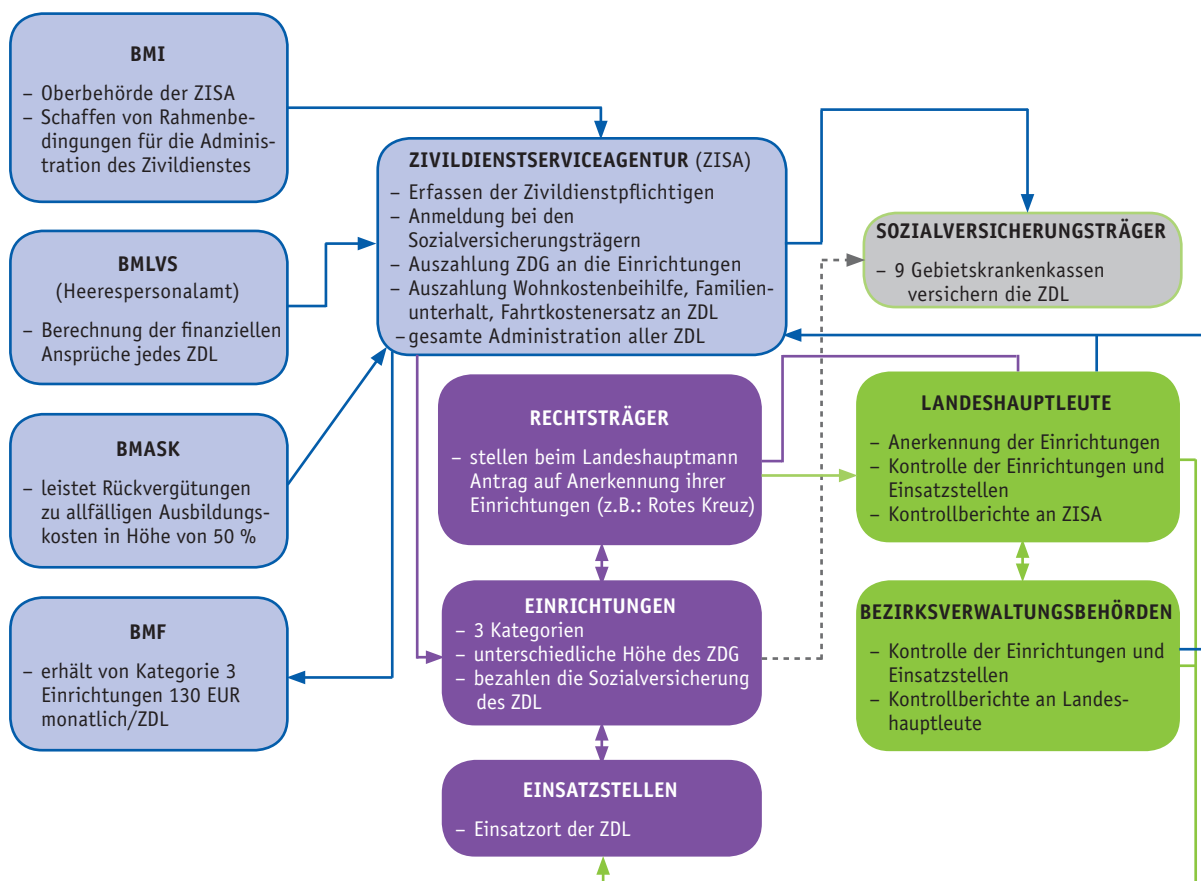
Organisation des Zivildienstes

Zuständigkeiten

- 9.1** Die folgende Abbildung stellt die mit der Administration und der Durchführung des Zivildienstes befassten Organisationen und Einrichtungen dar:

¹⁷ vgl. § 27 ZDG

Abbildung 6: Mit dem Zivildienst befasste Organisationen und Einrichtungen



ZDG: Zivildienstgeld
 ZDL: Zivildienstleistende
 ZISA: Zivildienstserviceagentur

Quellen: Zivildienstserviceagentur; Darstellung RH

Gemäß Art. 10 B-VG waren Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Zivildienstes Bundessache. Zuständig war gemäß Bundesministerengesetz das BMI. Mit der Administration des Zivildienstes waren die Zivildienstserviceagentur (für das BMI), das BMLVS (insbesondere das Heerespersonalamt) und im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder bzw. Bezirksverwaltungsbehörden befasst.

Organisation des Zivildienstes

Die einzelnen Stellen nahmen folgende Aufgaben wahr:

Tabelle 3: Aufgaben der mit der Administration des Zivildienstes befassten Stellen	
Stelle	Aufgaben
BMI	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerung des Zivildienstes – Erlass von Vorgaben für die im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Landeshauptleute wahrzunehmenden Aufgaben
Zivildienstserviceagentur	<ul style="list-style-type: none"> – Feststellung und Widerruf der Zivildienstpflicht – Zuweisung, Versetzung, Entlassung und Unterbrechung (aus gesundheitlichen oder disziplinären Gründen) – Aufschub und Befreiung – Erlöschen der Zivildienstpflicht – Auszahlung von Beihilfen und Förderungen an die Zivildienstleistenden bzw. die Einrichtungen
Landeshauptmann	<ul style="list-style-type: none"> – Anerkennung von Einrichtungen auf Antrag der Rechtsträger – Genehmigung und Streichung von Einsatzstellen (inklusive Änderung der Rechtsform, Änderung von Hilfstätigkeiten etc.) – Aufstockung oder Reduzierung von Zivildienstplätzen (inklusive Genehmigung von ein bis zwei Überschreitungsplätzen) – behördliche Überwachung der Pflichten von Rechtsträgern, Vorgesetzten und Zivildienstleistenden – Schlichtungsstelle bei Beschwerden
Bezirksverwaltungsbehörden	<ul style="list-style-type: none"> – Unterstützung des Landeshauptmanns bei behördlichen Kontrollen – Überprüfungen von Krankenständen oder Diensttauglichkeit – Entscheidung über Anzeigen nach dem ZDG bei Dienstpflichtverletzungen von Zivildienstleistenden und Vorgesetzten – Entgegennahme der Vertrauenspersonenwahl-Meldungen
Heerespersonalamt	<ul style="list-style-type: none"> – seit Juli 2011 Berechnung der Wohnkostenbeihilfe sowie von Familienunterhalt bzw. Partnerunterhalt von Wehr- und Zivildienstleistenden¹ – Entscheidung über Anspruch und Höhe der Leistungen und Erstellung des Bescheids

¹ Zuvor hatten dies für die Zivildienstleistenden die Bezirksverwaltungsbehörden gemacht.

Quelle: RH

Das BMI nahm seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen (z.B. hinsichtlich der Qualitätssicherung und Sicherstellung der Arbeitsmarktneutralität) und bei der Kontrolle nur ungenügend wahr. Auch in der Aufgabenerfüllung durch die Länder gab es Defizite, insbesondere im Bereich der Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen (siehe TZ 4, 10 bis 12, 17 bis 20).

9.2 Die Aufgabenverteilung durch die genannten Organisationseinheiten erschien grundsätzlich zweckmäßig, da bspw. die Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen aufgrund der räumlichen Nähe durch die jeweiligen Ämter der Landesregierungen effektiver wahrgenommen werden konnten als durch das BMI. Durch die Berechnung der Beihilfen durch das Heerespersonalamt sollte eine bundesweit einheitliche Spruchpraxis für Wehrdienstleistende und Zivildienstleistende gewährleistet werden.

Der RH hielt dennoch kritisch fest, dass das BMI seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen und bei der Kontrolle nur ungenügend wahrnahm.

Der RH empfahl dem BMI, seine Steuerungsverantwortung wahrzunehmen, die Aufsicht über die Tätigkeiten der Länder im Zuge der mittelbaren Bundesverwaltung zu verstärken und konkrete Vorgaben für die Administration des Zivildienstes zu erlassen.

9.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.*

(2) *Das Land Salzburg teilte mit, konkretere Vorgaben und Qualitätssicherungskriterien durch das BMI zu begrüßen.*

Anerkennung der
Zivildiensteinrich-
tungen

Anerkennungsverfahren

10.1 Rechtsträger konnten beim Landeshauptmann einen Antrag auf Anerkennung einer Einrichtung als geeigneter Träger des Zivildienstes stellen. Der Anerkennungsbescheid des Landeshauptmannes hatte die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden, die Anzahl der genehmigten Zivildienstplätze bei der Einrichtung sowie das Gebiet,¹⁸ dem der Rechtsträger zuzuordnen war, anzugeben.¹⁹

Voraussetzung der Anerkennung gemäß ZDG war, dass

- die Einrichtung überwiegend einer Tätigkeit im Sinne des § 3 ZDG dient und

¹⁸ vgl. § 3 Abs. 2 ZDG

¹⁹ vgl. § 4 Abs. 1 ZDG

Organisation des Zivildienstes

- eine dem Wesen des Zivildienstes entsprechende Einschulung, Beschäftigung, Leitung und Betreuung der Zivildienstleistenden gewährleistet.²⁰

Davon abgesehen regelte das ZDG keine weiteren Anerkennungsvoraussetzungen. Es gab auch keine weiteren Vorgaben des BMI an die Landeshauptleute, um die Anerkennungsvoraussetzungen zu spezifizieren. Es fehlten somit Qualitätskriterien, wie etwa organisatorische und wirtschaftliche Mindestanforderungen an die Einrichtung (z.B. betreffend die räumliche Ausstattung oder die Anzahl an fix angestellten Mitarbeitern) sowie fachliche Voraussetzungen zur Beschäftigung und Betreuung des Zivildienstleistenden (z.B. betreffend Einschulung und Sicherstellung von ausreichendem und qualifiziertem Betreuungspersonal).

Das BMI war für die Organisation eines ordnungsgemäßen und gesellschaftlich zweckmäßigen Zivildienstes verantwortlich. Dennoch erließ das BMI keine Vorgaben an die Länder für die Anerkennung von Einrichtungen bzw. Aufstockungen der genehmigten Plätze, obwohl die Anerkennung der Einrichtungen und die Festsetzung der Anzahl der Zivildienstplätze durch die Länder mittelbaren Einfluss auf das Budget des Bundes hatte.

Laut ZDG hatte der jeweils zuständige Landeshauptmann bei der Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen oder einer Aufstockung von Zivildienstplätzen auf die bisherige Auslastung der Plätze in den im Bundesland bereits bestehenden Einrichtungen (bzw. der antragstellenden Einrichtung) Bedacht zu nehmen. Dies erfolgte in der Regel durch Anfrage bei der Zivildienstserviceagentur, wobei deren diesbezügliche Information zur Bedarfslage keine bindende Wirkung besaß.²¹

Eine örtliche Überprüfung der anzuerkennenden Einrichtungen vor der Anerkennung war ebenfalls nicht verpflichtend. Die vom RH überprüften Länder Oberösterreich und Salzburg hatten im Überprüfungszeitraum bei keiner Anerkennung einen vorherigen Lokalausweis vorgenommen.

- 10.2** Der RH wies darauf hin, dass die Anerkennungskriterien im ZDG sehr allgemein formuliert waren. Er kritisierte, dass das BMI keine Spezifizierung der Anerkennungsvoraussetzungen vornahm und insbesondere keine Qualitätskriterien (z.B. organisatorische und wirtschaftliche Mindestanforderungen an die Einrichtung, fachliche Voraussetzungen

²⁰ vgl. § 4 Abs. 3 ZDG

²¹ vgl. § 4 Abs. 5 ZDG

zur Beschäftigung und Betreuung des Zivildienstleistenden) als Grundlage für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen vorgab. Weiters kritisierte der RH, dass in der Praxis vor Anerkennung von Einrichtungen kein Lokalaugenschein vorgenommen wurde.

Der RH empfahl dem BMI, die gesetzlichen Anforderungen zur Gewährleistung eines einheitlichen Qualitätsstandards für die Praxis zu konkretisieren, d.h. organisatorische, wirtschaftliche und fachliche Mindestanforderungen an die Einrichtung festzulegen und im Bedarfsfall vor der Anerkennung von Einrichtungen einen Lokalaugenschein vorzusehen.

- 10.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMI könnten zusätzliche Anforderungen bei der Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen in § 4 ZDG aufgenommen werden, wobei auf unterschiedliche gesellschaftsrechtliche Konstellationen der Einrichtungen und ihre Verschiedenartigkeit Bedacht zu nehmen wäre.*

Die Behörde (hier: der Landeshauptmann) könne schon auf Grundlage der derzeitigen Rechtslage gemäß § 54 AVG (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) im Rahmen des Anerkennungsverfahrens zur Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen („zur Aufklärung der Sache“) bei Bedarf einen Augenschein vornehmen. Bei der Überarbeitung des Überwachungserlasses gemäß § 55 ZDG werde darauf hingewiesen werden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich würden Lokalaugenscheine derzeit aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht durchgeführt und dem Land Oberösterreich auch als nicht notwendig erscheinen, weil die Antragsformulare (von der Zivildienstserviceagentur in Zusammenarbeit mit den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich) ohnehin so konzipiert worden seien, dass Lokalaugenscheine eigentlich entfallen könnten. Sollten Lokalaugenscheine vorzunehmen sein, sei dies einerseits mit dem generellen Ziel der Deregulierung und Stärkung der Selbstverantwortung schwer in Einklang zu bringen und andererseits mit einem sehr großen Aufwand verbunden. Zudem erschiene es fraglich, ob mit den vorhandenen personellen Ressourcen weiterhin das Auslangen gefunden werden könnte.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg begrüße es eine Spezifizierung der Anerkennungsvoraussetzungen samt Qualitätskriterien aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Detaillierte Vorgaben würden allerdings den Verwaltungsaufwand in Anerkennungsverfahren erhöhen.

Organisation des Zivildienstes

Die Durchführung von Lokalaugenscheinen zur Entscheidungsfindung sei wichtig. Diese sei derzeit bei den vorhandenen personellen Ressourcen aber nicht machbar. Dazu wäre zusätzliches Personal erforderlich.

10.4 (1) Der RH anerkannte den Vorschlag des BMI und bekräftigte seine Empfehlung an das BMI, die gesetzlichen Anforderungen zur Gewährleistung eines einheitlichen Qualitätsstandards für die Praxis zu konkretisieren.

(2) Der RH entgegnete den Ländern Oberösterreich und Salzburg, dass sich die Empfehlung des RH darauf bezog, Lokalaugenscheine lediglich „im Bedarfsfall“ und keineswegs flächendeckend durchzuführen.

Zivildiensttätigkeiten

11.1 Zum Nachweis, dass die Einrichtung – wie im ZDG gefordert – überwiegend einer Tätigkeit im Sinne des § 3 ZDG dient, und die Zivildienstleistenden entsprechend dem ZDG einsetzen kann, mussten die antragstellenden Rechtsträger auch die voraussichtliche Tätigkeit der Zivildienstleistenden beschreiben. Im von der Zivildienstserviceagentur zur Verfügung gestellten Antragsformular fand sich als Hilfestellung eine Aufzählung „unverbindlicher Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“.²²

Die Länder Oberösterreich und Salzburg machten während des Antragsverfahrens wiederholt zusätzlich Vorschläge, wie die voraussichtlichen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden von den Rechtsträgern formuliert werden sollten, um den Anforderungen des ZDG Genüge zu tun bzw. sprachen das vorher mit der Zivildienstserviceagentur bzw. den Antragstellern ab.

11.2 Der RH stellte positiv fest, dass die Zivildienstserviceagentur den Antragstellern in Bezug auf die Anerkennung von neuen Einrichtungen durch die Aufzählung zahlreicher „unverbindlicher Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“ im Antragsformular eine Hilfestellung bot.

Der RH kritisierte jedoch, dass die Länder Oberösterreich und Salzburg (zum Teil nach Rücksprache mit der Zivildienstserviceagentur) den antragstellenden Rechtsträgern darüber hinaus wiederholt Vorschläge machten, wie die voraussichtlichen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden im Antrag umschrieben werden sollten, um eine möglichst positive Erledigung des Antrags zu gewährleisten. Nach Ansicht des RH

²² Diese unverbindlichen Beispiele hatte die Zivildienstserviceagentur ausgearbeitet, indem sie sich an Formulierungen aus Anerkennungsbescheiden orientiert, die gängigsten übernommen und mit den Landesregierungen akkordiert hatte.

stand das Ausmaß an Hilfestellung in einem Spannungsverhältnis zu der von der Behörde geforderten objektiven und unparteiischen Prüfung der Antragsvoraussetzungen; es war damit nicht sichergestellt, dass die tatsächliche Tätigkeit des Zivildienstleistenden den Bedingungen des ZDG entsprach.

Der RH empfahl dem BMI, die Landeshauptleute und die Zivildienstserviceagentur darauf hinzuweisen, dass durch die Hilfestellung die von der Behörde geforderte objektive und unparteiische Prüfung der Antragsvoraussetzungen nicht beeinträchtigt werden darf.

11.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMI werde es der Empfehlung des RH entsprechen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei es österreichweit üblich, Einrichtungen (bei denen eine Anerkennung grundsätzlich möglich erscheint) im Verfahren eine passende Tätigkeitsbeschreibung für Zivildienstleistende vorzuschlagen. Dies sei auch vom Zivildiensterrat bzw. Zivildienstbeschwerderat in seinen Gutachten so gehandhabt worden.

In den Antragsformularen seien außerdem Muster für Tätigkeitsbeschreibungen von Zivildienstleistenden angeführt. Dies Sorge auch für eine österreichweit möglichst einheitliche Tätigkeitsumschreibung der Zivildienstleistenden. Sollte das Land Oberösterreich dies nicht mehr so handhaben, müssten die Anträge möglicherweise mehrmals mit Bescheid abgewiesen werden, bis eine korrekte Tätigkeitsumschreibung für Zivildienstleistende im Antrag angegeben würde. Dies erscheine weder kundenfreundlich noch verwaltungsökonomisch sinnvoll. Die in den Anerkennungsbescheiden angeführten Tätigkeiten der Zivildienstleistenden würden gemäß § 55 ZDG ohnehin überprüft.

(3) Laut seiner Stellungnahme werde das Land Salzburg keine Formulierungsvorschläge für Zivildiensttätigkeiten mehr machen.

11.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass er die im Antragsformular genannten „unverbindlichen Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“ grundsätzlich positiv beurteilte. Eine darüber hinausgehende Hilfestellung in dem Sinne, dass den Antragstellern mitgeteilt wird, wie man denn die jeweilige Zivildiensttätigkeit exakt zu beschreiben hätte, um eben das vom Land Oberösterreich in der Stellungnahme erwähnte Szenario – die mehrmalige bescheidmäßige Abweisung von Anträgen – zu vermeiden, würde jedoch nach Ansicht des RH dazu beitragen, Zweifel an der objektiven und unparteiischen Prüfung der Antragsvoraussetzungen zu wecken.

Organisation des Zivildienstes

12.1 § 3 Abs. 1 ZDG besagte, dass die Dienstleistungen den Zivildienstleistenden ähnlich wie der Wehrdienst den Wehrpflichtigen belasten sollten. Diese Formulierung enthielt auch schon der am 24. Dezember 1986 in Kraft getretene (nicht gänzlich mit der heutigen Fassung wort-ident) § 3 ZDG. Es gab keinen konkreten Vergleichsmaßstab bzw. eine Definition der Belastung, mit der ein Wehrdiener im Zuge des Wehrdienstes konfrontiert war und mit der man die Belastung eines Zivildienstleistenden in Relation hätte setzen können. Die in den Antragsformularen genannten Tätigkeiten stellten auf körperlich belastende Tätigkeiten ab.

12.2 Der RH stellte kritisch fest, dass es keinen fixen Vergleichsrahmen oder eine Definition der einen Wehrpflichtigen treffenden durchschnittlichen Belastung gab, mit der man die Tätigkeiten von Zivildienstleistenden in Beziehung setzen könnte.

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

Der RH empfahl dem BMI, mittels Erlasses klarzustellen, welche körperliche und psychische Belastung als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden kann.

12.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMI habe der Gesetzgeber in § 3 Abs. 1 ZDG im Hinblick auf den Gleichheitssatz angeordnet, dass Zivildienstpflichtige zu Dienstleistungen heranzuziehen seien, die ähnlich wie der Wehrdienst den Wehrpflichtigen belasten. In der Regierungsvorlage (603 BlgNr 13. GP, 18) werde ausgeführt, dass Unterscheidungsmerkmale zwischen Präsenzdienern und Zivildienstpflichtigen in der „Natur der Materie“ liegen, dass eine „absolute gleiche Belastung ausgeschlossen“ sei, dass aber „im Durchschnitt die Belastung, die der Zivildienst für den Staatsbürger mit sich bringt, weitest möglich gleich sein soll, wie jene durch den Wehrdienst“.*

Weitere Unterscheidungsmerkmale, die aber dennoch bei einer Gesamtbetrachtung zu einer ähnlichen Belastung führen müssten, seien die Dauer der Dienste, Dienstorte, militärische Disziplin und Uniform, Heeresdisziplinargewalt und Heeressanitätsdienst, unterschiedliche Dienstzeiten und die Möglichkeit der Dienstfreistellung.

Die vom RH empfohlene erlassmäßige Darstellung der vergleichbaren körperlichen und psychischen Belastungen sei nur ein Aspekt in der Gesamtbetrachtung und infolge des Einsatzes in völlig unterschiedlichen

Dienstleistungsbereichen nicht seriös darstellbar. Das BMI werde daher von der Umsetzung der Empfehlung Abstand nehmen.

(2) Das Land Salzburg gab in seiner Stellungnahme an, dass es eine Klarstellung, welche körperlichen und psychischen Belastungen als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden können, begrüßen würde.

- 12.4** Der RH sah sich durch die Stellungnahme des BMI in seiner Feststellung bestätigt, dass die aktuellen Tätigkeiten von Zivildienstleistenden sehr vielfältig sind. Auch bestand kein fixer Vergleichsrahmen oder eine Definition der einen Wehrpflichtigen treffenden durchschnittlichen Belastung, mit der man die Tätigkeiten von Zivildienstleistenden und Präsenzdienern in Beziehung setzen kann. Dies ist aber erforderlich, um eine möglichst gleiche Belastung zu gewährleisten.

Gerade eben auch als Folge der – vom BMI in der Stellungnahme nochmals angeführten – bestehenden rechtlichen Grundlagen sah der RH es nach wie vor als erforderlich an, zumindest für die Haupteinsatzgebiete der Zivildienstleistenden einen solchen Vergleichsrahmen und Klarstellungen zu den „vergleichbaren Belastungen“ zu schaffen. Der RH verblieb somit bei seiner Empfehlung, mittels Erlasses klarzustellen, welche körperliche und psychische Belastung als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden kann.

Befristung, Widerruf und Zuweisungsverzicht

- 13.1** (1) Die Anerkennung von Einrichtungen als geeignete Träger des Zivildienstes erfolgte durch den Landeshauptmann mittels Bescheids. Eine Befristung der Anerkennung war nicht vorgesehen.

Aus im ZDG festgelegten Gründen (insbesondere Wegfall der Voraussetzungen und Nichterfüllung der Pflichten) hatte der Landeshauptmann die Anerkennung einer Einrichtung zu widerrufen.²³ Längere Zeit hindurch nicht gemeldeter Bedarf an Zivildienstleistenden war kein Widerrufsgrund. Zwischen 2010 und 2014 widerriefen Landeshauptleute Anerkennungen in 66 Fällen bzw. widerriefen in 74 Fällen die Anerkennungen und anerkannten die Einrichtungen gleichzeitig neu.

(2) Die Zivildienstserviceagentur hatte die Rechtsträger einmal jährlich aufzufordern, den gesamten Jahresbedarf an Zivildienstleistenden für das nächstfolgende Jahr bekanntzugeben.²⁴ Wenn Rechtsträ-

²³ vgl. § 4 Abs. 4 ZDG

²⁴ vgl. § 8 Abs. 3 ZDG

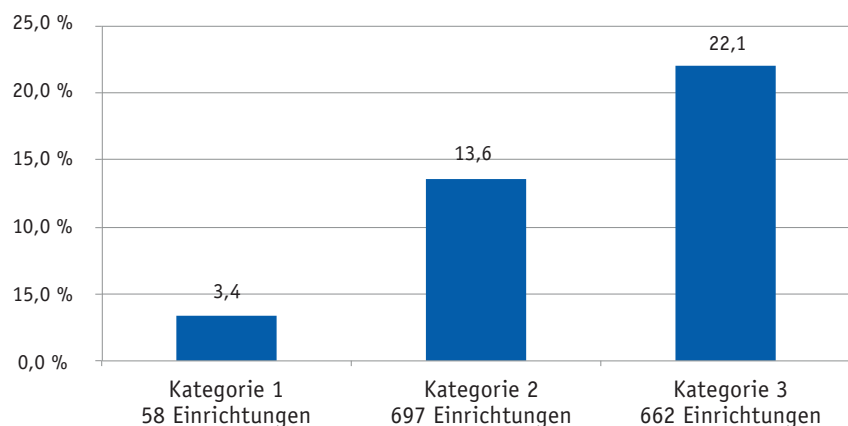
Organisation des Zivildienstes

ger mehrere Jahre hindurch keine solchen Bedarfsmeldungen abgaben, sperrte die Zivildienstserviceagentur die betreffenden Einrichtungen in der internen Datenbank für Zuweisungen.

Im überprüften Zeitraum hatten zwischen 220 (2010) und 243 (2014) Einrichtungen keinen Bedarf gemeldet. Dies entsprach durchschnittlich rd. 18 % der anerkannten Einrichtungen.

So meldeten im Jahr 2014 von insgesamt 1.417 Einrichtungen 243 Einrichtungen keinen Bedarf an (17 %). Besonders auffällig war die Situation in den Kategorien 2 und 3. Im Bereich der Kategorie 2 verzichteten 95 Einrichtungen (14 %) und in der Kategorie 3 146 Einrichtungen (22 %) auf eine Zuweisung.

Abbildung 7: Anteil der Einrichtungen mit Verzicht auf eine Zuweisung 2014 nach Kategorien



Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Der verhältnismäßig hohe Anteil am Zuweisungsverzicht in der Kategorie 3 war laut Zivildienstserviceagentur unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die dieser Kategorie zugeordneten Einrichtungen zu den Kosten für die Zivildienstleistenden zusätzlich einen Betrag von 130 EUR im Wege der Zivildienstserviceagentur an das BMF abzuführen hatten.

Ein ex-lege-Widerruf der Anerkennung von Einrichtungen, die seit mehreren Jahren keine Zivildienstleistenden angefordert hatten, war im ZDG nicht vorgesehen.

13.2 (1) Der RH empfahl dem BMI, eine befristete Anerkennung von Einrichtungen einzuführen, um – ergänzend zu den vorgesehenen Kontrollen (siehe TZ 17 ff.) – eine dauerhafte Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen sicherzustellen.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass durchschnittlich rd. 18 % der anerkannten Einrichtungen keinen Bedarf an Zivildienstleistenden gemeldet hatten, ein ex-lege-Widerruf der Anerkennung wegen fehlenden Bedarfs jedoch nicht vorgesehen war. Der RH stellte positiv fest, dass die Zivildienstserviceagentur jene Einrichtungen, zu denen die Rechts-träger mehrere Jahre hindurch keine Bedarfsmeldung übermittelten, in der internen Datenbank für weitere Zuweisungen sperrte. Der RH empfahl dem BMI, bei Vorbereitung künftiger Gesetzesänderungen einen ex-lege-Widerruf von Einrichtungen, die über mehrere Jahre keinen Bedarf an Zivildienstleistenden meldeten, in Erwägung zu ziehen.

13.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde eine Befristung überprüft werden.*

Hinsichtlich eines ex-lege-Widerrufs der Anerkennung von Einrichtungen bei fehlender Bedarfsmeldung über mehrere Jahre hinweg werde das BMI bei der nächsten ZDG-Novelle eine entsprechende Anpassung vorschlagen.

(2) *Das Land Oberösterreich gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, dass die Umsetzung der Empfehlung, Zivildiensteinrichtungen nur noch befristet anzuerkennen, um – ergänzend zu den vorgesehenen Kontrollen – eine dauerhafte Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen sicherzustellen, einen massiven Mehraufwand zur Folge hätte. Bei 870 in Oberösterreich vorhandenen Dienststellen (Einrichtungen und Einsatzstellen) sei dies mit den bestehenden personellen Ressourcen keinesfalls durchführbar. Auch sei diese Maßnahme mit dem generellen Ziel der Deregulierung und Stärkung der Selbstverantwortung schwer in Einklang zu bringen.*

(3) *Das Land Salzburg gab in seiner Stellungnahme an, einen ex-lege-Widerruf der Anerkennung von Einrichtungen zu begrüßen. Eine Befristung von Anerkennungen würde dann für sinnvoll erachtet, wenn durch das BMI klare Kriterien dafür vorgegeben würden, in welchen Fällen dies der Fall sein sollte (z.B. standardmäßig bei jeder neuen Anerkennung, nur auf Antrag oder immer usw.).*

13.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die Erteilung von unbefristeten Anerkennungen auch dazu führen könnte, dass trotz Wegfalls der Anerkennungsvoraussetzungen weiterhin bestimmten Ein-

richtungen Zivildienstler zugewiesen werden würden. Im übrigen verwies der RH auf die Stellungnahme des BMI, in der die Überprüfung einer Befristung zugesagt wurde.

Kosten des Zivildienstes

Gesamtkosten des Bundes und der Länder

14.1 Kosten für die Administration des Zivildienstes fielen überwiegend beim BMI und in geringerem Umfang beim BMLVS sowie – in Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung – bei den Ländern an. Gesondert ausgewiesen waren die Kosten für die Administration des Zivildienstes lediglich im Budget des BMI. Die mit der Administration des Zivildienstes beauftragte Zivildienstserviceagentur verfügte seit 2013 über ein eigenes Detailbudget²⁵. Der Aufwand betrug im Jahr 2014 rd. 60 Mio. EUR (siehe TZ 15).

Aus verwaltungsvereinfachenden Gründen und um eine Gleichbehandlung der Präsenz- und Zivildienstler bundesweit zu gewährleisten, stellte ab Mitte 2011 das Heerespersonalamt die Höhe der Ansprüche fest und stellte auch die Bescheide aus. Die Auszahlung an die Zivildienstleistenden erfolgte durch die Zivildienstserviceagentur. Die für diese Dienstleistung angefallenen Kosten bezifferte das Heerespersonalamt für das Jahr 2014 mit 356.000 EUR.

Auf Anfrage des RH gaben die Bundesländer die Personal- und Sachkosten für die Administration des Zivildienstes (v.a. Anerkennung und Kontrolle von Einrichtungen) bekannt. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben aller Bundesländer für die Administration des Zivildienstes nach eigenen Angaben auf durchschnittlich rd. 1 Mio. EUR jährlich.

Tabelle 4: Gesamtkosten Zivildienst Bund und Länder 2014	
	in Mio. EUR (gerundet)
Bund	
BMI, Zivildienstserviceagentur	60,0
BMLVS	0,4
Länder	Größenordnung 1,0
Summe	rd. 61,4

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; Angaben BMLVS und Länder; RH

²⁵ Globalbudget 3, Detailbudget 11030400

14.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Gesamtkosten für die Administration des Zivildienstes im Bund und in den Ländern auf etwa 61,4 Mio. EUR beliefen.

Aufwendungen des
BMI

15.1 (1) Die Aufwendungen für die Administration des Zivildienstes durch die Zivildienstserviceagentur entwickelten sich zwischen 2010 und 2014 wie folgt:

Tabelle 5: Aufwand 2010 bis 2014						
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Sachaufwand (Zivildienstgeld und sonstige Vergütungen)	57,576	55,197	55,106	56,568	57,369	- 0,36
Personalaufwand	1,153	1,222	1,275	1,683	1,719	49,02
Förderungen ¹	0,720	0,720	0,698	0,721	0,684	- 5,00
Summe	59,450	57,139	57,079	58,972	59,772	0,54

¹ Ausgaben für den „Verein zur Förderung der Auslandsdienste i.S.d. § 12b Zivildienstgesetz – Auslandsdienst Förderverein“ (siehe TZ 5)

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; RH

Durch die Senkung des Zivildienstgeldes per 1. Jänner 2011 war der Sachaufwand für den Zivildienst im Jahr 2011 gegenüber 2010 um 3,9 % gesunken. Durch den Anstieg an Zivildienstklärungen und Zuweisungen erhöhte sich der Aufwand bis zum Jahr 2014 um 4,6 % und lag wieder so hoch wie im Jahr 2010.

Die Erhöhung des Personalaufwandes von 2012 auf 2013 um 32 % war auf die Einbeziehung der Personalkosten des für den Zivildienst zuständigen Referates²⁶ des BMI in das Detailbudget der Zivildienstserviceagentur zurückzuführen. Der Personalstand der Zivildienstserviceagentur war im überprüften Zeitraum rückläufig (siehe TZ 26).

(2) Im Sachaufwand waren auch die sonstigen Vergütungen²⁷ an die Zivildienstleistenden enthalten. Zivildienstleistende, welche die Voraussetzungen erfüllten, hatten Anspruch auf Familienunterhalt und Wohnkostenbeihilfe. Die Ausgaben für Familienunterhalt und Wohnkostenbeihilfen schwankten im Zeitraum 2010 bis 2014 zwi-

²⁶ Referat III/7/b

²⁷ Die angebotenen Sozialleistungen entsprachen weitgehend jenen für Präsenzdienstleistende.

Kosten des Zivildienstes

schen 3,42 Mio. EUR (2012) und 4,13 Mio. EUR (2010) und lagen im Jahr 2014 bei 3,8 Mio. EUR.

Jeder Zivildienstleistende erhielt für die Zeit der Ableistung des Zivildienstes eine Vorteilskarte der ÖBB. Für diese Karte zahlte die Zivildienstserviceagentur an die ÖBB seit dem Jahr 2010 pauschal jährlich 140.190 EUR. Für Fahrtkosten und Dienstreisen gemäß § 31 ZDG leistete die Zivildienstserviceagentur bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen Fahrkostenersatz. Dieser stieg seit dem Jahr 2010 um durchschnittlich 2,2 % pro Jahr und betrug 2014 rd. 3,5 Mio. EUR. Im Jahr 2014 lag der Gesamtbetrag für den Fahrkostenersatz (einschließlich ÖBB-Vorteilscard) somit bei rd. 3,6 Mio. EUR.

Im Jahr 2014 verteilte sich der Sachaufwand wie folgt:

Tabelle 6: Betriebs- und Sachaufwand 2014		
Sachaufwand	in Mio. EUR	in %
Zivildienstgeld (zugunsten Einrichtungen)	49,394	86,1
Beihilfen (zugunsten Zivildienstleistenden)	7,401	12,9
<i>davon</i>		
<i>ÖBB-Vorteilscard</i>	0,140	0,2
<i>Reisekostenvergütung gemäß § 31 ZDG</i>	3,479	6,1
<i>Familienunterhalt</i>	1,357	2,4
<i>Wohnkostenbeihilfe</i>	2,425	4,2
Summe Sachaufwand Zivildienstleistende	56,795	99,0
sonstige gesetzliche Überweisungen ¹	0,210	0,4
Summe Sachaufwand extern	57,005	99,4
Betriebsaufwand (Sachaufwand Zivildienstserviceagentur)	0,364	0,6
Gesamtsumme Betriebs- und Sachaufwand	57,369	100,0

¹ davon Überweisungen an den Familienlastenausgleichsfonds gemäß Familienlastenausgleichsgesetz 1967 200.000 EUR

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; RH

Vom Betriebs- und Sachaufwand von rd. 57,4 Mio. EUR (2014) entfiel der überwiegende Teil von rd. 86 % auf das Zivildienstgeld (gesetzliche Verpflichtung zugunsten der Einrichtungen). Auf Beihilfen zugunsten der Zivildienstleistenden (Familienunterhalt, Wohnkostenbeihilfe, Fahrtkostenvergütungen, ÖBB-Vorteilscard) entfielen rd. 13 % des Betriebs- und Sachaufwandes. Der Betriebsaufwand der Zivildienstserviceagentur (v.a. Miet- und IT-Kosten, sonstige Postgebühren) betrug rd. 364.000 EUR bzw. 0,6 %.

Die Budgetentwicklung war bestimmt durch die Höhe des Zivildienstgeldes und die Anzahl der Zivildienststerklärungen bzw. Zuweisungen. Der Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) der Zivildienstserviceagentur war trotz der gestiegenen Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstleistenden weitgehend unverändert geblieben (siehe TZ 27).

- 15.2** Der RH wies darauf hin, dass der Anstieg der Ausgaben auf die höhere Anzahl an Zivildienstleistenden zurückzuführen war. Der Verwaltungsaufwand der Zivildienstserviceagentur war trotz der gestiegenen Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstleistenden weitgehend unverändert geblieben.

Ausbildungsbeitrag

- 16.1** Seit der Novelle des ZDG im Oktober 2013 konnten Einrichtungen²⁸ Zivildienstleistenden, im Einvernehmen mit diesen, eine Ausbildung oder Teile einer Ausbildung u.a. in den Bereichen Rettungswesen, Sozial- und Behindertenhilfe, Altenbetreuung, Krankenbetreuung und Gesundheitsvorsorge anbieten. Hierfür gewährte der Bund mit Gültigkeit vom 1. Oktober 2013 (§ 38a ZDG²⁹) einen einmaligen Ausbildungsbeitrag von 70 % dieser Ausbildungskosten, höchstens jedoch 1.700 EUR pro Teilnehmer. Der Ausbildungsbeitrag war von der Zivildienstserviceagentur bis zum möglichen Maximalbetrag an den Rechts-träger auszubezahlen. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erstattete nach entsprechender Abrechnung am Ende des Kalenderjahres 50 % dieses Ausbildungsbeitrages im Wege der Zivildienstserviceagentur dem Bundesminister für Inneres zurück. Der § 38a ZDG sollte bis Juni 2017 einer Evaluierung unterzogen werden, um gegebenenfalls eine Neubewertung und eine entsprechende Anpassung der Ausbildungsmaßnahmen zu ermöglichen.

Eine Vorabgenehmigung durch die Zivildienstserviceagentur sah das Gesetz nicht vor, sodass diese die Angemessenheit der in Rechnung gestellten Ausbildungskosten erst im Nachhinein prüfen konnte. Dies führte bereits bei der ersten Rechnung zu Differenzen mit dem Rechnungsleger hinsichtlich der Kosten für Organisation und Projektleitung eines Erste Hilfe Kurses.

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass die Zivildienstserviceagentur die Preisangemessenheit der Ausbildungskosten erst im Nachhinein prüfen konnte, was zu Unstimmigkeiten mit den Zivildiensteinrichtungen bei der Abrechnung führen konnte.

²⁸ ausgenommen Einrichtungen, die dem Rettungswesen, der Katastrophenhilfe oder einer Gebietskörperschaft zuzurechnen sind

²⁹ § 38a ZDG tritt mit Ablauf des 31.12.2017 außer Kraft

Kosten des Zivildienstes

Der RH empfahl dem BMI, im Zuge der vorgesehenen Evaluierung des § 38a ZDG im Jahr 2017 eine verbindliche Vorabgenehmigung von Ausbildungskosten (unter Prüfung der Qualität der Ausbildung und der Angemessenheit der Kosten) durch die Zivildienstserviceagentur vorzusehen, um bereits vor Abhaltung der Ausbildung die Preisangemessenheit sicherstellen zu können.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde es im Rahmen der Evaluierung, falls eine Verlängerung des § 38a ZDG angestrebt werde, legislative Präzisierungen bei der Fördervergabe im Einvernehmen mit dem BMASK überlegen.*

Kontrolle

Vorgaben und Berichtslegung

- 17.1** (1) Das ZDG enthielt auch Bestimmungen hinsichtlich der behördlichen Überwachung in Zivildienstangelegenheiten. Demzufolge traf den Landeshauptmann als Behörde die Pflicht zur behördlichen Überwachung der Pflichten des Rechtsträgers, der Vorgesetzten und Zivildienstleistenden.³⁰ Die Bezirksverwaltungsbehörden waren für die Prüfung der Krankenstände und Diensttauglichkeit von Zivildienstleistenden, für die Unterstützung des Landeshauptmannes bei Kontrollmaßnahmen sowie für das Führen von Verwaltungsstrafverfahren wegen Anzeigen nach dem Zivildienstgesetz zuständig.

Eine Reihe weiterer Verordnungen enthielten u.a. Regelungen für die Bereiche Dienstzeit, Ausbildung von Zivildienstleistenden, Beschwerden oder auch zum Unabhängigen Beirat für Zivildienstbeschwerdenangelegenheiten.

(2) Zusätzlich zum ZDG regelte – zur Gewährleistung eines möglichst einheitlichen Vorgehens³¹ – ein BMI-Erlass vom 9. Oktober 2013 Durchführungsbestimmungen zum Thema „Zivildienst; Behördliche Überwachung gemäß § 55 ZDG“.

Die Durchführungsbestimmungen des BMI-Erlasses sahen u.a. vor, dass die Überwachungsbehörden (Landeshauptmann und Bezirksverwaltungsbehörden) dem BMI einen Tätigkeitsbericht über jeweils drei Jahre vorzulegen hatten.

³⁰ vgl. § 55 Abs. 1 und 3 ZDG; hinsichtlich der Pflichten von Rechtsträgern vgl. z.B. §§ 8a, 27, 28, 31, 32 und v.a. 38ff. ZDG

³¹ Der Bundesminister für Inneres hatte gemäß § 55 Abs. 1 ZDG für ein einheitliches Vorgehen der Überwachungsbehörden Sorge zu tragen.

Der Bundesminister für Inneres wiederum hatte dem Nationalrat ebenfalls alle drei Jahre einen Bericht über den Zivildienst und die mit ihm zusammenhängende finanzielle Gebarung zu erstatten.³²

Der Erlass des BMI regelte die Durchführung von Kontrollen sowie die Übermittlung von Kontrollberichten der Bezirksverwaltungsbehörden an die Landeshauptleute bzw. deren Inhalte nur sehr allgemein; hinsichtlich der zahlreich existierenden Einsatzstellen sah er stichprobenartige Kontrollen nach Möglichkeit vor. Detaillierte Vorgaben zum Inhalt der Kontrollberichte – bspw. wann welche Einrichtungen wie oft aus welchem Grund von welcher Kontrollbehörde überprüft wurden, welche Beanstandungen es gab bzw. welche Maßnahmen getroffen wurden, wie viele der Kontrollen Einrichtungen und wie viele Einsatzstellen betrafen – enthielt der Erlass nicht.

(3) Die Kontrolle von Einrichtungen und Einsatzstellen erfolgte prinzipiell durch die betreffenden Landesbehörden (in der Regel Bezirksverwaltungsbehörden) vor Ort. Bei den Kontrollen vor Ort unterschied man anlassbezogene Kontrollen (bspw. infolge einer Beschwerde) und laufende (Routine-)Kontrollen. Im Zentrum der Kontrollen stand die gesetzeskonforme Beschäftigung der Zivildienstleistenden.

Die auf Basis der Meldungen der Bezirksverwaltungsbehörden von den Landeshauptleuten an das BMI übermittelten Berichte enthielten nur wenige Informationen wie bspw. die Anzahl der anlassbedingten bzw. routinemäßig durchgeführten Kontrollen oder die Anzahl der Krankenstandsüberprüfungen. Den Berichten konnte jedoch nicht entnommen werden,

- nach welchen Kriterien die geprüften Stellen ausgewählt wurden,
- wie viele Einrichtungen bzw. Einsatzstellen einmal oder mehrmals geprüft wurden,
- wann genau die jeweiligen Überprüfungen bei welchen Einrichtungen bzw. Einsatzstellen durch wen vorgenommen worden waren,
- bei wie vielen Stellen es zu welchen Beanstandungen gekommen war und
- welche Abhilfemaßnahmen ergriffen worden waren.

³² vgl. § 57 Abs. 2 ZDG

Kontrolle

Für ein Kontrollmonitoring, das auch entsprechende Steuerungsmaßnahmen ermöglicht, fehlten dem BMI die notwendigen Daten. Auch der Bericht des BMI an den Nationalrat beinhaltete daher in Bezug auf die durchgeführten Kontrollen nur wenig aussagekräftige Informationen.

- 17.2** Der RH stellte kritisch fest, dass es zwar einen Erlass des BMI mit Durchführungsbestimmungen zum Zivildienst gab, dieser jedoch den Bereich der Kontrollen nur sehr allgemein und zum Teil ohne konkrete Vorgaben hinsichtlich der Inhalte der Kontrollberichte – somit unzureichend – regelte. Sowohl die von den Bezirksverwaltungsbehörden an die Landeshauptleute übermittelten Berichte als auch der vom BMI alle drei Jahre an den Nationalrat zu erstattende Bericht waren in einzelnen Bereichen nur wenig detailliert, weshalb dem BMI für ein Kontrollmonitoring, das auch entsprechende Steuerungsmaßnahmen ermöglicht, die notwendigen Daten fehlten.

Der RH empfahl dem BMI, in den Erlass konkrete Vorgaben für die Kontrolle der Einrichtungen bzw. Einsatzstellen aufzunehmen und den Landeshauptleuten die Übermittlung detaillierterer Berichte vorzuschreiben, um auf diese Weise einen besseren Überblick über den Bereich der Kontrollen von Einrichtungen und Einsatzstellen und die zur Steuerung erforderlichen Daten zu erhalten. In den Berichten sollte zumindest festgehalten werden, welche Einrichtungen bzw. Einsatzstellen wann, wie oft, aus welchem Grund und von wem kontrolliert worden waren, bei wie vielen Stellen es zu welchen Beanstandungen gekommen war und welche Abhilfemaßnahmen ergriffen worden waren.

- 17.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.*

(2) Das Land Salzburg begrüßte in seiner Stellungnahme die Erlassung konkreterer Vorgaben für die Kontrolle von Einrichtungen bzw. Einsatzstellen und die Verpflichtung zur Erstellung detaillierterer Berichte, wies aber auch darauf hin, dass seiner Meinung nach eine Verschärfung der Kontrollvorgaben auch einen größeren personellen Aufwand bewirke.

- 17.4** Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass die von ihm angeregten Angaben in den Berichten deren Aussagekraft für Steuerungs Zwecke erhöhen soll. Ein größerer personeller Aufwand ist damit seiner Ansicht nach nicht verbunden, weil diese Angaben im Rahmen sinnvoller Kontrollen ohnehin erhoben werden müssen.

Anzahl der Kontrollen **18.1** Unter dem Punkt „Kontrollbesuche“ sah der Erlass des BMI vor, dass jede Einrichtung im Berichtszeitraum nach Möglichkeit zumindest einmal, Einsatzstellen stichprobenartig, aufgesucht werden sollten. Die folgende Tabelle zeigt Anzahl und Art der Kontrollen in den Bundesländern:

Tabelle 7: Berichte und Kontrollen der Bundesländer 2011 – 2013									
	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	Anzahl								
anerkannte Einrichtungen 1. Jänner 2011	63	62	119	226	119	175	152	100	192
anerkannte Einrichtungen 31. Dezember 2013	76	69	127	253	127	193	167	111	225
Summe Kontrollen	60	48	132	301	38	151	141	21	181
<i>davon</i>									
<i>Kontrollbesuche bei Einrichtungen und Einsatzstellen (anlassbedingt)</i>	31	4	5	20	0	9	2	1	20
<i>Kontrollbesuche bei Einrichtungen und Einsatzstellen (Routine)</i>	29	44	127	281	38	142	139	20	161

Quellen: BMI; Land Oberösterreich; Land Salzburg; RH

Das Verhältnis zwischen der Anzahl an anerkannten Zivildiensteinrichtungen und der Anzahl an durchgeführten Kontrollen (bei Einrichtungen sowie Einsatzstellen) war in den neun Bundesländern unterschiedlich. Salzburg und Vorarlberg kontrollierten deutlich weniger, Oberösterreich mehr als andere Bundesländer. Die dem BMI übermittelten Berichte der Landesregierungen ließen offen, wie viele der durchgeführten Kontrollen sich auf Einrichtungen und wie viele sich auf Einsatzstellen bezogen. Unabhängig davon zeigten die Zahlen, dass alle Bundesländer außer Niederösterreich und Oberösterreich jedenfalls nicht – wie vom BMI-Erlass vorgegeben – alle Einrichtungen im 3-Jahres-Rhythmus kontrollierten.

18.2 Der RH erachtete die Überprüfung und Kontrolle von Einrichtungen und Einsatzstellen durch die Landeshauptleute bzw. Bezirksverwaltungsbehörden wegen der örtlichen Nähe zu den aufzusuchenden Stellen als zweckmäßig. Er stellte jedoch kritisch fest, dass das Verhältnis zwischen der Anzahl an anerkannten Zivildiensteinrichtungen und

Kontrolle

der Anzahl an durchgeführten Kontrollen in den neun Bundesländern unterschiedlich war. Aus den dem BMI übermittelten Berichten der Landesregierungen ging nicht hervor, wie viele der durchgeführten Kontrollen sich auf Einrichtungen und wie viele sich auf Einsatzstellen bezogen. Unabhängig davon zeigten die Zahlen, dass einige Bundesländer nicht wie vom BMI-Erlass vorgegeben alle Einrichtungen im 3-Jahres-Rhythmus kontrollierten.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, den Landeshauptleuten die Übermittlung detaillierterer Berichte vorzuschreiben, um auf diese Weise einen zur Steuerung erforderlichen besseren Überblick über den Bereich der Kontrollen von Einrichtungen und Einsatzstellen zu erhalten. Weiters empfahl der RH dem BMI sicherzustellen, dass die Überwachungsbehörden im Sinne einer Qualitätssicherung eine ausreichende Anzahl an Einrichtungen und auch Einsatzstellen kontrollieren, um den gesetzeskonformen Einsatz der Zivildienstleistenden sicherzustellen und einem allfälligen Missbrauch vorzubeugen.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.*

19.1 (1) Das Land Oberösterreich brachte den BMI-Erlass vom 9. Oktober 2013 allen Bezirkshauptmannschaften und Magistraten mit Schreiben vom 16. April 2014 zur Kenntnis. Im Zuge dessen setzte sich das Land das Ziel, in einem Zeitraum von drei Jahren nach Möglichkeit alle Einrichtungen und Einsatzstellen im jeweiligen Bezirk gemäß § 55 ZDG zu prüfen. Dies ging weiter als der BMI-Erlass³³. Das Land Oberösterreich begründete dies damit, dass eine große Zahl von Zivildienstleistenden nicht in Einrichtungen, sondern verteilt über das ganze Bundesland in Einsatzstellen eingesetzt wurde.

Im Berichtszeitraum 2011 bis 2013³⁴ führte das Land Oberösterreich 20 anlassbezogene und 281 Routinekontrollen – und damit im Bundesländervergleich die mit Abstand meisten Kontrollen – durch. Trotzdem war es dem Land nach eigenen Angaben nicht mehr möglich, alle Einrichtungen und Einsatzstellen regelmäßig zu kontrollieren. Mit Stand 31. Dezember 2014 gab es in Oberösterreich 278 Einrichtungen und zusätzlich 509 Einsatzstellen.

³³ Im BMI-Erlass war unter dem Punkt „Kontrollbesuche“ vorgesehen, dass jede Einrichtung im Berichtszeitraum nach Möglichkeit zumindest einmal aufgesucht werden sollte, Einsatzstellen stichprobenartig.

³⁴ Berichtspflicht der Länder an das BMI und des BMI an den Nationalrat

In Oberösterreich führte prinzipiell das Amt der Landesregierung unangekündigte anlassbezogene Kontrollen (meist in Kooperation mit der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde) durch. Angekündigte Routinekontrollen dahingegen erfolgten durch Bezirksverwaltungsbehörden alleine. Im Falle von leichten Vergehen setzte man einige Monate später eine nochmalige (unangekündigte) Überprüfung an. Gab es dann erneut Beanstandungen, kam es zur Anzeige.

Bezirksverwaltungsbehörden konnten prinzipiell selbst entscheiden, welche Einrichtungen oder Einsatzstellen sie einer Routinekontrolle unterzogen. Das Land Oberösterreich urgierte gegebenenfalls bei den Bezirksverwaltungsbehörden, vermehrt Kontrollen durchzuführen. Diesbezügliche Berichte übermittelten die Bezirksverwaltungsbehörden an das Land bzw. im Falle von Verstößen kam es zu einer Weiterübermittlung an die Zivildienstserviceagentur.

(2) Im Berichtszeitraum 2011 bis 2013 war in Salzburg keine anlassbezogene Überprüfung durchgeführt worden. Die Bezirksverwaltungsbehörden führten im Berichtszeitraum lediglich 38 Routinekontrollen durch, davon alleine 33 der Magistrat der Stadt Salzburg und nur fünf andere Bezirksverwaltungsbehörden.

Die von den Bezirksverwaltungsbehörden durchgeführten Routinekontrollen fragte das Land grundsätzlich nicht ab. Dies erfolgte erst, um den alle drei Jahre zu verfassenden Bericht an das BMI zu erstellen. Das Land Salzburg begründete die geringe Anzahl der durchgeführten Kontrollen mit zum Teil fehlenden personellen Ressourcen und der hohen Personalfluktuations im betreffenden Referat.

Im Zuge der örtlichen Überprüfung des RH im Land Salzburg lag lediglich ein Kontrollbericht vor. Weitere auf Ersuchen des RH vom Land Salzburg eingeforderte Kontrollberichte übermittelte dieses mehrere Wochen später.

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

(2) Der RH kritisierte die geringe Anzahl der Kontrollen von Einrichtungen und Einsatzstellen im Land Salzburg und dass das Land Salz-

Kontrolle

burg die Kontrollberichte der Bezirksverwaltungsbehörden nicht regelmäßig einforderte.

Der RH empfahl dem BMI zu veranlassen, dass die Bezirksverwaltungsbehörden die Berichte über die von ihnen durchgeführten Kontrollen den Landeshauptleuten tatsächlich zeitnah übermitteln und verwies auf seine Empfehlung sicherzustellen, dass eine ausreichende Anzahl an Einrichtungen und Einsatzstellen kontrolliert wird (siehe TZ 18).

19.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.

(2) Das Land Salzburg verwies in seiner Stellungnahme auf die knappen personellen Ressourcen sowohl in der fachlich zuständigen Dienststelle des Landes Salzburg, beim Referat „Wahlen und Sicherheit“, als auch in den Bezirksverwaltungsbehörden, weswegen es dem Land Salzburg in der Vergangenheit nicht möglich gewesen sei, die Kontrollaufgaben in dem vom BMI vorgegebenen Ausmaß durchzuführen. Es erachte auch anlassbezogene Kontrollen für sehr sinnvoll; dies sei aber beim gegebenen Personalstand ausgeschlossen.

19.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass durch entsprechende organisatorische Vorkehrungen eine Mindestanzahl von Kontrollen im Sinne des Erlasses des BMI sicherzustellen ist.

Dokumentation der Kontrollen

20.1 Im Zuge von Kontrollen waren vereinheitlichte Formulare anzuwenden, in denen unter anderem zwischen vier unterschiedlichen Gründen für die Durchführung der Kontrolle gewählt werden konnte (Routineüberprüfung, Anzeige, Auftrag, Beschwerde).

In den Kontrollformularen war in drei Feldern auch die Art der Tätigkeit des Zivildienstleistenden laut Zuweisungsbescheid, die tatsächlich durchgeführte Tätigkeit nach Auskunft des Vorgesetzten und nach Auskunft des Zivildienstleistenden – nach getrennter Befragung – einzutragen. Wiederholt waren in den vom RH eingesehenen Kontrollformularen in Oberösterreich und Salzburg Eintragungen in diesen Feldern wortident oder es fanden sich dort lediglich Verweise wie „lt. Zuweisungsbescheid“ oder „wie oben“. Nach Ansicht des RH wies dies auf mangelnde Sorgfalt bei der Durchführung der Kontrollen hin.

20.2 Der RH beurteilte die Anwendung von bundesweit vereinheitlichten Kontrollformularen als positiv, stellte allerdings kritisch fest, dass die Eintragungen in den Kontrollformularen teilweise wenig aussagekräftig waren.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass die Formulare wie vorgesehen ausgefüllt werden und wortidente Formulierungen sowie inhaltsleere Verweise – die den Anschein von nur oberflächlich durchgeführten Kontrollen erwecken – vermieden werden.

20.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.*

(2) *Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme zum Umstand der manchmal mit den selben Formulierungen ausgefüllten Überprüfungsbögen (Überprüfungen gem. § 55 ZDG) näher aus, dass dies tatsächlich vorkomme, obwohl Vorgesetzte und Zivildienstleistende getrennt befragt würden. Hier werde es zukünftig die Vorgesetzten und die Zivildienstleistenden im Zuge der Überprüfungen darauf hinweisen, die Tätigkeiten mit eigenen Worten zu umschreiben und nicht die bekannten Formulierungen zu verwenden.*

(3) *Das Land Salzburg gab in seiner Stellungnahme bekannt, dass es infolge der geschilderten personellen Situation Schulungen der Bezirksverwaltungsbehörden, die sinnvoll und notwendig gewesen wären, nur in kleinem Ausmaß habe vornehmen können. Sobald bekannt sei, ob und welche detaillierten Kontrollvorgaben des BMI bestehen, würde das Land Salzburg eine Schulung organisieren.*

Disziplinaire Maßnahmen gegen Zivildienstleistende

21.1 Für den Fall von Dienstpflichtverletzungen durch Zivildienstleistende gab es unterschiedliche Mechanismen. Dienstpflichtverletzungen wie bspw. Nichtantritt des Zivildienstes, Verstoß gegen die Dienstzeit, Dienstabwesenheit ohne Angabe von Gründen oder Nichtbefolgung einer Weisung des Vorgesetzten konnten bspw. folgende Konsequenzen nach sich ziehen:

- mündliche oder schriftliche Verwarnung durch den Vorgesetzten/den Rechtsträger,
- Anzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde durch Rechtsträger oder Bezirksverwaltungsbehörde,
- vorzeitige Entlassung aus dem Dienst³⁵,

³⁵ Wenn der Betroffene trotz Aufforderung zur ordnungsgemäßen Dienstleistung durch den Vorgesetzten durch sein Verhalten zu erkennen gibt, dass er nicht gewillt ist, den Zivildienst ordnungsgemäß abzuleisten. Die Zivildienstserviceagentur hat im Falle einer Entscheidung nach § 16 Abs. 1 ZDG festzustellen, für welchen Zeitraum der Betroffene zur Ableistung der verbleibenden Dienstzeit zurückgestellt wird.

Kontrolle

- Nichteinrechnung von Zeiten in den Zivildienst oder
- Verlängerung der Dienstzeit um bis zu drei Wochen.

Sämtliche Maßnahmen, die das Enddatum des Zivildienstes verändern, konnte nur die Zivildienstserviceagentur verfügen, die diese auch dokumentierte.³⁶

Im Zeitraum 2010 bis 2014 kam es bundesweit zu insgesamt

- 997 diszipliniären Entlassungen,
- 19 Verlängerungen aus diszipliniären Gründen,
- 2.188 Entlassungen aus anderen Gründen.
- In 2.638 Fällen wurden nicht in den Zivildienst einrechenbare Zeiten bescheidmäßig festgestellt.

Da bei den meisten Arbeitgebern die Ableistung des Wehr- bzw. Zivildienstes eine Aufnahmevoraussetzung ist, konnten einzelne dieser diszipliniären Maßnahmen auch zu Nachteilen für den betroffenen Zivildienstleistenden auf dem Arbeitsmarkt führen.

21.2 Der RH stellte fest, dass die Zivildienstserviceagentur in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 5.800 Maßnahmen – davon 1.016 diszipliniäre Maßnahmen – gegen Zivildienstleistende bei insgesamt 69.000 Zivildienstleistenden verhängte und diese dokumentierte.

Beschwerden von Zivildienstleistenden

22.1 (1) Jedem Zivildienstleistenden stand das Recht zu, Wünsche und ordentliche Beschwerden beim jeweils zuständigen Organ vorzubringen³⁷ (mündlich beim Vorgesetzten, schriftlich bei der Einrichtung des Zivildienstleistenden, eine Beschwerde gegen den Vorgesetzten schriftlich beim Rechtsträger der Einrichtung). Zudem konnte sich jeder Zivildienstleistende bei Mängeln und Übelständen im Bereich der Vollziehung der Gesetze an die vom Landeshauptmann zur einvernehmlichen Beilegung allfälliger Beschwerdefälle einzurichtende Schlichtungsstelle wenden.³⁸

³⁶ Ausnahme: bei länger als durchgehend 18-tägigem Krankenstand wurde der Zivildienstleistende ex-lege („automatisch“) aus dem Zivildienst entlassen.

³⁷ vgl. § 37a ZDG; nähere Bestimmungen dazu enthielt auch die Verordnung der Bundesregierung über die Einbringung, Behandlung und Erledigung von Wünschen und Beschwerden der Zivildienstleistenden

³⁸ vgl. § 55 Abs. 4 ZDG

Es gab keine Dokumentation zur Häufigkeit, zum Gegenstand bzw. zum Vorkommen von ordentlichen Beschwerden im Bereich des Zivildienstes, die noch nicht der Schlichtungsstelle übermittelt worden waren. In diesen Fällen bestand keine Pflicht, einen Beschwerdeakt anzulegen.

(2) Beschwerden, die Zivildienstleistende an die Schlichtungsstelle des jeweiligen Landeshauptmannes oder fallweise sogar als außerordentliche Beschwerde an den Unabhängigen Zivildienstbeschwerderat herantrugen, wurden dokumentiert und auch in den Berichten der Länder an das BMI bzw. in den Berichten des BMI an den Nationalrat dargestellt.

Demzufolge gab es im Zeitraum 2011 bis 2013 österreichweit 20, in Oberösterreich keine und in Salzburg zwei Schlichtungsverfahren.

(3) Jeder Zivildienstleistende hatte das Recht, während oder nach der Leistung des Zivildienstes beim Unabhängigen Beirat für Zivildienstbeschwerdeangelegenheiten eine außerordentliche Beschwerde einzubringen, wenn die vorangegangene Streitschlichtung bei der Schlichtungsstelle erfolglos geblieben war. Der Unabhängige Beirat hatte die Beschwerde zu prüfen und gegebenenfalls über ihre Erledigung Empfehlungen an den Bundesminister für Inneres zu beschließen.³⁹ Im Zeitraum 2010 bis 2014 behandelte der Zivildienstbeschwerderat bzw. Unabhängige Beirat für Zivildienstbeschwerdeangelegenheiten drei außerordentliche Beschwerden⁴⁰, sprach aber infolge fehlender Voraussetzungen keine Empfehlungen aus.

22.2 Der RH stellte fest, dass die Schlichtungsstelle bzw. der Unabhängige Beirat für Zivildienstbeschwerdeangelegenheiten im überprüften Zeitraum nur eine geringe Anzahl an Beschwerden zu behandeln hatten.

22.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Anzahl der tatsächlichen Schlichtungsverfahren zwar sehr gering, der Beratungsaufwand für die Zivildienstleistenden, die oftmals anonym bleiben wollten und daher vor einer echten Beschwerde Abstand nehmen würden, aber vergleichsweise hoch und zeitintensiv. Das Land Salzburg schlug die ersatzlose Abschaffung der Schlichtungsstellen zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten vor.*

³⁹ vgl. § 37 ZDG

⁴⁰ betreffend Verpflegung bzw. Auszahlung des Verpflegungsgeldes

- 22.4** Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass er die Anzahl der dokumentierten Schlichtungsverfahren darstellte; die Tätigkeit der Schlichtungsstelle bzw. deren Arbeitsanfall war nicht Gegenstand der Gebärungsüberprüfung.

Zivildienstserviceagentur

Aufgaben

- 23** Das BMI lagerte die Zivildienstagenden mit 1. April 2002 teilweise in die sogenannte Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. aus.⁴¹ Die ausgelagerten Aufgaben führte das Österreichische Rote Kreuz, Generalsekretariat, unter ausschließlicher Inanspruchnahme dieser GmbH durch. Der Verfassungsgerichtshof entschied im Oktober 2004, dass die Ausgliederung verfassungswidrig sei, somit musste der Bund die Agenden wieder übernehmen. Im Jahr 2005 wurde mit der ZDG–Novelle 2005, BGBl. I Nr.106/2005, die Zivildienstserviceagentur als Bundesbehörde (nachgeordnete Behörde ohne Dienstbehördenfunktion) errichtet und mit den Aufgaben der Zivildienstverwaltung auf Bundesebene betraut.⁴² Die Zivildienstserviceagentur unterstand fachlich der Sektion III im BMI.

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

Strategie

- 24.1** Das BMI hatte der Zivildienstserviceagentur keine Strategie vorgegeben. Die Zivildienstserviceagentur hatte allerdings selbst eine Strategie erstellt und sich u.a. folgende Ziele gesetzt:
- Den gesetzlichen Auftrag möglichst kostensparend, effizient und entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zu erledigen.
 - Den Zugang zum Zivildienst für Interessenten durch Bereitstellung eines umfassenden Informationsangebotes möglichst einfach zu gestalten.

⁴¹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Übertragung von Aufgaben der Zivildienstverwaltung (Übertragungs–Verordnung), BGBl. II Nr. 140/2002

⁴² § 2a ZDG



Zivildienstserviceagentur

BMI BMLVS

Zivildienst

Die Zivildienstserviceagentur sah sich selbst als Dienstleister und wollte eine offene, unbürokratische und serviceorientierte Anlaufstelle sein. Dies verwirklichte sie bspw., indem sie für Fragen persönlich und telefonisch regelmäßig zur Verfügung stand.⁴³

Ein zentraler Teil des Informationsangebotes war die Homepage der Zivildienstserviceagentur.⁴⁴ Diese bot nicht nur Hintergrundinformationen, Formulare und gesetzliche Grundlagen, sondern auch aktuelle Informationen über Einrichtungen und freie Plätze. Die Zivildienstleistenden hatten direkt über die Homepage die Möglichkeit, Wünsche für Zuweisungen abzugeben, Kontakt zu Einrichtungen herzustellen und die Einrichtungen nach Abschluss des Zivildienstes zu bewerten.

- 24.2** Der RH wies darauf hin, dass das BMI der Zivildienstserviceagentur keine Strategie vorgegeben hatte. Er würdigte positiv, dass die Zivildienstserviceagentur sich selbst eine Strategie gegeben hatte und dieser auch nachkam. Der RH hielt weiters positiv fest, dass die Homepage der Zivildienstserviceagentur ein gutes Instrument war, um rasch und einfach zu Informationen zum Zivildienst zu kommen.

Räumliche Situation
und IT-Anbindung

- 25.1** (1) Aufgrund der Auslagerung (im Jahr 2002) bzw. Rückführung (im Jahr 2005) der Zivildienstangelegenheiten zum Bund und der damit einhergehenden Organisationsänderungen war die Zivildienstserviceagentur historisch gewachsen auf zwei Standorte aufgeteilt.

Feststellung und Widerruf der Zivildienstpflcht sowie Budgetangelegenheiten führten die neun Mitarbeiter des Standortes Landstraßer Hauptstraße durch. Vermieterin dieses Standortes war die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Die restlichen Aufgaben (wie etwa die Zuweisung oder Verrechnung) nahmen die 19 Mitarbeiter am Standort Paulanergasse wahr. Dies war der Standort der ehemaligen Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. gewesen. Vermieterin dieses Standortes war das Österreichische Rote Kreuz. Die Zivildienstserviceagentur war somit Mieterin bei ihrem „größten Kunden“.⁴⁵

⁴³ Amtsstunden und telefonische Erreichbarkeit: Mo-Do 9.00-15.00 Uhr, Fr 9.00-12.00 Uhr

⁴⁴ www.zivildienst.gv.at

⁴⁵ Im Jahr 2014 waren rd. 31,5 % der Zivildienstleistenden an Einrichtungen des Österreichischen Roten Kreuzes zugewiesen.

Zivildienstserviceagentur

Für die Büros am Standort Landstraßer Hauptstraße fielen beim Detailbudget der Zivildienstserviceagentur keine Kosten an. Am Standort Paulanergasse hatte die Zivildienstserviceagentur drei Objekte im Gesamtausmaß von rd. 400 m² vom Österreichischen Roten Kreuz angemietet. Die gesamten Mietkosten lagen im Jahr 2014 bei 70.600 EUR, was einer ortsüblichen Miete entsprach. Das BMI hatte die Auflassung eines der beiden Standorte bereits mehrfach überlegt, mit verschiedenen Argumenten (u.a. Umbau- und IT-Kosten, Erreichbarkeit) aber verworfen. Die Zusammenlegung der beiden Standorte an einem alternativen Standort hatten das BMI und die Zivildienstserviceagentur bisher noch nicht in Erwägung gezogen.

Durch die Aufteilung der Mitarbeiter bzw. der Aufgaben auf zwei Standorte konnte die Zivildienstserviceagentur Synergien nicht nutzen und auch allfällige Vertretungen waren nur erschwert möglich, obwohl bspw. die Tätigkeiten der Feststellung und der Zuweisung inhaltlich ähnlich waren, oder eine engere Zusammenarbeit zwischen Budgetangelegenheiten und Verrechnung zusätzlichen Aufwand vermeiden könnte.

(2) Die Standorte benutzten ein eigenes IT- bzw. Datenbank-System, das während der Auslagerung die Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. (und somit das Österreichische Rote Kreuz) entwickelt und die Zivildienstserviceagentur übernommen hatte.

Für die Verwaltung und Verrechnung der Zivildienstleistenden kaufte das BMI im Jahr 2005 eine Lizenz des von der Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H., verwendeten IT-Programms (ZDV). Sie bezahlte hierfür einmalig 100.000 EUR. Gleichzeitig wurden in der Vereinbarung Modalitäten für weitere IT-Leistungen (Wartung und Instandhaltung) durch das Österreichische Rote Kreuz vereinbart. Die von der Zivildienstserviceagentur für die IT-Leistungen an das Österreichische Rote Kreuz zu zahlenden Kosten stiegen im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2014 von 18.300 EUR um 24 % auf 22.600 EUR im Jahr. Auf den Server des BMI konnten die Mitarbeiter nur über bestimmte PCs und eigene Token⁴⁶ zugreifen.

25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die räumliche Aufteilung der Zivildienstserviceagentur auf zwei Standorte die Kommunikation und Koordination sowie Vertretungen erschwerte und zu zusätzlichem Aufwand führte.

⁴⁶ Hardwarekomponente zur Identifizierung und Authentifizierung von Benutzern

Der RH kritisierte weiters, dass das Österreichische Rote Kreuz einerseits Vermieter und IT-Dienstleister für die Zivildienstserviceagentur war und andererseits jene Einrichtung, der die Zivildienstserviceagentur jährlich rd. 31 % der Zivildienstleistenden zuwies. Der RH war der Ansicht, dass diese Konstellation das Risiko barg, den Anschein der Unabhängigkeit der Behörde zu beeinträchtigen.

Der RH empfahl dem BMI bzw. der Zivildienstserviceagentur, die räumliche Situation unter Einbeziehung alternativer Standorte nochmals zu evaluieren und unter Wahrung des Kosten-Nutzen-Aspekts mittelfristig eine Zusammenlegung der beiden Standorte herbeizuführen. Weiters empfahl der RH dem BMI bzw. der Zivildienstserviceagentur, unter Wahrung des Kosten-Nutzen-Aspekts mittelfristig eine BMI-interne IT-Lösung herbeizuführen, um nicht dauerhaft von einem Großkunden abhängig zu sein.

Die Umsetzung der Empfehlungen stünde auch im Einklang mit der im Wirkungsziel 5 für das Detailbudget Zivildienst genannten Maßnahme „Konsolidierung der zentralen Arbeits- und Aufgabenorganisation“ (siehe TZ 27).

- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei im Jahr 2014 die Evaluierung hinsichtlich einer Zusammenlegung der beiden Standorte erfolgt. Mit Anfang 2015 sei am Standort Paulanergasse eine Mietzinsreduktion um 10 % erreicht worden. Eine Zusammenlegung sei mangels Raumressourcen nicht möglich. Ein Gebäude, in dem beide Standorte kostengünstig zusammengelegt werden könnten, stehe nicht zur Verfügung.*

Im Falle eines Auszugs aus der Paulanergasse wäre es darüber hinaus notwendig, die verwendete Software auf die Betriebsart einer Webapplikation umzubauen, um diese betreiben zu können. Nach Auskunft des Österreichischen Roten Kreuzes würden die diesbezüglichen Kosten über 100.000 EUR betragen. Zusätzlich wäre es erforderlich, die entsprechenden Rechte am Programm zu erwerben, was voraussichtlich einen sechsstelligen Betrag ausmachen würde.

Die Empfehlung des Rechnungshofes zur BMI-internen IT-Lösung könnte auch durch eine Neuanschaffung eines anderen IT-Systems bewerkstelligt werden. Allerdings vermerkte das BMI, dass dies die mit Abstand kostenintensivste Lösungsvariante sei.

- 25.4** Der RH entgegnete, dass ihm die vom BMI in seiner Stellungnahme vorgebrachte Argumentation bereits während der Gebarungüberprüfung mitgeteilt wurde und die Abhängigkeit vom größten Kunden unterstrich. Insbesondere wegen der Verteilung von zuletzt 28 Mitarbeitern

Zivildienstserviceagentur

auf zwei Standorte verblieb der RH bei seiner Empfehlung, dass das BMI unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspektes eine Zusammenlegung der beiden Standorte und eine BMI–interne IT–Lösung mittelfristig im Auge behalten sollte, um nicht dem Risiko ausgesetzt zu sein, den Anschein der Unabhängigkeit der Behörde zu beeinträchtigen und nicht dauerhaft von einem Großkunden abhängig zu sein.

Personal

Personalstand

26.1 Der Personalstand der Zivildienstserviceagentur war historisch gewachsen. Mit Schaffung der Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. im Jahr 2002 lagerte das BMI den Zivildienst mit Ausnahme des Fachbereiches „Feststellung“ in die Gesellschaft aus.

Im Zuge der Wiedereingliederung im Oktober 2005 fusionierte das BMI den Fachbereich „Feststellung“ mit der (ehemaligen) Gesellschaft. Nach Angaben der Zivildienstserviceagentur nahm sie kein zusätzliches Personal auf. Der Personalstand reduzierte sich von der Zeit vor Schaffung der Gesellschaft von rd. 60 Mitarbeitern bis zur Wiedereingliederung auf rd. 30 Mitarbeiter.

Im überprüften Zeitraum entwickelte sich der Personalstand wie folgt:

Tabelle 8: Personalstand Zivildienstserviceagentur in den Jahren 2010 bis 2014; Stand jeweils zum 1. Jänner					
2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
in Köpfen					in %
31	29	29	27	25	– 19,35

Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Die 60 Mitarbeiter des BMI verwalteten bis 2001 rd. 6.500 Zivildienstleistende, die 30 Mitarbeiter der Zivildienstserviceagentur nach der Wiedereingliederung im Jahr 2005 rd. 10.000 Zivildienstleistende. Im Jahr 2014 verwalteten die Mitarbeiter⁴⁷ der Zivildienstserviceagentur rd. 14.000 Zivildienstleistende. Gegenüber 2005 bewältigte die Zivildienstserviceagentur mit etwa dem halben Personalstand einen um rd. 40 % gestiegenen Arbeitsanfall.

⁴⁷ Stand Ende 2014 waren 28 Mitarbeiter, davon 4 Teilzeit

Die Zivildienstserviceagentur verfügte über Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Mitarbeiter. Teilweise erstellte die Zivildienstserviceagentur diese in der Vorbereitung auf die Gebarungsüberprüfung des RH.

- 26.2** Der RH anerkannte, dass die Zivildienstserviceagentur mit etwa dem halben Personalstand einen um rd. 40 % gestiegenen Arbeitsanfall bewältigte. Der RH hielt positiv fest, dass die Zivildienstserviceagentur über Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Mitarbeiter verfügte.

Verwaltungskosten und Wirkungsorientierung

- 27.1** Das BMI listete bei seinen Wirkungszielen eine Reihe von Maßnahmen auf, mit deren Hilfe die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Einzelne Maßnahmen waren durch Organisationseinheiten mit eigenem Detailbudget – wie bspw. die Zivildienstserviceagentur – umzusetzen.

Zum Wirkungsziel 5 (Erhöhung der Nachhaltigkeit der Organisation und der Produktivität des Sicherheitsdienstleisters BMI durch qualitativ gut ausgebildete und motivierte Mitarbeiter) führte das BMI (2013 bis 2015) als eine Maßnahme „Konsolidierung der zentralen Arbeits- und Aufgabenorganisation“ an und verwies dabei u.a. auf das Detailbudget Zivildienst.

In den betreffenden Detailbudgets 2013 bis 2015 definierte das BMI als Ziel, die „Zivildienstadministration ökonomisch und bedarfsgerecht durchzuführen“. Als Maßnahme zur Verfolgung dieses Wirkungszieles nannte das BMI die „Gewährleistung einer effizienten Zivildienstabwicklung“. Als Messgröße definierte das Detailbudget den „Anteil der Kosten für die Zivildienstverwaltung am gesamten Transferaufwand“⁴⁸ des betreffenden Jahres. Als Zielgröße legte das BMI ein Verhältnis der Kosten der Zivildienstverwaltung zum Transferaufwand von 2,7 % (2013) bzw. 2,8 % (2014 und 2015) fest.⁴⁹

Im Jahr 2013 verfehlte die Zivildienstserviceagentur das Ziel mit 2,71 % geringfügig, im Jahr 2014 konnte das Ziel mit 2,28 % Verwaltungskostenanteil deutlich übertroffen werden.

- 27.2** Der RH hielt positiv fest, dass die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur deutlich unter 3 % des zu administrierenden Transferaufwands lagen. Der RH beurteilte die Auswahl der Verwaltungskosten-

⁴⁸ im Wesentlichen Zahlungen an Zivildiensteinrichtungen und -leistende

⁴⁹ Die ausgewählte Kennzahl ging auch in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan ein. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgte im Rahmen des regelmäßigen Ressortcontrollings.

Zivildienstserviceagentur

ten als Messgröße als sinnvoll, da diese einer der wenigen Parameter im Rahmen der Zivildienstadministration war, die das BMI bzw. die Zivildienstserviceagentur direkt beeinflussen konnten.

Der RH wies allerdings kritisch darauf hin, dass mit der gewählten Messgröße lediglich die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur, nicht jedoch jene anderer Organisationseinheiten des Bundes und der Länder erfasst waren.

Interne Kontrollsysteme Verrechnung

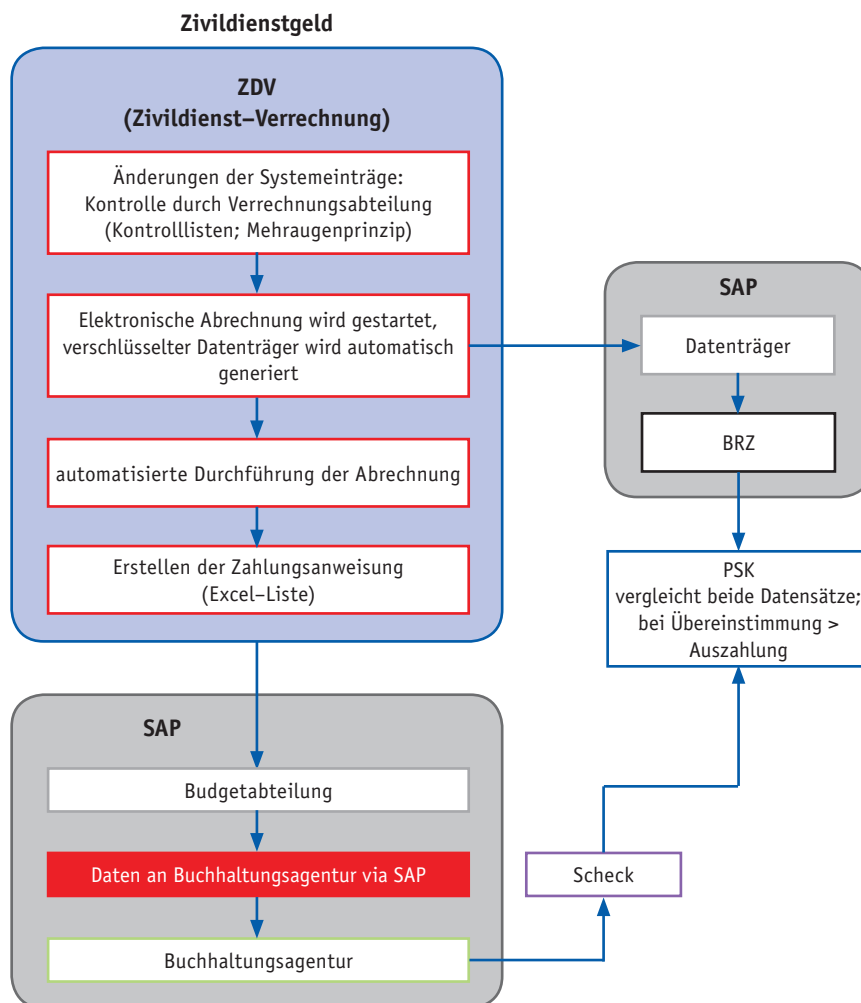
28.1 (1) Für die Abwicklung der Zahlungsabläufe und die Administration von Zivildienstangelegenheiten gab es bei der Zivildienstserviceagentur interne Vorschriften, die den Verrechnungsablauf und die Kontrollsysteme regelten. Die Geschäftsordnung der Zivildienstserviceagentur enthielt ebenfalls entsprechende Bestimmungen (betreffend Approbationsbefugnis, Genehmigungsvorbehalt, Vertretungsregelungen, usw.).⁵⁰

(2) Die Verrechnung war in die Verrechnung des Zivildienstgeldes mit den Rechtsträgern und in die Verrechnung von Ein- und Ausgangsrechnungen getrennt.

⁵⁰ vgl. §§ 10ff Geschäftsordnung der Zivildienstserviceagentur

Die folgende Grafik stellt den Verrechnungsablauf des Zivildienstgeldes dar:

Abbildung 8: Verrechnungsablauf des Zivildienstgeldes



BRZ: Bundesrechenzentrum GesmbH

PSK: BAWAG-PSK

Quellen: Zivildienstserviceagentur; Darstellung RH

Die Verrechnung des Zivildienstgeldes erfolgte mithilfe des IT-Programms ZDV (Zivildienst-Verrechnung). In dieser Datenbank waren alle Rechtsträger und Zivildienstleistenden erfasst. Die Änderungen von Einträgen wurden in Listen zusammengefasst und von unterschiedlichen Angehörigen der Verrechnungsabteilung auf Plausibilität geprüft. Nach Behebung etwaiger Fehleinträge wurde die elek-

Zivildienstserviceagentur

tronische Abrechnung gestartet und gleichzeitig ein elektronischer Datenträger für die Weiterverarbeitung, einerseits für die Durchführung der Abrechnung und andererseits zur Weiterleitung an die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ), generiert. Nach Durchführung der Abrechnung wurde die Zahlungsanweisung erstellt und per E-Mail an die Budgetabteilung versendet.

Die Budgetabteilung übernahm die Daten in das SAP-System zur Weiterverarbeitung durch die Buchhaltungsagentur, welche den Scheck an die auszahlende Bank zum Vergleich mit den Daten der BRZ vorlegte. Die Bank verglich die Daten vom BRZ und der Buchhaltungsagentur und nur bei Übereinstimmung war die Auszahlung durch die Bank möglich. Der Verrechnungsablauf sowie die Kontrollschritte waren schriftlich geregelt.

(3) Die Verrechnung von Eingangsrechnungen (e-Rechnungen) wickelte die Zivildienstserviceagentur über andere IT-Systeme ab. Den Weitergabe- und den Kontrolllauf innerhalb der Dienststelle erledigte die Zivildienstserviceagentur über das im Bundesbereich verwendete Portal, die Zahlung erfolgte mittels SAP. Die Kontrolle war durch Anwendung eines Mehraugenprinzips grundsätzlich gewährleistet.

- 28.2** Der RH stellte positiv fest, dass es für den Tätigkeitsbereich Verrechnung der Zivildienstserviceagentur IKS-Vorschriften gab und dass die Zivildienstserviceagentur diese auch anwendete. Grundsätzlich erachtete der RH das Verrechnungssystem des Zivildienstgeldes sowie der Eingangsrechnungen als transparent und durch die vorhandene Kontrolle als ausreichend gegen Missbrauch geschützt.

Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Schlussempfehlungen

BMI BMLVS

Zivildienst

**BMI und Zivildienst-
serviceagentur**

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

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

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



Bericht des Rechnungshofes

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	281
Tabellenverzeichnis	282
Abkürzungsverzeichnis	284

BMJ
BMFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Justiz
Familie und Jugend

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

KURZFASSUNG	288
Prüfungsablauf und -gegenstand	299
Prüfungsgrundlagen und -methodik	299
Stichprobenauswahl	300
Rechtliche Ausgestaltung	301
Zweck des Unterhaltsvorschusses	301
Anspruchsvoraussetzungen	302
Arten von Unterhaltsvorschüssen	303
Internationaler Vergleich	304
Zusammenfassung rechtliche Ausgestaltung	305
Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse	308
Jährlicher Nettofinanzierungsbedarf	308
Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen	310
Wirkungsorientierung	312

Inhalt



Unterhaltsvorschüsse – Verfahren _____	314
Aufgabenverteilung und beteiligte Stellen _____	314
Verfahrensunterstützung _____	320
Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen _____	323
Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen nach Rechtsgrund _____	323
Einbringungsquoten bundesweit _____	328
Organisation und Personaleinsatz _____	330
Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger _____	338
Hereinbringung durch die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien _____	347
Hereinbringung im Ausland _____	355
IKT-Unterstützung und Datenaustausch _____	360
Anwendungen der Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern _____	360
Anwendungen des Bundes _____	362
Datenlage _____	365
Interne Kontrollsysteme _____	368
Grundsätzliches _____	368
IKS-Elemente bei den überprüften Stellen _____	368
Kontrollmaßnahmen in der Haushaltsverrechnung des Bundes ____	372
Schlussempfehlungen _____	374

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einbringungsquoten nach Ländern (2009 bis 2014) _____	338
Abbildung 2: Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen bei den OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien 2009 bis 2014 _____	347

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Arten von Unterhaltsvorschüssen _____	303
Tabelle 2:	Vergleich Unterhaltsvorschussgesetz Deutschland und Österreich _____	304
Tabelle 3:	Jährlicher Finanzierungsbedarf des Familienlasten- ausgleichsfonds für Unterhaltsvorschüsse _____	309
Tabelle 4:	Gesamthöhe der Forderungen aus Unterhalts- vorschüssen und der Wertberechtigung _____	311
Tabelle 5:	Wesentliche Aufgaben der an einem Unterhalts- vorschussfall beteiligten Stellen _____	315
Tabelle 6:	Zuständigkeit für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen _____	316
Tabelle 7:	Rekurse OLG Linz und Wien, 2010 bis 2014 _____	318
Tabelle 8:	Auszahlungssummen Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund _____	324
Tabelle 9:	Durchschnittliche Höhe der monatlichen Unterhaltsvor- schüsse je Kind nach Rechtsgrund _____	325
Tabelle 10:	Verteilung der Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund in den OLG-Sprengeln (Durchschnitt 2009 bis 2014) ____	327
Tabelle 11:	Einbringungsquoten nach Rechtsgrund _____	328
Tabelle 12:	Personalressourcen für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen (Durchschnitt 2009 bis 2014) __	330

Tabellen

Tabelle 13:	Hereingebrachte Unterhaltsvorschüsse und Personalkosten für 2012 bis 2014 (Durchschnitt) _____	331
Tabelle 14:	Fallzahlen und Einbringung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle _____	336
Tabelle 15:	Abschreibung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen _____	353
Tabelle 16:	Überblick IKS-relevante Maßnahmen _____	369

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUG	Auslandsunterhaltsgesetz
AußStrG	Außerstreitgesetz
B-KJHG	Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EB	Erläuternde Bemerkungen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EuUVO	Europäische Unterhaltsverordnung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f./ff.	folgend(e)
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
GP	Gesetzgebungsperiode

Abkürzungen

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
i.V.m.	in Verbindung mit
IHS	Institut für Höhere Studien
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Interne Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnologie
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
OLG	Oberlandesgericht(e)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RV	Regierungsvorlage
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UV	Unterhaltsvorschuss/Unterhaltsvorschüsse
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich der Bundesministerien für Justiz Familie und Jugend

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

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

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

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

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

Bei Unterhaltsvorschüssen wegen unbekanntes Aufenthalts bzw. Haft des Unterhaltsschuldners (Richtsatzvorschüssen) konnten im Durchschnitt nur 8 % bzw. 3 % wieder hereingebracht werden. Die dafür jährlich vom Bund ausbezahlten Beträge von rd. 10 Mio. EUR stellten im Ergebnis damit vielfach Sozialhilfe- und nicht Vorschussleistungen dar.

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Rechtliche Ausgestaltung

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

Unterhaltsvorschüsse wurden als Titel- oder Richtsatzvorschüsse gewährt. Bei Titelvorschüssen lag ein Exekutionstitel für den Unterhaltsanspruch vor; Richtsatzvorschüsse wurden zuerkannt, wenn ein Exekutionstitel bei einem an sich leistungsfähigen Unterhaltsschuldner – bspw. wegen dessen unbekanntes Aufenthalts – nicht

geschaffen werden konnte. Sowohl die Höchstgrenze der Titelvorschüsse als auch der Sätze der Richtsatzvorschüsse waren in Österreich im Vergleich zu anderen Staaten großzügig bemessen. Das galt auch für die Dauer der Vorschussgewährung. (TZ 6, 7)

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

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

Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse

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

Die offenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen erreichten mit Ende 2014 mehr als 1,1 Mrd. EUR. Das BMFJ ging auf Grundlage der durchschnittlichen Einbringungsquote der letzten zehn Jahre davon aus, dass davon rd. 500 Mio. EUR bzw. rd. 45 % der Gesamtforderung uneinbringlich sein werden und stellte diesen Betrag im Rechnungsabschluss als Wertberichtigung dar. Der Anteil der tatsächlich uneinbringlichen Forderungen wird allerdings deutlich höher

Kurzfassung

sein, vor allem deshalb, weil die Einbringungsquote bei den teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehenden und von der Einbringungsstelle des OLG Wien betriebenen Forderungen in Höhe von 650 Mio. EUR bei lediglich 5 % lag. (TZ 10)

Wirkungsorientierung

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

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

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

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

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

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

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

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

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

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

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

In den OLG-Sprengeln Innsbruck und Linz lag der Anteil der wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners ausbezahlten Richtsatzvorschüsse mit rd. 8 % markant höher als in Graz und Wien mit rd. 3 % bzw. rd. 1 %. Dies war wesentlich auf die unterschiedliche Praxis der Pflegschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln

Kurzfassung

bei der Zuerkennung von Richtsatzvorschüssen zurückzuführen und hatte wegen der im Durchschnitt um rd. 40 % höheren Anspruchsbeträge finanzielle Auswirkungen auf den Bund. (TZ 18)

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

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

Organisation und Personaleinsatz

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

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

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

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

Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger

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

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

Die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger verfügten über keine Ablaufbeschreibungen, wann welche Einbringungsmaßnahmen durch den jeweiligen fallbearbeitenden Sachbearbeiter zu setzen waren. Daten der Unterhaltsschuldner zum aktuellen Versicherungsverhältnis mussten die Sachbearbeiter für jeden Fall einzeln beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger abfragen. Ein automatischer Datenaustausch existierte nicht. (TZ 25)

Die BH Schärding setzte ausreichende und zweckmäßige Einbringungsmaßnahmen. Diese Vorgangsweise spiegelte sich auch in der

Kurzfassung

mit rd. 66 % hohen Einbringungsquote wider. Sie verfügte allerdings über keine standardisierten Kontrollen zu den durch den Mitarbeiter gesetzten Maßnahmen. (TZ 26)

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

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

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

Hereinbringung durch die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien

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

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

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

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

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

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

Hereinbringung im Ausland

Das BMJ leistete den Kinder- und Jugendhilfeträgern bzw. den OLG bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland unzureichend Hilfestellung. Bei der Hereinbringung von Unterhalts-

Kurzfassung

vorschüssen im Ausland ergaben sich zahlreiche Probleme auf allen beteiligten Ebenen (Kinder- und Jugendhilfeträger, OLG, Einbringungsstelle OLG Wien). Gründe dafür waren der bürokratische Aufwand, fehlendes Know-how, unzureichende Hilfestellung durch das BMJ und mangelnde Kooperation anderer Staaten. (TZ 35 bis 38)

IKT-Unterstützung und Datenlage

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

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

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

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

deln, wie z.B. Eintreibungsmaßnahmen von im Ausland lebenden Unterhaltsschuldnern, durchzuführen. (TZ 42)

Interne Kontrollsysteme (IKS)

Obwohl im Jahr 2014 rd. 135 Mio. EUR an Unterhaltsvorschüssen ausbezahlt wurden, verfügte keine der überprüften Stellen über ein umfassendes IKS. Es waren lediglich Elemente eines IKS in unterschiedlich starker Ausprägung vorhanden. Bei der BH Schärding und beim Magistrat Wels waren keine Risikoanalyse oder Kontrollmechanismen festgelegt. Beim Magistrat Wien war keine Prozessbeschreibung für Unterhaltsvorschussfälle vorhanden. Die OLG Linz und Wien und die Einbringungsstelle OLG Wien hatten weder eine Risikoanalyse noch Prozessbeschreibungen noch Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen. (TZ 44)

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

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

Kenndaten zur Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen							
Rechtsgrundlage	Unterhaltsvorschussgesetz, BGBl. Nr. 250/1976; wiederverlautbart mit BGBl. Nr. 451/1985						
ausbezahlte Unterhaltsvorschüsse und Hereinbringung ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009–2014
	in Mio. EUR						in %
ausbezahlte Unterhaltsvorschüsse	106,47	113,23	119,39	123,06	127,95	134,87	26,7
Hereinbringung (Rückzahlungen der Unterhaltsschuldner)	50,40	56,74	66,01	70,80	74,03	77,53	53,8
davon							
<i>durch die Kinder- und Jugendhilfeträger</i>	39,64	44,89	52,52	56,51	59,23	62,71	58,2
<i>durch die Oberlandesgerichte</i>	4,77	5,06	5,20	5,41	5,59	5,77	21,0
<i>durch die zentrale Einbringungsstelle des BMJ</i>	5,99	6,79	8,30	8,88	9,22	9,05	51,2
offene Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen zum Jahresende	902,65	945,02	985,08	1.023,47	1.064,97	1.107,48	22,7
Wertberichtigung für voraussichtlich nicht einbringliche Forderungen zum Jahresende	- ²	- ²	- ²	499,78	506,45	507,65	-
	in %						
Einbringungsquote (Verhältnis von hereingebrachten zu ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen)	47,3	50,1	55,3	57,5	57,9	57,5	21,5

¹ Einschließlich Auszahlung und Hereinbringung von Übergewüssen; diese entstehen, wenn die Pflugschaftsgerichte mittels Beschluss den monatlichen Auszahlungsbetrag der Unterhaltsvorschüsse rückwirkend herabsetzen oder einstellen.

² Der voraussichtlich nicht einbringliche Teil der offenen Forderungen wurde erstmals mit der im Zuge der Haushaltsrechtsreform erstellten Eröffnungsbilanz 2013 errechnet und im Bundesrechnungsabschluss dargestellt.

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation Unterhaltsvorschüsse (UV) sowie Haushaltsverrechnung des Bundes; Berechnung und Darstellung RH

Fallzahlen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009–2014
	Anzahl						in %
Kinder (Fälle), an die im jeweiligen Jahr Unterhaltsvorschüsse ausbezahlt wurden	44.215	46.874	47.958	47.863	50.519	51.839	17,2
Fälle ohne laufende Auszahlung, bei denen noch offene Forderungen bestanden	67.911	69.122	70.727	72.848	73.174	74.163	9,2
Summe offene Fälle	112.126	115.996	118.685	120.711	123.693	126.002	12,4

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Auszahlung und Hereinbringung
von UnterhaltsvorschüssenPrüfungsablauf und
-gegenstand

1 Der RH überprüfte von Dezember 2014 bis April 2015 die Gebarung des BMJ, des BMFJ und der Länder Oberösterreich und Wien hinsichtlich der Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Er führte Prüfungshandlungen bei den Oberlandesgerichten (OLG) Linz und Wien, der Einbringungsstelle beim OLG Wien, den Kinder- und Jugendhilfeträgern Bezirkshauptmannschaft (BH) Schärding, Magistrat Wels und der Magistratsabteilung 11 (Amt für Jugend und Familie) – Rechtsvertretung, Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien (in der Folge als „Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk“ bezeichnet) durch. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2014.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung von Maßnahmen zur Auszahlung, Rückforderung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen am Beispiel ausgewählter Bundesländer (Oberösterreich und Wien) und Behörden (Kinder- und Jugendhilfeträger bzw. OLG). Die Gebarungsüberprüfung deckte insbesondere folgende Themen ab:

- Beurteilung der Aufgabenverteilung, der Zahlungsströme und des Informationsflusses bei der Unterhaltsbevorschussung,
- Beurteilung der Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse, der Evidenzhaltung von Rückforderungen an die Unterhaltsschuldner, der Abschreibung uneinbringlicher Rückforderungen sowie dazu bestehender interner Kontrollmaßnahmen,
- Beurteilung der Maßnahmen zur Überwachung und Rückforderung ausbezahlter Unterhaltsvorschüsse durch die Kinder- und Jugendhilfeträger, die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien,
- Darstellung des Umfangs der Auszahlungen und der Rückzahlungsquote von Unterhaltsvorschüssen.

Zu dem im September 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Oberösterreich im November 2015 sowie das BMJ, das BMFJ, die Stadt Wien und die Stadt Wels im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2016.

Prüfungsgrundlagen
und -methodik

2 Der RH analysierte von der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) und dem BMJ übermittelte Datensätze aus der Applikation Unterhaltsvorschüsse (Applikation UV) über sämtliche in den Jahren 2009 bis 2013¹ angefallenen Unterhaltsvorschussfälle auf Ebene einzelner

¹ Bei der Prüfungsvorbereitung standen die Daten des Jahres 2014 noch nicht zur Verfügung.

Prüfungsgrundlagen und –methodik

Bezirksverwaltungsbehörden (Bezirkshauptmannschaften, Magistrate). Auf Basis dieser Analyse wählte der RH für eine Stichprobenauswahl folgende drei Kinder- und Jugendhilfeträger sowie die OLG Linz und Wien für eine Überprüfung vor Ort aus:

Magistrat/BH	durchschnittliche Fallanzahl 2009 bis 2013	Einbringungsquote in %
Magistrat Wels	507	28,1
BH Schärding	242	65,1
Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien	1.849	35,7

Quellen: Daten BRZ GmbH-Applikationen; Berechnung und Darstellung RH

- Von österreichweit insgesamt 102 Kinder- und Jugendhilfeträgern wies der Magistrat Wels mit durchschnittlich 28,1 % die mit Abstand niedrigste Einbringungsquote auf.
- Die BH Schärding wies mit durchschnittlich 65,1 % bundesweit eine sehr hohe Einbringungsquote auf.
- Die Regionalstellen der Kinder- und Jugendhilfe in Wien wiesen durchgängig eher niedrigere Einbringungsquoten von 32 % bis 42 % auf. Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk hatte österreichweit die höchsten Fallzahlen und lag bei einer durchschnittlichen Einbringungsquote von 35,7 %.

Stichprobenauswahl

- 3 Die Ausgaben für Unterhaltsvorschüsse und ebenso die Einbringungsquote unterlagen unterschiedlichen Einflüssen und Faktoren (bspw. demografische Entwicklung, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung, Personaleinsatz). Der RH überprüfte die Einbringungsmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfeträger sowie der OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien insbesondere auch anhand konkreter Fälle. Dazu forderte er von der BRZ GmbH Daten zu sämtlichen in der Applikation UV gespeicherten Unterhaltsvorschussfällen an. Daraus zog er für die drei überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger geschichtete Stichproben nach der Rückzahlungshöhe sowie nach dem Zufallsprinzip.

Für die zwei überprüften OLG zog der RH die Stichprobe aus den Fällen mit bereits volljährigen Kindern, wobei er zusätzlich zur Schichtung nach Rückzahlungshöhe auch eine solche nach Unterhaltsvorschüssen wegen Haft und unbekanntem Aufenthalts des Schuldners vornahm. Bei der Einbringungsstelle OLG Wien unterschied er zusätzlich nach offenen und abgeschlossenen Fällen. Weiters achtete der RH

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

auf weitgehende Zeitnähe der Fälle, um Rückschlüsse auf die jeweils aktuelle Vorgehensweise – Qualität und Häufigkeit der Einbringungsmaßnahmen – der befassten Stellen ziehen zu können.

Die Stichprobe des RH umfasste insgesamt 540 Fälle. Bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Schärding, Wels und der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien sowie den OLG Linz und Wien wählte der RH jeweils 100 Fälle aus, bei der Einbringungsstelle OLG Wien 40 Fälle. Die Anzahl der vollständig überprüften Fälle lag mit 500 letztlich etwas niedriger, weil einige Akten bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern wegen Wechsels der Behördenzuständigkeit nicht mehr verfügbar waren.

Rechtliche Ausgestaltung

Zweck des Unterhaltsvorschusses

- 4 (1) Im Rahmen einer Familienrechtsreform führte der Gesetzgeber mit dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) im Jahr 1976² einen staatlichen Vorschuss auf den Unterhalt ein. Damit sollte der Unterhalt von minderjährigen Kindern in den Fällen, in denen die Verwirklichung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs auf Schwierigkeiten stößt, gesichert werden. Der Gesetzgeber verwies zum Zeitpunkt der Entstehung des UVG auf die Vorrangigkeit der familienrechtlichen Verpflichtung der Eltern zur Unterhaltsgewährung. Es beruhe „(d)ie Versorgung des einzelnen mit Lebensgütern aller Art (...) auch im sozialen Rechtsstaat in erster Linie auf den in (...) Familie wirkenden Kräften der Eigenverantwortung und Selbsthilfe. Dementsprechend greift die öffentliche Hand erst nachrangig ein“. Der Gesetzgeber des UVG ging von einer „Vorrangstellung des privaten Unterhaltsrechts“ aus und wollte „keineswegs einen Unterhalt von Staats wegen einführen“.³

Im Lauf der Zeit ging der Gesetzgeber von der strengen Bindung an einen Unterhaltstitel ab. Minderjährige Kinder erhielten auch dann einen Unterhaltsvorschuss, wenn sich der Unterhaltsschuldner in Haft befand oder unbekanntem Aufenthaltsort war und daher kein Unterhaltstitel geschaffen werden konnte (siehe TZ 5).⁴

² BGBl. Nr. 250/1976; wiederverlautbart mit BGBl. Nr. 451/1985; derzeitige Fassung: BGBl. I Nr. 58/2010

³ Erläuternde Bemerkungen (EB) Regierungsvorlage 5 BlgNR 14. GP 5, 8; BMJ, Justizbericht Rechtsfürsorge – Erleichterung des Zugangs zum Recht 2009 – 2011, 46

⁴ siehe die EB zur Regierungsvorlage der UVG-Novelle BGBl. Nr. 278/1980, 276 BlgNR 15. GP 9; BMJ, Justizbericht Rechtsfürsorge – Erleichterung des Zugangs zum Recht 2009 – 2011, 46

Rechtliche Ausgestaltung

Anspruchsvoraussetzungen

(2) Der Gesetzgeber stützte sich bei der Erlassung des UVG auf den Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“ (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG) und nicht auf „Armenwesen“ (Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG), weil es sich bei der Gewährung von Unterhaltsvorschüssen nicht um eine Maßnahme der Fürsorge handle. Eine reine Sozialleistung fiel in die Zuständigkeit der Länder.⁵

5 Anspruch auf Unterhaltsvorschuss hatten minderjährige Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Österreich. Diese durften mit dem Unterhaltsschuldner nicht im gemeinsamen Haushalt leben und nicht aufgrund einer Maßnahme der Sozialhilfe oder der vollen Erziehung in einer Pflegefamilie oder in einer Einrichtung untergebracht sein.⁶ Unter diesen Voraussetzungen waren nach dem UVG sowie verschiedenen unionsrechtlichen Vorschriften und völkerrechtlichen Abkommen folgende minderjährige Kinder anspruchsberechtigt:

- Kinder mit EU- oder EWR-Staatsbürgerschaft⁷,
- staatenlose Kinder⁸,
- bei Arbeitnehmerschaft⁹ eines Elternteils in Österreich: Kinder mit Schweizer, türkischer, algerischer, marokkanischer oder tunesischer Staatsbürgerschaft.¹⁰

Im Ergebnis hatten grundsätzlich alle minderjährigen Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Österreich einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Ausgenommen waren nur (andere als die oben genannten) drittstaatsangehörige Kinder.

⁵ EB Regierungsvorlage 5 BlgNR 14. GP 7 f.

⁶ § 2 UVG

⁷ Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 4 EWR-Abkommen

⁸ § 2 Abs. 1 UVG

⁹ Integration in das System der sozialen Sicherheit infolge unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit; Art. 1 lit. a Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (Wanderarbeitnehmerverordnung); OGH 4. November 2008, 10 Ob 36/08d; 17. März 2009, 10 Ob 14/09w

¹⁰ Schweizer Kinder: Anhang I Art. 9 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2 Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz; türkische Kinder: Art. 2, 3 Assoziationsratsbeschluss EWG-Türkei Nr. 3/80 vom 19. September 1980; Kinder aus Algerien, Marokko, Tunesien: Kooperationsabkommen mit Algerien und Marokko, Europa-Mittelmeer-Abkommen mit Tunesien

Arten von Unterhaltsvorschüssen

6 Unterhaltsvorschüsse wurden gewährt als Titel- oder Richtsatzvorschüsse. Bei Titelvorschüssen lag ein Exekutionstitel für den Unterhaltsanspruch vor, der Unterhaltsschuldner leistete jedoch keinen Unterhalt (Titelvorschüsse nach § 3 UVG) oder die Exekution schien aussichtslos, insbesondere weil im Inland ein Drittschuldner nicht bekannt war (Titelvorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Exekution nach § 4 Z 1 UVG). Richtsatzvorschüsse wurden zuerkannt, wenn ein Exekutionstitel bei einem an sich leistungsfähigen Unterhaltsschuldner – in der Regel wegen dessen unbekanntem Aufenthalts – nicht geschaffen werden konnte (Vorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Titelschaffung oder –erhöhung nach § 4 Z 2 UVG), sich der Unterhaltsschuldner in Haft befand (Haftvorschüsse nach § 4 Z 3 UVG) oder ein Abstammungsverfahren lief (§ 4 Z 4 UVG). Details siehe nachfolgende Tabelle:

Tabelle 1: Arten von Unterhaltsvorschüssen	
Rechtsgrund	Voraussetzungen
Titelvorschüsse (§ 3 UVG)	<ul style="list-style-type: none"> – Vorliegen eines im Inland vollstreckbaren Exekutionstitels für den gesetzlichen Unterhaltsanspruch (z.B. Unterhaltsbeschluss, Urteil, Vergleich) – keine gänzliche Leistung des laufenden Unterhaltsbeitrags durch den Unterhaltsschuldner nach Eintritt der Vollstreckbarkeit – Glaubhaftmachung durch das Kind, einen Exekutionsantrag eingebracht zu haben
Titelvorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Exekution (§ 4 Z 1 UVG)	<ul style="list-style-type: none"> – Vorliegen eines im Inland vollstreckbaren Exekutionstitels für den gesetzlichen Unterhaltsanspruch (z.B. Unterhaltsbeschluss, Urteil, Vergleich) – die Exekution scheint aussichtslos, insbesondere weil im Inland ein Drittschuldner oder hinreichendes Vermögen nicht bekannt ist (z.B. nur kurzfristiger Exekutionserfolg wegen häufigen Dienstgeberwechsels; der Unterhaltsschuldner löst regelmäßig bei Bewilligung der Lohnexekution das Dienstverhältnis, ist nicht zur Sozialversicherung gemeldet oder verdient weniger als das Existenzminimum; das Arbeitslosengeld reicht nicht aus)
Richtsatzvorschüsse Vorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Titelschaffung oder –erhöhung – in der Praxis unbekannter Aufenthalt des Unterhaltsschuldners (§ 4 Z 2 UVG)	<ul style="list-style-type: none"> – die Festsetzung des Unterhaltsbeitrags gelingt nicht oder der Exekutionstitel ist älter als drei Jahre und die Erhöhung des Unterhaltsbeitrags gelingt nicht – aus Gründen auf Seite des Unterhaltsschuldners, außer er ist nach seinen Kräften offenbar zu einer (höheren) Unterhaltsleistung nicht imstande – (ein an sich leistungsfähiger Unterhaltspflichtiger setzt ein die Unterhaltsfestsetzung oder –erhöhung hinderndes Verhalten und vereitelt so Schaffung eines Unterhaltstitels)
Richtsatzvorschüsse Haftvorschüsse (§ 4 Z 3 UVG)	<ul style="list-style-type: none"> – dem Unterhaltsschuldner ist aufgrund einer strafgerichtlichen Anordnung länger als einen Monat im Inland die Freiheit entzogen – er kann deshalb seine Unterhaltspflicht nicht erfüllen
Vorschüsse während eines Abstammungsverfahrens (§ 4 Z 4 UVG)	<ul style="list-style-type: none"> – die Abstammung des Kindes ist in erster Instanz festgestellt – die Unterhaltsfestsetzung wurde beantragt oder ein gerichtlicher Unterhaltsvergleich geschlossen

Quellen: UVG; Darstellung RH

Rechtliche Ausgestaltung

Die monatliche Höhe des Unterhaltsvorschusses bemaß sich bei Titelvorschüssen nach dem im Exekutionstitel festgesetzten Betrag, begrenzt mit dem Richtsatz für pensionsberechtigte Halbweisen nach dem Allgemeinem Sozialversicherungsgesetz (ASVG).¹¹ Dieser lag im Jahr 2015 bei 570,14 EUR.

Bei Richtsatzvorschüssen (unbekannter Aufenthalt des Unterhaltsschuldners, Haftvorschüsse) war die monatliche Höhe des Unterhaltsvorschusses vom Alter des Kindes abhängig und richtete sich nach fixen Sätzen (zwischen 35 % und 65 % des Richtsatzes für pensionsberechtigte Halbweisen nach ASVG).¹² Diese lagen im Jahr 2015 zwischen 200 EUR und 371 EUR.¹³

Internationaler Vergleich

7.1 Das Unterhaltsvorschussgesetz in Deutschland sah bspw. einen im Vergleich zum österreichischen UVG geringeren Leistungsumfang vor. Die wesentlichsten Unterschiede stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Vergleich Unterhaltsvorschussgesetz Deutschland und Österreich		
	Österreich	Deutschland
Höchstalter des Kindes	18 Jahre	zwölf Jahre
Höchstdauer der Vorschusszahlungen	18 Jahre	sechs Jahre
Höhe der monatlichen Leistung	Höchstgrenze bei Titelvorschüssen 579,14 EUR; Richtsatzvorschüsse je nach Alter zwischen 200 EUR und 371 EUR	fixe Sätze, bei Alter des Kindes bis sechs Jahre 133 EUR, bis zwölf Jahre 180 EUR
Lebensverhältnisse	Unterhaltsanspruch muss bestehen, Kind kann bspw. auch bei wiederverheiratetem Elternteil oder bei Großeltern leben	Kind muss bei einem Elternteil leben und dieser alleinstehend sein, d.h. er darf auch nicht mit jemandem anderen als dem leiblichen Elternteil des Kindes verheiratet sein und mit dem Ehegatten zusammenleben ¹
Finanzierung	Bund über den Familienlastenausgleichsfonds	ein Drittel Bund, Rest Länder

¹ §§ 1, 2 (deutsches) Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder –ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) i.V.m. § 1612a Bürgerliches Gesetzbuch; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Der Unterhaltsvorschuss, 7, 9

Quellen: UVG und Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder –ausfalleistungen; Darstellung RH

¹¹ § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 UVG

¹² § 6 Abs. 2 UVG

¹³ Für Vorschüsse während eines Abstammungsverfahrens galten die gleichen Beträge bzw. eine Begrenzung mit der im Unterhaltsantrag oder im gerichtlichen Vergleich festgelegten Höhe (§ 5 Abs. 4, § 6 Abs. 2 UVG).

In einem Bericht hatte auch das BMJ festgestellt, dass Österreich das „Land mit dem reinsten Unterhaltsvorschussystem“ war, das durch hohe Leistungen der öffentlichen Hand gekennzeichnet war.¹⁴

7.2 Der RH hielt fest, dass sowohl die Höchstgrenze der Titelvorschüsse als auch die Sätze der Richtsatzvorschüsse in Österreich im Vergleich zu anderen Staaten großzügig bemessen waren. Das galt auch für die Dauer der Vorschussgewährung.

Zusammenfassung
rechtliche Aus-
gestaltung

8.1 Der RH hielt zur rechtlichen Ausgestaltung des Unterhaltsvorschusses Folgendes fest: Mit der Unterhaltsbevorschussung bezweckte der Bundesgesetzgeber, den Unterhalt minderjähriger Kinder sicherzustellen, wenn der Unterhaltsschuldner seinen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß nachkam. Er betonte die Nachrangigkeit der Leistungen der öffentlichen Hand gegenüber der Eigenverantwortung in der Familie. Der Bund sollte durch vorschussweise Zahlung an die anspruchsberechtigten Kinder einspringen und selbst die Hereinbringung beim Unterhaltsschuldner übernehmen.

Der Bundesgesetzgeber stützte sich bei Erlassung des UVG auf den Kompetenztatbestand Zivilrechtswesen. Die Gewährung eines Unterhaltsvorschusses knüpfte grundsätzlich an einen bestehenden zivilrechtlichen Unterhaltsanspruch an. Diese Verknüpfung fehlte bei Haftvorschüssen. Deren Gewährung war nicht vom Vorliegen eines Unterhaltstitels abhängig; sie waren im Regelfall auch nicht rückforderbar (siehe TZ 33). Nicht rückforderbare Haftvorschüsse stellten im Ergebnis tatsächlich keine Vorschusszahlungen sondern Sozialhilfeleistungen dar, die in den Kompetenztatbestand Armenwesen und damit in die Vollziehung der Länder fallen. Auf Unterhaltsvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners traf dies im Ergebnis vielfach ebenso zu. Die Einbringungsquoten bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners und bei Haft lagen bei lediglich rd. 8 % bzw. rd. 3 % (siehe TZ 19). Zusammengerechnet leistete der Bund auf dieser Grundlage rd. 10 Mio. EUR jährlich.

Am 1. Dezember 2010 war eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung in Kraft getreten. Diese traf Regelungen hinsichtlich der Verpflichtungen des Bundes und der Länder u.a. zur Sicherung des Lebensunterhalts und Wohnbedarfs des anspruchsberechtigten.

¹⁴ BMJ, Justizbericht Rechtsfürsorge – Erleichterung des Zugangs zum Recht 2009 – 2011, 47 f.

Rechtliche Ausgestaltung

rechtigten Personenkreises. Der RH traf im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ bereits eine Reihe von Empfehlungen zur künftigen Gestaltung der bedarfsorientierten Mindestsicherung.¹⁵

- 8.2** Der RH hielt kritisch fest, dass Unterhaltsvorschüsse bei Haft und zum Teil bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners dem eigentlichen Zweck des UVG, nämlich dem vorläufigen Einspringen des Bundes für zivilrechtliche Verpflichtungen von Unterhaltsschuldern, widersprachen. Die dafür jährlich ausbezahlten Beträge von rd. 10 Mio. EUR stellten unter diesem Gesichtspunkt im Ergebnis tatsächlich Sozialhilfeleistungen dar. Zur finanziellen Absicherung des Lebensunterhalts bedürftiger Personen war die mit einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG näher geregelte bedarfsorientierte Mindestsicherung vorgesehen.

Nach Ansicht des RH sollten Unterhaltsvorschüsse nicht als Ersatz für Sozialhilfeleistungen herangezogen werden, vielmehr könnte, nach Maßgabe der budgetären Mittel, bei allfälligen Lücken in der Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder wegen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) das Instrument der bedarfsorientierten Mindestsicherung herangezogen werden. Diese sollte etwa bei Arbeitsunfähigkeit aber auch bei Haft oder unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners wirksam werden.

Der RH empfahl daher dem BMJ und dem BMFJ, in Zusammenarbeit mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass eine grundlegende Regelung für die Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) nicht mittels Unterhaltsvorschüssen sondern gegebenenfalls im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung getroffen wird. Diese sollte auch bei Ausfall eines Unterhaltsverpflichteten wegen unbekanntem Aufenthalts oder bei Haft zum Tragen kommen, weil Unterhaltsvorschüsse in diesen Fällen im Ergebnis Sozialhilfeleistungen darstellen.

- 8.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMJ seien vor dem Inkrafttreten der UVG-Novelle 2009 in den Jahren 2006 bis 2008 im BMJ und im damaligen Familienressort Arbeitsgruppen zur „Sicherung des Kindesunterhalts“ eingerichtet gewesen. Diese hätten im Ergebnis zum Ausdruck gebracht, dass sich die Gewährung der Unterhaltsvorschüsse auch weiterhin am zivilrechtlichen Unterhaltstitel orientieren solle und damit am Kompetenztatbestand von Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG (Zivilrechtswesen) festzu-*

¹⁵ Bericht des RH, Reihe Bund 2014/9

halten sei. Die Gewährung von Unterhaltsvorschüssen habe sich weiterhin an der Leistungsfähigkeit des geldunterhaltspflichtigen Elternteils zu orientieren. In den Fällen, in denen dieser nicht leistungsfähig sei (z.B. Krankheit), müsse die Unterhaltssicherung durch die Länder im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung gewährleistet werden.

Auch die Vorschussgewährung nach § 4 Z 2 UVG (Richtsatzvorschuss bei Aussichtslosigkeit der Titelschaffung oder –erhöhung) orientiere sich grundsätzlich an der Leistungsfähigkeit des Schuldners, wobei die Schuldner in diesen Fällen in der Regel unbekanntes Aufenthalts seien und keine aktuellen Informationen zu den persönlichen und finanziellen Verhältnissen zur Verfügung stünden. Die Beweislast, dass der Schuldner nicht in der Lage sei, Unterhaltsbeiträge in der Höhe der zugesprochenen Richtsatzvorschüsse zu leisten, treffe nach der Judikatur jedoch den Bund.

Lediglich die Gewährung von Haftvorschüssen nach § 4 Z 3 UVG orientiere sich nicht an der Leistungsfähigkeit des Schuldners, der im Regelfall durch die Haft nicht in der Lage sei, Unterhalt zu leisten. Dies stelle aber trotz der im Haftfalle in der Regel nicht vorhandenen Leistungsfähigkeit des Schuldners ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Bevorschussungslücken dar. Andernfalls würden die gewährten Titelvorschüsse bei der Inhaftierung des Schuldners immer wieder unterbrochen werden. Richtig sei, dass Haftvorschüsse losgelöst von einem Unterhaltsanspruch des Kindes zu gewähren seien und in diesem Fall das UVG Aufgaben der Mindestsicherung übernehme. Dabei handle es sich letztlich um eine politische Frage.

(2) Das BMFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Schaffung von Leistungen der Länder für Kinder, deren Elternteile nicht leistungsfähig oder ohne Pensionsanspruch verstorben bzw. deren Väter nicht festgestellt seien, in Arbeitsgruppen diskutiert, aber von den Ländern nicht umgesetzt worden sei.

(3) Die Stadt Wien stimmte dem RH zu, wies aber in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlung des RH mit keiner Verschlechterung im System des Unterhaltsvorschusses für die anspruchsberechtigten Kinder verbunden sein solle.

- 8.4 Der RH stellte gegenüber dem BMJ und dem BMFJ klar, dass sich seine Empfehlung darauf bezog, bei Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, etwa im Rahmen des Finanzausgleichs, darauf hinzuwirken, dass bei mangelnder Leistungsfähigkeit des Unterhaltsverpflichteten dies durch Transfers der Länder ausgeglichen wird. Dementsprechend sollten Lücken wegen des Ausfalls eines Unterhaltsverpflichteten

grundsätzlich im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung und nicht durch – überwiegend nicht rückforderbare – Unterhaltsvorschusszahlungen ausgeglichen werden.

Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse

Jährlicher Nettofinanzierungsbedarf

9.1 (1) Nach den Vorgaben des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 waren Unterhaltsvorschüsse aus den Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) zu zahlen bzw. flossen diesem die Rückzahlungen zu. Der FLAF hatte also laufend Vorschüsse zu leisten, die nur zum Teil durch eingebrachte Rückzahlungen kompensiert wurden. Ein Teil der Unterhaltsvorschüsse war uneinbringlich und der Fehlbetrag vom FLAF als Abgang zu decken.¹⁶

Das BMFJ refundierte dem BMJ monatlich aus den Mitteln des FLAF und auf Grundlage von Sammelabrechnungen¹⁷ die von den OLG ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse abzüglich der eingegangenen Rückzahlungen. Das BMFJ selbst konnte weder die Höhe der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse noch die Maßnahmen zur Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern sowie durch die OLG und die Einbringungsstelle OLG Wien beeinflussen bzw. steuern.

Der jährliche Finanzierungsbedarf des FLAF für Unterhaltsvorschüsse entwickelte sich zwischen 2009 und 2014 wie folgt:¹⁸

¹⁶ § 39 Abs. 5 Familienlastenausgleichsgesetz 1967 BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.; IHS-Studie „Familienlastenausgleich in Österreich 2011; Rückblick, Status quo und Zukunftsperspektiven“ S. 60

¹⁷ Die monatlichen Unterhaltsvorschussabrechnungen erstellte die BRZ GmbH im Auftrag des BMJ. Diese umfassten entsprechend detaillierte Auswertungen der Applikation UV hinsichtlich der Aus- und Rückzahlungen sowie der Abschreibungen gegliedert nach OLG.

¹⁸ Geringfügige Differenzen zu den tatsächlichen Aus- und Rückzahlungen (siehe Kenndaten und andere Darstellungen im Bericht) ergeben sich dadurch, dass die Abrechnung des Monats Dezember beim FLAF jeweils erst im Folgejahr erfolgte. Weiters verrechnete der FLAF die Rückzahlung von Übergenüssen als Negativposten bei den Auszahlungen, sodass diese Beträge saldiert wurden und nicht mehr in den Aus- bzw. Rückzahlungen enthalten waren.

Tabelle 3: Jährlicher Finanzierungsbedarf des Familienlastenausgleichsfonds für Unterhaltsvorschüsse

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009–2014
	in Mio. EUR						in %
Auszahlungen über BMJ	105,35	112,05	117,92	121,55	126,49	133,32	26,6
Rückzahlungen über BMJ	49,87	53,98	63,30	69,56	71,80	75,21	50,8
Nettofinanzierungs- bedarf des FLAF	55,48	58,07	54,62	52,00	54,69	58,11	4,7
	in %						
Einbringungsquote gemäß FLAF	47,3	48,2	53,7	57,2	56,8	56,4	19,2

Quellen: Daten BMF – Haushaltssystem des Bundes; Berechnung und Darstellung RH

(2) In seinem Bericht „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“¹⁹ hatte der RH dem damaligen Familienressort empfohlen, die Leistungen des FLAF auf ihren unmittelbaren Familienbezug hin zu evaluieren und Maßnahmen vorzubereiten, um die finanzielle Nachhaltigkeit des Finanzierungsinstruments zu sichern. Alternativ dazu sollten auch Überlegungen erfolgen, die Finanzierung der familienbezogenen Leistungen gänzlich umzustellen.

Das damalige Familienressort beauftragte in Folge das Institut für Höhere Studien (IHS) mit der Erstellung der Studie „Familienlastenausgleich in Österreich 2011; Rückblick, Status quo und Zukunftsperspektiven“. Das IHS analysierte unter anderem die FLAF-finanzierten Leistungen aus dem Blickwinkel ihrer Familienrelevanz. Unterhaltsvorschüsse wurden dabei als bedingt familienrelevante Leistungen klassifiziert. Das damalige Familienressort hatte daraufhin Gespräche über die Übernahme der Ausgaben für die bedingt familienrelevanten Maßnahmen mit den betroffenen Ressorts (unter anderem dem BMJ) geführt. Diese verliefen jedoch ergebnislos. In seiner Follow-up-Überprüfung stellte der RH zwar fest, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss erreicht hatte. Er wies allerdings nachdrücklich auf die prekäre Situation des Reservefonds für Familienbeihilfen (Schuldenstand 2013 in Höhe von 3.641 Mio. EUR) und den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf hin.²⁰

¹⁹ Reihe Bund 2011/6

²⁰ siehe „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2014/3 S. 447 ff. TZ 7

Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse

9.2 Der RH hielt fest, dass der Nettofinanzierungsbedarf des FLAF für die Unterhaltsvorschüsse zwischen 2009 und 2014 um 4,7 % von 55,48 Mio. EUR auf 58,11 Mio. EUR anstieg. Er kritisierte, dass das BMFJ die Unterhaltsvorschüsse zwar aus den Mitteln des FLAF zu finanzieren hatte, aber weder die Auszahlungshöhe noch die Maßnahmen zur Hereinbringung der Vorschüsse durch das BMJ bzw. die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern steuern bzw. beeinflussen konnte. Siehe dazu die Feststellungen und Empfehlungen unter TZ 11 und 12.

Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen

10.1 Die Gesamtsumme der offenen Unterhaltsvorschüsse war in der jährlichen Vermögensrechnung (Bilanz) des BMJ einerseits als Forderung an die Unterhaltsschuldner, andererseits als Schuld an den FLAF dargestellt.

Das BMFJ wies in seiner Vermögensrechnung die Gesamtsumme²¹ der bestehenden Forderungen des FLAF aus Unterhaltsvorschüssen in den Aktiva aus.²² Im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Haushaltsrechts stellte das BMFJ²³ mit der Eröffnungsbilanz 2013 erstmals den voraussichtlich uneinbringlichen Teil der offenen Forderungen des FLAF als Wertberichtigung in den Passiva dar. Dazu bewertete es die bestehenden Forderungen nicht von Grund auf, sondern errechnete die Höhe der Wertberichtigung pauschal auf Basis der durchschnittlichen Einbringungsquoten der vergangenen zehn Jahre.²⁴

Die Gesamthöhe der Forderungen des FLAF aus Unterhaltsvorschüssen und der Wertberichtigung – ab dem Jahresabschluss 2012 – sind in folgender Tabelle dargestellt:

²¹ Differenz aus Summe aller Überweisungen an das BMJ abzüglich der Abschreibungen

²² In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung im Bundesrechnungsabschluss 2013, Textteil Band 2, TZ 10, wonach langfristige unverzinsliche Forderungen gemäß § 80 Abs. 1 Bundeshaushaltsverordnung 2013 zum Barwert zu verrechnen sind.

²³ zum damaligen Zeitpunkt noch Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ)

²⁴ Vereinfacht dargestellt errechnete das BMFJ die Wertberichtigung jeweils aus der Multiplikation der bestehenden Gesamtforderung mit dem durchschnittlichen Prozentsatz der in den vergangenen zehn Jahren nicht eingebrachten Unterhaltsvorschüsse. Die Höhe wurde bei jedem Jahresabschluss neu berechnet und die jeweilige Differenz zum Vorjahr der Wertberichtigung zugebucht.

Tabelle 4: Gesamthöhe der Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen und der Wertberechtigung						
Rechnungsabschluss zum 31.12.	2009	2010	2011	2012 ¹	2013	2014
	in Mio. EUR					
Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen	902,7	945,0	985,1	1.023,5	1.065,0	1.107,5
Wertberichtigung zu Unterhaltsvorschüssen	-	-	-	499,8	506,5	507,6
im Rechnungsabschluss ausgewiesene Nettoforderung	902,7	945,0	985,1	523,7	558,5	599,8

¹ entspricht den Werten der Eröffnungsbilanz 2013

Quellen: Haushaltsverrechnung des Bundes; Darstellung und Berechnung RH

Das BMFJ ging davon aus, dass davon rd. 500 Mio. EUR (rd. 45 %) uneinbringlich sein werden, und stellte diesen Betrag als pauschale Wertberichtigung dar. Somit waren im Rechnungsabschluss 2014 knapp 600 Mio. EUR als Nettoforderung aus Unterhaltsvorschüssen in der Vermögensrechnung des Bundes ausgewiesen.

Mit Dezember 2014 betrug alleine die bereits bei der Einbringungsstelle OLG Wien anhängigen – seit Einführung der Unterhaltsvorschüsse im Jahr 1976 entstandenen – Forderungen mehr als 650 Mio. EUR. In den darin enthaltenen Einzelfällen waren bisher rd. 30 Mio. EUR und damit weniger als 5 % bei der Einbringungsstelle zurückbezahlt worden. Bei den knapp 10.000 Fällen mit Einzelforderungen über 20.000 EUR (bis rd. 75.000 EUR) waren es lediglich 0,57 %.

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die offenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen mit Ende 2014 bereits mehr als 1,1 Mrd. EUR erreichten. Aufgrund der bisherigen Einbringungsquote von weniger als 5 % war die pauschale Wertberichtigung mit 500 Mio. EUR bzw. rd. 45 % vom Nominalbetrag der Gesamtforderungen zu gering bemessen und bewirkte eine zu hohe Darstellung der Nettoforderungen im Bundesrechnungsabschluss. Der Anteil der tatsächlich uneinbringlichen Forderungen wird deutlich höher als 45 % der Gesamtforderungen sein, weil die Einbringungsquote bei den bereits von der Einbringungsstelle OLG Wien betriebenen Forderungen im Gesamtbetrag von 650 Mio. EUR mit lediglich 5 % wesentlich geringer als bei den laufend ausbezahlten Vorschüssen war.

Der RH empfahl daher dem BMFJ, in Abstimmung mit dem BMJ bzw. der Einbringungsstelle OLG Wien, die Werthaltigkeit (Einbringlichkeit) der von der Einbringungsstelle betriebenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen von Grund auf zu bewerten. Auf dieser Basis wären

der Anteil der voraussichtlich nicht einbringlichen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen entsprechend der tatsächlichen Einbringungswahrscheinlichkeit neu zu berechnen und die Nettoforderungen in der Vermögensrechnung des Bundes realistisch darzustellen.

10.3 *Das BMFJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass die fachliche Kompetenz für Unterhaltsvorschüsse beim BMJ liege. Das BMFJ werde im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs an einer neuen Darstellung in der Vermögensrechnung mitwirken. Das BMJ sei hinsichtlich der Neubewertung der Einbringlichkeit der Unterhaltsforderungen kontaktiert und eine Zusammenarbeit in Aussicht gestellt worden.*

Wirkungsorientierung

11.1 (1) Bei der Haushaltsführung des Bundes waren die Grundsätze der Wirkungsorientierung, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes, zu beachten. Weiters war gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung – auf Basis der Verwaltungsvorschriften für jede haushaltsführende Stelle – ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan, als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, zu erstellen.²⁵ Dieser war durch das haushaltsleitende Organ spätestens einen Monat nach Kundmachung des Bundesfinanzgesetzes festzulegen.²⁶ Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan hatte u.a. die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen der haushaltsführenden Stelle zu enthalten und war so zu gestalten, dass die tatsächliche Umsetzung auch überprüfbar war.

(2) Die Geldmittel zur Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse stammten aus dem FLAF, der in die Zuständigkeit des BMFJ fiel, weshalb die Unterhaltsvorschussgebarung auch dort budgetwirksam war. Das BMFJ legte im Detailbudget 25.01.06 (Unterhaltsvorschüsse) in den Bundesvoranschlägen 2013 bis 2015 die Maßnahmen und Kennzahlen für das Ziel: „Bereitstellung von Mitteln des FLAF zur Absicherung des Unterhalts für Minderjährige, deren unterhaltsverpflichtete Elternteile säumig sind“ fest. Dazu erstellte das BMFJ für das Jahr 2013 einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan. Laut Angabe des BMFJ galt dieser auch für die Jahre 2014 und 2015.

²⁵ § 45 Abs. 1 BHG 2013

²⁶ § 45 Abs. 2 BHG 2013

Als Maßnahme zur Zielerreichung führte das BMFJ die „Rückforderung der bevorschussten Beträge von den Unterhaltspflichtigen“ an. Entsprechende Kennzahlen waren „Verbesserung der Hereinbringung der Vorschüsse bei Unterhaltspflichtigen“ und „Anhebung der Rückzahlungsquote nach Maßgabe der Wirtschaftslage“. Mit der Hereinbringung der rückzuzahlenden Unterhaltsvorschüsse waren jedoch das BMJ (OLG und Einbringungsstelle OLG Wien) sowie die Kinder- und Jugendhilfeträger betraut. Das BMFJ verfügte selbst über keine rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten und koordinierte sich auch hinsichtlich der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse nicht mit dem BMJ.

- 11.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMFJ aufgrund der aufgeteilten Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung keine rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten besaß und auch die Materienkompetenz für das UVG beim BMJ lag. Der RH bewertete die Vorgehensweise des BMFJ, die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen in der wirkungsorientierten Haushaltsführung zu berücksichtigen, positiv. Er kritisierte jedoch die fehlende Koordination mit dem BMJ. Darüber hinaus bemängelte der RH, dass das BMFJ für die Jahre 2014 und 2015 keinen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan festgelegt hatte.

Der RH empfahl dem BMFJ, ressortübergreifende und koordinierende Gespräche mit dem BMJ zu führen, mit dem Ziel, die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zu verbessern. Er empfahl dem BMFJ weiters, den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan künftig spätestens einen Monat nach Kundmachung des Bundesfinanzgesetzes festzulegen.

- 11.3** *Das BMFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen der umfassenden Unterhaltsreform beabsichtigt sei, auch Fragen der Neugestaltung des Unterhaltsvorschussrechts zu erörtern. Die tatsächliche Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen hänge jedoch – wie der RH festgestellt habe – primär vom Umfang des Personaleinsatzes sowie dem Know-how und der Spezialisierung des eingesetzten Personals ab. Da die Hereinbringung von Vorschüssen grobteils über die Kinder- und Jugendhilfeträger erfolge, auf deren Personalmanagement weder das BMJ noch das BMFJ Einfluss habe, würden koordinierende Gespräche keine Verbesserung der tatsächlichen Hereinbringung bewirken. Die Empfehlung des RH zum Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan werde zur Kenntnis genommen. Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für 2016 werde derzeit erstellt und fristgerecht festgelegt.*
- 11.4** Der RH wies gegenüber dem BMFJ neuerlich auf die Notwendigkeit einer Koordination mit dem BMJ bei Festlegung von Kennzahlen, etwa zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, hin. Diese Notwendigkeit ergibt sich vor allem deshalb, weil aufgrund der fehlenden Mate-

rienkompetenz für das UVG die Umsetzung festgelegter Maßnahmen und Kennzahlen in die Kompetenz des BMJ fällt.

Zu der vom BMFJ geltend gemachten fehlenden Einflussmöglichkeit gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 8 (grundlegende Regelung für die Unterhalts-sicherung minderjähriger Kinder bei fehlender wirtschaftlicher Lei-stungsfähigkeit eines Elternteils).

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Aufgabenverteilung
und beteiligte Stellen

12.1 Die an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen und Personen waren die Kinder, die Zahlungsempfänger, die Unterhaltsschuldner, fer-ner das BMJ, die Kinder- und Jugendhilfeträger der Länder sowie die Pflugschaftsgerichte, die OLG²⁷ und die Einbringungsstelle OLG Wien. Weiters waren das BMFJ (Bereitstellung von Mitteln aus dem FLAF) sowie auch die BRZ GmbH (IT-Dienstleister) in den Ablauf der Aus-zahlung und die Hereinbringung involviert. Aufgrund der Vielzahl an Stellen und Personen mit unterschiedlichen Aufgaben und teilweise überschneidenden Interessen ergab sich folgende Struktur:

²⁷ Für Unterhaltsvorschussangelegenheiten war bei den vier OLG in Graz, Innsbruck, Linz und Wien jeweils ein UV-Referat eingerichtet.

Tabelle 5: Wesentliche Aufgaben der an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen	
beteiligte Stellen	Aufgaben
BMJ	Materienzuständigkeit Erörterung von generellen Fragen der Vollziehung mit den UV-Referaten bei den OLG Unterstützung der UV-Referate bei aktuell auftretenden Problemen Prüfung von Einzelfällen im Falle von Beschwerden
BMFJ	Bereitstellung von Mitteln des FLAF zur Absicherung des Unterhalts für Minderjährige, deren unterhaltsverpflichtete Elternteile säumig sind
OLG	Vertretung der Regressinteressen des Bundes Kontrolle erfasster Daten in der Applikation UV Prüfung Rekursmöglichkeit Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse Benachrichtigung des Pflegschaftsgerichts, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Hereinbringung nicht erfüllt
Einbringungsstelle	Vertretung der Regressinteressen des Bundes Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse
Pflegschaftsgerichte	Gewährung oder Ablehnung eines Erstantrags bzw. Weitergewährungsantrags auf Unterhaltsvorschüsse
Kinder- und Jugendhilfeträger	Vertretung des Kindeswohls: Erstellen des Erstantrags bzw. Weitergewährungsantrags auf Unterhaltsvorschüsse Prüfung Anspruchsvoraussetzungen Vertretung der Regressinteressen des Bundes: Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse Überprüfung Zahlungseingang Anträge Einstellung Unterhaltsvorschüsse beim Pflegschaftsgericht Erstellen der Schlussabrechnung und Vorlage an OLG
BRZ GmbH	IT-Dienstleister für die Applikation Unterhaltsvorschüsse

Quelle: Darstellung RH

Im BMJ waren die Angelegenheiten der Unterhaltsbevorschussung in der Abteilung für Familien-, Personen- und Erbrecht angesiedelt. Das Aufgabengebiet beschränkte sich im Wesentlichen auf legistische Fragestellungen, eine zentrale Steuerung des Vollzugs erfolgte nicht. Für die Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen waren bei den Oberlandesgerichten Referate und die Einbringungsstelle beim OLG Wien eingerichtet.

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Kinder- und Jugendhilfeträger war das jeweilige Land.²⁸ Die Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfeträgers übten in Oberösterreich die Bezirksverwaltungsbehörden, in Wien der Magistrat aus. Die Fachaufsicht über diese lag bei der jeweiligen Landesregierung.²⁹

Unterhaltsvorschüsse gewährte das Pflegschaftsgericht auf Antrag des Kindes (vertreten dabei durch den obsorgeberechtigten Elternteil oder den Kinder- und Jugendhilfeträger). Der jeweilige Präsident des OLG hatte die Unterhaltsvorschüsse auszuzahlen. Die Hereinbringung oblag zum Teil dem Kinder- und Jugendhilfeträger, zum Teil dem Präsidenten des OLG.³⁰ Im Detail stellten sich die Zuständigkeiten wie folgt dar:

Tabelle 6: Zuständigkeit für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen	
Art des Unterhaltsvorschusses	Zuständigkeit für die Hereinbringung
Titelvorschüsse gemäß § 3 UVG und § 4 Z 1 UVG sowie Richtsatzvorschüsse während eines Abstammungsverfahrens gemäß § 4 Z 4 UVG	Kinder- und Jugendhilfeträger bis zur Beendigung der gesetzlichen Vertretung (in der Regel Volljährigkeit) des Kindes Präsident des jeweiligen OLG nach Beendigung der gesetzlichen Vertretung der Kinder- und Jugendhilfeträger im Ausmaß der bis dahin nicht rückgezahlten Vorschüsse
Richtsatzvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt oder bei Haft des Unterhaltsschuldners gemäß § 3 Z 2 bzw. Z 3 UVG	Präsident des OLG unmittelbar zuständig

Quelle: Darstellung RH

Die Präsidenten der jeweiligen OLG beauftragten – sofern die Unterhaltsschuldner ihrer Zahlungsverpflichtung an den Bund nicht freiwillig nachkamen – mit der Hereinbringung in der Regel die beim OLG Wien eingerichtete zentrale Einbringungsstelle.

- 12.2** Der RH hielt fest, dass beim Vollzug von Unterhaltsvorschüssen eine Vielzahl von Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten involviert war – beim BMJ lagen die Materienkompetenz sowie die Organisation der Auszahlung und zum Teil der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, das BMFJ stellte über den FLAF die Mittel zur Verfügung, hatte aber keinerlei rechtliche Steuerungsmöglichkeiten, die Kinder- und Jugendhilfeträger hatten sowohl das Kindeswohl als auch die Regressinteressen des Bundes gegenüber den Unterhaltspflichtigen zu verfolgen. Der RH kritisierte, dass durch die

²⁸ § 212 ABGB, § 10 Abs. 1 Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 (B-KJHG 2013), BGBl. I Nr. 69/2013

²⁹ § 10 Abs. 2 B-KJHG 2013, § 6 Oberösterreichisches Kinder- und Jugendhilfegesetz 2014, LGBl. Nr. 30/2014, § 5 Wiener Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013, LGBl. Nr. 51/2013

³⁰ § 9 Abs. 1, § 10, § 11 Abs. 1, § 17 Abs. 1 UVG, § 208 Abs. 2 ABGB

aufgeteilte Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie unterschiedliche Interessenslagen keine alleinverantwortliche Zuständigkeit gegeben war. Der RH empfahl daher dem BMJ und dem BMFJ, darauf hinzuwirken, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse aufgrund der dort angesiedelten Kompetenzen beim BMJ zusammengeführt wird.

12.3 (1) Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der seinerzeitige Gesetzgeber die Vorschüsse de facto als Familienleistungen und das Gesetzesvorhaben als familienpolitische Zielsetzung gesehen habe, weshalb die Finanzierung aus dem Familienlastenausgleichsfonds geregelt worden sei. Die Unterhaltsvorschüsse seien daher ausschließlich beim BMFJ (Globalbudget FLAF) budgetwirksam. Eine Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse aus dem Budget des Justizressorts sei weder möglich noch aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzlagen – Belange des Zivilrechts einerseits, Belange der Kinder- und Jugendhilfe andererseits – angezeigt.

(2) Das BMFJ erachtete in seiner Stellungnahme die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse beim BMJ als zweckmäßig, zudem entspreche dies dem Grundgedanken der Haushaltsrechtsreform 2013. Diesbezügliche Bemühungen seien in der Vergangenheit jedoch nicht erfolgreich gewesen.

12.4 (1) Der RH konnte die Ausführungen des BMJ, wonach die Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse aus dem Budget des Justizressorts weder möglich noch aufgrund unterschiedlicher Kompetenzen angezeigt sei, nicht nachvollziehen. Die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung der für die Unterhaltsvorschüsse erforderlichen Mittel im Budget des BMJ hielt der RH für grundsätzlich möglich.

(2) Die seitens des BMFJ bekundete Bereitschaft zur Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung beim BMJ begrüßte der RH.

Er wiederholte seine Empfehlung zur Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse beim BMJ.

13.1 Zur Wahrung der Regressinteressen des Bundes waren die OLG, die Einbringungsstelle OLG Wien und die Kinder- und Jugendhilfeträger beauftragt. Das OLG konnte gemäß § 15 UVG Rekurs gegen einen Beschluss auf Gewährung von Unterhaltsvorschüssen beim Pfleg-

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

schaftsgericht einbringen, wenn begründete Bedenken gegen die Höhe bestanden.³¹ Der Informationsstand der OLG über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Unterhaltsschuldners war jedoch beschränkt. Grundsätzlich lag den OLG der Pflugschaftsakt nicht vor, weshalb der Beschluss des Pflugschaftsgerichts und die darin enthaltene Begründung sowie die Daten aus der Applikation UV als Informationen zur Entscheidungsfindung dienten.

Der RH erhob bei den überprüften OLG in Linz und Wien die Anzahl der eingebrachten Rekurse für die Jahre 2010 bis 2014:

Tabelle 7: Rekurse OLG Linz und Wien, 2010 bis 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
	Anzahl Rekurse je 1.000 Fälle				
OLG Linz	6	3	3	4	3
OLG Wien	13	6	5	4	4

Quellen: Daten OLG Linz und Wien; Darstellung und Berechnung RH

Die Auswertung ergab, dass die OLG Linz und Wien auf 1.000 Fälle berechnet zwischen drei und 13 Rekurse einbrachten. Das OLG Wien erhob in den Jahren 2010 bis 2012 rund doppelt so häufig Rekurs wie das OLG Linz. Ab dem Jahr 2013 war das Niveau bei beiden annähernd gleich.

13.2 Der RH hielt fest, dass die OLG unter bestimmten Voraussetzungen³² gemäß § 15 UVG gegen einen Beschluss auf Gewährung von Unterhaltsvorschüssen beim Pflugschaftsgericht Rekurs einbringen konnten. Dadurch sollte eine möglicherweise nicht rechtmäßige Gewährung von Unterhaltsvorschüssen – die den Bund beschwert – hintangehalten und die finanziellen Interessen des Bundes gewahrt werden. Nach Ansicht des RH entfalteten Rekurse auch generalpräventive Wirkungen und konnten zu entsprechenden Begründungen der Pflugschaftsgerichte im Gewährungsbeschluss beitragen. Er bemängelte, dass die durch den RH überprüften OLG nur in untergeordnetem Ausmaß von der Rekursmöglichkeit Gebrauch machten (drei bis 13 Rekurse auf je 1.000 Fälle gerechnet). Der RH empfahl dem BMJ (OLG Linz), zur Wahrung der Interessen des Bundes und aus generalpräventiven Gründen regelmäßig Rekursmöglichkeiten gemäß § 15 UVG zu prüfen und gegebenenfalls stärker zu nutzen.

³¹ § 7 Abs. 1 Z 1 UVG – der gewährte Vorschuss sollte der jeweiligen materiellen gesetzlichen Unterhaltspflicht entsprechen

³² bspw. wenn begründete Bedenken gegen die gewährte Höhe bestanden und der Bund dadurch beschwert war

13.3 *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass jeder einlangende Beschluss grundsätzlich dahingehend geprüft werde, ob das Rechtsschutzinteresse des Bundes wahrzunehmen sei. Die rechtliche Prüfung der Unterhaltsvorschussbeschlüsse erfolge im Regelfall nach Plausibilität. Anhand der Begründung des Beschlusses und gegebenenfalls des bisherigen Inhalts des Unterhaltsvorschussakts werde geprüft, ob die Tatbestandsmerkmale der betreffenden Anspruchsvoraussetzung oder auch des Versagungsgrunds, auf den sich die Entscheidung des Pflschaftsgerichts stützt, gegeben seien. Angesichts der großen Zahl der einlangenden Beschlüsse sei es nicht möglich, in jedem Fall in den Pflschaftsakt Einsicht zu nehmen. Nur in jenen Fällen, in denen Zweifel auftreten würden, würden Abfragen in den diversen Registern der Verfahrensautomation Justiz, im Zentralen Melderegister oder den Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger sowie Einsichtnahme in Pflschafts-, Exekutions- oder allenfalls Konkursakten erfolgen.*

Die Wahrnehmung „begründeter Bedenken“ nach § 7 Abs. 1 Z 1 UVG im Falle von Titelvorschüssen nach §§ 3, 4 Z 1 UVG werde durch die UVG-Novelle 2009 eingeschränkt, wonach die materielle Unrichtigkeit des Exekutionstitels mit hoher Wahrscheinlichkeit nach der Aktenlage offensichtlich sein müsse. Die Rechtsmitteltätigkeit des Bundes sei dadurch erschwert worden. Dem Grunde nach erhobene Rechtsmittel gegen Vorschussbewilligungen bei unbekanntem Aufenthalt des Schuldners hätten zumeist nur Erfolg, wenn dem Antragsteller entgegengehalten werden könne, dass der Schuldner aktuell nicht unbekanntem Aufenthalts oder ein Dienstgeber bekannt sei. Die OLG nützten demnach die Rekursmöglichkeiten, soweit diese einigermaßen erfolgversprechend seien.

13.4 Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass das OLG auf Grundlage einer Risikoanalyse (Identifikation potenzieller Fehlerquellen) systematische risikoorientierte Stichprobenprüfungen anhand der zur Verfügung stehenden Informationsquellen (Pflschaftsakt, diverse Register) durchführen solle.

14.1 Stellte der Präsident des OLG fest, dass der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Hereinbringung der bevorschussten Unterhaltsbeiträge ungenügend erfüllte, hatte das OLG gemäß § 27 Abs. 3 UVG das Pflschaftsgericht zu benachrichtigen. Allerdings hatten weder das Pflschaftsgericht noch das OLG eine Weisungsbefugnis gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern. Diese Benachrichtigungspflicht kam laut OLG Linz und Wien sowie der Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding, Wels und Wien in der Praxis nicht zum Tragen.

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Es gab auch in keinem Fall der Stichprobe eine Benachrichtigung an das Pflugschaftsgericht.

- 14.2** Der RH hielt fest, dass die Bestimmung des § 27 Abs. 3 UVG, wonach die OLG die Pflugschaftsgerichte zu informieren hatten, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Einbringung der Unterhaltsvorschussbeträge ungenügend erfüllte, in der Praxis nicht wirksam zur Anwendung kommen konnte. Weder die OLG noch die Pflugschaftsgerichte hatten eine Weisungsbefugnis gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern. Er empfahl dem BMJ, auf eine praxisgerechtere Bestimmung als derzeit mit § 27 Abs. 3 UVG vorliegend hinzuwirken, um bei ungenügend erfüllten Hereinbringungen von Unterhaltsvorschussbeträgen durch den Kinder- und Jugendhilfeträger steuernd eingreifen zu können.

- 14.3** *Das BMJ pflichtete dem RH inhaltlich bei, wonach die Bestimmung des § 27 Abs. 3 UVG eine sanktionslose Norm sei, die in der Praxis kaum Bedeutung habe. Wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seinen Aufgaben ungenügend nachkomme, habe es sich in der Praxis als sinnvoller und effektiver erwiesen, diesen Umstand (z.B. bei Nichtvorlage der Schlussabrechnung gemäß § 27 Abs. 2 UVG trotz mehrmaliger Urgenz des Präsidenten des OLG usw.) der dem Kinder- und Jugendhilfeträger beim Land übergeordneten Fachabteilung anzuzeigen. Dies würde wohl auch gelten, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger ohne triftigen Grund keine Hereinbringungsmaßnahmen setze.*

Verfahrens-
unterstützung

- 15.1** Den gesetzlichen Rahmen zum Vollzug des Unterhaltsvorschusses bildete das UVG. Darüber hinaus gab es für die durch den RH überprüften Stellen je nach organisatorischer Zuständigkeit unterschiedliche Vorgaben und Hilfestellungen.

(1) Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung³³ erstellte Prozessbeschreibungen und Formulare für alle Bezirkshauptmannschaften und Magistrate. Die Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding und Wels wendeten diese seit dem Jahr 2005 verbindlich an. Die Prozessbeschreibung für den Unterhaltsvorschuss stellte den Ablauf eines Falles vom Einlangen des Gerichtsbeschlusses bis zur Volljährigkeit des Kindes dar und beinhaltete sowohl inhaltliche als auch terminliche Maßnahmen.

³³ Fachabteilung Kinder- und Jugendhilfe

Weiters verfügten die Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding und Wels über einen Internetportalzugang der Fachabteilung Kinder- und Jugendhilfe beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, wodurch ihnen fachliche und rechtliche Grundlagen, Formulare und Informationen jederzeit zur Verfügung standen.

Die Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien³⁴ erstellte für die Kinder- und Jugendhilfeträger keine Prozessbeschreibungen. Zur Unterstützung der Mitarbeiter existierte ein Qualitätshandbuch, welches u.a. die Abläufe und Maßnahmen von Unterhaltsvorschussfällen in Ansätzen behandelte. Auch die Stadt Wien stellte ihren Mitarbeitern über ein Internetportal die aktuelle Judikatur zur Verfügung. Weiters nutzte die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk die Protokolle über die Sitzungen der Regionalstellenleiter sowie Formulare als weitere Vorgaben.

(2) Für die OLG Linz und Wien lagen keine Prozessbeschreibungen von Seiten des BMJ vor. Zudem kannten die OLG nicht alle durch das BMJ verlautbarten Erlässe, die als Vorgaben bezüglich des Vollzugs des UVG dienten. In unregelmäßigen Abständen führte das BMJ Sitzungen und informelle Gespräche mit den OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien zum Vollzug des UVG durch.

Das OLG Linz nutzte nach eigenen Angaben als Vorgaben Erlässe des BMJ, Judikatur, Ergebnisse interner Dienstbesprechungen und einer Arbeitsgruppensitzung aus dem Jahr 2013 zwischen dem BMJ, BMF, BMFJ, den OLG sowie der Einbringungsstelle OLG Wien.

Das OLG Wien nutzte bis in das Jahr 1976 zurückreichende Erlässe des BMJ und Vorstandsverfügungen. Die Einbringungsstelle OLG Wien verfügte über keine Prozessbeschreibung. Nach ihren Angaben orientierte sie sich in ihrer Vorgangsweise an der Exekutionsordnung, an Erlässen des BMJ sowie an intern erstellten Vorstandsverfügungen.

- 15.2** (1) Der RH stellte fest, dass für die an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen für die geschäftsmäßige Abwicklung Vorgaben in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Aktualität vorlagen. Positiv bewertete der RH, dass das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung eine Prozessbeschreibung für den Ablauf eines Unterhaltsvorschussfalles erstellt hatte, welche für alle Bezirksverwaltungsbehörden galt.

³⁴ Amt für Jugend und Familie

Unterhaltungsvorschüsse – Verfahren

Der RH kritisierte, dass die Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien keine Prozessbeschreibung erstellte. Ein Qualitätshandbuch behandelte die Abläufe und Maßnahmen eines Unterhaltungsvorschussfalls nur in Ansätzen. Er empfahl der Stadt Wien, eine Prozessbeschreibung für den Ablauf von Unterhaltungsvorschussfällen zu erstellen. Diese sollte alle relevanten inhaltlichen und terminlichen Maßnahmen enthalten.

(2) Der RH kritisierte, dass sowohl die OLG Linz und Wien als auch die Einbringungsstelle OLG Wien von Seiten des BMJ über keine Prozessbeschreibung verfügten und auf teils veraltete Vorgaben zurückgreifen mussten. Er empfahl dem BMJ, Prozessbeschreibungen zum Vollzug der Unterhaltungsvorschussfälle für alle OLG und für die Einbringungsstelle OLG Wien zu erarbeiten. Weiters empfahl der RH dem BMJ, aktualisierte und einheitliche Vorgaben für die Hereinbringung von Unterhaltungsvorschüssen durch die OLG sowie die Einbringungsstelle OLG Wien zu erteilen.

15.3 (1) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie der Empfehlung des RH nachkommen werde.

(2) Laut Stellungnahme des BMJ hätten starr festgelegte Abläufe bei der Gewährung von Zahlungserleichterungen einen eher negativen Effekt. Habe der Schuldner ein sehr niedriges Einkommen, sei im Falle der Exekutionsführung nicht mit einem Erfolg zu rechnen. Würde dem Schuldner aber eine Teilzahlung mit einer geringen monatlichen Belastung eingeräumt, sei – so die langjährigen Erfahrungen – eher mit einem Einbringungserfolg zu rechnen. In diesem Zusammenhang würden daher Vorgaben für exakte Abläufe oder zu detaillierte Prozessbeschreibungen den Einbringungserfolg beeinträchtigen.

In Teilbereichen könnten Prozessbeschreibungen zweckmäßig sein. Das BMJ werde prüfen, ob eine einheitliche Vorgehensweise bei der Abschreibung von endgültig uneinbringlich gewordenen Forderungen, beim Verzicht auf geringfügige Forderungen, von deren weiteren Betreuung aus verwaltungsökonomischer bzw. betriebswirtschaftlicher Sicht Abstand genommen werden sollte, oder bei der Vereinbarung von Forderungsverzichten hilfreich sein könnte.

Derzeit bestünden bereits teilweise Beschreibungen der IT-Prozesse in der Justiz. Im Rahmen der strategischen Initiative „Justiz 3.0“, die eine Neustrukturierung der IT in der Justiz sowie die vollkommen elektronische Aktenführung zum Ziel habe und in ihren wesentlichen Teilen bis zum Jahr 2020 umgesetzt sein solle, werde eine allfällige Erweiterung geprüft.

Das BMJ führte weiters aus, dass die Hereinbringung grundsätzlich durch zwei Erlässe geregelt sei. Zusätzlich würden seit 2002 in der Unterhaltsvorschuss-Datenbank einheitliche Schriftverkehr-Reports für die Beauftragung der Einbringungsstelle verwendet, die vom BMJ genehmigt worden seien. Ebenso stünden den Anwendern für alle weiteren Hereinbringungsverfahren standardisierte Reports zur Verfügung.

In den seit 2001 abgehaltenen Besprechungen der Unterhaltsvorschuss-Referate und der Einbringungsstelle würden genaue – wenngleich nicht festgeschriebene – Vereinbarungen getroffen, wann und in welcher Form die Einbringungsstelle mit der exekutiven Hereinbringung zu beauftragen sei.

Im Laufe der Zeit sei es einerseits zu unterschiedlichen Abläufen und Vorgehensweisen bei der Beauftragung der Einbringungsstelle und andererseits zu neuen Anforderungen bei der Hereinbringung der Vorschüsse gekommen, sodass weitere Besprechungen der Einbringungsstelle und der Unterhaltsvorschuss-Referate erfolgt und geplant seien.

- 15.4** Der RH begrüßte die grundsätzliche Bereitschaft des BMJ, den Einsatz von Prozessbeschreibungen zu prüfen. Er wies jedoch darauf hin, dass sich die Prozessbeschreibungen nicht nur auf die Bereiche der Abschreibung und den Verzicht von Forderungen beziehen sollten, sondern auch auf den gesamten Bereich der Einbringung. Zur Vermeidung der angesprochenen negativen Effekte wäre auf eine praktikable Anwendung der Prozessbeschreibungen Wert zu legen.

Zu den vom BMJ genannten zwei Erlässen zur Hereinbringung von Forderungen hielt der RH dem BMJ entgegen, dass es neben den zwei Erlässen noch eine Vielzahl an Erlässen gab, die die vom RH überprüften Stellen unterschiedlich anwendeten. Der RH blieb somit bei seiner Empfehlung, dass das BMJ aktualisierte und einheitliche Vorgaben für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen durch die OLG sowie die Einbringungsstelle OLG erlassen sollte.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen nach Rechtsgrund

- 16.1** Die Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse erfolgte auf Grundlage der Beschlüsse der PflEGs durch die jeweils zuständigen OLG Graz, Linz, Innsbruck und Wien. Der jährlich für Unterhaltsvorschüsse

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

ausbezahlte Gesamtbetrag entwickelte sich insgesamt und gegliedert nach dem Rechtsgrund wie folgt:³⁵

Tabelle 8: Auszahlungssummen Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009–2014
	in Mio. EUR						in %
Titelvorschüsse	97,32	103,57	110,03	113,67	118,47	125,16	29
Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners	4,76	4,83	4,59	4,53	4,50	4,55	– 4
Haftvorschüsse	4,39	4,83	4,77	4,86	4,98	5,16	17
Unterhaltsvorschüsse insgesamt	106,47	113,23	119,39	123,06	127,95	134,87	27

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Der jährliche Auszahlungsbetrag an Unterhaltsvorschüssen stieg im Zeitraum 2009 bis 2014 um 27 % (von rd. 106 Mio. EUR auf rd. 135 Mio. EUR) an. Von den insgesamt ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen entfielen in diesem Zeitraum rd. 92 % auf Titelvorschüsse.

16.2 Der RH vermerkte, dass der jährliche Auszahlungsbetrag an Unterhaltsvorschüssen im Zeitraum 2009 bis 2014 um 27 % von rd. 106 Mio. EUR auf rd. 135 Mio. EUR anstieg. Ursachen dafür lagen seiner Ansicht nach im mit der UVG–Novelle 2009 erleichterten Zugang zum Unterhaltsvorschuss (siehe TZ 19) aber auch in allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen.

17.1 (1) Die durchschnittliche Höhe der monatlichen Unterhaltsvorschüsse pro Kind, gegliedert nach dem Rechtsgrund, stellte sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt dar:

³⁵ Der RH subsumiert im Prüfungsergebnis unter den Begriff Titelvorschüsse die Vorschüsse gemäß § 3 und § 4 Z 1 und Z 4 UVG, wobei jene nach § 4 Z 4 nur in sehr geringem Ausmaß zur Anwendung kamen (z.B. 2014 als höchster Jahreswert im überprüften Zeitraum bundesweit rd. 130.000 EUR und damit weniger als ein Promille des Gesamtbetrags); Vorschüsse wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners bzw. Haftvorschüsse hatten ihre Rechtsgrundlage in § 4 Z 2 bzw. Z 3 UVG.

Tabelle 9: Durchschnittliche Höhe der monatlichen Unterhaltsvorschüsse je Kind nach Rechtsgrund

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009–2014
	in EUR						in %
Titelvorschüsse	179	178	186	193	192	199	11
Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners	261	266	265	268	270	271	4
Haftvorschüsse	209	216	229	231	244	241	15

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Während die Höhe der Titelvorschüsse vom Unterhaltstitel und damit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners abhing, kamen bei unbekanntem Aufenthalt oder Haft des Unterhaltsschuldners feste Beträge in Form von Prozentsätzen des Richtsatzes für pensionsberechtigte Halbwaisen zur Anwendung (Richtsatzvorschüsse). Diese lagen – abhängig vom Alter des Kindes – zwischen 35 % und 65 % des oben genannten Richtsatzes, wodurch sich im Jahr 2015 Auszahlungsbeträge zwischen 200 EUR und 371 EUR monatlich errechneten (siehe dazu TZ 6).

Die aktuelle Staffelung stand seit Inkrafttreten der UVG–Novelle 2009 am 1. Jänner 2010 in Geltung.³⁶ Laut Materialien zu diesem Gesetz sollte damit die betragsmäßige Differenzierung zwischen den Altersstufen an die herrschende Rechtsprechungspraxis bei der Unterhaltsbemessung minderjähriger Kinder angepasst werden. Grundlagen zur Berechnung bzw. Bemessung der absoluten Höhe der Richtsätze waren – wie auch bei Einführung der Richtsätze – nicht angeführt.

(2) Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 lagen die monatlichen Unterhaltsvorschusszahlungen bei Fällen mit unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners mehr als 40 %, bei Haftfällen mehr als 20 % über jenen bei Titelvorschüssen. Auch die Überprüfung der Stichproben durch den RH zeigte, dass bei Umstellung von Titelvorschüssen auf Richtsatzvorschüsse (bei Haft bzw. unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners) die monatlichen Unterhaltsvorschussansprüche in der Regel deutlich anstiegen. So wurde bspw. der monatliche Unterhaltsvorschuss in einem Fall von 32 EUR auf 286 EUR erhöht.

(3) Die Einbringungsquote betrug im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 bei Titelvorschüssen 57,5 %, in den Fällen mit unbekanntem Aufenthalt bzw. Haft des Unterhaltsschuldners lediglich rd. 8 % bzw.

³⁶ Zuvor lag die Bandbreite altersabhängig zwischen 25 % und 75 %.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

rd. 3 % (siehe TZ 19). Bei einer Angleichung der durchschnittlichen Höhe der Richtsatzvorschüsse an jene der Titelvorschüsse könnten die jährlichen Auszahlungsbeträge um rd. 2 Mio. EUR gesenkt werden. Im Hinblick auf die geringe Einbringungsquote würde dies tatsächliche Einsparungen in annähernd gleicher Höhe bedeuten.

- 17.2** Der RH hielt fest, dass die auf einem Unterhaltstitel beruhenden Vorschüsse im Durchschnitt im Jahr 2014 rd. 200 EUR monatlich betragen. Er wies aber kritisch darauf hin, dass in Fällen unbekanntem Aufenthalts oder Haft des Unterhaltsschuldners – aufgrund der dafür festgelegten Sätze – durchschnittlich um rd. 40 % bzw. rd. 20 % höhere Beträge ausbezahlt wurden. Dadurch ergab sich eine Ungleichbehandlung zwischen Beziehern von Richtsatzvorschüssen und jenen, die Titelvorschüsse bezogen. Damit war bei Richtsatzvorschüssen im Vergleich zu Titelvorschüssen ein Mehraufwand in Höhe von rd. 2 Mio. EUR jährlich verbunden. Darüber hinaus war die tatsächliche finanzielle Belastung des Bundes wegen der niedrigeren Rückzahlungsquoten und der grundsätzlichen Nichtrückforderbarkeit von Haftvorschüssen deutlich höher.

Der RH empfahl daher dem BMJ, die Höhe der Richtsatzvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt oder Haft des Unterhaltsschuldners, unter Berücksichtigung der Gleichstellung der Bezieher von Richtsatz- und Titelvorschüssen, zu evaluieren. Der RH verwies weiters auf seine Empfehlung unter TZ 8, allfällige Lücken bei der Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder wegen der fehlenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) durch grundlegende Lösungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung zu schließen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei in den vor dem Inkrafttreten der UVG-Novelle 2009 eingerichteten Arbeitsgruppen unter anderem das erkennbare Auseinanderlaufen der durchschnittlichen Höhe bei Titel- und Richtsatzvorschüssen diskutiert worden. In der Folge sei mit der UVG-Novelle 2009 der Richtsatzteilbetrag für bis zu sechsjährige Kinder von 25 % auf 35 % des Höchstsatzes erhöht und für Kinder ab dem 14. Lebensjahr von 75 % auf 65 % des Höchstsatzes reduziert worden.*
- 17.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass die Anpassungen bei der altersmäßigen Staffelung der Richtsätze nichts am Grundsatz änderten, dass die ausbezahlten Richtsatzvorschüsse im Durchschnitt deutlich höher als die Titelvorschüsse liegen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

- 18.1** Die Verteilung der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse nach dem Rechtsgrund stellte sich in den jeweiligen OLG-Sprengeln im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 wie folgt dar:

Tabelle 10: Verteilung der Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund in den OLG-Sprengeln (Durchschnitt 2009 bis 2014)

	OLG Graz	OLG Innsbruck	OLG Linz	OLG Wien	gesamt
	Anteil in %				
Titelvorschüsse	93,2	88,5	88,5	94,4	92,2
Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners	2,8	7,5	8,1	1,3	3,8
Haftvorschüsse	4,1	4,0	3,3	4,3	4,0

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Der Anteil der wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners ausbezahlten Richtsatzvorschüsse lag zwischen 1,3 % im OLG-Sprengel Wien und 8,1 % im OLG-Sprengel Linz. Die Stichprobenprüfung des RH ergab, dass die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger in Schärding und Wels bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners und einem mehr als drei Jahre alten Titel durchgängig die in der Regel höheren Richtsatzvorschüsse beantragten und das Pflschaftsgericht diese auch bewilligte. Demgegenüber erfolgte in Wien in gleich gelagerten Fällen oftmals keine Umstellung auf einen Richtsatzvorschuss, sondern die Weitergewährung bestehender (oftmals niedrigerer) Titelvorschüsse.

- 18.2** Der RH hielt kritisch fest, dass in den OLG-Sprengeln Innsbruck und Linz der Anteil der wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners ausbezahlten Richtsatzvorschüsse mit rd. 8 % markant höher als in Graz und Wien mit rd. 3 % bzw. rd. 1 % war. Seiner Ansicht nach war dies auch auf die unterschiedliche Praxis der Pflschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln bei der Zuerkennung von Richtsatzvorschüssen zurückzuführen. Dies hatte wegen der im Durchschnitt um rd. 40 % höheren Anspruchsbeträge bei den Richtsatzvorschüssen finanzielle Auswirkungen auf den Bund.

Der RH empfahl dem BMJ, die Gründe für die unterschiedliche Praxis der Pflschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln bei der Zuerkennung von Unterhaltsvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners zu evaluieren und auf eine einheitliche Vorgangsweise hinzuwirken.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

18.3 Laut Stellungnahme des BMJ sei ein unmittelbares Einwirken des Präsidenten des OLG auf die Spruchpraxis der Gerichte schon aufgrund der Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht zulässig und jedenfalls im Hinblick auf die verfassungsrechtlich verankerte Gewaltentrennung abzulehnen. Der Präsident des OLG sei im UV-Verfahren Partei und habe die Möglichkeit, durch seine Rechtsmitteltätigkeit Einfluss zu nehmen. Von dieser Möglichkeit mache er auch in einem sinnvollen Ausmaß Gebrauch.

18.4 Angesichts der unterschiedlichen Praxis bei Zuerkennung von Unterhaltsvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners in den OLG-Sprengeln empfahl der RH neuerlich, die Gründe dafür zu evaluieren. Nach Vorliegen der Evaluierungsergebnisse und deren Analyse, u.a. auch hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen für den Bund, können – unter Wahrung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung – entsprechende Schlüsse gezogen bzw. Maßnahmen gesetzt werden.

Einbringungsquoten bundesweit

19.1 Die von den Unterhaltsschuldnern zurückgezahlten Vorschüsse stiegen bundesweit zwischen 2009 und 2014 von rd. 50,40 Mio. EUR auf rd. 77,53 Mio. EUR (Details siehe Kenndaten). Die Einbringungsquoten als Verhältniszahl zwischen den hereingebrachten und den ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen entwickelten sich insgesamt sowie gegliedert nach Rechtsgrund wie folgt:

Tabelle 11: Einbringungsquoten nach Rechtsgrund							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009–2014
	in %						
Titelvorschüsse	50,2	53,2	58,4	60,7	61,0	60,5	21
Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners	6,7	6,6	7,5	8,7	8,8	8,3	24
Haftvorschüsse	2,8	3,5	4,6	2,9	2,6	3,6	31
Unterhaltsvorschüsse insgesamt	47,3	50,1	55,3	57,5	57,9	57,5	21

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Die Einbringungsquote insgesamt stieg zwischen 2009 und 2012 von 47,3 % auf 57,5 % an und blieb in den Folgejahren konstant. Wesentliche Ursache dafür war der mit der UVG-Novelle 2009 erleichterte Zugang zum Unterhaltsvorschuss. In dessen Folge stieg die Anzahl der Neuanfälle von 6.845 im Jahr 2009 um rd. 26 % auf 8.630 im Jahr 2010 an. Mit dieser Novelle entfiel die Voraussetzung einer erfolglosen Exe-



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

kutionsführung. Unterhaltsvorschüsse konnten bereits geleistet werden, sobald ein tauglicher Exekutionsantrag bei Gericht eingebracht worden war. Damit wurden vermehrt zahlungsfähige Unterhaltsschuldner einbezogen und stiegen die Chancen auf eine Hereinbringung beim Kinder- und Jugendhilfeträger.

19.2 Der RH vermerkte, dass die Einbringungsquote bei den Unterhaltsvorschüssen in Folge des mit der UVG-Novelle 2009 erleichterten Zugangs zwischen 2009 und 2012 zwar von 47,3 % auf 57,5 % deutlich stieg, seither jedoch konstant blieb. Während bei den Titelvorschüssen in den Jahren 2012 bis 2014 mehr als 60 % der ausbezahlten Beträge wieder hereingebracht werden konnten, lag die Einbringungsquote bei den Richtsatzvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts bzw. Haft des Unterhaltsschuldners im Durchschnitt nur bei 8 % bzw. 3 %. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen unter TZ 8 und 17.

20.1 Die Hereinbringung von Titelvorschüssen erfolgte bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes durch die Kinder- und Jugendhilfeträger. Ab Volljährigkeit des Kindes sowie bei den Richtsatzvorschüssen waren die OLG bzw. die bundesweite Einbringungsstelle OLG Wien zuständig. Von den in den Jahren 2009 bis 2014 insgesamt hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen entfielen mehr als 80 % auf die Kinder- und Jugendhilfeträger. Der Anteil der OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien lag bei rd. 6 % bzw. rd. 12 %. Wesentliche Gründe für die geringen Einbringungsquoten der OLG lagen insbesondere darin, dass diese bei Titelvorschüssen mit Volljährigkeit der Kinder alle jene Fälle zu übernehmen hatten, bei denen bereits bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern bis dahin keine bzw. nur sehr geringe Rückzahlungen erfolgten sowie dass sie generell bei Richtsatzvorschüssen (die durchgängig niedrige Einbringungsquoten aufwiesen) zuständig waren.

20.2 Der RH hielt fest, dass die Unterhaltsvorschüsse von ihrer Konzeption her Ersatzzahlungen des Bundes waren und nicht dazu dienten, den Unterhaltsschuldner zu entlasten. Seiner Ansicht nach waren konsequente Einbringungsmaßnahmen einerseits aufgrund steigender Auszahlungen und der damit verbundenen haushaltspolitischen Verantwortung sowie andererseits als wichtige Signalwirkung gegenüber den Unterhaltsschuldnern wesentlich. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zu den TZ 25 bis 29.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Organisation und Personaleinsatz

Kinder- und Jugendhilfeträger

21.1 Bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern war die personelle Zuständigkeit für die Rechtsvertretung von der Sozialarbeit getrennt. In Wels und Wien waren die mit der Rechtsvertretung befassten Sachbearbeiter sowohl für die Unterhaltssicherung der vertretenen Kinder und die Beantragung von Unterhaltsvorschüssen als auch für die Hereinbringung beim Unterhaltsschuldner zuständig. In Schärding war ein Mitarbeiter auf die Hereinbringung spezialisiert.

Die für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen eingesetzten Personalressourcen,³⁷ die offenen Fälle und die Einbringungsquoten – jeweils bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 – unterschieden sich bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern wie folgt:

Tabelle 12: Personalressourcen für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen (Durchschnitt 2009 bis 2014)			
	BH Schärding	Magistrat Wels	Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk
Personalressourcen in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ)	1,4	1,7	9,1
durchschnittliche Anzahl der offenen Unterhaltsvorschussfälle	240	509	1.878
Anzahl offener Fälle pro VBÄ	171	299	206
Einbringungsquote in % der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse	65,5	29,2	36,0

Quellen: Personaldaten Kinder- und Jugendhilfeträger der Bezirksverwaltungsbehörden; Falldaten und Einbringungsquoten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Bei der BH Schärding waren durch die Spezialisierung und die Intensität der gesetzten Einbringungsmaßnahmen sowie den entsprechenden Ressourceneinsatz laufend konsequente und umfassende Einbringungsmaßnahmen sichergestellt (siehe auch TZ 26). Die für die gesamte Rechtsvertretung zuständigen Mitarbeiter der überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger verwendeten ihre Ressourcen hingegen vorrangig zur Sicherung des Unterhalts bzw. für die Beantragung von Unterhaltsvorschüssen für die vertretenen Kinder. Maßnahmen zur Hereinbringung

³⁷ Einschätzung der Personalressourcen für Unterhaltsvorschüsse in Schärding konkret für jeden Mitarbeiter durch die Dienststelle; für Wels und Wien als pauschaler Prozentsatz des im Bereich Unterhalt beschäftigten Personals auf Basis der Fallverteilung Rechtsvertretung nach UVG bzw. nach ABGB (Anteil UVG in Wels ca. 50 % und in Wien ca. 60 %, wegen des bei UVG-Vertretung in der Regel höheren Arbeitsaufwands tatsächliche Einschätzung der für Unterhaltsvorschüsse eingesetzten Personalressourcen in Wels mit 60 %, in Wien mit 70 %)



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

der Unterhaltsvorschüsse setzten sie, wie auch die Stichprobenprüfung des RH zeigte, nicht mit ausreichender Intensität (siehe TZ 25 bis 29).

Zur groben Einschätzung der Kosten–Nutzen–Relation stellte der RH die bei den Kinder– und Jugendhilfeträgern in den Jahren 2012 bis 2014 durchschnittlich hereingebrachten Unterhaltsvorschüsse den insgesamt durch die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen verursachten jährlichen Personalkosten gegenüber:³⁸

Tabelle 13: Hereingebrachte Unterhaltsvorschüsse und Personalkosten für 2012 bis 2014 (Durchschnitt)

	BH Schärding	Magistrat Wels	Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk
	in EUR		
hereingebrachte Unterhaltsvorschüsse	473.934	370.976	1.775.883
Personalkosten für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen	92.632	112.482	602.111
	in %		
Verhältnis Personalkosten zu Hereinbringung	20	30	34

Quellen: BRZ GmbH – Applikation UV bzw. Kinder– und Jugendhilfeträger der Bezirksverwaltungsbehörden; Berechnung und Darstellung RH

Die Kosten des für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingesetzten Personals lagen zwischen 20 % und 34 % der hereingebrachten Beträge. Dabei war zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Ressourcen für Hereinbringungsmaßnahmen verwendet wurde. Damit bestand jedenfalls – auch bei Einbeziehung sonstiger Kosten (z.B. Verwaltung, Sachaufwand)³⁹ – ein deutlich positives Kosten–Nutzen–Verhältnis. Dieses lag bei der BH Schärding besonders günstig.

21.2 Der RH hielt fest, dass die Kinder– und Jugendhilfeträger einerseits die Interessen des Kindes zu vertreten hatten und andererseits die Regressansprüche des Bundes zur Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse wahren mussten. Die überprüften Kinder– und Jugendhilfeträger setzten dabei ihre Personalressourcen im Bereich der Rechtsvertretung vorrangig für Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder ein. Konsequente Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen erfolgten lediglich in Schärding.

³⁸ Bewertung der Personalressourcen mit den durchschnittlichen Personalkosten 2014 gemäß Verordnung des BMF, BGBl. II Nr. 69/2015

³⁹ Eine Erhebung dieser Kosten hätte den Rahmen der Gebarungsüberprüfung überschritten und unverhältnismäßigen Aufwand verursacht.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Nach Ansicht des RH waren die deutlich höheren Einbringungsquoten des Kinder- und Jugendhilfeträgers in Schärding (rd. 66 %) gegenüber Wien (rd. 36 %) und insbesondere Wels (rd. 29 %) vor allem in der Intensität der gesetzten Einbringungsmaßnahmen, der organisatorischen Trennung der Hereinbringung von der Unterhaltssicherung und in den ausreichenden Personalressourcen begründet. Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis von eingesetzten Personalressourcen und hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen war in Schärding mit 20 % deutlich günstiger als in den anderen überprüften Bezirksverwaltungsbehörden (30 % bzw. 34 %). Der RH hielt konsequente Einbringungsmaßnahmen gerade bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern für wesentlich, weil bei diesen über 80 % der gesamten Rückzahlungen erzielt werden konnten.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, der Stadt Wien sowie der Stadt Wels, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit sicherzustellen, dass bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen bestehen, um durch eine Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen die Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen anzuheben.

21.3 *(1) Laut Stellungnahme der Stadt Wien entspreche der vorrangige Einsatz der Personalressourcen im Bereich der Rechtsvertretung für Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder den verfassungsrechtlichen Vorgaben über die Rechte von Kindern. Hinsichtlich der Frequenz der Einbringungsmaßnahmen orientiere sich Wien im Allgemeinen – ohne Hinzutreten besonderer Umstände im Einzelfall – an der vom OGH judizierten Überprüfungsfrist von drei Monaten. Das Außerstreitgesetz ermögliche dem Kinder- und Jugendhilfeträger als gesetzlichem Vertreter Minderjähriger zwar die direkte Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, jedoch nur im Zusammenhang mit der Bemessung des gesetzlichen Unterhalts.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich fielen die personellen Rahmenbedingungen zur Aufgabenerfüllung bei den Bezirkshauptmannschaften in die Zuständigkeit der jeweiligen Dienststellenleiter sowie der Direktion Personal beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. Organisatorisch sei bei den Bezirkshauptmannschaften seit 2012 die Zuständigkeit für die Rechtsvertretung von der Sozialarbeit getrennt. Auch innerhalb der Rechtsvertretung seien für die Festsetzung des Unterhalts einerseits und die Hereinbringung (Exekution) andererseits spezialisierte Mitarbeiter eingesetzt. Ferner sei im Rahmen eines Projekts zur Organisation der Kinder- und Jugendhilfeträger bei den Bezirkshauptmannschaften festgelegt worden, dass unter bestimmten Voraussetzungen und abhängig von der Größe des Aufga-



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

benbereichs die Einrichtung von Fachteamleitern möglich sei. Dadurch solle eine Qualitätssteigerung im jeweiligen Bereich erreicht werden.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wels würde eine Anpassung der personellen Rahmenbedingungen an jene von Schärding eine deutliche Erhöhung der Personalressourcen für den Aufgabenbereich Unterhaltsvorschüsse erfordern, was eine Erhöhung der Personalkosten für die Stadt Wels bedeute. Betreffend die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen werde die Stadt Wels im Jahr 2016 die Arbeitsabläufe einer näheren Überprüfung unterziehen und dafür einheitliche Standards definieren.

- 21.4** Der RH entgegnete der Stadt Wien und der Stadt Wels, dass auch bei grundsätzlichem Vorrang der Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse gewährleistet sein müssen. Seine Empfehlung zielte insbesondere auf eine Effizienzsteigerung ab. Hinsichtlich einer direkten Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger verwies der RH auf seine, an das BMJ gerichtete Empfehlung unter TZ 25 zur Umsetzung eines automatischen Datenaustauschs.

Oberlandesgerichte

- 22.1** Bei den OLG waren jeweils eigene Referate für Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingerichtet. Deren Personalstand war im überprüften Zeitraum⁴⁰ in Linz von 7 VBÄ auf 6,55 VBÄ leicht gesunken und in Wien von 13,5 VBÄ auf 14,75 VBÄ leicht gestiegen. Bezogen auf die offenen Fälle mit laufender Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen hatten die Mitarbeiter beim OLG Linz pro VBÄ im Jahr 2014 rd. 1.580 Fälle zu bearbeiten, beim OLG Wien rd. 1.700 Fälle.⁴¹

Arbeitsplatzbeschreibungen und Berechnungen für die Bemessung des Personalbedarfs für die Angelegenheiten des Unterhaltsvorschusses gab es nicht.

- 22.2** Der RH hielt kritisch fest, dass beim BMJ bzw. den OLG weder Berechnungen zum Personalbedarf für Unterhaltsvorschussangelegenheiten noch Arbeitsplatzbeschreibungen vorlagen. Bezogen auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle standen dem OLG Linz höhere Personalressourcen als dem OLG Wien zur Verfügung.

⁴⁰ Vergleich der Personalstände 1. Jänner 2010 und 1. Jänner 2015

⁴¹ Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 lagen die Werte bei 1.480 Fällen in Linz und bei 1.590 Fällen in Wien.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Der RH empfahl dem BMJ, operationale Ziele für die Hereinbringung mit den OLG zu vereinbaren und Richtwerte für den Personalbedarf zu erstellen.

Weiters empfahl er dem BMJ, Arbeitsplatzbeschreibungen für den Bereich Unterhaltsvorschuss bei den OLG zu erstellen.

- 22.3** *Nach Ansicht des BMJ sei der Vergleich der je Mitarbeiter zu bearbeitenden Fälle pro VBÄ bezüglich seiner Aussagekraft insoweit zu hinterfragen, als dieser Vergleich bezogen auf die offenen Fälle mit laufender Auszahlung erstellt worden sei. Für diese Fälle sei im Regelfall (Titelvorschüsse) der Kinder- und Jugendhilfeträger für die Hereinbringung zuständig. Für den Vergleich wären die offenen Fälle mit laufender und ohne laufende Auszahlung heranzuziehen gewesen.*

Ungeachtet dessen seien laut Stellungnahme des BMJ die Personalstände der Unterhaltsvorschuss-Referate nur bedingt vergleichbar. Die Organisationsstrukturen seien im Laufe von fast 40 Jahren historisch gewachsen, was Unterschiede bei den in Verwendung stehenden Bediensteten erkläre. Hinzu komme, dass die Zahl der mit Unterhaltsvorschuss-Angelegenheiten befassten richterlichen Referenten sehr divergiere. Beim OLG Wien würden Richter Rechtsmittel erledigen, bei den OLG Innsbruck, Linz und Graz würden hingegen Rechtsmittel von den Sachbearbeitern erledigt bzw. für die Richter vorbereitet.

Jeder Sachbearbeiter der Unterhaltsvorschuss-Referate verfüge über einen entsprechend bewerteten Arbeitsplatz. Eine Neubewertung sei nur durchzuführen, wenn sich die Arbeitsplatzwertigkeit aufgrund von Aufgabenverschiebungen offensichtlich verändert habe. Vor diesem Hintergrund habe das BMJ im Jahr 2009 die Neubewertung von zwei Sachbearbeiter-Arbeitsplätzen im UV-Referat des OLG Graz beantragt und dabei dem BKA entsprechende Arbeitsplatzbeschreibungen vorgelegt. Es sehe keine Veranlassung, trotz bestehender, den Anforderungen an die jeweiligen Arbeitsplätze gerecht werdender Arbeitsplatzbewertungen weitere Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen.

Die Vereinbarung messbarer – in Form von Kennzahlen definierter – Ziele in Bezug auf die Hereinbringung sei wegen der Abhängigkeit von äußeren Umständen nicht sinnvoll. Ein wesentlicher Faktor sei die aktuelle Wirtschaftslage und – damit verbunden – die Beschäftigungssituation.

- 22.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass die offenen Fälle ohne laufende Auszahlung zu einem erheblichen Teil von den OLG bereits der Einbringungsstelle zur Hereinbringung übertragen waren. Daher erschien



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

ihm für einen Belastungsvergleich zwischen den OLG Linz und Wien die Anzahl der offenen Fälle mit Auszahlung aussagekräftiger. Im Übrigen hätte auch die Gegenüberstellung aller offenen Fälle (mit und ohne laufende Auszahlung) ein nahezu identisches Verhältnis von rd. 3.790 Fällen pro VBÄ beim OLG Linz zu rd. 4.030 Fällen pro VBÄ beim OLG Wien ergeben.

Weiters entgegnete der RH dem BMJ, dass Arbeitsabläufe – gerade wegen historisch gewachsener Unterschiede – im Sinne der Identifikation eines Best Practice hinterfragt werden sollten. In diesem Zusammenhang hielt er auch die Erstellung von Arbeitsplatzbeschreibungen für die Sachbearbeiter der UV-Referate und die Ermittlung von Berechnungsgrundlagen für einen zweckmäßigen Personaleinsatz für erforderlich.

In Bezug auf die Vereinbarung von Zielen für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen wies der RH auf die in den Bundesvoranschlägen 2013 bis 2015 im Rahmen der Wirkungsorientierung enthaltenen Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen beim Detailbudget 25.01.06 „Unterhaltsvorschüsse“ hin (siehe TZ 11). Die erfolgreiche Umsetzung der dort festgelegten Kennzahl etwa zur „Anhebung der Rückzahlungsquote nach Maßgabe der Wirtschaftslage“ erfordert ein Herunterbrechen der Ziele auf die operativ tätigen Organisationseinheiten, wie bspw. die OLG.

Einbringungsstelle OLG Wien

- 23.1** Im überprüften Zeitraum 2009 bis 2014 bestanden bei der Einbringungsstelle OLG Wien drei Abteilungen für UVG-Angelegenheiten mit durchgängig drei Sachbearbeitern und (einschließlich Kanzlei) insgesamt rd. 8,3 VBÄ.

Die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle (Einbringungsersuchen) sowie die eingebrachten Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen entwickelten sich bei der Einbringungsstelle wie folgt:

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Tabelle 14: Fallzahlen und Einbringung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2009–2014
	Anzahl Fälle						in %
Neuanfall Einbringungsersuchen	4.954	5.259	5.061	5.429	5.373	5.427	10
vollständige Rückzahlung	1.178	1.300	1.508	1.401	1.339	1.431	21
Löschung wegen Uneinbringlichkeit	1.424	1.658	1.348	1.140	1.125	1.248	– 12
offene Einbringungsersuchen per 31.12.	57.743	60.044	62.249	65.137	68.046	70.794	23
	in Mio. EUR						
eingebraachte Forderungen	6,0	6,8	8,3	8,9	9,2	9,1	51

Quellen: Daten Einbringungsstelle OLG Wien bzw. BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Die Gesamtzahl der offenen Einbringungsersuchen stieg im überprüften Zeitraum um 23 % von 57.743 (2009) auf 70.794 (2014) an. Die Höhe der eingebrachten Forderungen blieb nach einem Anstieg zwischen 2009 und 2012 danach relativ konstant. Nach Angaben der Einbringungsstelle waren ihr – im Hinblick auf die große Anzahl der offenen Fälle – gleichermaßen intensive Einbringungsmaßnahmen nicht durchgängig möglich. Sie konzentrierte sich daher auf die Fälle mit höheren Erfolgchancen. Insbesondere die bearbeitungsintensiven und Spezialkenntnisse erfordernden Fälle mit Aufenthalt des Schuldners im Ausland behandelte sie nachrangig (siehe auch TZ 38). Noch während der Überprüfung durch den RH richtete die Einbringungsstelle mit der Geschäftseinteilung Februar 2015 eine vierte Abteilung für Unterhaltsvorschuss-Angelegenheiten ein. Der zusätzliche Sachbearbeiter sollte künftig speziell für die Hereinbringung im Ausland zuständig sein.

23.2 Der RH hielt fest, dass bei der Einbringungsstelle OLG Wien die Anzahl der offenen Einbringungsersuchen für Unterhaltsvorschüsse seit 2009 von rd. 57.700 um rd. 23 % auf rd. 70.800 Ende 2014 anstieg. Demgegenüber blieb der Personaleinsatz im gleichen Zeitraum mit drei Sachbearbeitern und insgesamt rd. 8,3 VBÄ unverändert. Defizite bestanden insbesondere bei der bearbeitungsintensiven und Spezialkenntnisse erfordernden Betreuung der Forderungen im Ausland. Der RH beurteilte den geplanten Einsatz eines auf die Hereinbringung im Ausland spezialisierten vierten Sachbearbeiters positiv. Durch den Aufbau fachspezifischer Kompetenz sollten die Einbringungschancen im Ausland insgesamt erhöht werden können und den anderen Sachbearbeitern Ressourcen zur Intensivierung der Maßnahmen im Inland zur Verfügung stehen.



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Der RH empfahl dem BMJ, im Rahmen der bei der Einbringungsstelle OLG Wien spezialisierten Bearbeitung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland die für die einzelnen Staaten in der Praxis zielführende Vorgangsweise herauszuarbeiten, die Einbringungschancen je nach Staat zu bewerten und darauf basierend Prioritäten zu setzen.

Er empfahl dem BMJ auch, das Erfahrungswissen der Einbringungsstelle OLG Wien als zentrale Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Form allgemeiner Anleitungen zur Verfügung zu stellen.

Weiters empfahl der RH dem BMJ, nach einer ausreichenden Probezeit die Einbringungserfolge durch den Einsatz eines für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland spezialisierten Sachbearbeiters in der Einbringungsstelle OLG Wien zu evaluieren.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Einbringungsstelle die Einbringungschancen im Ausland anhand der Erfahrungen bewerten und aufgrund dieser Bewertung die Prioritäten setzen. Die Erstellung einer Liste der ausländischen Staaten nach Priorität der Einbringung erscheine grundsätzlich möglich. Das dafür notwendige Personal stehe angesichts der angespannten Situation im Bereich des gehobenen Dienstes derzeit jedoch nicht zur Verfügung.*

Die Voraussetzungen für die Hereinbringung im Ausland seien zu umfangreich und von zu vielen Faktoren abhängig, als dass den Kinder- und Jugendhilfeträgern dazu sinnvolle Anleitungen zur Verfügung gestellt werden könnten. Ein Erfahrungsaustausch im Rahmen von Seminaren, Vorträgen oder Workshops könne eine tragbare Alternative sein.

Eine Evaluierung der Einbringungserfolge im Ausland sei im Rahmen der Jahresstatistik vorgesehen.

23.4 Der RH erwiderte dem BMJ, dass die Einbringungsstelle OLG Wien als zentrale Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland grundlegende Erkenntnisse und allgemeine Informationen bezüglich der zweckmäßigen Vorgangsweisen in den wichtigsten ausländischen Staaten an die Kinder- und Jugendhilfeträger weitergeben sollte. Einen ergänzend dazu durchgeführten Erfahrungsaustausch erachtete der RH ebenfalls als zweckmäßig.

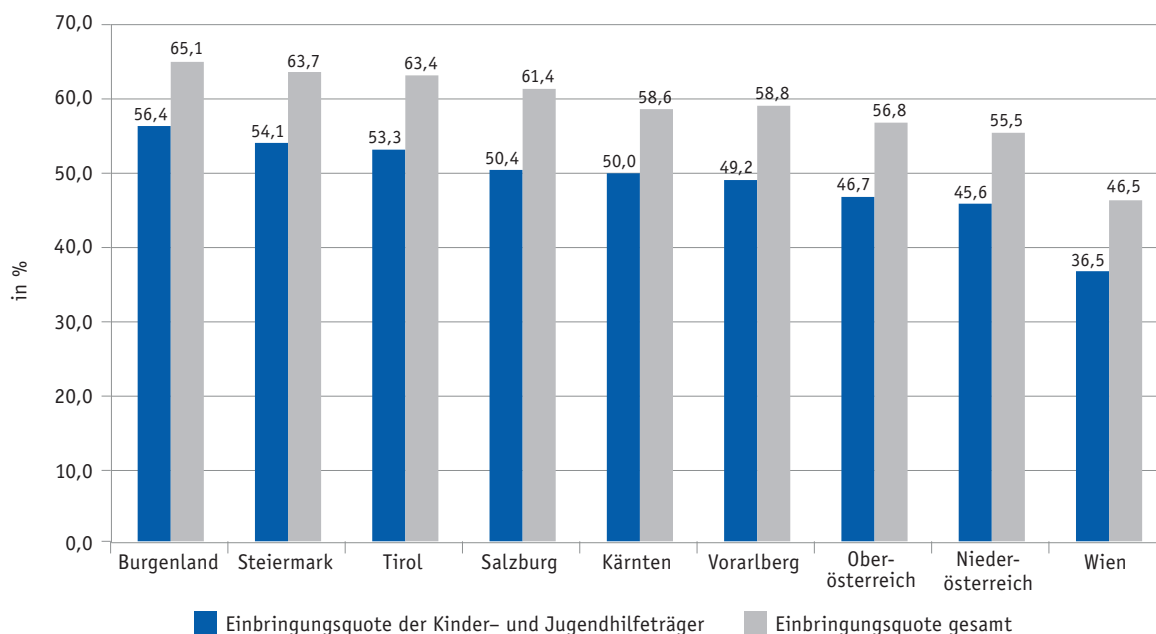
Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger

Einbringungsquote

24.1 (1) Die Einbringungsquoten der einzelnen Kinder- und Jugendhilfeträger lagen im Zeitraum 2009 bis 2014 zwischen 29,2 % beim Magistrat Wels und 67,3 % bei der BH Lienz. Bezogen auf die Länder stellten sich die Einbringungsquoten der Kinder- und Jugendhilfeträger unmittelbar sowie insgesamt (einschließlich der Hereinbringung durch die OLG und die Einbringungsstelle) wie folgt dar:

Abbildung 1: Einbringungsquoten nach Ländern (2009 bis 2014)



Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung und Darstellung RH

Bei den vom RH überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern wies der Magistrat Wels hinsichtlich der Einbringungsquoten mit 29,2 % den bundesweit niedrigsten Wert überhaupt auf, die BH Schärding mit 65,5 % den vierthöchsten. Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk lag mit 36,0 % am unteren Ende der bundesweiten Reihung, damit aber etwa im Mittel der Dienststellen in Wien insgesamt.

Das BMJ stellte den Ländern und den Kinder- und Jugendhilfeträgern keine systematischen Daten bspw. zu Fallzahlen oder Einbringungsquoten zur Verfügung, sie verfügten daher auch über keine regelmäßigen Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Ländern bzw. Bezirksverwaltungsbehörden.

(2) Die Anzahl der Unterhaltsvorschussfälle je 1.000 Einwohner war bei den Magistraten Wiener Neustadt und Wels (9,7 bzw. 8,6 Unterhaltsvorschussfälle je 1.000 Einwohner) am höchsten. Diese wiesen im überprüften Zeitraum auch die niedrigsten Einbringungsquoten (32,8 % bzw. 29,2 % beim Kinder- und Jugendhilfeträger) auf. Auch Wien (geringste Einbringungsquote der Länder mit insgesamt 36,5 %) befand sich mit 7,5 Fällen je 1.000 Einwohner deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 5,6 Fällen je 1.000 Einwohner. Am unteren Ende standen ländliche Bezirke (Hermagor, Rohrbach) mit nur zwei Unterhaltsvorschussfällen je 1.000 Einwohner. Der Bezirk Schärдинг lag mit 4,3 Unterhaltsvorschussfällen je 1.000 Einwohner unter dem bundesweiten Durchschnitt, aber noch im mittleren Drittel aller Bezirksverwaltungsbehörden.

24.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Einbringungsquoten der einzelnen Kinder- und Jugendhilfeträger bei den Unterhaltsvorschüssen mit Werten zwischen 29 % und 67 % äußerst unterschiedlich lagen. Seiner Ansicht nach waren wesentliche Ursachen dafür der unterschiedliche Einsatz von Personalressourcen und die Intensität von Einbringungs- und Kontrollmaßnahmen. Den Spitzenwert bei der Einbringungsquote in Schärдинг führte der RH auf die Spezialisierung bei der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse zurück. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen zu den TZ 25 bis 29.

Der RH hielt dazu kritisch fest, dass das BMJ den Ländern bzw. den Kinder- und Jugendhilfeträgern keine systematischen Daten zu den Unterhaltsvorschüssen bzw. deren Hereinbringung wie bspw. Fallzahlen oder Einbringungsquoten zur Verfügung stellte. Diesen fehlten damit regelmäßige Vergleichsmöglichkeiten. Er empfahl dem BMJ, regelmäßig steuerungsrelevante Informationen zur Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, z.B. Fallzahlen und Einbringungsquoten, zur Verfügung zu stellen.

24.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMJ habe es im Sprengel des OLG Wien bisher keine Anfragen oder Wünsche zur Bekanntgabe steuerungsrelevanter Informationen (z.B. Fallzahlen und Einbringungsquoten) gegeben. Im Sprengel der OLG Graz und Linz würden die zuständigen Fachabteilungen der jeweiligen Länder über Einbringungsquoten informiert und ersucht, diese Informationen an die bei den Bezirksverwaltungsbehörden mit UV-Angelegenheiten befassten Mitarbeiter weiterzuleiten. Im Sprengel des OLG Innsbruck erhielten die Kinder- und Jugendhilfeträger auf Anfrage Auswertungen über ihre Einbringungsquoten aus der UV-Datenbank. Die Empfehlung des RH werde zum Anlass genommen, in den OLG-Sprengeln Wien und Innsbruck auf eine Übermitt-*

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

lung steuerungsrelevanter Informationen an die Kinder- und Jugendhilfeträger hinzuwirken.

(2) Die Stadt Wels teilte mit, dass es die Zurverfügungstellung von steuerungsrelevanten Informationen sehr begrüße.

- 24.4** Der RH wies gegenüber dem BMJ darauf hin, dass die Länder sowie die Kinder- und Jugendhilfeträger steuerungsrelevante Informationen standardmäßig erhalten sollten. Dies sicherzustellen betrachtete der RH vorrangig als Aufgabe des BMJ.

Einbringungsmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfeträger

- 25.1** Der Kinder- und Jugendhilfeträger war gemäß UVG ab der Zustellung des Beschlusses, mit dem Vorschüsse gewährt werden, alleiniger gesetzlicher Vertreter des minderjährigen Kindes zur Durchsetzung der Unterhaltsansprüche und damit für die Hereinbringung ausbezahlter Unterhaltsvorschussbeträge zuständig.

Die vom RH überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding, Wels und Wien (Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk) verfügten über keine Ablaufbeschreibungen, wann welche Einbringungsmaßnahmen durch den jeweiligen fallbearbeitenden Sachbearbeiter zu setzen waren. Ein automatischer Austausch mit sozialversicherungsrechtlichen Daten existierte nicht. Die Kinder- und Jugendhilfeträger mussten Daten der Unterhaltsschuldner zum aktuellen Versicherungsverhältnis beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger für jeden Fall einzeln abfragen. Die Intensität der Einbringungsmaßnahmen war bei den drei Kinder- und Jugendhilfeträgern unterschiedlich.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger über keine Ablaufbeschreibungen verfügten, wann welche Einbringungsmaßnahmen durch den jeweiligen fallbearbeitenden Sachbearbeiter zu setzen waren. So stellte der RH bei den drei Kinder- und Jugendhilfeträgern eine unterschiedliche Intensität der Einbringungsmaßnahmen fest. Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, der Stadt Wien sowie der Stadt Wels, Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen zu erstellen, um eine einheitliche und effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen.

Der RH kritisierte weiters, dass kein automatischer Datenaustausch zwischen den Kinder- und Jugendhilfeträgern und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger existierte. Er empfahl dem BMJ, die Umsetzung eines automatischen Datenaustauschs mit

den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Unterhaltsvorschussfällen unter Kosten-Nutzen-Überlegungen zu prüfen und gegebenenfalls Verhandlungen mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger aufzunehmen.

25.3 (1) *Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass den Bezirksverwaltungsbehörden (einschließlich der Magistrate) eine Prozessbeschreibung für die „Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen/Eintreibung des Unterhalts“ zur Verfügung gestellt werde, in der u.a. auch auf den Fall eines laufenden Unterhaltsvorschusses Bezug genommen werde. In dieser Prozessbeschreibung seien auch Wiedervorlagefristen und Intervalle für Einbringungsmaßnahmen vorgesehen. Das Prüfungsergebnis des RH werde zum Anlass genommen, eine allfällige Nachschärfung dieser Prozessbeschreibung zu prüfen. Ferner würden die Möglichkeiten geprüft, die von der BH Schärding erstellte Arbeitsunterlage allenfalls auch den anderen Bezirksverwaltungsbehörden zur Verfügung zu stellen.*

(2) *Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme in Bezug auf die Intensität der Einbringungsmaßnahmen und die Verankerung von diesbezüglichen Mindeststandards auf ihre Ausführungen zu TZ 21. Die Einbringungsmaßnahmen würden sich im Allgemeinen an der vom OGH judizierten Überprüfungsfrist von rund drei Monaten orientieren. Zwar ermögliche § 102 AußStrG auch dem Kinder- und Jugendhilfeträger als gesetzlichem Vertreter Minderjähriger die direkte Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, jedoch nur im Zusammenhang mit der Bemessung des gesetzlichen Unterhalts. Aufgrund der derzeitigen Rechts- und Judikaturlage ergebe sich daher – ohne Hinzutreten besonderer Umstände im Einzelfall – keine intensivere Überprüfungsfrequenz als etwa einmal pro Quartal. Diese Vorgehensweise werde grundsätzlich von den Mitarbeitern der Rechtsvertretung beachtet und sei auch im Qualitätshandbuch vermerkt.*

(3) *Laut Stellungnahme des BMJ bestehe derzeit bereits ein automatischer Datenaustausch zwischen dem Verfahren UV und den Jugendwohlfahrtsträgern, ausgenommen seien das Land Vorarlberg und einige Magistrate. Der Datenaustausch erfolge einmal monatlich gesammelt je Bundesland vom jeweiligen Landesrechenzentrum an die Statistik Austria. Die Statistik Austria übermittle die Daten ebenso automatisiert an die BRZ GmbH. Des Weiteren stehe den Jugendwohlfahrtsträgern die Anwendung „Jugendwohlfahrtsträger Anfrage“ (JUTA) für die Abfrage von UV-Kontenbewegungen und UV-Fallzahlen zur Verfügung.*

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

25.4 (1) Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die in der Stellungnahme angeführte Prozessbeschreibung „Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen/Eintreibung des Unterhalts“ keine Vorgaben enthielt, wann bzw. in welchen Abständen Einbringungsmaßnahmen zu setzen sind. Insoweit hatte der RH bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern eine unterschiedliche Intensität der Einbringungsmaßnahmen festgestellt. Der RH blieb bei seiner Empfehlung, Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen festzulegen, um eine einheitliche und effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen.

Der RH begrüßte die Bereitschaft des Landes Oberösterreich, die von der BH Schärding erstellte Arbeitsunterlage zu prüfen und nach Möglichkeit auch den anderen Bezirksverwaltungsbehörden zur Verfügung zu stellen.

(2) Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass sich die genannte Überprüfungsfrist von rund drei Monaten ausschließlich auf Anfragen beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bezog, die Empfehlung des RH aber umfassender zu verstehen war. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen zu erstellen, um eine effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen.

(3) Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass die vom RH ausgesprochene Empfehlung sich auf den direkten automatischen Datenaustausch zwischen den Kinder- und Jugendhilfeträgern sowie dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bezog. Der RH blieb somit bei seiner Empfehlung.

26.1 Bei der BH Schärding kontrollierte der im Speziellen für die Unterhalts- und Unterhaltsvorschusseinbringung zuständige Sachbearbeiter laufend und lückenlos alle Fälle auf Zahlungseingänge. Er führte großteils monatlich Melderegister- und Arbeitgeberabfragen durch. Lag ein Beschäftigungsverhältnis vor, folgte unmittelbar ein Antrag auf Exekution. Bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners erhöhte sich die Zeitspanne zwischen den Abfragen auf rund zwölf Monate. Der Sachbearbeiter erstellte eine Arbeitsunterlage zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Eine standardisierte Kontrolle bzw. Dienstaufsicht zu den durch den Mitarbeiter gesetzten Maßnahmen war nicht vorhanden.



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

26.2 Der RH hielt positiv fest, dass die BH Schärding ausreichende und zweckmäßige Einbringungsmaßnahmen setzte. Diese Vorgangsweise spiegelte sich auch in der mit rd. 66 % vergleichsweise hohen Einbringungsquote wider. Der RH begrüßte die Erstellung einer Handlungsanleitung für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Diese konnte im Falle eines Ausfalls des Mitarbeiters als Arbeitsunterlage für andere Kollegen dienen. Der RH stellte kritisch fest, dass die BH Schärding über keine standardisierte Kontrolle zu den durch den Mitarbeiter gesetzten Maßnahmen verfügte und verwies dazu auf seine Empfehlung unter TZ 44.

27.1 Beim Magistrat Wels waren die Sachbearbeiter sowohl für die Unterhaltssicherung als auch für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zuständig. Weiters verfügte Wels seit dem Jahr 2010 über eine Kanzleikraft, welche die Zahlungseingänge überwachte und alle drei Monate die Akten von säumigen Unterhaltsschuldern den zuständigen Sachbearbeitern zur weiteren Prüfung vorzulegen hatte. In weiterer Folge oblag es diesen, ob sie eine Einbringungsmaßnahme setzten oder nicht.

Aus der Stichprobe ging hervor, dass in vielen Fällen die Sachbearbeiter keine Einbringungsmaßnahmen setzten bzw. solche nicht dokumentierten. Dadurch entstanden Lücken zwischen den Einbringungsmaßnahmen von bis zu über 20 Monaten. In einem Fall stellte der RH fest, dass der Sachbearbeiter die Exekutionsbewilligung für einen ebenfalls am Magistrat der Stadt Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner vom August 2013 doppelt im Unterhaltsvorschuss-Akt ablegte. Die für den Dienstgeber vorgesehene Ausfertigung leitete er nicht an die zuständige Personalabteilung weiter. Diese führte daher die Exekution nicht durch. Zur Zeit der Gebarungsprüfung bestanden Rückstände von rd. 14.000 EUR und es waren seit 2009 keine Rückzahlungen erfolgt.

War der Aufenthaltsort des Unterhaltsschuldners unbekannt, lag die Zeitspanne zwischen den Melderegister- und Arbeitgeberabfragen durch den Magistrat Wels in der Regel bei über zwölf Monaten. In einem Fall betrug die Dauer zwischen den Abfragen rd. 3,5 Jahre. Laut Magistrat Wels lag es im Ermessen der Sachbearbeiter, in welchen Abständen sie eine Abfrage bei unbekanntem Aufenthaltsort durchführten. Laut Angabe des Magistrats Wels fanden Kontrollen stichprobenartig anhand zufällig ausgewählter Fälle statt. Diese waren jedoch nicht dokumentiert.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

27.2 Der RH kritisierte die unregelmäßigen Einbringungsmaßnahmen und weitgehend fehlende Dienstaufsicht beim Magistrat Wels. Obwohl der Magistrat Wels seit dem Jahr 2010 eine Kanzleikraft einsetzte, welche die Zahlungseingänge überwachte und alle drei Monate die Akten von säumigen Unterhaltsschuldern den zuständigen Sachbearbeitern zur weiteren Prüfung vorlegte, ging aus der Stichprobe des RH hervor, dass in vielen Fällen die Sachbearbeiter keine Einbringungsmaßnahmen setzten bzw. solche nicht dokumentierten. Er kritisierte weiters, dass in einem Fall eine Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet wurde, weshalb es zu keiner Exekution kam.

Der RH empfahl der Stadt Wels, die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen zu erhöhen. Weiters empfahl er der Stadt Wels, bei Unterhaltsvorschussfällen Kontrollen und eine entsprechende Dokumentation vorzunehmen. Zudem wäre zu prüfen, warum in einem Fall die Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet wurde, weshalb es zu keiner Exekution kam.

27.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wels würde eine personelle Anpassung der Rahmenbedingungen an jene von Schärding eine Anhebung der Personalressourcen auf 2,97 VBÄ (dzt. 1,7 VBÄ) für den Aufgabenbereich Unterhaltsvorschüsse erfordern. Dies würde erhöhte Personalkosten für die Stadt bedeuten. Selbst wenn es zu einer Personalaufstockung käme, bliebe die sich ständig verschlechternde sozioökonomische Situation in und um Wels bestehen. Wels habe nach Wr. Neustadt die höchsten sozioökonomischen Belastungsfaktoren, während Schärding im vorderen Drittel rangiere.*

Allerdings werde die Stadt Wels im Jahr 2016 die Arbeitsabläufe im Hinblick auf die organisatorischen Rahmenbedingungen und eine Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen einer näheren Überprüfung unterziehen und einheitliche Standards definieren.

Weiters sagte die Stadt Wels zu, bis zur Einbindung bzw. Übernahme der Applikation e-JW (Applikation des Landes Oberösterreich für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe bei den Bezirkshauptmannschaften) die stichprobenartigen und periodischen Kontrollen zu erhöhen und diese jeweils zu dokumentieren.

In dem vom RH aufgezeigten Exekutionsfall betreffend einen Magistratsbediensteten teilte die Stadt Wels mit, dass das Schriftstück des Exekutionsgerichts nicht eindeutig der Dienststelle Personal zugeord-



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

net habe werden können; es sei in die Kinder- und Jugendhilfe gelangt. Die Exekutionsbewilligung sei dann nicht an die Dienststelle Personal weitergeleitet, sondern aus Versehen abgelegt worden. Ein Schaden sei aufgrund der bereits bestehenden Exekution nicht entstanden. Vergleichbare Fälle von Exekutionen gegen Magistratsmitarbeiter würden überprüft.

- 27.4** Der RH erwiderte der Stadt Wels, dass zur Erhöhung der Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen die personellen Rahmenbedingungen beim Magistrat Wels nicht zwingend an jene der Stadt Schärding angepasst werden müssen. Vielmehr hatte der RH die unregelmäßigen Einbringungsmaßnahmen und die weitgehend fehlende Dienstaufsicht kritisiert. Verbesserungen in diesen Bereichen wären auch ohne Personalaufstockung erzielbar.

Die Bereitschaft der Stadt Wels, die Arbeitsabläufe einer näheren Überprüfung zu unterziehen und einheitliche Standards zu definieren, beurteilte der RH positiv, ebenso wie die Zusage, Fälle von Exekutionen gegen Magistratsmitarbeiter zu überprüfen.

- 28.1** Die Sachbearbeiter der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk waren für die Unterhaltssicherung, für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen und die Überwachung der Zahlungseingänge zuständig. Den Sachbearbeitern oblag die Entscheidung, wann sie welche Einbringungsmaßnahmen trafen. Aus der Stichprobe ging hervor, dass die Sachbearbeiter in unregelmäßigen Abständen Melderegister- und Arbeitgeberabfragen durchführten, welche zwischen einem und mehr als zwölf Monaten variierten. War der Aufenthaltsort des Unterhaltsschuldners unbekannt, lag die Zeitspanne zwischen den Abfragen in der Regel bei über zwölf Monaten. In einem Fall war für die Dauer von rund acht Jahren keine Maßnahme dokumentiert.

Im Regelfall stellten die Sachbearbeiter bei einer positiven Arbeitgeberabfrage noch im selben Monat einen Exekutionsantrag oder übermittelten eine Zahlungsaufforderung. Kam der Unterhaltsschuldner einer Zahlungsaufforderung nicht nach, folgte in der Regel nach zwei Monaten ein Exekutionsantrag. In der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk führte die Leitende Rechtsvertreterin dokumentierte Kontrollen über die durchgeführten Einbringungsmaßnahmen u.a. bei der Sichtung des Postein- und -ausgangs durch. Weiters überprüfte sie in periodischen Abständen die Akten der Sachbearbeiter.

- 28.2** Der RH beurteilte die Kontrolle der Unterhaltsvorschussfälle durch die Leitende Rechtsvertreterin der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

positiv. Er stellte jedoch kritisch fest, dass die Sachbearbeiter nicht immer unverzügliche und zeitnahe Einbringungsmaßnahmen setzten. Er empfahl der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk, die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen zu erhöhen.

28.3 *Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie sich im Allgemeinen an der vom OGH judizierten Überprüfungsfrist von rund drei Monaten orientiere. Zwar ermögliche § 102 AußStrG auch dem Kinder- und Jugendhilfeträger als gesetzlichem Vertreter Minderjähriger die direkte Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, jedoch nur im Zusammenhang mit der Bemessung des gesetzlichen Unterhalts. Aufgrund der derzeitigen Rechts- und Judikaturlage ergebe sich daher – ohne Hinzutreten besonderer Umstände im Einzelfall – keine intensivere Überprüfungsfrequenz als etwa einmal pro Quartal. Diese Vorgehensweise werde grundsätzlich von den Mitarbeitern der Rechtsvertretung beachtet und sei auch im Qualitätshandbuch vermerkt.*

28.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass sich die angeführte Überprüfungsfrist von rund drei Monaten ausschließlich auf Anfragen beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bezog, die Empfehlung des RH aber umfassender zu verstehen war. Weiters verwies der RH darauf, dass die Sachbearbeiter Melderegister- und Arbeitgeberabfragen in unregelmäßigen Abständen – zwischen einem und mehr als zwölf Monaten – durchführten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen zu erhöhen.

29.1 Kinder- und Jugendhilfeträger konnten wegen Verletzung der Unterhaltspflicht gemäß § 198 Abs. 1 des Strafgesetzbuches gegen Unterhaltsschuldner, die ihren Unterhaltszahlungen nicht nachkamen, eine Strafanzeige einbringen. Diese Möglichkeit nutzten Schärding, Wels und die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in unterschiedlicher Intensität.

Hochgerechnet auf 100 Fälle brachte die BH Schärding rd. 64, der Magistrat Wels rd. 18 und die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk rd. 55 Strafanzeigen ein. Die BH Schärding brachte bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen grundsätzlich Strafanzeige ein. Der Magistrat Wels machte nach eigenen Angaben aus Kosten-Nutzen-Überlegungen und wegen eingeschränkter Personalressourcen von der Möglichkeit einer Strafanzeige nur geringen Gebrauch.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

29.2 Der RH kritisierte, dass der Magistrat Wels die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht nur geringfügig nutzte. Dadurch schöpfte er eine wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Rückzahlungsquote für Unterhaltsvorschüsse nicht aus. Er empfahl daher der Stadt Wels, bei Vorliegen der Voraussetzungen die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht stärker zu nutzen.

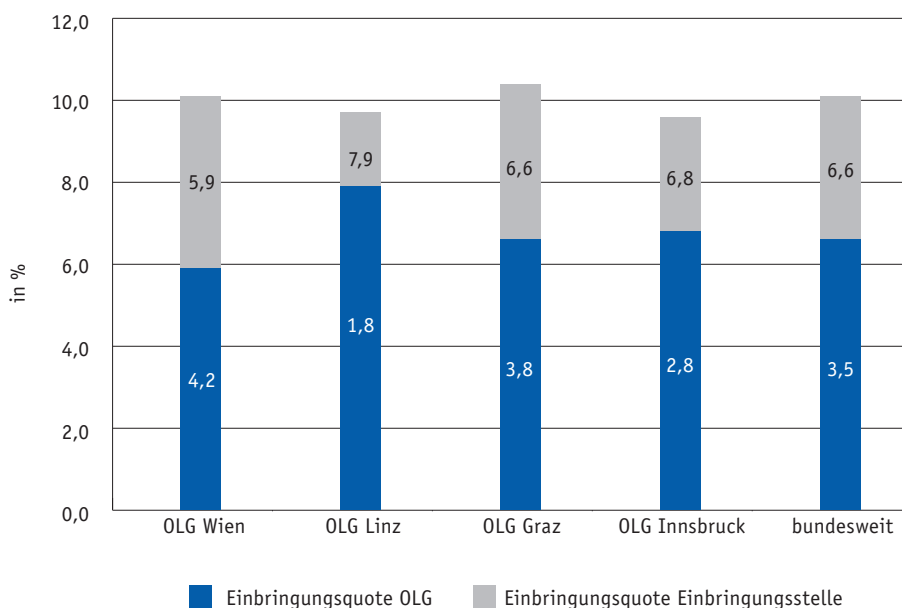
29.3 Die Stadt Wels teilte mit, die Empfehlung des RH künftig zu berücksichtigen. Bei Vorliegen gröblicher Vernachlässigung der Unterhaltspflicht würden die Voraussetzungen für die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht ausnahmslos geprüft und gegebenenfalls Anzeige erstattet.

Hereinbringung durch die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien

Einbringungsquote

30.1 Die OLG und die Einbringungsstelle OLG Wien brachten im Zeitraum 2009 bis 2014 zusammen rd. 10 % der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse herein. Die Einbringungsquote bundesweit und nach OLG-Sprengel sowie jeweils aufgeteilt nach OLG und Einbringungsstelle stellte sich dabei wie folgt dar:

Abbildung 2: Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen bei den OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien 2009 bis 2014



Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung und Darstellung RH

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

30.2 Der RH hielt fest, dass die Einbringungsquote von Unterhaltsvorschüssen in der Zuständigkeit des Bundes in allen OLG-Sprengeln einheitlich bei rd. 10 % lag. Bei der Verteilung zwischen den OLG und der Einbringungsstelle bestanden allerdings deutliche Unterschiede. Das OLG Wien wies eine Einbringungsquote von rd. 4,2 % auf, das OLG Linz eine Quote von nur 1,8 %. Grund für diesen Unterschied war im Wesentlichen, dass das OLG Wien nach Zuständigkeitsübergang selbst in bereits laufende Exekutions- und Insolvenzverfahren eintrat, während das OLG Linz in derartigen Fällen unmittelbar ein Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle richtete (siehe nachfolgende TZ).

Einbringungsmaßnahmen der OLG

31.1 Bei Titelvorschüssen gingen mit Beendigung der gesetzlichen Vertretung des Kinder- und Jugendhilfeträgers gemäß UVG⁴² die noch nicht eingebrachten Unterhaltsforderungen des Kindes von Gesetzes wegen für die Zeit, für die Vorschüsse bewilligt worden waren, und im Ausmaß der noch nicht zurückgezahlten Vorschüsse auf den Bund über.

Die überprüften OLG Linz und Wien forderten nach Übermittlung der Schlussabrechnungen der Kinder- und Jugendhilfeträger die Unterhaltsschuldner zur Zahlung bestehender Rückstände auf. Gegebenenfalls gewährten sie auf Antrag des Schuldners Zahlungserleichterungen. Wenn die Schuldner ihren Zahlungsverpflichtungen nicht bzw. in zu geringer Höhe nachkamen, erteilten die OLG sofort und ohne weitere Maßnahmen die Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle OLG Wien.⁴³

Waren bei Übernahme der Unterhaltsforderung bereits Exekutions- oder Insolvenzverfahren anhängig, trat das OLG Wien in diese ein und betrieb selbst die weitere Hereinbringung. Demgegenüber gab das OLG Linz solche Fälle im Regelfall unmittelbar an die Einbringungsstelle weiter. Eigene Exekutionsanträge stellten beide OLG nicht, sondern überließen dies der Einbringungsstelle.⁴⁴ Nähere erlassmäßige Vorgaben des BMJ für die Vorgehensweise der OLG bei der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse bestanden nicht.

⁴² § 30 UVG

⁴³ In bestimmten Fällen erfolgte das Einbringungsersuchen sofort bei Erhalt der Schlussabrechnung und ohne vorherige Zahlungsaufforderung, insbesondere wenn der Einbringungsstelle OLG Wien bereits die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen für andere Kinder des gleichen Unterhaltsschuldners oblag.

⁴⁴ Nach Auskunft der Einbringungsstelle OLG Wien führte allerdings das OLG Graz eigenständig Exekutionen, weil dort ein spezialisierter Sachbearbeiter tätig war.



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

31.2 Der RH hielt fest, dass die OLG abgesehen von Zahlungserleichterungen im Wesentlichen keine eigenständigen Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen setzten. Die Zentralisierung weiterführender Maßnahmen, insbesondere zum Zweck der Exekutionsführung, bei der Einbringungsstelle ermöglichte eine Spezialisierung und die Erzielung von Synergien.

Die gegenüber dem OLG Wien geringe Einbringungsquote des OLG Linz war maßgeblich auf die unmittelbaren Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle auch bei bereits laufenden Exekutionen oder Insolvenzverfahren zurückzuführen. Aus Sicht des RH ergab sich aus der Vorgehensweise des OLG Linz bei Gesamtbetrachtung zwar kein finanzieller Nachteil für den Bund, sie bewirkte allerdings eine Verschiebung von Aufgaben (Überwachung Zahlungseingang) und damit des Ressourceneinsatzes vom OLG zur Einbringungsstelle.

Der RH verwies auf seine Empfehlung unter TZ 15, Prozessbeschreibungen u.a. auch für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen bei den OLG festzulegen.

32.1 Bei Unterhaltsvorschüssen wegen Haft oder unbekanntem Aufenthalts trafen die Kinder- und Jugendhilfeträger keine Einbringungsmaßnahmen, da der Unterhaltsschuldner verpflichtet war, Vorschüsse unmittelbar dem Bund zu Händen des Präsidenten des OLG zurückzuzahlen.

Fälle von Haftvorschüssen hielten die OLG in Evidenz und beantragten beim Pflegschaftsgericht jeweils rund ein Jahr nach Haftentlassung, den Unterhaltsschuldner zur Rückzahlung der ausbezahlten Vorschüsse zu verpflichten.⁴⁵ Bei Abweisung des Antrags stornierten die OLG die Forderung. Im Falle der Verpflichtung forderten sie den Unterhaltsschuldner zur Rückzahlung auf bzw. erteilten, wenn der Schuldner der Aufforderung nicht nachkam, unmittelbar das Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle.

Unmittelbar nach erstmaliger Gewährung eines Unterhaltsvorschusses wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners trafen die überprüften OLG Maßnahmen zur Feststellung eines eventuellen Aufenthalts oder einer sozialversicherungsrechtlichen Meldung (Melderegister- bzw. Arbeitgeberabfragen). In der Folge setzte das OLG Linz in der Regel einmal jährlich erneut derartige Maßnahmen, das OLG Wien setzte keine mehr. Nach Beendigung der Vorschusszahlungen wegen

⁴⁵ gemäß §§ 28, 29 UVG

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Volljährigkeit des Kindes richteten die OLG das Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle. Im Fall, dass die Ansprüche auf Richtsatzvorschüsse endeten, weil der Aufenthalt des Unterhaltsschuldners bekannt wurde, forderten die OLG diesen zur Rückzahlung auf und erteilten das Einbringungsersuchen, wenn die Aufforderung ergebnislos blieb.

Insbesondere im Hinblick auf die Weitergewährung der Vorschüsse hatten auch die Kinder- und Jugendhilfeträger laufend einen eventuellen Aufenthalt oder Arbeitgeber des Unterhaltsschuldners zu prüfen. Überdies war nach Bekanntwerden des Aufenthalts des Unterhaltsschuldners wiederum der Kinder- und Jugendhilfeträger für die Hereinbringung zuständig.

- 32.2** Der RH hielt fest, dass aus seiner Sicht bei den Haftvorschüssen die unmittelbare Zuständigkeit der OLG für die Hereinbringung zweckmäßig war. Die Auswertung der Stichprobe zeigte, dass die überprüften OLG die Forderungen ordnungsgemäß betrieben.

Er kritisierte allerdings, dass das OLG Wien in den Fällen der Vorschussgewährung bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners bis zur Volljährigkeit des Kindes in der Regel keine Maßnahmen zur Hereinbringung setzte. Durch den Zuständigkeitswechsel bei Bekanntwerden des Aufenthalts des Unterhaltsschuldners entstanden auch Doppelgleisigkeiten für die Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger und die OLG bzw. die Einbringungsstelle OLG Wien. Die Kinder- und Jugendhilfeträger verfügten im Gegensatz zu den OLG und der Einbringungsstelle allerdings über detaillierte Informationen zu den konkreten Fällen aus ihren Akten und mussten ohnehin laufend einen eventuellen Aufenthalt des Unterhaltsschuldners prüfen.

Der RH empfahl daher dem BMJ, eine Änderung des UVG anzustreben, mit der aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit den Kinder- und Jugendhilfeträgern auch bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen bis zur Volljährigkeit der Kinder übertragen wird.

- 32.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMJ sei bei einer Verlagerung der Hereinbringung von Richtsatzvorschüssen bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners zum Kinder- und Jugendhilfeträger mit verrechnungstechnischen Problemen zu rechnen. Für die UV-Referate würde die Nachvollziehbarkeit der vom Kinder- und Jugendhilfeträger zu verfassenden Schlussabrechnungen erheblich erschwert werden. Überdies wären Doppelgleisigkeiten zu erwarten. Die UV-Referate der OLG gingen nicht davon aus, dass die Kinder- und Jugendhilfeträger über mehr Informationen zum unbekannt aufhältigen Schuldner verfügten.*



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Die in der Praxis gemachten Erfahrungen hätten gezeigt, dass diese die Ausforschung zumeist nicht effektiver betreiben könnten oder fallweise (mit Rücksicht auf die Höhe der Richtsatzvorschüsse) betreiben wollten, als dies bei den UV-Referaten oder der Einbringungsstelle der Fall sei.

(2) Das Land Oberösterreich lehnte laut seiner Stellungnahme eine Übertragung der Hereinbringung bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners ab, weil es zu einer weiteren Belastung der ohnehin überlasteten Kinder- und Jugendhilfeträger führe.

(3) Der Stadt Wels erschien – so ihre Stellungnahme – die Übertragung der Hereinbringung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sinnvoll, wenngleich dies zu einer Aufgabenverlagerung vom Bund zu den Kinder- und Jugendhilfeträgern führen würde.

32.4 (1) Der RH entgegnete dem BMJ, dass er die Gründe, die bei Übertragung der Hereinbringung von Richtsatzvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Schuldners an die Kinder- und Jugendhilfeträger zu verrechnungstechnischen Problemen, erschwerter Nachvollziehbarkeit der Schlussabrechnungen oder dem Entstehen von Doppelgleisigkeiten führen könnten, nicht erkennen kann. Auch sind derartige Gründe in der Stellungnahme nicht angeführt. Vielmehr verwies der RH darauf, dass die Kinder- und Jugendhilfeträger im Hinblick auf die (Weiter-)Gewährung der Vorschüsse ohnehin regelmäßig einen eventuellen Aufenthalt oder Arbeitgeber des Unterhaltsschuldners zu prüfen haben und nach Bekanntwerden des Aufenthalts wiederum für die Hereinbringung zuständig werden. Das bedeutet, dass Einbringungsmaßnahmen gleichzeitig (parallel) von den Kinder- und Jugendhilfeträgern wie auch den OLG (für die während des unbekanntem Aufenthalts ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse) zu setzen sind.

(2) Dem Land Oberösterreich und der Stadt Wels entgegnete der RH, dass er in der Gesamtbetrachtung (Bund und Länder) die Übertragung der Hereinbringung von Richtsatzvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Schuldners an die Kinder- und Jugendhilfeträger jedenfalls als zweckmäßig und wirtschaftlich erachtete, weil die Kinder- und Jugendhilfeträger bereits jetzt regelmäßig einen eventuellen Aufenthalt oder Arbeitgeber des Unterhaltsschuldners zu prüfen haben.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Abschreibung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen

33.1 Die Forderungen des Bundes aus Unterhaltsvorschüssen verjährten nicht, die Rückzahlungsverpflichtung ging mit dem Tod des Unterhaltsschuldners bis zum Wert der Verlassenschaft auf die Erben über.⁴⁶ Forderungsabschreibungen erfolgten – wie in der Folge dargestellt – bei tatsächlicher Nichteinbringlichkeit, bei Stornierung sowie bei Verzicht. Die Entscheidung über Abschreibungen und deren buchhalterische Erfassung oblag den OLG.

Tatsächlich nicht einbringlich waren offene Forderungen bei Tod des Unterhaltsschuldners ohne Nachlassvermögen sowie im Zuge von Schuldenregulierungsverfahren nach Erfüllung der Quote (Zahlungsplan) bzw. Restschuldbefreiung (Abschöpfungsverfahren).

Bei Haftvorschüssen entstand gar keine Rückzahlungsverpflichtung, wenn das PflEGSchaftsgericht den entsprechenden Antrag des OLG auf Verpflichtung des Unterhaltsschuldners gemäß § 29 UVG ablehnte. In geringem Ausmaß entfiel die Rückzahlungsverpflichtung auch bei Übergenüssen.⁴⁷ In diesen Fällen waren die erfassten Forderungen buchhalterisch zu stornieren. Die PflEGSchaftsgerichte verpflichteten die Unterhaltsschuldner bei Haftvorschüssen – wie auch die Auswertung der Stichprobe durch den RH zeigte – nur in Ausnahmefällen zur Rückzahlung. Im Zeitraum 2009 bis 2014 stornierten die OLG rd. 75 % der ausbezahlten Haftvorschüsse, wobei dieser Anteil zwischen rd. 64 % im OLG–Sprengel Linz und rd. 87 % im OLG–Sprengel Wien lag.

Daneben sah das UVG die Möglichkeit vor, bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners auf Forderungen zu verzichten.⁴⁸ Solche Forderungsverzichte kamen, wie die Zahlen der nachstehenden Tabelle zeigen, nur in sehr eingeschränktem Ausmaß zur Anwendung.

Die Höhe der Forderungsabschreibungen im Detail sowie deren Anteil an den Auszahlungen (Abschreibungsquote) stellten sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt dar:

⁴⁶ § 26 Abs. 3, § 31a UVG

⁴⁷ bei jenen zu Unrecht ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen, die nicht durch unrichtige Angaben oder vorsätzliche bzw. grob fahrlässige Verletzung von Meldepflichten verursacht wurden (§ 22 UVG); im Jahr 2014 waren dies rd. 600.000 EUR

⁴⁸ § 33 UVG

Tabelle 15: Abschreibung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR					
tatsächlich nicht einbringbare Forderungen	11,90	13,30	12,61	11,47	11,33	12,87
Forderungsstorno	4,07	4,21	3,86	3,95	4,03	4,50
Forderungsverzicht	0	0,04	0	0,01	0,02	0,03
Summe Forderungsabschreibungen	15,97	17,55	16,47	15,43	15,38	17,41
	in %					
Anteil an Auszahlungen (Abschreibungsquote)	15,0	15,5	13,8	12,5	12,0	12,9

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Die ältesten offenen Forderungen des Bundes aus Unterhaltsvorschüssen bestanden für Kinder mit dem Geburtsjahr 1958. Rund 5.000 Fälle betrafen Kinder bis zum Geburtsjahr 1970 und rd. 25.000 Fälle bis zum Geburtsjahr 1980. Die Einbringungsstelle OLG Wien hatte damit eine große Zahl von Forderungen in Evidenz zu halten. Insbesondere bei Fällen mit unbekanntem Aufenthalt des Schuldners bzw. Aussichtslosigkeit von Vollstreckungsmaßnahmen im Ausland erfolgte bereits seit Jahrzehnten keine Rückzahlung.

- 33.2** Der RH beurteilte positiv, dass die OLG Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen – wie auch die Auswertung der Stichprobe ergab – erst bei nachweislicher Uneinbringbarkeit abschrieben. So sank die Abschreibungsquote zwar im Zeitraum 2009 bis 2014 von 15 % auf 13 %, betragsmäßig stieg sie jedoch von rd. 16 Mio. EUR auf 17,4 Mio. EUR an. Allerdings hatte die Einbringungsstelle eine große Zahl von Forderungen in Evidenz zu halten, bei denen teilweise bereits seit Jahrzehnten keine Rückzahlung erfolgte.

Der RH empfahl dem BMJ, Kriterien für die Abschreibung von Forderungen, bei denen über einen langen Zeitraum keine Rückzahlungen erfolgen und keine Aussicht auf erfolgreiche Hereinbringung besteht, festzulegen. Anhand dieser sollte die Einbringungsstelle OLG Wien anlassbezogen oder bei regelmäßigen Durchsichten entsprechende Abschreibungen veranlassen.

- 33.3** *Das BMJ wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass auch bei älteren Forderungen, bei denen über einen längeren Zeitraum keine Rückzahlung erfolgt sei, oder in Fällen, in denen sich der Schuldner bereits seit 20 oder 30 Jahren nach der letzten Vorschusszahlung im Ausland aufgehalten habe, Rückzahlungen hätten realisiert werden können. Dies sei etwa dann vorgekommen, wenn bei einer Pensions-*

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

zahlung durch die PVA eine Adresse im Ausland habe erhoben werden können.

Wesentliches Kriterium für die Entscheidung, ob ältere Fälle weiterhin verfolgt werden sollten, sei die Höhe der Kosten, die in die Hereinbringung bei zweifelhaften und nicht vorhersehbaren Erfolg investiert werden müssten (z.B. Kosten für Übersetzungen, Kosten für ausländische Anwälte, Gerichtsgebühren). Auch sei es vorgekommen, dass im Verlassenschaftsverfahren nachträglich Vermögen hervorgekommen sei.

Zudem verwies das BMJ auf die in § 74 BHG 2013 festgelegten Voraussetzungen, unter denen auf eine Forderung des Bundes ganz oder teilweise verzichtet werden könne. Das BMJ sah daher keinen unmittelbaren Bedarf, Kriterien für die Abschreibung von Forderungen festzulegen.

- 33.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass uneinbringliche Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen nicht zeitlich unbegrenzt für Betreibungsmaßnahmen evident gehalten und im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesen werden konnten. Für die Abschreibung dieser Forderungen sollten daher Kriterien festgelegt werden. Einzelne dieser Erwägungsgründe führte das BMJ in seiner Stellungnahme ohnehin bereits an, etwa die Höhe der Kosten, die in eine Hereinbringung der Forderung investiert werden müssten gemessen am unsicheren Einbringungserfolg. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, einen Katalog an Kriterien auszuarbeiten, anhand derer sich Forderungsabschreibungen zu orientieren haben.

Einbringungsmaßnahmen der Einbringungsstelle OLG Wien

- 34.1** Die Einbringungsstelle OLG Wien übernahm die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen auf Grundlage von Einbringungsersuchen der OLG.

Unmittelbar nach Einlangen der Einbringungsersuchen setzte die Einbringungsstelle die in Betracht kommenden Maßnahmen. Diese umfassten jedenfalls eine Grundbuchsabfrage gegebenenfalls mit Pfandrechtsbegründung, die Einholung von Meldeauskünften und die Arbeitgeberfeststellung. Die Einbringungsstelle trat in bereits laufende Exekutionen ein bzw. führte nach erfolgloser Zahlungsaufforderung selbst Exekution. War kein Arbeitgeber vorhanden, veranlasste sie regelmäßig Fahrnisexekutionen.



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

In der Folge bearbeiteten die Sachbearbeiter die Fälle in unregelmäßigen bzw. unterschiedlichen Abständen. Einbringungsmaßnahmen (insbesondere Arbeitgeber- und Aufenthaltserhebungen) erfolgten zumeist etwa halbjährlich bis jährlich. Hielt sich der Unterhaltsschuldner im Ausland auf, betrug der Abstand mehrere Jahre. Von den 15 Fällen mit den höchsten Rückständen pro Kind (zwischen 65.000 EUR und 75.000 EUR), die der RH im Zuge seiner Stichprobe überprüfte, hielten sich zwölf im Ausland auf. In diesen Fällen waren jahrelang keine Einbringungsmaßnahmen erfolgt.

34.2 Der RH stellte in den von ihm überprüften Fällen fest, dass die Einbringungsstelle nach Übermittlung der Einbringungsersuchen von Unterhaltsvorschüssen die in Betracht kommenden Maßnahmen zeitnah setzte. Er kritisierte allerdings, dass in der weiteren Folge die Intensität der Bearbeitung sehr unterschiedlich war. Insbesondere stellte die Einbringungsstelle bei Aufenthalt des Schuldners im Ausland in der Regel keine Exekutionsmaßnahmen und setzte Einbringungsmaßnahmen nur in mehrjährigen Abständen. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen bei den TZ 23 und 35.

Hereinbringung im Ausland

35.1 Für die Hereinbringung im Ausland kamen je nach Aufenthaltsort des Unterhaltsschuldners unterschiedliche völkerrechtliche bzw. unionsrechtliche und innerstaatliche Rechtsquellen zur Anwendung. Diese waren:

- Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EuUVO)⁴⁹,
- Haager Übereinkommen vom 23. November 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen (HUÜ)⁵⁰,
- Gegenseitigkeitsverordnungen des BMJ⁵¹,

⁴⁹ Geltung für die EU-Mitgliedstaaten, ausgenommen Dänemark

⁵⁰ Geltung für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Norwegen, Ukraine

⁵¹ Geltung für Australien, Kanada, USA

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

- Übereinkommen vom 20. Juni 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland („New Yorker-Unterhaltsübereinkommen“ – NYÜ)⁵²,
- bilaterale Abkommen.⁵³

Das Auslandsunterhaltsgesetz 2014 (AUG 2014)⁵⁴ regelte das Verfahren zur Durchsetzung von Unterhalts(vorschuss)ansprüchen mit Auslandsbezug. Es führte die EuUVO und die einschlägigen völkerrechtlichen Rechtsquellen näher aus. Das AUG 2014 definierte das BMJ als Zentrale Behörde zur Wahrnehmung der sich aus den internationalen Abkommen ergebenden Aufgaben. Dabei hatte es unter anderem die Zusammenarbeit der zuständigen Gerichte und Behörden zu fördern und so weit wie möglich nach Lösungen für Schwierigkeiten zu suchen, die bei der Anwendung der entsprechenden Rechtsvorschriften auftraten.

Das BMJ stellte auf seiner Homepage Muster für Vollstreckungsanträge im Ausland und Angaben über die erforderlichen Beilagen zur Verfügung. Darüber hinaus stellte es keine Anleitungen zur Vorgangsweise bei der Hereinbringung im Ausland für die Kinder- und Jugendhilfeträger bzw. die OLG bereit. Diese hatten lediglich die Möglichkeit, bei konkreten Fragen mit dem BMJ telefonisch Kontakt aufzunehmen.

35.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ den Kinder- und Jugendhilfeträgern bzw. den OLG bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland unzureichend Hilfestellung leistete. Darüber hinaus ergaben sich bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland zahlreiche Probleme auf allen beteiligten Ebenen (Kinder- und Jugendhilfeträger, OLG, Einbringungsstelle OLG Wien). Gründe dafür waren der bürokratische Aufwand, fehlendes Know-how, unzureichende Hilfestellung durch das BMJ und mangelnde Kooperation anderer Staaten (siehe folgende TZ 36 bis 38).

Der RH empfahl daher dem BMJ, den Unterhaltsvorschuss einbringenden Stellen (OLG, Kinder- und Jugendhilfeträger) Hilfestellung für die Exekutionsführung im Ausland zu leisten. Diese könnte in Form von praxisbezogenen Handlungsanleitungen, Musterschreiben und Formularen sowie Checklisten erfolgen.

⁵² Geltung für 42 Staaten, bspw. Algerien, Dänemark, Mexiko, Neuseeland, Schweiz

⁵³ bspw. mit Mazedonien, Serbien und Montenegro

⁵⁴ BGBl. I Nr. 34/2014

35.3 (1) Laut Stellungnahme des BMJ fänden regelmäßig Schulungen der Kinder- und Jugendhilfeträger und Besprechungen mit der Einbringungsstelle statt, wobei der Kontakt mit der Einbringungsstelle in der letzten Zeit deutlich intensiviert worden sei. Die zuständige Abteilung des BMJ stehe jederzeit für Auskünfte, insbesondere via E-Mail zur Verfügung. Darüber hinausgehende Handlungsanleitungen, Muster-schreiben etc. seien mit den vorhandenen Personalressourcen kaum umsetzbar.

(2) Das Land Oberösterreich begrüßte eine Hilfestellung für die Kinder- und Jugendhilfeträger bei der Exekutionsführung im Ausland ausdrücklich.

(3) Die Stadt Wels teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Exekutionsführung im Ausland österreichweit von einer zentralen Stelle übernommen werden sollte.

35.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass ihm in Anbetracht der rechtlichen Komplexität und der faktischen Probleme bei der Exekutionsführung im Ausland eine verstärkte Unterstützung der Kinder- und Jugendhilfeträger durch das BMJ unerlässlich schien. Er verwies dazu insbesondere auch auf seine Empfehlung in TZ 23 zum Aufbau einer zentralen Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland bei der Einbringungsstelle OLG Wien.

36.1 (1) Die BH Schärding bediente sich bei der zwangsweisen Hereinbringung im Ausland (außer Deutschland) des im AUG 2014 vorgesehenen Verfahrens. Sie brachte die Vollstreckungsanträge samt Beilagen daher beim Bezirksgericht mit dem Ersuchen um Weiterleitung an das BMJ ein. Sie verwendete die auf der Homepage des BMJ enthaltenen Muster für Vollstreckungsersuchen und Hinweise auf die diesen anzuschließenden Beilagen. Die BH Schärding erzielte bei der Hereinbringung im Ausland, außer in Deutschland, kaum Erfolge. Laut deren Aussage war die Ursache dafür die mangelnde Kooperation der Behörden in den anderen Staaten.

Bei in Deutschland aufhältigen Unterhaltsschuldnern stellte die BH Schärding direkt bei den deutschen Amtsgerichten einen Exekutionsantrag, ohne das Verfahren nach dem AUG 2014 in Anspruch zu nehmen. Bei der Vollstreckung in Deutschland war die BH Schärding (bei aufrechtem Beschäftigungsverhältnis des Unterhaltsschuldners) erfolgreich. Grund dafür war die direkte Abwicklung zwischen der BH Schärding und den deutschen Amtsgerichten.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

(2) Der Magistrat Wels betrieb wenig Exekutionen im Ausland. Diese waren kaum erfolgreich. Die Abwicklung gestaltete sich schwierig. Das lag am bürokratischen Aufwand und am fehlenden Know-how der Sachbearbeiter. Der Magistrat Wels stellte bspw. am 13. Juni 2013 ein Vollstreckungsersuchen nach der EuUVO in Deutschland, das er über das Bezirksgericht an das BMJ übermittelte. Dieses sendete die Antragsunterlagen an den Magistrat Wels in einem Zeitraum von einem Jahr und acht Monaten vier Mal zur Vornahme von Ergänzungen bzw. Verbesserungen zurück.

36.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Land Oberösterreich bisher keine Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die zwangsweise Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland getroffen hatte. Er empfahl daher dem Land Oberösterreich, Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland zu setzen. Diese könnten in der verbesserten Aus- und Fortbildung aller zuständigen Sachbearbeiter oder im Aufbau spezialisierter Sachbearbeiter in ausgewählten Bezirksverwaltungsbehörden als Ansprechstellen der Kinder- und Jugendhilfeträger bestehen.

36.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei es aus seiner Sicht zentrale Aufgabe des BMJ, Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung im Ausland zu setzen und dies nicht den Ländern als Kinder- und Jugendhilfeträger zu übertragen.*

36.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass er dem BMJ – als zentral verantwortliche Stelle – verstärkte Maßnahmen zur Hilfestellung bei der Hereinbringung im Ausland empfahl. Dies kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn auch das Land ergänzende Maßnahmen zur Erhöhung des Know-how setzt.

37.1 Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk bediente sich bei der zwangsweisen Hereinbringung im Ausland in jedem Fall des im AUG 2014 vorgesehenen Verfahrens. Sie brachte die Vollstreckungsanträge samt Beilagen beim Bezirksgericht mit dem Ersuchen um Weiterleitung an das BMJ ein. Die Hereinbringung im Ausland war kaum erfolgreich. Ursächlich dafür waren einerseits die mangelnde Kooperation der ausländischen Behörden und Probleme bei der Anwendung der EuUVO aufgrund unterschiedlicher Anforderungen an die zu übermittelnden Unterlagen durch die verschiedenen Staaten und andererseits fehlendes Know-how der Sachbearbeiter.

- 37.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt Wien bislang keine Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland getroffen hatte. Er empfahl daher der Stadt Wien, Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die zwangsweise Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland zu setzen. Diese könnten in der verbesserten Aus- und Fortbildung aller zuständigen Sachbearbeiter oder im Aufbau spezialisierter Sachbearbeiter in ausgewählten Regionalstellen als Ansprechstellen der Kinder- und Jugendhilfeträger bestehen.
- 37.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien erfordere eine direkte Exekutionsführung der Länder im Ausland notwendigerweise neben entsprechenden Sprachkenntnissen insbesondere detaillierte Kenntnisse der landesspezifischen Vollstreckungsmöglichkeiten. Wien werde daher die Unterhaltsdurchsetzung im Ausland weiterhin über die diversen internationalen Vollstreckungswege über die zentralen Behörden betreiben.*
- 37.4** Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass zur Steigerung der Einbringlichkeit von Forderungen – auch bei Nutzung von Vollstreckungswegen über die zentralen Behörden – ausreichende Kenntnisse über die länderspezifischen Anforderungen, insbesondere die zu übermittelnden Unterlagen, erforderlich sind. Insoweit wäre entsprechendes Know-how aufzubauen.
- 38.1** Das OLG Linz und das OLG Wien beantragten keine zwangsweisen Einbringungsmaßnahmen im Ausland. Sie forderten den jeweiligen im Ausland aufhältigen Unterhaltsschuldner einmal zur Zahlung auf und leiteten bei dessen Säumnis den Fall an die Einbringungsstelle OLG Wien weiter. Die Einbringungsstelle OLG Wien stellte bislang keine Exekutionsanträge im Ausland. Grund dafür waren nach Angaben der Einbringungsstelle die Ressourcenknappheit und die Aussichtslosigkeit der Exekutionsführung im Ausland. Die ausländischen Behörden kooperierten nicht. Die Einbringungsstelle bearbeitete daher aus Effizienzgründen nur Fälle, in denen der Unterhaltsschuldner im Inland aufhältig war. Ab Februar 2015 sollte ein zusätzlicher Sachbearbeiter speziell für die Hereinbringung im Ausland zuständig sein.
- 38.2** Der RH verwies bezüglich der Defizite bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland durch die Einbringungsstelle OLG Wien auf seine Würdigungen unter TZ 23, insbesondere auf den Aufbau fachspezifischer Kompetenz. Er verwies zudem auf seine Empfehlungen unter TZ 23,

- die für die einzelnen Staaten in der Praxis zielführende Vorgangsweise herauszuarbeiten, die Einbringungschancen je nach Staat zu bewerten und darauf basierend Prioritäten zu setzen;
- nach einer ausreichenden Probezeit die Einbringungserfolge durch den Einsatz eines für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland spezialisierten Sachbearbeiters zu evaluieren.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

Anwendungen der Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern

39.1 (1) Die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger verwendeten IKT-Applikationen zur Unterstützung bei der Dokumentation, Bearbeitung und Verrechnung von Unterhalts- bzw. Unterhaltsvorschussangelegenheiten. Diese umfassten u.a. die Führung der Unterkonten der Kinder, der Unterhaltsverpflichteten und Zahlungsempfänger. Im Rahmen der Applikationen ordneten die Kinder- und Jugendhilfeträger Rückzahlungen den entsprechenden Fällen zu und veranlassten die Auszahlung an die jeweils Empfangsberechtigten über ihre Buchhaltungen.

Die BH Schärding nutzte eine für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe zentral entwickelte Applikation des Landes Oberösterreich.⁵⁵ Beim Magistrat Wels stand, wie auch in den anderen oberösterreichischen Statutarstädten Linz und Steyr, eine jeweils eigenentwickelte Applikation in Verwendung. Nach Auskunft des Landes Oberösterreich sollen diese Applikationen mittel- bis langfristig durch die landesweite Anwendung abgelöst werden.

Der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk standen die Anwendungen der Stadt Wien zur Unterhalts- bzw. Unterhaltsvorschussverrechnung zur Verfügung.⁵⁶

Für die zentralen Applikationen der Länder Oberösterreich und Wien lagen Applikationsbeschreibungen bzw. Handbücher zur Dokumentation der Prozesse vor, für die Anwendung des Magistrats Wels existierten solche nicht.

(2) Die Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen waren für die Kinder- und Jugendhilfeträger verrechnungstechnisch Durchlaufposten, die Zahlungseingänge überwiesen sie summarisch dem jeweiligen OLG.

⁵⁵ Applikation e-JW, seit Ende 2014 in allen Bezirkshauptmannschaften des Landes Oberösterreichs ausgerollt

⁵⁶ Applikation ALISA (ALimentation und SACHwalterschaft) in Verbindung mit EFEU (Erfassung für Einlagenkonten und Unterhalt)

Die zugehörigen Einzelfalldaten übermittelten die Länder monatlich an die OLG. Dies erfolgte im Regelfall automationsunterstützt durch ihre Landesrechenzentren über eine Schnittstelle der Statistik Austria unmittelbar in die Applikation UV. Abweichend davon übermittelten bei den überprüften OLG die Magistrate Steyr und Wels (OLG Linz) sowie der Magistrat Eisenstadt mit Rust (OLG Wien) die Daten in Papierform. Diese mussten von den OLG einzeln dem jeweiligen Fall in der Applikation UV zugeordnet werden.⁵⁷

- 39.2** Der RH hielt kritisch fest, dass bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern unterschiedliche IKT-Applikationen zur Unterstützung in Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingesetzt waren. In Oberösterreich waren die Magistrate der Städte mit eigenem Statut nicht in das landesweit bei den Bezirkshauptmannschaften verwendete IKT-System eingebunden. Der RH kritisierte die Stadt Wels, dass für die im Zusammenhang mit den Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT-Applikation keine Dokumentation vorlag.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Einbindung der Magistrate in die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe voranzutreiben. Der Stadt Wels empfahl er, die IKT-Applikation des Landes Oberösterreich für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe zu übernehmen.

Der RH empfahl dem BMJ, die Länder koordinierend zu unterstützen, damit diese bei der Weiterentwicklung der Unterhaltsapplikationen ihre Erfahrungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse einbringen und gegenseitig nutzen können. Im Sinne einer Effizienzsteigerung wäre dabei auch darauf hinzuwirken, dass die Länder die Daten der Unterhaltsvorschussverrechnung vollständig automationsunterstützt übermitteln.

- 39.3** (1) *Das BMJ listete in seiner Stellungnahme die Bezirksverwaltungsbehörden – getrennt nach OLG-Sprengeln und Bundesländern – auf, für die ein automatisierter Datentransfer bereits realisiert werden konnte. Demnach fehlte ein solcher noch für einzelne Magistrate in den Ländern Burgenland, Kärnten und Oberösterreich. Vorarlberg habe den elektronischen Rückzahlungstransfer aus Gründen der Kosten für die Realisierung abgelehnt.*

⁵⁷ Nach Auskunft der BRZ GmbH übermittelten im Zuständigkeitsbereich des OLG Innsbruck die Bezirksverwaltungsbehörden des Landes Vorarlberg die Daten nicht automationsunterstützt, sondern in Form händisch zu erfassender Listen.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

(2) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass die Einbindung des Magistrats Steyr in die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich Kinder- und Jugendhilfe ab 1. Jänner 2016 umgesetzt sein werde. Der Magistrat Wels stelle Planungen an.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wels seien Vorgespräche für die Einbindung bzw. Übernahme der landesweiten Applikation bereits erfolgt. An einer raschen Umsetzung werde gearbeitet.

- 39.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass seine Empfehlung darauf gerichtet war – über die Sicherstellung einer automatisierten Datenübermittlung hinaus – die Länder koordinierend bei der Weiterentwicklung ihrer unterschiedlichen Unterhaltsapplikationen zu unterstützen. Dies betrifft insbesondere den Austausch und die gegenseitige Nutzung von Erfahrungen mit den Applikationen, den jeweiligen Anforderungen und den dazu getroffenen Lösungen.

Anwendungen des Bundes

Applikation UV

- 40.1** Die Applikation „Verfahren Unterhaltsvorschüsse“ (UV) war als zentrales Instrument zur Abwicklung der Zahlungen und Verrechnungen der Unterhaltsvorschüsse beim BMJ eingerichtet. Die OLG erfassten darin die Beschlüsse der Pflegschaftsgerichte und erstellten darauf basierend automatisiert die Zahlungsanweisungen. Über Schnittstellen erfolgte die Verarbeitung der Rückzahlungen bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern und der Einbringungsstelle sowie die Verbuchung in der Haushaltsverrechnung des Bundes (siehe auch TZ 45). Weitere Funktionalitäten lagen bspw. in der Unterstützung des fallbezogenen Schriftverkehrs, bei der Kalenderführung, beim automatischen Datenabgleich mit dem Verlassenschafts- und Insolvenzregister sowie der Erstellung von Auswertungen und Statistiken.

Die verantwortliche Führung der Applikation UV lag bis Ende 2014 beim BMF. Nach der Ruhestandsversetzung der dortigen Sachbearbeiterin nahm das BMF diese Aufgabe nicht mehr wahr und ging die Zuständigkeit faktisch auf das BMJ über. Dort war allerdings keine entsprechende Fachkompetenz vorhanden. Zur Erhebung der wesentlichen Anforderungen an die Applikation, der Abläufe und Schnittstellen standen dem RH als Know-how-Träger lediglich die Mitarbeiter der – als IT-Dienstleister ausführend tätig werdenden – BRZ GmbH zur Verfügung.

Als Unterstützung für die User des Programms hatte die vormals zuständige Sachbearbeiterin im BMF kurz vor ihrer Ruhestandsversetzung noch ein Anwenderhandbuch mit der Beschreibung wesentlicher Funktionalitäten erstellt.

- 40.2** Der RH kritisierte, dass nach Ruhestandsversetzung der vormals zuständigen Sachbearbeiterin im BMF Ende 2014 und der damit verbundenen Übernahme der Zuständigkeit bzw. Verantwortung durch das BMJ eine kompetente zentrale Ansprechstelle für die zur Zahlungs- und Verrechnungsabwicklung von Unterhaltsvorschüssen eingerichtete Applikation UV fehlte.

Der RH empfahl dem BMJ, zentral eine umfassende Fachkompetenz für die Applikation UV aufzubauen und vollverantwortlich die Zuständigkeit dafür zu übernehmen. Er empfahl dem BMJ weiters, bei Änderungen oder Weiterentwicklungen im Bereich Unterhaltsvorschüsse die Vorgaben zur Umsetzung in der Applikation schriftlich zu definieren sowie das bestehende Anwenderhandbuch insbesondere auch im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu vervollständigen.

- 40.3** *Laut Stellungnahme des BMJ bestehe bereits eine zentrale Fachkompetenz für die Applikation UV, und zwar in legistischer/inhaltlicher Hinsicht in der Abteilung für Familien-, Personen- und Erbrecht sowie in technischer Hinsicht in der Abteilung für Rechtsinformatik in enger Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH.*

Änderungen und Weiterentwicklungen im Verfahren UV würden über schriftlichen Auftrag des BMJ durch die BRZ GmbH durchgeführt. Die Inhalte der Änderungen bzw. Weiterentwicklungen würden fachlich mit der zuständigen Abteilung des BMJ gemeinsam mit den OLG-Referatsleitern in regelmäßigen Arbeitsgruppen definiert und geplant. Abschließend erfolge die Abnahme der Umsetzungen. Das Handbuch diene der Beschreibung technischer Abläufe. Dieses werde laufend aktualisiert und könne von den Anwendern als Unterstützung genutzt werden. Im Hintergrund laufende technische Details, die für die Anwender nicht von Relevanz seien, würden darin nicht beschrieben.

- 40.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass ihm bei der Gebarungsüberprüfung kein Ansprechpartner im BMJ für die Anforderungen, Abläufe und Schnittstellen der UV-Applikation zur Verfügung stand. Auch war zur Zeit der Prüfung an Ort und Stelle noch keinerlei Ergänzung oder Aktualisierung des von der vormals zuständigen Sachbearbeiterin im BMF erstellten Anwenderhandbuchs vorgenommen worden. Bei der Empfehlung zur Vervollständigung des Handbuchs ging es dem RH nicht um technische Details, sondern insbesondere um laufende

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

Ergänzungen und Aktualisierungen sowie eine Erweiterung im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben (Rollen- und Berechtigungskonzept, hinterlegte Prüfroutinen und Kontrollmechanismen, Festlegung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche, Maßnahmen zur Daten- und Ausfallsicherheit – siehe auch TZ 45).

Applikation der Einbringungsstelle OLG Wien

- 41.1** Bei der Einbringungsstelle OLG Wien stand eine einheitliche Applikation für die Verwaltung ihrer Einbringungsaufgaben in Verwendung. Die Sachbearbeiter ordneten die einzelnen Einzahlungen im Vier-Augen-Prinzip⁵⁸ dem jeweiligen Schuldner zu. Die dem Sachbereich Unterhaltsvorschuss zugehörigen Einzelfalldaten wurden monatlich – getrennt nach OLG-Zuständigkeit – automationsunterstützt an die Applikation UV übermittelt. In den Fällen, in denen keine automatisierte Verknüpfung bestand, insbesondere bei Übergenustrückzahlungen, mussten die OLG händische Ergänzungen bzw. Nacherfassungen vornehmen.

Die Buchhaltungsagentur des Bundes ordnete eingelangte Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen vorerst gesammelt einem gesonderten Verrechnungskonto der Einbringungsstelle zu. Die endgültige haushaltsmäßige Verbuchung bzw. Vereinnahmung erfolgte monatlich auf Grundlage der Abrechnung der Applikation UV. Eine vollständige Kontrolle und Abstimmung des Verrechnungskontos für Unterhaltsvorschüsse war der Einbringungsstelle damit jeweils erst nach vollständiger Datenübermittlung bzw. -übernahme in der Applikation UV möglich.

- 41.2** Der RH hielt kritisch fest, dass wegen der unterschiedlichen Systeme für die Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen bzw. deren Rückzahlung bei den OLG und der Einbringungsstelle des OLG Wien zusätzlicher Bearbeitungsaufwand notwendig und die Kontrolle bzw. Abstimmung des Verrechnungskontos bei der Einbringungsstelle erschwert war.

Der RH empfahl dem BMJ, die Verrechnung der Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle in die Applikation UV zu integrieren.

⁵⁸ Kontrolle der Zuordnung durch die Kassenführung der Einbringungsstelle OLG Wien

41.3 Laut Stellungnahme des BMJ könne die Rückübertragung der Einnahmen der Einbringungsstelle aus den Unterhaltsvorschuss-Rückzahlungen an die Applikation UV unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt auch entfallen.

41.4 Der RH hielt dem BMJ entgegen, dass beim Entfall der Rückübertragung der Einnahmen der Einbringungsstelle aus den Unterhaltsvorschuss-Rückzahlungen an die Applikation UV die ordnungsgemäße Verrechnung mit dem Familienlastenausgleichsfonds – die derzeit zur Gänze über die Applikation UV erfolgt – auf anderem Weg sichergestellt werden müsste. Dies würde aus Sicht des RH aber wiederum laufenden zusätzlichen Bearbeitungsaufwand erfordern. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Verrechnung der Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle in die Applikation UV zu integrieren.

Datenlage

42.1 Die umfassende Ersterfassung von Daten für die Gewährung von Unterhaltsvorschüssen erfolgte bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern. Diese übermittelten einen Teil der Stammdaten mit dem Antrag auf Unterhaltsvorschussgewährung an das zuständige Pflschaftsgericht. Dieses legte einen Fall in der Applikation Verfahrensautomation Justiz an und erfasste laut Auskunft des BMJ u.a. die Staatsangehörigkeit⁵⁹ der Beteiligten, aber nicht deren Geschlecht.

Das Pflschaftsgericht übermittelte den OLG den Unterhaltsvorschussbeschluss und gab die Daten digital an die Applikation UV weiter. Die OLG prüften die Daten pro Fall auf Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit. Die OLG Linz und Wien ergänzten manuell jene Daten, welche für die Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen notwendig waren. Zusätzliche Daten wie das Geschlecht und die Staatsbürgerschaft erfassten sie nur teilweise. Laut OLG Wien bestanden keine aktuellen Vorgaben des BMJ, welche Daten verpflichtend zu erfassen waren.

Die BRZ GmbH übermittelte auf Ersuchen des RH die Daten zu sämtlichen in der Applikation UV gespeicherten Unterhaltsvorschussfällen. Bei der Auswertung stellte der RH fest, dass bei den Datenfeldern „Geschlecht“ und „Staatsbürgerschaft“ der Unterhaltsschuldner und Zahlungsempfänger eine hohe Anzahl an Eintragungen fehlte bzw. diese den Vermerk „unbekannt“ enthielten. Eine Erfassung dieser Daten war vor 2002 systembedingt nicht möglich. Bezogen auf sämtliche in der Applikation UV gespeicherten Fälle fehlten Daten zur Staatsbür-

⁵⁹ Laut BMJ waren auch die Eintragungen „unbekannt“, „ungeklärt“ und „staatenlos“ möglich.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

gerschaft der Unterhaltsschuldner sowie der Zahlungsempfänger bei den OLG Linz und Wien zu rd. 80 %. Daten zum Geschlecht der Unterhaltsschuldner fehlten beim OLG Linz zu rd. 28 % und beim OLG Wien zu rd. 22 %.

Der RH hatte bei einer Gebarungüberprüfung aus dem Jahr 1991⁶⁰ bereits einen verstärkten Einsatz der Datenverarbeitung im Bereich der OLG sowie einen Datenaustausch mit den Kinder- und Jugendhilfeträgern empfohlen. Dies führte laut BMJ u.a. zu einer Weiterentwicklung der Applikation UV, welche ab dem Jahr 2002 die Speicherung von Geschlecht und Staatsbürgerschaft der Unterhaltsschuldner und der Zahlungsempfänger ermöglichte. Der RH wertete die Daten ab dem Geburtsjahrgang 2002 gesondert aus. Dabei betrug der Anteil unvollständiger Daten zur Staatsbürgerschaft der Unterhaltsschuldner und Zahlungsempfänger rd. 25 % bzw. rd. 23 % und zum Geschlecht rd. 1 % bzw. rd. 2 %.

Historisierte⁶¹ statistische Auswertungen aus der Applikation UV waren nur bedingt aussagekräftig. Laut der BRZ GmbH lag der Fokus der Historisierung ausschließlich auf Anspruchs- und Buchungsdaten und nicht auf Personen- und Länderdaten, weshalb Schwankungen bei Ergebnissen statistischer Auswertungen möglich waren.

- 42.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die mit einem Unterhaltsvorschussverfahren befassten Stellen die gleichen Daten mehrfach erfassten. Daten zu Staatsbürgerschaft und Geschlecht der beteiligten Personen (vor allem der Unterhaltsschuldner) waren in der Applikation UV jedoch nicht vollständig vorhanden, weil diese nicht verpflichtend einzutragen waren. Aus einer Auswertung des RH ging hervor, dass ab dem Jahr 2002 der Anteil an unvollständigen Daten zur Staatsbürgerschaft der Unterhaltsschuldner und Zahlungsempfänger rd. 25 % bzw. rd. 23 % und zum Geschlecht rd. 1 % bzw. rd. 2 % betrug.

Weiters bemängelte der RH, dass Statistiken in Bezug auf Geschlecht und Staatsbürgerschaft der beteiligten Personen aufgrund fehlender Eintragungen sowie nicht historisierter Daten nur bedingt aussagekräftig waren. Aufgrund der nicht gesicherten Datenlage war es dem BMJ somit nur beschränkt möglich, zielgruppendifferenzierte Analysen für ein wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln, wie z.B. Eintreibungsmaßnahmen von im Ausland lebenden Unterhaltsschuldnern, durchzuführen. Der RH empfahl dem BMJ zu gewährleisten, dass Daten zu

⁶⁰ Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1991: „Gebarung mit den Mitteln nach dem Unterhaltsvorschußgesetz“

⁶¹ Ältere erfasste Daten wie z.B. die Staatsbürgerschaft werden laufend durch neue Änderungen überschrieben und stellen somit den aktuellen Stand dar.

Staatsbürgerschaft und Geschlecht der an einem Unterhaltsvorschuss beteiligten Personen in der Applikation UV verpflichtend erfasst werden.

Weiters empfahl er dem BMJ, Daten zum Unterhaltsvorschuss kontinuierlich und konsequent geschlechter- und herkunftsdifferenziert zu erheben, auszuwerten und darzustellen. Darüber hinaus empfahl der RH dem BMJ, im Zuge einer Weiterentwicklung der Applikation UV eine Historisierung der personenbezogenen Daten unter Beachtung von Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen.

42.3 *In seiner Stellungnahme teilte das BMJ mit, dass sich ihm der Zweck der Erfassung der Staatsangehörigkeit der Beteiligten nicht erhellte. Eintreibungsmaßnahmen im Ausland würden damit kaum verbessert werden. Wohl aber bestünde die Gefahr, dass solche Daten Ressentiments gegen bestimmte Bezugsberechtigte schüren könnten. Auch die Unterscheidung nach Geschlecht habe rechtlich keinerlei Konsequenz. Zur Erfassung von personenbezogenen Daten, wie etwa des Geschlechts oder der Staatsbürgerschaft, habe es bisher keine ausdrücklichen Vorgaben gegeben.*

Beim OLG Wien würden im Fall von neuen Vorschussfällen die Staatsbürgerschaft und das Geschlecht aller Beteiligten erfasst. In Fällen mit noch minderjährigen Kindern sei mit der Nacherfassung dieser Daten begonnen worden. Beim UV-Referat Linz und beim UV-Referat Innsbruck würden bei neuen Vorschussfällen – ab dem Zeitpunkt, ab dem diese Möglichkeit vom UV-System angeboten werde – die Staatsbürgerschaft und das Geschlecht aller Beteiligten grundsätzlich erfasst. Unabhängig von der Empfehlung des RH sei beim UV-Referat Graz Ende 2014/Anfang 2015 mit der Nacherfassung von Geschlecht und Staatsbürgerschaft begonnen worden. Laut Stellungnahme des BMJ habe die Erfassung des Geschlechts und der Staatsangehörigkeit der beteiligten Personen keine Priorität, wobei es dafür auch keine Vorgabe und keinen zwingenden Grund gebe. Die Staatsangehörigkeit sei lediglich bei der Beurteilung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzung von Belang und sei auf Basis der Beschlussangaben zu prüfen.

Diese Daten müssten in Zukunft in den Gewährungsbeschlüssen und im P-Register vollständig und richtig angeführt sein. Dadurch würde die Speicherung der Staatsbürgerschaft und des Geschlechts in der UV-Datenbank erleichtert werden. Gerade bei ausländischen Beteiligten lasse sich das Geschlecht aus dem/den Vornamen oft nicht eindeutig ableiten.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

Dem BMJ zufolge sei eine Historisierung der Daten technisch möglich, jedoch könne die Umsetzung nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Ressourcen erfolgen. Davor sollte wohl auch hier eine Kosten-Nutzen-Rechnung angestellt werden, die insbesondere den mit einer Historisierung allenfalls zu erzielenden Nutzen darstellt.

- 42.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass die Daten über Staatsangehörigkeit und Geschlecht der am UV-Verfahren beteiligten Personen (bspw. des Unterhaltsschuldners) nicht nur grundlegende Informationen für den Gesetzgeber darstellen, der daran allenfalls weitere legislative Schritte knüpfen kann, sondern vor allem auch Informationen für eine Einbringungstätigkeit im Ausland liefern können.

Interne Kontrollsysteme

Grundsätzliches

- 43** Als interne Kontrolle wird ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess bezeichnet, der von Führungskräften und Mitarbeitern durchgeführt wird. Damit sollen bestehende Risiken erfasst, gesteuert und sichergestellt werden, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele (bspw. Sicherstellung ordnungsgemäßer, effizienter und wirksamer Abläufe, Zuverlässigkeit des Rechnungswesens, die Einhaltung der Gesetze und Vorschriften) erreicht.

Wesentliche Maßnahmen für effektive interne Kontrollen waren

- die Erstellung einer Risikoanalyse,
- klare, transparente und schriftliche Regelungen für die Arbeitsabläufe (Transparenzgrundsatz),
- eine Kontrollautomatik und
- das Vier-Augen-Prinzip.

IKS-Elemente bei den überprüften Stellen

- 44.1** Der RH analysierte Aspekte des IKS. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über IKS-relevante Elemente bei den überprüften Stellen:

Tabelle 16: Überblick IKS-relevante Maßnahmen

Maßnahme	Schärding	Wels	Regionalstelle 12., 13., 23. Bezirk	OLG	Einbringungs- stelle OLG
Risikoanalyse			X		
Prozessbeschreibung	X	X			
Arbeitsplatzbeschreibung	X	X	X		(X)
laufende Kontrollen im Prozess			X		X

Quellen: Bezirksverwaltungsbehörden; OLG; Darstellung RH

Bei keiner der überprüften Stellen war ein umfassendes IKS eingerichtet. IKS-Elemente waren in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden.

In Schärding waren neben den in der Tabelle angeführten IKS-Elementen für den Bereich der Unterhaltsvertretung und speziell des Unterhaltsvorschusses keine spezielle Risikoanalyse und Kontrollmechanismen festgelegt. Nach Angaben des Magistrats Wels war aber ein IKS generell gerade im Aufbau begriffen. Laut Auskunft der Dienststelle erfolgte im Arbeitsalltag eine routinemäßige, stichprobenartige Prüfung der zu bearbeitenden Fälle. Diese wurde aber bisher nicht systematisch dokumentiert bzw. erfasst (siehe TZ 27).

Eine Risikoanalyse, die grundlegend für den Aufbau und die Gestaltung eines wirksamen IKS war, führte von den überprüften Stellen nur der Magistrat Wien durch. Diese definierte für den Bereich Unterhaltsvorschüsse den Rückersatz aus Übergenüssen⁶² als mögliches Risiko und sah entsprechende Kontrollen vor. Im Jahr 2014 machten die Übergenüsse bundesweit rd. 2,11 Mio. EUR aus. Eine Prozessbeschreibung für den Unterhaltsvorschuss lag beim Magistrat Wien nicht vor. In Ansätzen deckte das „Qualitätshandbuch Rechtsvertretung“ das UV-Verfahren ab.

Die Oberlandesgerichte hatten weder eine Risikoanalyse noch Prozessbeschreibungen noch Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen. Bei der Einbringungsstelle OLG Wien waren Arbeitsplatzbeschreibungen zwar zum Teil vorhanden, aber nicht aktuell. Laufende, stichprobenartige Kontrollen erfolgten durch den Leiter der Einbringungsstelle.

⁶² § 22 UVG – Ersatz zu Unrecht gewährter Vorschüsse; Haftung des Kindes, in zweiter Linie solidarische Haftung des gesetzlichen Vertreters – Land als Jugendwohlfahrts-träger

Interne Kontrollsysteme

44.2 Der RH kritisierte, dass keine der überprüften Stellen über ein umfassendes IKS verfügte, obwohl im Jahr 2014 rd. 135 Mio. EUR an Unterhaltsvorschüssen ausbezahlt wurden. Lediglich Elemente eines IKS waren in unterschiedlich starker Ausprägung vorhanden.

Insbesondere kritisierte er, dass

- bei der BH Schärding und beim Magistrat Wels keine Risikoanalyse oder Kontrollmechanismen festgelegt waren,
- beim Magistrat Wien keine Prozessbeschreibung für Unterhaltsvorschussfälle vorhanden war und
- die OLG Linz und Wien und die Einbringungsstelle OLG Wien weder eine Risikoanalyse noch Prozessbeschreibungen noch Arbeitsplatzbeschreibungen (die Einbringungsstelle hatte diese zwar zum Teil, aber keine aktuellen) vorliegen hatten.

Der RH wies darauf hin, dass bei den überprüften Stellen unterschiedliche Risikoansätze bestehen konnten; bspw. bei den OLG die Vermeidung ungerechtfertigter Auszahlungen und von Missbrauch, bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern die Vermeidung von Haftungsrisiken und Missbrauch einerseits sowie die Sicherung des Kindeswohls andererseits. Demnach und unter Abwägung von Kosten-Nutzen-Aspekten wäre das IKS unterschiedlich zu gestalten.

Der RH empfahl daher dem BMJ, dem Land Oberösterreich, der Stadt Wien sowie der Stadt Wels angesichts einer jährlichen Auszahlungssumme von rd. 135 Mio. EUR, ein umfassendes IKS für den Bereich Unterhaltsvorschuss aufzubauen.

44.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMJ seien bei den UV-Referaten der OLG und bei der Einbringungsstelle entsprechend ihrer personellen Ausstattung Kontrollmechanismen eingerichtet. Dazu zählten etwa das Vier-Augen-Prinzip, die Tätigkeit der Supervisoren, die regelmäßige Überprüfung der Einbringungsstelle durch Revisoren beim OLG Wien, der Kontenabgleich durch die Buchhaltungsagentur des Bundes usw. Der Aufbau eines umfassenden Kontrollsystems stehe im Spannungsfeld mit der Bewältigung der täglichen Arbeit, den engen personellen Kapazitäten und den auch in Zukunft zu erwartenden Einsparungen gerade im Personalbereich. Prozessbeschreibungen könnten in Teilbereichen zweckmäßig sein. Derzeit bestünden bereits Prozessbeschreibungen der IT-Prozesse in der Justiz, eine allfällige Erweiterung werde geprüft.*

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien fehle zum Aufbau eines umfassenden IKS für den Bereich Unterhaltsvorschuss in Wien lediglich eine Prozessbeschreibung, deren Erstellung bereits geplant sei. Außerdem solle der Geltungsbereich der im „Qualitätshandbuch Rechtsvertretung“ in Bezug auf die Einbringung von Unterhaltsforderungen angeordneten Durchsetzungsmaßnahmen bei der nächsten Aktualisierung ausdrücklich auch auf den Bereich der Unterhaltsvorschüsse ausgeweitet werden.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei in e-JW eine automatische Wiedervorlage des Akts vorgesehen, sofern vom zuständigen Bearbeiter kein Termin in das System eingegeben worden sei. Hinzuweisen sei auch darauf, dass die Präsidenten der betroffenen OLG bislang keine Notwendigkeit zur Benachrichtigung des Pfllegschaftsgerichts über eine wahrgenommene ungenügende Pflichterfüllung der Kinder- und Jugendhilfeträger bei der Einbringung gesehen hätten. Das Risiko, dass das Land vom Bund wegen Pflichtverletzungen in Anspruch genommen werde, erscheine gering.

(4) Laut Stellungnahme der Stadt Wels arbeite sie derzeit intensiv an der Einführung eines internen standardisierten Kontrollsystems im gesamten Magistrat und werde dies im Jahr 2016 mit Hochdruck auch im Bereich Unterhaltsvorschüsse durchführen. Das Produkt Rechtsvertretung von Minderjährigen und die Leistung Unterhaltsvorschuss würden dabei intensiv betrachtet, Sollprozesse erarbeitet und umgesetzt werden. Weiters werde dieser Bereich noch mit der zuständigen Fachabteilung des Landes einer gesonderten Prüfung unterzogen.

44.4 (1) Der RH entgegnete dem BMJ, dass gerade bei knappen personellen Ressourcen ein IKS aufgebaut werden sollte. Dazu fehlten bei den OLG insbesondere Maßnahmen im Bereich Risikoanalyse und Prozessbeschreibung.

(2) Gegenüber dem Land Oberösterreich wies der RH darauf hin, dass ein umfassendes IKS für den Bereich Unterhaltsvorschüsse bei den Bezirkshauptmannschaften auch die Sicherstellung möglichst hoher Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen einbeziehen sollte.

Interne Kontrollsysteme

Kontrollmaßnahmen
in der Haushaltsver-
rechnung des Bundes

45.1 In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Aus- und Rückzahlungen, die offenen Forderungen sowie die sonstigen Verrechnungen von Unterhaltsvorschüssen nur summarisch dargestellt. Die automatisierte Ermittlung der Auszahlungsbeträge, die Führung von Personenkonten mit der Evidenthaltung von Forderungen sowie die Verbuchung von Rückzahlungen und Abschreibungen erfolgten in der Applikation UV. Diese stellte somit eine klassische „Vorapplikation“ für die Haushaltsführung des Bundes dar.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben waren die in der Haushaltsführung angewendeten IKT-Verfahren zu dokumentieren und definierte Voraussetzungen im Hinblick auf den Verfahrensablauf, Daten- und Ausfallssicherheit, Kontrollen, Festlegung und Abgrenzung von Verantwortlichkeiten etc. zu erfüllen.⁶³ Für die Applikation UV bestand keine aktuelle Verfahrensvorschrift mit einer solchen, den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Dokumentation.

In der praktischen Anwendung erfassten die OLG die verrechnungsrelevanten Daten im Vier-Augen-Prinzip, bestimmte Fälle unterlagen zusätzlich einer Überprüfung durch Supervisoren.⁶⁴ Die Buchhaltungsagentur überprüfte monatlich die Salden der Konten der Haushaltsverrechnung mit jenen der Applikation UV auf Übereinstimmung, klärte gegebenenfalls Differenzen auf und sorgte für entsprechende Berichtigungen.

Die Zugriffsrechte auf die Applikation UV waren auf bearbeitende Rollen beschränkt,⁶⁵ eine reine Info-User-Rolle, wie sie für interne und externe Prüfungen bspw. durch die Interne Revision, die Buchhaltungsagentur, den FLAF aber auch den RH zweckmäßig wäre, bestand nicht.

45.2 Der RH beurteilte auf Grundlage seiner Gebarungsüberprüfung die bei der Unterstützung der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT-Applikation als grundsätzlich funktionierendes System mit implementierten internen Kontrollmaßnahmen. Er kritisierte allerdings, dass eine schriftliche Dokumentation der Applikation im Sinne der haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Verfahrensvorschrift) fehlte. Der RH kritisierte darüber hinaus das Fehlen einer Info-User-Rolle.

⁶³ § 104 BHG

⁶⁴ jedenfalls bei Überschreiten definierter, nach Geschäftsfall unterschiedlicher, Betragsgrenzen sowie per Zufallsgenerator ausgewählte Geschäftsfälle

⁶⁵ bestehende Rollen waren Vorbereiter, Approbant und Supervisor

Der RH empfahl dem BMJ, eine Verfahrensvorschrift für die bei der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT–Applikation im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu erstellen. Diese sollte das Rollen– und Berechtigungskonzept, die hinterlegten Prüfroutinen und Kontrollmechanismen, die Festlegung der Aufgaben– und Verantwortungsbereiche sowie die Maßnahmen zur Daten– und Ausfallsicherheit darstellen. Der RH empfahl dem BMJ auch, eine Info–User–Rolle einzurichten.

- 45.3** *Laut Stellungnahme des BMJ seien die für das UV–Verfahren haushaltsrechtlich relevanten Themen in verschiedenen Unterlagen dokumentiert. Der Nutzen, die Dokumentation auf ein Dokument zusammenzuführen, sei für den Arbeitsalltag nicht erkennbar. Eine Info–User–Rolle in der Applikation UV werde im täglichen Arbeitsablauf nicht benötigt. Es bestehe bereits die Möglichkeit für „reine Leserechte“, wobei hier keine Leserechte auf Statistiken beinhaltet seien.*
- 45.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass nach seinen Erhebungen wesentliche Bereiche der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen mittels der Applikation UV nicht dokumentiert waren (z.B. Rollen– und Berechtigungskonzept, Prüfroutinen, Kontrollmechanismen) und damit den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht entsprachen. Darüber hinaus hielt er fest, dass eine gesamthafte Darstellung der haushaltsrechtlich relevanten Themen in einer Verfahrensvorschrift fehlte und diese nicht allein unter dem Aspekt „Nutzen für den Arbeitsalltag“ betrachtet werden kann. Der RH hielt daher seine Empfehlung, eine Verfahrensvorschrift für die IKT–Applikation zu erstellen, aufrecht.

Schlussempfehlungen

46 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ und BMFJ

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

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

BMJ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(15) Die Umsetzung eines automatischen Datenaustauschs mit den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Unterhaltsvorschussfällen wäre unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen und gegebenenfalls Verhandlungen mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger aufzunehmen. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BMFJ

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

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

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

Schlussempfehlungen

Land Oberösterreich, Stadt Wien und Stadt Wels

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

(33) Es sollten Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen erstellt werden, um eine einheitliche und effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen. (TZ 25)

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

Land Oberösterreich und Stadt Wien

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

Stadt Wien und Stadt Wels

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

Land Oberösterreich

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

Stadt Wien

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

Stadt Wels

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

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



Schlussempfehlungen

BMJ BMFJ

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

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

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





Bericht des Rechnungshofes

Erstellung des Grünen Berichts



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis _____	385
Tabellenverzeichnis _____	386
Abkürzungsverzeichnis _____	387

BMLVS
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
Erstellung des Grünen Berichts

KURZFASSUNG _____	390
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	400
Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen _____	401
Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen _____	403
Zuständigkeiten _____	412
Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts _____	415
Grüne Berichte der Bundesländer _____	419
Vergabe von externen Leistungen _____	420
Vergabe von Buchführungsarbeiten _____	420
Vergabe von Druck- und Grafikleistungen _____	436

Inhalt



Kosten der Erstellung des Grünen Berichts _____	438
Überblick über die Kostenentwicklung _____	438
Externe Kosten _____	439
Interne Kosten _____	444
Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer _____	446
Reformüberlegungen _____	447
Bisherige Szenarien _____	447
Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich _____	450
Weitere Vorgangsweise _____	452
Schlussempfehlungen _____	454

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Datenflussdiagramm Grüner Bericht _____	402
Abbildung 2:	Wesentliche beteiligte Institutionen bei der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts _____	412
Abbildung 3:	Prozess- und Zeitablauf der Einkommen- sermittlung für den Grünen Bericht 2014 _____	415
Abbildung 4:	Aufgabenverteilung im Rahmen der Erstellung des Werbeplans und bei der Durchführung der Betriebswerbung _____	417
Abbildung 5:	Entwicklung der externen Kosten für den Grünen Bericht 2010 bis 2014 _____	440

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gegenüberstellung Grüner Bericht, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und INLB _____	404
Tabelle 2:	Grüne Berichte der Bundesländer _____	419
Tabelle 3:	Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht – Ausschreibungen 2002 bis 2014 ____	420
Tabelle 4:	Auftragsvergabe von Buchführungsarbeiten für die Grünen Berichte 2012 bis 2015 (Ausschreibung 2010) __	429
Tabelle 5:	Kosten für den Druck und den Versand des Grünen Berichts sowie aufgelegte Stückzahl _____	436
Tabelle 6:	Externe und interne Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts _____	438
Tabelle 7:	Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts _____	440
Tabelle 8:	Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen _____	445

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	Allgemein bildende höhere Schule
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
BVergG 2006	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
ff.	folgende (Seiten)
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
HAK	Handelsakademie
HAS	Handelsschule
HLBLA	Höhere Landwirtschaftliche Bundeslehranstalt
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
INLB	Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen der EU
INVEKOS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i.V.m.	in Verbindung mit
LGBl.	Landesgesetzblatt
LWG 1992	Landwirtschaftsgesetz 1992
Mio.	Million(en)

Abkürzungen



Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
USt	Umsatzsteuer
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Erstellung des Grünen Berichts

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

Das BMLFUW erstellte auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes jährlich den Grünen Bericht; dieser enthielt eine Analyse der agrarwirtschaftlichen Entwicklung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation der österreichischen Landwirtschaft und stellte die Entwicklung des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich dar. Die Einkommen waren nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien (Haupt- bzw. Nebenerwerb) und von Bergbauernbetrieben sowie von Betrieben in benachteiligten förderungswürdigen Gebieten gegliedert. (TZ 2)

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

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

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

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

Für die Einkommenserhebung wurde die Grundgesamtheit aller Betriebe hinsichtlich einiger struktureller Kriterien deutlich eingeschränkt: Seit 2010 wurden ausschließlich Betriebe berücksichtigt, die einen Gesamtstandardoutput über 8.000 EUR und unter

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

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

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

Kurzfassung

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

Zuständigkeiten

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

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

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

Die methodischen Grundlagen hatte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft laufend weiterentwickelt. Es bestand sowohl für den Grünen Bericht als auch für das INLB eine enge operative Verknüpfung zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. Neben den zahlreichen Schnittstellen bei der Erstellung des Grünen Berichts mussten auch wechselseitig abhängige Tätigkeiten der beteiligten Akteure aufeinander abgestimmt werden. Da damit auch ein erhöhter Abstimmungsaufwand erforderlich war, bestand ein Optimierungspotenzial im Prozessablauf. So waren der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung Aufgaben übertragen, die auch von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft wahrgenommen werden könnten (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung

der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.). Eine weitergehende Verlagerung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte daher zu einer Reduzierung von Schnittstellen und des damit verbundenen Abstimmungsaufwands führen. (TZ 5)

Grüne Berichte der Bundesländer

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

Vergabe von externen Leistungen

Vergabe von Buchführungsarbeiten

Das BMLFUW erzielte trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht keinen Wettbewerb, weil stets immer nur ein und dasselbe Wirtschaftstreuhandunternehmen (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) als einziger zugelassener Bieter bei den Vergabeverfahren zum Zuge kam und diesen (oder einen ähnlichen) Auftrag bereits seit mehr als 55 Jahren erhielt. Ohne Wettbewerb war nach Ansicht des RH das mit einem Vergabeverfahren einhergehende Ziel nicht zu erreichen, eine möglichst wirtschaftliche und marktkonforme Lösung für beauftragte Leistungen zu erzielen. Das BMLFUW war somit vom Angebot (in der Höhe von rd. 12,4 Mio. EUR (Ausschreibung 2010)) des einzigen bietenden Unternehmens abhängig. (TZ 7)

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

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

Kurzfassung

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

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

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

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

Im Zuge der Vergabeverfahren wurden nicht nur unmittelbar auf § 9 Landwirtschaftsgesetz gestützte Kernleistungen, sondern auch Zusatzleistungen (bspw. die Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“, Auszahlung der Buchführungsprämien) vergeben. Das Leistungsverzeichnis verlangte weder eine Kalkulation der aufzuwendenden Stunden noch der anfal-

lenden Reisekosten für die einzelnen Leistungen. Ebenso forderte das BMLFUW keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und der entstandenen Reisekosten. Dem BMLFUW war es mangels der Vorgabe einer Kalkulationsverpflichtung in den Ausschreibungsbedingungen (Leistungsverzeichnis) und ohne Leistungsnachweis nicht möglich zu überprüfen, ob die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachten Leistungen in wirtschaftlicher Hinsicht zu einem am Markt üblichen Preis angeboten wurden. (TZ 9)

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

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

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

Kurzfassung

Vergabe von Druck- und Grafikleistungen

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

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Überblick über die Kostenentwicklung

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

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

Quellen: BMLFUW; RH

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

Externe Kosten

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

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

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

Kurzfassung

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

Interne Kosten

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

Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer

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

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



Kurzfassung

BMLFUW

Erstellung des Grünen Berichts

Reformüberlegungen**Bisherige Szenarien**

Das BMLFUW erwog aus Kosten- und Effizienzgesichtspunkten wiederholt Änderungen bei der Erstellung des Grünen Berichts. Die Reformüberlegungen des BMLFUW betrafen bspw. eine Verlagerung von Aufgaben der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft oder eine Reduzierung der buchführenden Betriebe. Das BMLFUW hatte die zumindest seit dem Jahr 2002 aufgrund hoher Kosten bestehenden Reformüberlegungen trotz vorliegender Konzepte bisher noch nicht durchkalkuliert und umgesetzt. (TZ 18)

Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich

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

Weitere Vorgangsweise

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

Kenndaten zur Erstellung des Grünen Berichts						
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992 – LWG), BGBl. Nr. 375/1992					
Auflage	2.500 Stück (2014)					
Seitenumfang	320 (2014)					
buchführende Betriebe	rd. 2.200					
Kosten der Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
externe Kosten	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9
<i>davon</i>						
<i>Entgelt LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung</i>	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
<i>Prämien für mitwirkende Betriebe</i>	248.330	248.420	245.020	240.480	238.820	– 3,8
interne Kosten	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6
Summe	3.481.081	3.599.080	3.726.125	3.720.046	3.764.585	8,1

Quelle: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 2014 die Gebarung des BMLFUW im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts. Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung

- der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung,
- der organisatorischen Abwicklung,
- der Vergabepaxis und
- der Kosten der Erstellung sowie ihrer Entwicklung in den vergangenen Jahren.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014; soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Der RH hatte die Erstellung des Grünen Berichts zuletzt im Jahr 2001 in Begleitung einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) betreffend das Einkommen der Landwirte überprüft; das Ergebnis hatte er im Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 2001 (Reihe Bund 2002/4) veröffentlicht.

Zu dem im Juli 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLFUW im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2016.

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

2.1 (1) Gemäß § 9 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz 1992 (LWG 1992)¹ war der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft verpflichtet, der Bundesregierung bis 15. September eines jeden Jahres einen Bericht vorzulegen, der insbesondere die Entwicklung und wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft im abgelaufenen Kalenderjahr, gegliedert nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien und von Bergbauernbetrieben und von Betrieben in benachteiligten förderungswürdigen Gebieten, enthielt.

Dieser sogenannte „Grüne Bericht“² stellte somit eine jährliche Analyse der agrarwirtschaftlichen Entwicklung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation der österreichischen Landwirtschaft dar und diente als Basis für den von der Bundesregierung dem Nationalrat vorzulegenden „Bericht über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft und der im folgenden Jahr zu treffenden Maßnahmen“.³ Weiters hatte der Grüne Bericht die Stellung der Landwirtschaft innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft, die internationalen agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Entwicklung des agrarischen Außenhandels und die landwirtschaftliche Produktion zu behandeln. Dabei waren auch die Auswirkungen der durchgeführten Förderungsmaßnahmen darzustellen.

(2) Das Kernstück des Grünen Berichts stellten die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben dar.

Grundlagen der Buchführung bei den landwirtschaftlichen Betrieben waren Naturalaufzeichnungen, die Erfassung der Geldbewegungen und das Anlagenverzeichnis. Wesentliches Ergebnis der betrieblichen Aufzeichnungen stellte der Jahresabschluss jedes einzelnen Betriebs dar, welcher neben den Naturaldaten über die Bodennutzung, die Viehhaltung und die Arbeitskräfte einen betriebswirtschaftlichen Jahresabschluss, eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Einkommensberechnung enthält. Aus den Jahresabschlüssen wurden schließlich die

¹ Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992 – LWG), BGBl. Nr. 375/1992

² erstmals im Jahr 1960 über das Jahr 1959 vorgelegt

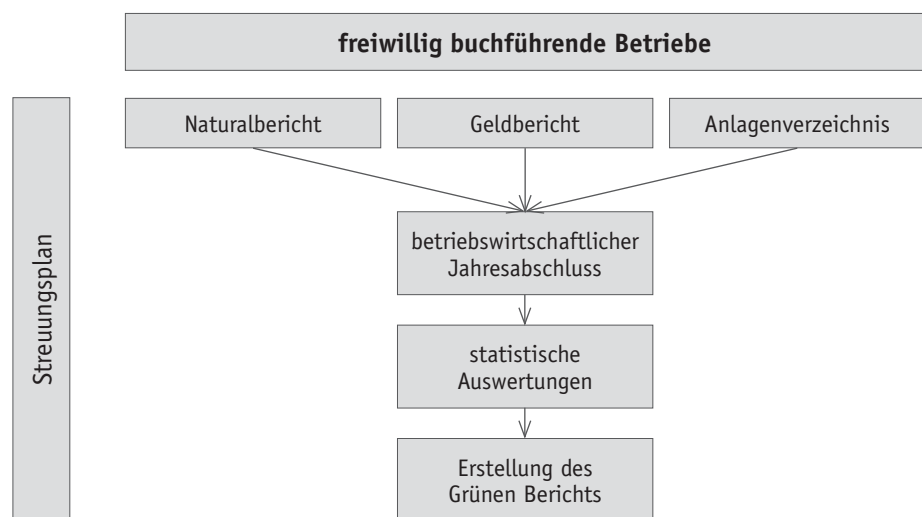
³ siehe § 9 Abs. 2 LWG 1992

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

Kennzahlen für den Grünen Bericht ermittelt. Der Grüne Bericht bildete damit eine wichtige Grundlage der österreichischen Agrarpolitik, für Entscheidungsträger, Interessenvertretungen und Institutionen im Bereich der Landwirtschaft.

Folgende Abbildung zeigt einen Überblick über den Ablauf der Datengewinnung und -auswertung:

Abbildung 1: Datenflussdiagramm Grüner Bericht



Quelle: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014)

(3) Die Auflagezahl des Grünen Berichts lag im Jahr 2010 bei 3.200 Exemplaren und wurde bis zum Jahr 2014 auf 2.500 Exemplare gesenkt; eine Onlineversion über eine eigene Homepage⁴ war ebenfalls erhältlich. Neben der gesetzlich genannten Zielgruppe (Bundesregierung und Nationalrat) wurde rund die Hälfte der Exemplare an Bildungseinrichtungen (v.a. Schulen, Universitäten) und Privatpersonen versendet.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass die Daten des Grünen Berichts, insbesondere die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, erst im Herbst des Folgejahres als Grundlage für budgetpolitische Diskussionen und Entscheidungen zur Verfügung standen.

⁴ www.gruenerbericht.at



Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen



Erstellung des Grünen Berichts

Die Reduzierung der Druckexemplare beurteilte der RH positiv, weil sämtliche Informationen und Daten des Grünen Berichts auch entsprechend dem Interesse und dem spezifischen Bedarf online verfügbar waren.

2.3 *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Grüne Bericht aufgrund der gesetzlichen Vorgabe im Landwirtschaftsgesetz bis zum 15. September des Folgejahres dem Ministerrat vorzulegen sei. Daher sei eine Behandlung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft erst frühestens im Herbst des Folgejahres möglich. Dem BMLFUW würden die Einkommensergebnisse bereits Mitte Juni vorliegen. Den Mitgliedern der § 7-Kommission würden sie in der Regel bereits Anfang Juli zur Verfügung gestellt und könnten ab dem Zeitpunkt unmittelbar auch für die politische Arbeit genutzt werden.*

2.4 Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen in TZ 3, wonach die bereits gegen Ende des jeweils laufenden Jahres vorgelegten Schätzungen im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zusätzliche Informationen für strategische Entscheidungen boten.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

3.1 (1) Auf Bundesebene wurden regelmäßig zwei unterschiedliche Berichte zu landwirtschaftlichen Einkommen erstellt: im Rahmen des Grünen Berichts durch das BMLFUW sowie als Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Bundesanstalt Statistik Österreich. Weiters hatte Österreich Buchführungsabschlüsse nach vorgegebenen Kriterien für das EU-weite Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) bereitzustellen. Diese Datenzusammenstellungen und -auswertungen wichen sowohl hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage und dem Zweck als auch der Methodik voneinander ab.

Folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die wesentlichen Unterschiede zwischen der Einkommenserhebung für den Grünen Bericht, der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Datenerhebung für das INLB:

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Tabelle 1: Gegenüberstellung Grüner Bericht, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und INLB			
	Einkommensergebnisse für den Grünen Bericht	Landwirtschaftliche Gesamtrechnung	Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen
Rechtsgrundlagen	Landwirtschaftsgesetz 1992	Bundesstatistikgesetz 2000 Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft, in der geltenden Fassung	Verordnung (EWG) Nr. 79/65 des Rates vom 15. Juni 1965 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen über die Einkommenslage und die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der EWG, weitere EU-Rechtsvorschriften für das INLB
Ziel und Zweck	Einblick in die wirtschaftliche Situation land- und forstwirtschaftlicher Betriebe; gegliedert nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien und Bergbauernbetrieben und von Betrieben in benachteiligten Gebieten	international vergleichbare Informationen über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft, u.a. über die Veränderung der landwirtschaftlichen Einkommen, Grundlage für die Abbildung des Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	Darstellung der Einkommensentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten der EU
Datenquellen	primärstatistische Erhebung bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	landwirtschaftliche Basisstatistiken (Erntestatistiken, Viehzählungen, Schlachtungsstatistik, Agrarpreisstatistik, etc.), weiters Daten der Agrarmarkt Austria und des BMLFUW sowie Buchführungsergebnisse	primärstatistische Erhebung bei rd. 2.000 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben auf Basis von Betriebsbögen
Beobachtungseinheit	Land- und forstwirtschaftliche Betriebe, die einen Standardoutput zwischen 8.000 EUR und 350.000 EUR aufweisen (ausgenommen Betriebe mit mehr als 500 ha Forstfläche bzw. mit einem Standardoutput im Bereich Gartenbau von mehr als 1/3 des Gesamtstandardoutputs)	alle landwirtschaftlichen Betriebe, keine Forstbetriebe	landwirtschaftliche Betriebe, die einen Standardoutput über 8.000 EUR aufweisen; keine Forstbetriebe
Definition des landwirtschaftlichen Einkommens	gesamtes Einkommen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs (aus landwirtschaftlicher und außerbetrieblicher Tätigkeit)	Einkommen ausschließlich aus landwirtschaftlicher Tätigkeit, kein Einkommen aus Forstwirtschaft	landwirtschaftliches Einkommen bei Hauptidealbetrieben, kein Einkommen aus Forstwirtschaft

Quellen: BMLFUW; Bundesanstalt Statistik Österreich; RH

Mit dem Ziel, die Einkommensentwicklung landwirtschaftlicher Betriebe darzustellen, waren für den Grünen Bericht gemäß § 9 Abs. 4 LWG 1992 insbesondere Buchführungsergebnisse einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in repräsentativer Auswahl und Gruppierung zusammenzustellen und auszuwerten. Dabei sollte laut LWG 1992 die Anzahl von 2.000 Erhebungsbetrieben nach Möglichkeit nicht unterschritten werden, um eine aussagekräftige Darstellung der wirtschaftlichen Situation zu gewährleisten und eine angemessene Repräsentativität sicherzustellen.



Tatsächlich wirkten rd. 2.200 Betriebe freiwillig an der Datenaufzeichnung in Form der doppelten Buchführung mit.⁵ Da dem forstwirtschaftlichen Bereich bei der nationalen Betriebsstruktur nach Angabe des BMLFUW eine wesentliche Rolle zukam, beauftragte das BMLFUW zusätzlich auch Erhebungen bei rd. 110 forstwirtschaftlichen Betrieben. Als solche wurden Betriebe eingestuft, deren Standardoutput im Bereich Forst größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war.⁶ Das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben ging aus den Bestimmungen des LWG 1992 nicht hervor.

Die Auswahl der Betriebe erfolgte auf Basis der Agrarstrukturerhebung, welche die Bundesanstalt Statistik Österreich basierend auf EU-Rechtsgrundlagen⁷ alle zehn Jahre als Vollerhebung⁸ und dazwischen in regelmäßigen Abständen⁹ als Stichprobenerhebung durchzuführen hatte. Für die Einkommenserhebung im Rahmen des Grünen Berichts wurde die Grundgesamtheit¹⁰ aller Betriebe allerdings hinsichtlich einiger struktureller Kriterien deutlich eingeschränkt: Der Auswahlrahmen des Testbetriebsnetzes umfasste seit 2010 nur jene landwirtschaftlichen Betriebe¹¹, die einen Gesamtstandardoutput über 8.000 EUR und unter 350.000 EUR aufwiesen, deren Forstfläche 500 ha nicht überstieg und bei denen der Anteil des Standardoutputs im Bereich Gartenbau nicht größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war.¹² Damit waren insgesamt nur rd. 60 % der Betriebe der Grundgesamtheit abgedeckt.

⁵ Aus steuerlicher Sicht (§ 125 Abs. 1 Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.) ist eine doppelte Buchführung für landwirtschaftliche Betriebe jedenfalls zu führen, wenn der Einheitswert des Betriebes 150.000 EUR oder der Jahresumsatz in zwei aufeinander folgenden Kalenderjahren jeweils 550.000 EUR überschritten hat.

⁶ Der Standardoutput stellt den durchschnittlichen Geldwert der landwirtschaftlichen Erzeugung zu Ab-Hof-Preisen dar. Der Gesamtstandardoutput umfasst alle Erträge in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau. Direktzahlungen, Mehrwertsteuer und produktspezifische Steuern werden im Standardoutput nicht berücksichtigt.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1166/2008; Verordnung (EG) Nr. 1200/2009. Nationale Rechtsgrundlage: Verordnung BGBl. II Nr. 122/2010, auf Basis des Bundesstatistikgesetzes 2000, BGBl. I Nr. 163/1999 i.d.F. BGBl. I Nr. 136/2001, BGBl. I Nr. 71/2003, BGBl. I Nr. 92/2007, BGBl. I Nr. 125/2009, BGBl. I Nr. 111/2010

⁸ zuletzt 2010

⁹ zuletzt 2003, 2005, 2007 und 2013

¹⁰ oder auch statistische Masse genannt, ist eine Menge von Elementen, die sich mit statistischen Methoden analysieren lässt

¹¹ mit folgenden Rechtsformen: natürliche Personen, Personengemeinschaften, GmbH

¹² Das vorherige Klassifizierungssystem basierte auf Standarddeckungsbeiträgen, die sich aus den Erträgen zuzüglich produktbezogener Förderungen und abzüglich der variablen Kosten ergaben.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Das BMLFUW ging hinsichtlich der gewählten Ober- und Untergrenzen beim Standardoutput davon aus, dass eine realistischere Darstellung der Einkommen der Landwirtschaft – bspw. durch eine Anhebung der Untergrenze – möglich wäre¹³ (siehe TZ 18). Durch die gewählte Obergrenze fielen landwirtschaftliche Großbetriebe aus der Betrachtung heraus; hingegen wurden insbesondere Nebenerwerbsbetriebe verstärkt berücksichtigt.

Die Auswahl der Betriebe für die freiwillige Buchführung erfolgte in Form einer Stichprobe auf Basis der Kriterien Betriebsform, Größe, Region und Berghöfekatasterpunkte¹⁴, um u.a. auch Auswertungen nach den Produktionsgebieten und Bergbauernbetrieben zu ermöglichen. Die bei den buchführenden Betrieben durchgeführten Erhebungen umfassten auch den außerbetrieblichen Bereich und den Privatverbrauch der Landwirte. Das ermittelte Gesamteinkommen landwirtschaftlicher Betriebe berücksichtigte neben den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft (brutto¹⁵) somit auch den außerlandwirtschaftlichen Erwerb (netto), Sozialtransfers sowie übrige Einkünfte.¹⁶ Für insgesamt 30 Kategorien („Schichten“), die aufgrund der verschiedenen Betriebsformen und regionalen Besonderheiten festgelegt waren, wurden Einkommensdaten ermittelt.

(2) Eine Ermittlung des Einkommens in der Landwirtschaft führte jährlich auch die Bundesanstalt Statistik Österreich¹⁷ in Form der Land-

¹³ Insbesondere war die Untergrenze von 8.000 EUR beim Standardoutput in Angleichung an die Untergrenze beim INLB aus Zweckmäßigkeitserwägungen gewählt worden. Der nächsthöhere mögliche Schwellenwert lag beim INLB bei 15.000 EUR und wurde bisher als zu hoch erachtet.

¹⁴ Der Berghöfekataster ist ein umfassendes und objektives Instrument zur Erfassung und Bewertung bergbäuerlicher Bewirtschaftungserschwerisse; Berghöfekatasterpunkte berechnen sich anhand der drei Hauptmerkmale „Innere Verkehrslage“, „Äußere Verkehrslage“ und „Klima/Boden“.

¹⁵ Aufgrund der Steuergesetzgebung galt bei pauschalierten Betrieben die eingenommene Mehrwertsteuer als Ertrag; diese Betriebe konnten jedoch die Vorsteuer beim Finanzamt nicht geltend machen. Die Prozentsätze der Vor- bzw. Mehrwertsteuer waren vom Gesetzgeber so festgelegt, dass sich beide Werte theoretisch ausglich und daher nicht einkommenswirksam waren. Den bäuerlichen pauschalierten Betrieben stand es aber offen, beim Finanzamt zu optieren. Sie waren dann zu Aufzeichnungen außerhalb der Aufzeichnungen für den Grünen Bericht verpflichtet („Selbstverpflichtung“), aber auch berechtigt, allfällige Vorsteuerüberhänge beim Finanzamt geltend zu machen. Bei diesen Betrieben waren – durch die Verrechnung des Saldos von Vorsteuer und Mehrwertsteuer mit dem Finanzamt – diese beiden Positionen nicht einkommenswirksam.

¹⁶ Für die Einkommensermittlung im Rahmen des Grünen Berichts wurden betriebswirtschaftliche Kriterien herangezogen; sie war daher von der Finanzbuchhaltung zu unterscheiden, bei der steuerliche Aspekte im Vordergrund standen.

¹⁷ Seit dem Jahr 2000; bis 1999 erstellte das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung.

wirtschaftlichen Gesamtrechnung auf EU-rechtlicher Basis¹⁸ durch. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung maß als Sekundärstatistik¹⁹ den wirtschaftlichen Stellenwert des Agrarsektors und bildete einen Teilbereich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Daten wurden an das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) übermittelt und flossen in die volkswirtschaftliche Statistik der EU ein.

Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung unterschied sich bei der Messung des Einkommens in der Landwirtschaft von den Buchführungsergebnissen im Rahmen des Grünen Berichts insbesondere durch die Art der Datengewinnung sowie durch konzeptionelle und methodische Ansätze. Sie baute im Gegensatz zur primärstatistischen Erhebung im Rahmen des Grünen Berichts vor allem auf verschiedenen Agrarstatistiken²⁰ sowie Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS)²¹ auf. Darüber hinaus flossen auch Daten des BMLFUW für den Grünen Bericht sowie Ergebnisse der landwirtschaftlichen Buchführungsbetriebe in die Berechnungen und Schätzungen ein.

Im Gegensatz zur Einkommensermittlung für den Grünen Bericht erfolgte bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Einschränkung der Grundgesamtheit (durch Festlegung eines Mindest- und Höchststandardoutputs). Einkommen aus der Forstwirtschaft wurden im Gegensatz zum Grünen Bericht in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht erfasst, weil diese in die Forstwirtschaftliche Gesamtrechnung einfließen.

Die im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Werte und Kennzahlen berücksichtigten ausschließlich Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und stellten somit keine Indikatoren für das Gesamteinkommen oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe dar. Dadurch war ein direkter Vergleich mit den Einkommensergebnissen aus Buchführungsbetrieben nicht möglich. Ein im Jahr 2011 durchgeführter wissenschaftlicher Vergleich der beiden

¹⁸ siehe die Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft, ABl. L33 vom 5.2.2004

¹⁹ statistische Auswertung, die auf bereits vorhandenen statistischen Daten (Primärstatistiken) aufbaut

²⁰ insbesondere auf den Ernte-, Tierbestands- und Schlachtungsstatistiken, der Agrarpreisstatistik, der Außenhandelsstatistik etc.

²¹ Das INVEKOS umfasst eine elektronische Datenbank, in der landwirtschaftliche Betriebe und Beihilfeanträge aufgeführt sind, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem) sowie ein System zur Tierkennzeichnung und -registrierung und sieht eine Reihe von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen vor.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Einkommensermittlungen zeigte dennoch auf, dass diese trotz unterschiedlicher methodischer Ansätze sehr ähnliche Ergebnisse lieferten.²²

Da bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung mehrere Aktualisierungen während des Kalenderjahres erfolgten und bereits gegen Ende des jeweils laufenden Jahres Schätzungen der voraussichtlichen Einkommensentwicklung vorgenommen wurden, standen diese Daten – im Unterschied zu den Einkommensdaten des Grünen Berichts – sehr zeitnahe als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung.

(3) Neben den nationalen Einkommensermittlungen bestand auf EU-Ebene ein weiteres Instrument zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens. Das INLB wurde im Jahr 1965 mit dem Ziel geschaffen, die betriebswirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe der EU darzustellen.²³ Österreich ist dabei EU-rechtlich²⁴ verpflichtet, mindestens 2.000 Buchführungsabschlüsse für die Erstellung des INLB zu liefern.

Die Mitgliedstaaten hatten Verbindungsstellen für die Datenerhebung und die Übermittlung der Daten an die Europäische Kommission zu nennen sowie einen Nationalen Ausschuss einzurichten, der für die Auswahl der Buchführungsbetriebe verantwortlich war. Die Rolle der Verbindungsstelle hatte das BMLFUW jener Wirtschaftstreuhandgesellschaft (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) übertragen, die mit der Datenerhebung bei den buchführenden Betrieben für den Grünen Bericht betraut war (siehe TZ 7). Sie war auch für die Auswahl der Testbetriebe, die Datensammlung und die Weiterleitung der fertigen INLB-Datensätze an die Europäische Kommission verantwortlich.²⁵ Die Erhebung der INLB-Daten erfolgte gemeinsam mit der Einkommenserhebung für den Grünen Bericht.

Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden der Buchführungsergebnisse in Österreich und in der EU waren die auf EU-Ebene ermittelten Ergebnisse für Österreich nur bedingt mit den nationalen Test-

²² Martin Kniepert, Einkommensentwicklungen in der österreichischen Landwirtschaft – Eine Frage des statistischen Systems?, Wien (2011); Martin Kniepert, Landwirtschaftliche Einkommensentwicklung – LGR und Testbetriebsnetz – Ein Vergleich. Präsentation zur 82. Sitzung der § 7-Kommission am 26. Mai 2011

²³ Die Aufgaben des INLB bestehen in der „Bereitstellung von Daten über das landwirtschaftliche Einkommensniveau“ und in der „Analyse der möglichen Auswirkungen politischer Entscheidungen“.

²⁴ gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1291/2009 der Europäischen Kommission

²⁵ Dem Nationalen Ausschuss gehörten Vertreter des BMLFUW, der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, jeweils ein Vertreter der Landes-Landwirtschaftskammern und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs sowie der Wirtschaftstreuhandgesellschaft an.

betriebsergebnissen des Grünen Berichts vergleichbar.²⁶ Das INLB erfasste nur landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe, Nebenerwerbsbetriebe wurden nicht betrachtet. Ebenso wurden auch forstwirtschaftliche Betriebe im INLB nicht berücksichtigt. Während für den Grünen Bericht die Grundgesamtheit insofern eingeschränkt wurde, als ausschließlich Betriebe mit einem Standardoutput über 8.000 EUR und unter 350.000 EUR betrachtet wurden, entfiel im INLB die Obergrenze für den Standardoutput.

Eine im Jahr 2005 durchgeführte wissenschaftliche Analyse der Abweichungsursachen der Einkommensergebnisse des Grünen Berichts und des INLB zeigte auf, dass die für den Grünen Bericht berechneten Einkommen regelmäßig unter jenen im INLB lagen.²⁷ Durch die EU-weite Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems auf den Standardoutput²⁸ im Jahr 2010 änderte sich auch der Auswahlrahmen, sodass die Einkommenskennzahlen nicht mehr so stark voneinander abwichen.

Darüber hinaus existierten zahlreiche Unterschiede in der Definition der Kennzahlen bzw. Standardvariablen bzw. Unterschiede in den Buchhaltungsvorschriften.

Im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen gab es keine deutlichen Hinweise auf die unterschiedlichen Datengrundlagen, methodischen Ansätze und strukturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Einkommenserhebungen und die teilweise unterschiedlichen Ergebnisse.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass alle drei Systeme der Ermittlung von Einkommen in der Landwirtschaft wesentliche methodische und strukturelle Unterschiede aufwiesen und wie beim Grünen Bericht und beim INLB zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führten. Durch die gemeinsame Datenerhebung für den Grünen Bericht und das INLB wurden vorhandene Synergien bereits genutzt.

²⁶ Zu den Einkommenserhebungen im Rahmen des Grünen Berichts ergaben sich Abweichungen insbesondere durch die unterschiedliche Auswahl der Betriebe, die zur Berechnung herangezogen wurden, weil für das INLB entsprechend den Vorgaben des europäischen Informationsnetzes ein eigener Streuungsplan (in dem die Betriebe nach Größenklassen definiert sind) verwendet wurde und die Gewichtung der Betriebe daher anders war.

²⁷ Diplomarbeit von Bernhard Rebernig, Analyse der Abweichungsursachen unterschiedlicher Ergebnisse in den Instrumenten zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens 2005/2006

²⁸ früher: Standarddeckungsbeitrag

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Er kritisierte, dass es im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen bisher keine ausreichenden Erläuterungen zum methodischen und strukturellen Hintergrund sowie zu Abweichungen von den Ergebnissen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung gab.

Der RH empfahl dem BMLFUW, künftig bei der Kommunikation von Ergebnissen des Grünen Berichts für die politische Diskussion jedenfalls auf die unterschiedlichen Datengrundlagen und Berechnungsmethoden hinzuweisen.

Nach Einschätzung des RH war die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts insofern nicht gewährleistet, als das BMLFUW durch die zahlreichen Einschränkungen bei der Grundgesamtheit den Fokus zu sehr auf Nebenerwerbsbetriebe legte und – wie dokumentiert (siehe TZ 18) – selbst Bedenken hinsichtlich einer repräsentativen Darstellung der landwirtschaftlichen Einkommen äußerte. Insbesondere die – in Abweichung von der Methodik des INLB auf EU-Ebene – vorgenommene Einschränkung der Grundgesamtheit durch Festlegung einer Obergrenze war für den RH fachlich nicht ausreichend begründet. Weiters wies der RH darauf hin, dass das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben aus den Bestimmungen des LWG 1992 nicht hervorging.

Der RH betonte darüber hinaus, dass die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung früher als die Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe im Grünen Bericht zur Verfügung stehen und somit in aktuellen wirtschaftlichen und politischen Konzepten und Diskussionen Berücksichtigung finden können. Hingegen ermöglichten die Einkommensdaten des Grünen Berichts aufgrund der Klassifizierung der Grundgesamtheit differenziertere Auswertungen im Hinblick auf regionalspezifische Kriterien und unterschiedliche Betriebsformen (z.B. für Bergbauerngebiete).

- 3.3** *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in den Begriffsbestimmungen das System für die Einkommensermittlung für den Grünen Bericht, die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung sowie auch für das INLB zwar erläutert sei, aber dennoch ein Verbesserungsbedarf bestehe. Das BMLFUW werde der Empfehlung des RH folgen und künftig eine kompakte Gegenüberstellung der drei Einkommensberechnungsmethoden im Grünen Bericht aufnehmen.*

Bezüglich Repräsentativität der Daten hielt das BMLFUW fest, dass sich diese an der Agrarstrukturerhebung orientierten und hier genaue Vorgaben für die Ermittlung der Grundgesamtheit bestünden. Diesbezüglich gebe es keinen Spielraum. Es sei aber beabsichtigt, auch bei der Agrarstrukturerhebung die Erfassungsuntergrenze anzuheben, um Kleinbetriebe nicht mehr erfassen zu müssen. Diese Anhebung werde jedenfalls mit der nächsten Vollerhebung 2020 umgesetzt werden.

Zur Feststellung des RH, dass die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung früher als die Auswertung der freiwilligen Buchführungsbetriebe zur Verfügung stünden, merkte das BMLFUW an, dass es sich bei den Veröffentlichungen in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung im November und Jänner des darauffolgenden Jahres um Schätzungen handle, die in der Regel im Juni und im Herbst revidiert werden würden. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung ziehe für die Ermittlung der Aufwendungen die Einkommensergebnisse der Buchführungsbetriebe heran. Darüber hinaus sei festzuhalten, dass die ersten Schätzungen über die Einkommensentwicklung, die auf Basis der Auswertung der freiwillig buchführenden Betriebe erfolgen würden, für den Bundesminister bzw. die Fachabteilung ebenfalls bereits Anfang bis Mitte März des darauffolgenden Jahres zur Verfügung stünden.

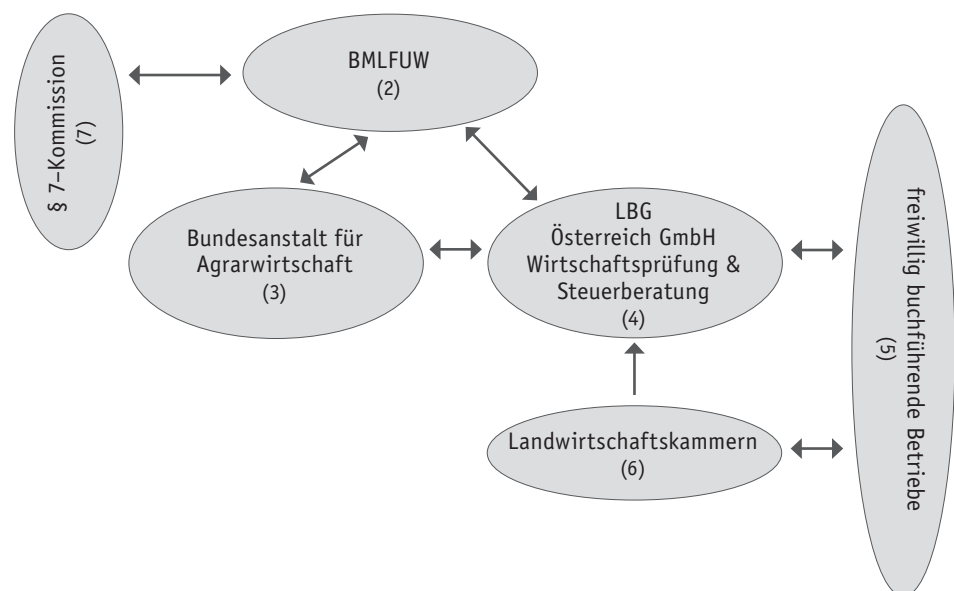
- 3.4** Im Zusammenhang mit der Repräsentativität der Daten entgegnete der RH dem BMLFUW, dass die Agrarstrukturerhebung nur die Basis (Grundgesamtheit) für die Auswahl des Testbetriebsnetzes lieferte. Für die Erhebung der Einkommenssituation der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe für den Grünen Bericht wurde sie hingegen eingegrenzt, um die für die Agrarpolitik relevanten Betriebsklassen zu erhalten. Durch die bisher getroffenen Einschränkungen der Grundgesamtheit lag der Fokus zu sehr auf Nebenerwerbsbetrieben, wodurch die Repräsentativität der Ergebnisse eingeschränkt war. Dieser Effekt wurde durch die Festlegung einer Obergrenze zusätzlich verstärkt.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Verfügbarkeit der Ergebnisse der Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe betonte der RH, dass die Schätzungen im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung – unter Berücksichtigung von möglichen Schwankungsbreiten – zusätzliche Informationen für strategische Entscheidungen lieferten und Trendentwicklungen frühzeitig aufzeigen konnten.

Zuständigkeiten

4.1 (1) An der jährlichen Erstellung des Grünen Berichts waren gemäß einer vom BMLFUW herausgegebenen Broschüre²⁹ neben den freiwillig buchführenden Betrieben das BMLFUW, die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung³⁰ sowie die Landwirtschaftskammern und die § 7-Kommission beteiligt. Folgende Abbildung zeigt einen Überblick über die wesentlichen Beteiligten, die an der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts mitwirkten:

Abbildung 2: Wesentliche beteiligte Institutionen bei der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts



Quelle: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014)

(2) Das BMLFUW nahm koordinative Aufgaben wahr, wirkte an der Genehmigung des Auswahlplans und der jährlichen Leitlinien für die Einkommensberechnung mit, führte die Ausschreibungen und die Auftragsvergaben durch und stellte die Finanzmittel bereit.

²⁹ „Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Herausgeber: BMLFUW, Abteilung II/1, Stubenring 1, 1012 Wien

³⁰ Bis 2011 lautete die Unternehmensbezeichnung laut Firmenbuch auf „LBG Wirtschaftstreuhand und Beratungsgesellschaft m.b.H.“.

(3) Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft³¹ wirkte am Beginn des Prozesses an der Klassifizierung der Betriebe, an der Ermittlung der in den einzelnen Schichten erforderlichen Betriebe und an der Erstellung und Umsetzung des Werbepplans mit. Auf Basis der von der Wirtschaftstreuhandgesellschaft erhobenen Daten führte die Bundesanstalt schließlich die erforderlichen Hochrechnungen durch und überprüfte die Repräsentativität der Ergebnisse.

(4) Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung war neben der Einschulung der freiwillig buchführenden Betriebe und ihrer Unterstützung bei der Datensammlung auch für eine Kontrolle der Daten und Plausibilitätsprüfungen zuständig. Nach Abschluss der Erhebungen hatte sie insbesondere die Jahresabschlüsse zu erstellen und den elektronischen Datenbestand für die Hochrechnung aufzubauen. Ebenso waren die Daten für den Grünen Bericht aufzubereiten und ein Textteil sowie die Einkommenstabellen für den Grünen Bericht zu erstellen. Ein intensiver fachlicher Austausch mit der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft war aufgrund des engen Zusammenwirkens laufend erforderlich.

(5) Die freiwillig buchführenden Betriebe erfassten die Daten mit einem von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zur Verfügung gestellten EDV-Programm überwiegend selbst.³²

(6) Die Landwirtschaftskammern unterstützten die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung regelmäßig bei der Anwerbung von freiwillig buchführenden Betrieben, die aufgrund des Ausscheidens von Betrieben erforderlich war.

(7) Die gemäß § 7 LWG 1992 vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eingerichtete Kommission (§ 7-Kommission) bestand aus je einem Vertreter der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreich, der Wirtschaftskammer Österreichs, der Bundesarbeitskammer und des Österreichischen Gewerkschaftsbunds.

³¹ Gemäß § 16 Abs. 3 Bundesgesetz über die Bundesämter für Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Bundesanstalten (BGBl. I Nr. 83/2004 i.d.g.F.) zählt u.a. die Mitwirkung bei der Erstellung des Grünen Berichts zum Wirkungsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Zusätzlich wird im Rahmen ihres Arbeitsprogramms jährlich die Mitwirkung der Bundesanstalt am Grünen Bericht und am INLB durch das BMLFUW definiert.

³² Eine von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung programmierte Software zur Aufzeichnung der wirtschaftlichen Vorgänge im landwirtschaftlichen Betrieb wurde den teilnehmenden buchführenden Betrieben zur Verfügung gestellt; es war auch möglich, die Aufzeichnungen manuell zu führen.

Zuständigkeiten

Die § 7-Kommission wirkte bei der Erstellung des Grünen Berichts mit, indem sie die vorgelegten Textteile im Rahmen mehrerer Sitzungen begutachtete und unter Einbeziehung externer Experten diskutierte. Insbesondere hatte die § 7-Kommission auch die Aufgabe, dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Empfehlungen zu erstatten, die im Grünen Bericht veröffentlicht wurden.

(8) An der Erstellung des Grünen Berichts wirkten auch zahlreiche andere Fachabteilungen des BMLFUW sowie externe Institutionen mit. So lieferten im Jahr 2014 bspw. 28 weitere Abteilungen des BMLFUW Beiträge, deren Umfang allerdings sehr unterschiedlich war. Zu den externen Institutionen, die Beiträge erbrachten bzw. Informationen zur Verfügung stellten, zählten neben weiteren Bundesministerien³³ u.a. die Bundesanstalt Statistik Österreich und die Agrarmarkt Austria.³⁴

- 4.2** Der RH wies auf die zahlreichen Schnittstellen im Prozess der Erstellung des Grünen Berichts aufgrund der Vielzahl an Beteiligten hin, welche – insbesondere im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft – ein enges und koordiniertes Zusammenwirken erforderten. Im Hinblick auf eine Optimierung des Prozessablaufs verwies der RH auf TZ 5.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben für den Grünen Bericht an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft im Gange. Aufgrund des noch immer bestehenden Aufnahmestopps im Bundesdienst und aufgrund von Pensionierungen in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft müsse dieser Prozess langsamer als vorgenommen umgesetzt werden. Bei der Ausschreibung sei die Vergabe des Leistungsteils INLB nur für ein Jahr extern vergeben worden, da hier in Zukunft eine entsprechende Beauftragung der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft geplant sei.*
- 4.4** Der RH entgegnete, dass die bei der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft für die Durchführung weiterer Aufgaben für den Grünen Bericht erforderlichen Kapazitäten gegebenenfalls auch durch eine interne Umstruk-

³³ BMF, BMG, BMFJ sowie die dem BMLFUW nachgelagerten Dienststellen Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen

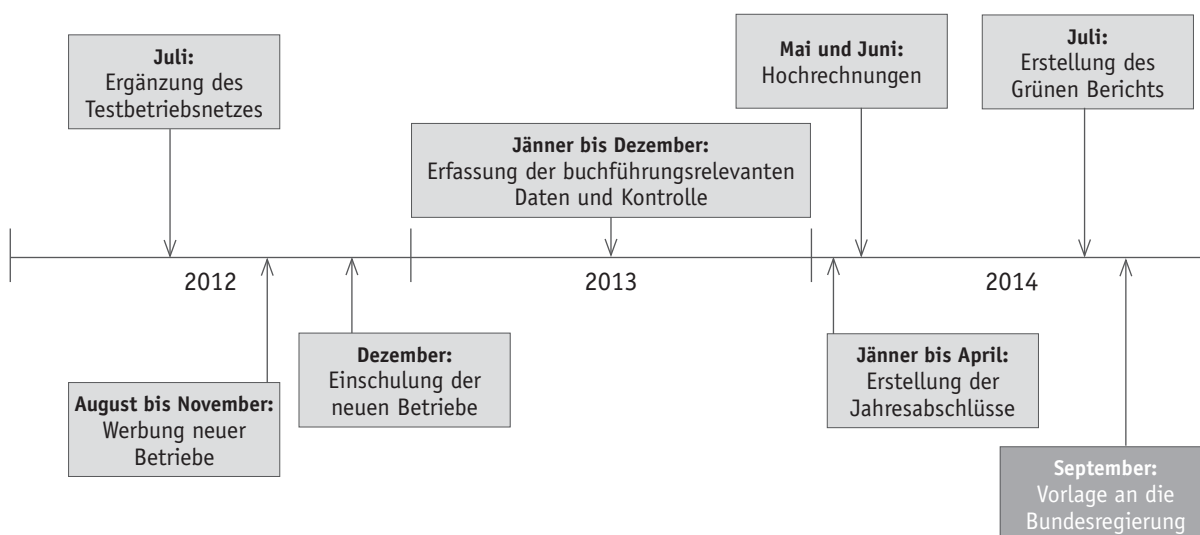
³⁴ weiters die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, das Lehr- und Forschungszentrum Raumberg-Gumpenstein, der Österreichische Landarbeiterkammertag, der Bundesverband Urlaub am Bauernhof, die Hagelversicherung, das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, die Wirtschaftskammer Österreich, der Österreichische Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, ein Marktforschungsinstitut, ein Unternehmen der Lagerhausgenossenschaften sowie ein Düngemittelproduzent

turierung in der Bundesanstalt geschaffen werden können. Er wies darauf hin, dass das BMLFUW wesentlich an der Gestaltung der jährlichen Arbeitsprogramme der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mitwirkte und die Anforderungen des Ressorts weitgehend berücksichtigt wurden. Zusätzliche Personalaufnahmen für den Grünen Bericht waren für den RH nicht in Betracht zu ziehen.

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

5.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt den Prozess der Einkommensermittlung beispielhaft für den Grünen Bericht 2014 im zeitlichen Verlauf von Juli 2012 bis Juli 2014:

Abbildung 3: Prozess- und Zeitablauf der Einkommensermittlung für den Grünen Bericht 2014



Quellen: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014); RH

Insgesamt waren für die Erstellung des Grünen Berichts Aktivitäten erforderlich, die zwei Jahre in Anspruch nahmen.

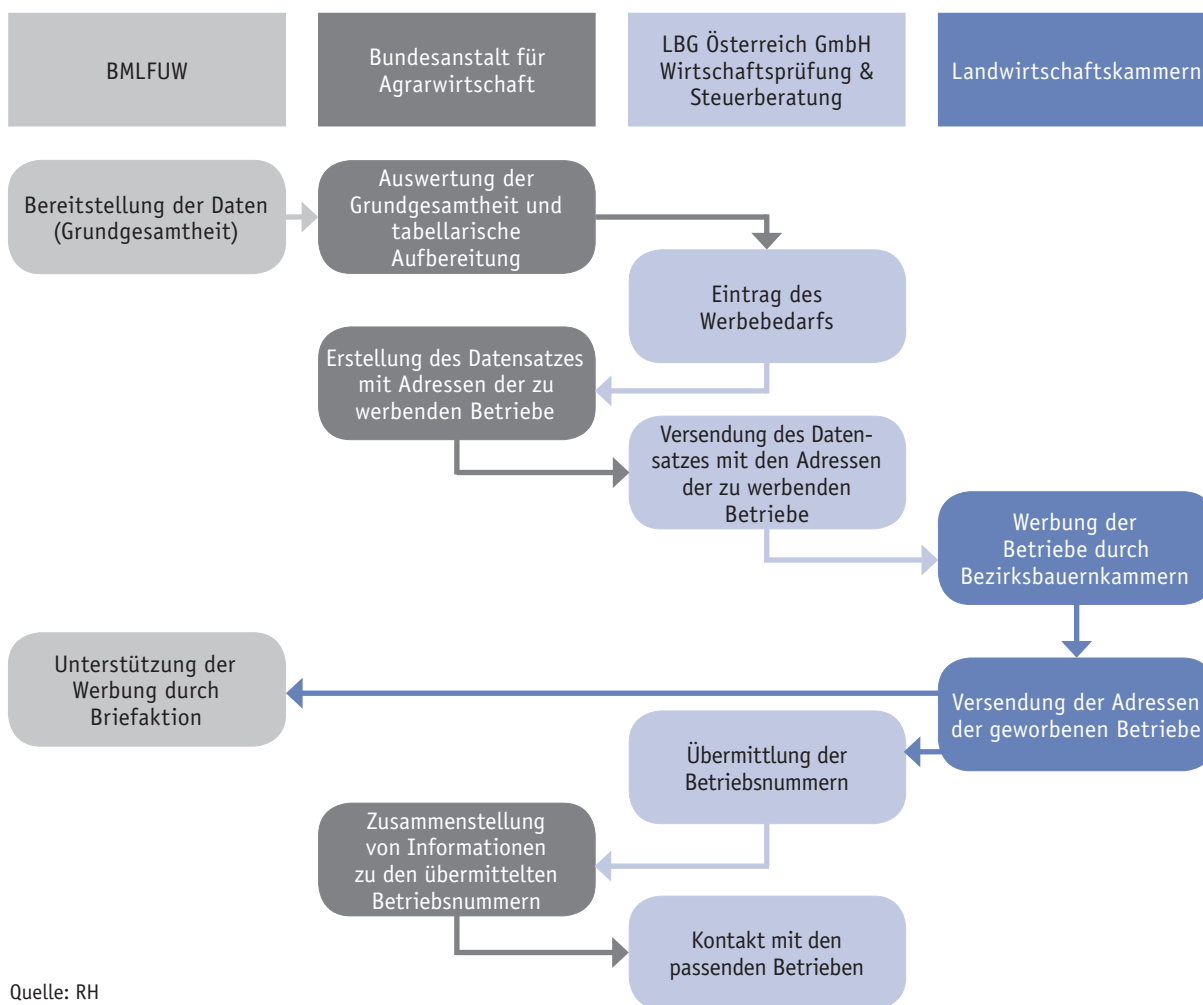
(2) Kernstück des Prozesses war die Erhebung der Buchführungsdaten bei den mitwirkenden landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht das BMLFUW selbst, sondern die damit beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung durchführte. Davor erfolgte die Auswahl, Werbung und Einschulung der Betriebe. Im Anschluss an die Erhebungen erfolgte die statistische Auswertung der Ergebnisse sowie deren Aufbereitung und Kommentierung für den Grünen Bericht.

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

Die methodischen Grundlagen für die der Erhebung vor- und nachgelagerten Prozesse, insbesondere das nationale Betriebsklassifizierungssystem und die Methodik der statistischen Auswertung, hatte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft in Zusammenarbeit mit Experten³⁵ in den vergangenen Jahren laufend weiterentwickelt. Sie arbeitete auch wesentlich bei diesen Tätigkeiten mit, u.a. auch deshalb, weil die Datensätze der Grundgesamtheit bzw. jene aus INVEKOS der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund des Datenschutzes nicht zugänglich waren. Somit ergab sich eine enge operative Verknüpfung zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei diesen Prozessen. Zur Verdeutlichung des Daten- und Informationsaustausches soll beispielhaft der Prozess zur Erstellung des Werbeplans und zur Durchführung der Betriebswerbung dargestellt werden:

³⁵ auch unter Einbeziehung der Erfahrungen der Wirtschaftstreuhandgesellschaft

Abbildung 4: Aufgabenverteilung im Rahmen der Erstellung des Werbeplans und bei der Durchführung der Betriebswerbung



Quelle: RH

Nach der Datenerhebung übermittelte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung diese in strukturierter Form an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, welche die statistischen Auswertungen (Hochrechnungen) durchführte. Diese Ergebnisse gingen wieder zurück an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zur Erstellung der Einkommenstabellen für den Grünen Bericht.

Auch die Datensatzgenerierung für das INLB erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. So generierte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft die Datensätze und leitete sie an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

weiter. Diese speiste sie am EUROSTAT-Server ein und korrigierte sie, wenn die EUROSTAT bei Plausibilitätsprüfungen Fehler meldete. Bei systematischen Fehlern wurden in der Software der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft die erforderlichen Korrekturen durchgeführt und anschließend die INLB-Datensätze neu erstellt. Diese wurden dann wieder an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung weitergeleitet.

Im Rahmen von regelmäßigen Reformüberlegungen hielt das BMLFUW fest, dass die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft über die bisherigen Tätigkeiten hinaus künftig auch noch weitere Arbeiten bei der Erstellung des Grünen Berichts übernehmen könnte, die bisher der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übertragen waren (siehe TZ 18). Derartige Aufgaben waren bspw. die Erstellung der Einkommenstabellen für den Grünen Bericht nach den Vorgaben des BMLFUW und die Kommentierung der Einkommensergebnisse in Abstimmung mit dem BMLFUW. Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte demnach auch als Verbindungsstelle für das INLB eingerichtet werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht Reihe Bund 2013/4 betreffend die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass neben den zahlreichen Schnittstellen bei der Erstellung des Grünen Berichts auch wechselseitig abhängige Tätigkeiten der beteiligten Akteure aufeinander abgestimmt werden mussten. Da damit auch ein erhöhter Abstimmungsaufwand erforderlich war, bestand nach Ansicht des RH Optimierungspotenzial im Prozessablauf. So waren der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung Aufgaben übertragen, die auch von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft wahrgenommen werden könnten (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.). Eine weitergehende Verlagerung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte daher zu einer Reduzierung von Schnittstellen und des damit verbundenen Abstimmungsaufwands führen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.) in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zu prüfen und ein externes Unternehmen (oder die Bundesanstalt Statistik Österreich, siehe TZ 19) künftig nur mehr mit jenen Aufgaben zu beauftragen, die vom BMLFUW oder der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft nicht zweckmäßiger wahrgenommen werden können.

Erstellung des Grünen Berichts

5.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die weitergehende Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft auch die Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht sowie die Arbeiten im Rahmen des INLB umfassen. Aufgrund des derzeit noch bestehenden Vertrags mit einem externen Unternehmen sei vorgesehen, dass diese Arbeiten ab dem Jahr 2017 von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft übernommen werden.

Grüne Berichte der Bundesländer

6 Die Bundesländer erstellten auf Basis ihrer jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen eigene Grüne Berichte³⁶ mit länderspezifischen Schwerpunkten. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Intervalle der Berichtslegungen:

Tabelle 2: Grüne Berichte der Bundesländer				
Bundesland	Veröffentlichungsintervall			Anmerkungen
	jährlich	alle 2 Jahre	alle 3 Jahre	
Burgenland	X			
Kärnten	X			
Niederösterreich	X			
Oberösterreich			X	
Salzburg			X	
Steiermark				erstellt seit 2012 keinen eigenen Bericht ¹
Tirol		X		
Vorarlberg	X			
Wien		X		

¹ Die zuständige Abteilung des Landes Steiermark hatte die Öffentlichkeit im Wege des Internets über die wirtschaftliche, ökologische und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft zu informieren.

Quelle: RH

Das BMLFUW unterstützte die Länder bei der Erstellung ihrer Berichte durch die Bereitstellung von Daten zu den Förderungen bzw. Einkommenstabellen. Fünf Länder (Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol) ließen zusätzliche Ausarbeitungen bei der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft gegen Abgeltung durchführen (siehe TZ 16).

³⁶ als „Grüner Bericht“, „Landwirtschaftsbericht“ oder „Agrarbericht“ bezeichnet

Die Grünen Berichte der Bundesländer waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH.

Vergabe von externen Leistungen

Vergabe von Buchführungsarbeiten

Durchgeführte Vergabeverfahren

- 7.1** Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft konnte für die Zusammenstellung der Buchführungsergebnisse von mindestens 2.000 landwirtschaftlichen Betrieben³⁷ zum Zwecke der Erstellung des Grünen Berichts eine für die Belange der landwirtschaftlichen Buchführung hinreichend ausgestattete Institution beauftragen (siehe § 9 Abs. 4 LWG 1992). In Wahrnehmung dieser gesetzlichen Ermächtigung führte er regelmäßig alle vier Jahre ein offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich gemäß Bundesvergabegesetz durch.³⁸

Tabelle 3: Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht – Ausschreibungen 2002 bis 2014

Jahr der Ausschreibung	für die Grünen Berichte der Jahre	Anzahl der Bieter	beauftragte Gesamtsumme (bzw. pro Jahr) inkl. USt	Steigerung der Auftragssummen
			in Mio. EUR	in %
2002	2004 bis 2007 ¹	2 ²	10,81 (2,70)	–
2006	2008 bis 2011	1	11,64 (2,91)	7,7
2010	2012 bis 2015	1	12,43 (3,11)	6,8
2014	2016 bis 2017 ³	1	6,32 (3,16) ⁴	1,7

¹ Ausschreibung ursprünglich für zwei Grüne Berichte, Verlängerungsoption für zwei weitere wahrgenommen

² Ein Bieter wurde wegen verspäteter Angebotslegung nicht zugelassen.

³ mit Verlängerungsoption für ein Jahr (2018)

⁴ Durchschnittliche Beauftragungssumme pro Jahr; allerdings wurde ein Teil der Eventualpositionen für das zweite Beauftragungsjahr nicht beauftragt, sodass die Beauftragungssumme für den Grünen Bericht 2016 3.299.274 EUR und für den Grünen Bericht 2017 3.020.196 EUR beträgt. Weiters erfolgte eine Reduzierung der Betriebe im zweiten Jahr.

Quelle: RH

Aufgrund der spezifischen Ausschreibungsbedingungen (TZ 8, 9) gab nur die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung als einziges Unternehmen innerhalb der Zuschlagsfrist dieser Vergabe-

³⁷ Diese Anzahl wurde gesetzlich als ausreichend repräsentativ angesehen und war nach Möglichkeit nicht zu unterschreiten.

³⁸ siehe §§ 12 Abs. 1 Z 2, 25 Abs. 2 und 101 BVergG 2006

verfahren ein Angebot ab und erhielt den Zuschlag.³⁹ An dieser hielt die NÖ Landes-Landwirtschaftskammer über Beteiligungsgesellschaften mittelbar eine 50,55 %ige Beteiligung. Die verbleibenden Anteile befanden sich (mittelbar) im Eigentum der Landwirtschaftskammer Steiermark und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Bereits seit dem Jahr 1959 betraute der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung⁴⁰ mit den Buchführungsarbeiten im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts.⁴¹

Im September 2014 fand vor der Durchführung eines neuerlichen Vergabeverfahrens eine Besprechung zwischen der zuständigen Fachabteilung des BMLFUW und Vertretern der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zum Thema „Künftiger Werkvertrag mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft, Verlängerung oder Neuausschreibung 2015“ statt. Die Fachabteilung wies darauf hin, dass die derzeitige Budgetlage keine längerfristigen Zusagen erlaube. Das BMLFUW orientierte sich dennoch weitgehend am Vorschlag der Vertreter der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und konzipierte die Ausschreibung für zwei Jahre mit Verlängerungsoption für ein Jahr.⁴² Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war dieses Vergabeverfahren noch nicht abgeschlossen.

- 7.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMLFUW trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht keinen Wettbewerb erzielte, weil stets immer nur ein und dasselbe Wirtschaftstreuhandunternehmen als einziger zugelassener Bieter bei den Vergabeverfahren zum Zuge kam und diesen (oder einen ähnlichen) Auftrag bereits seit mehr als 55 Jahren erhielt. Ohne Wettbewerb war nach Ansicht des RH das mit einem Vergabeverfahren einhergehende Ziel nicht zu erreichen, eine möglichst wirtschaftliche und marktkonforme Lösung für beauftragte Leistungen zu erzielen. Das BMLFUW war somit vom Angebot (in der Höhe von rd. 12,4 Mio. EUR (Ausschreibung 2010)) des einzigen bietenden Unternehmens abhängig.

³⁹ Im Jahr 2002 langte ein zweites Angebot verspätet ein, was zum Ausscheiden dieses Bieters führte.

⁴⁰ bzw. eine Vorgängereinrichtung

⁴¹ Die für die Vergabeverfahren zuständige Fachabteilung (Abteilung II/1, Grundsatzabteilung Agrarpolitik und Datenmanagement) im BMLFUW hob demgemäß die jahrelange Zusammenarbeit mit dem Unternehmen, dessen großen Vorleistungen, das erfahrene Personal und eine eigens für die Erhebung entwickelte Software hervor.

⁴² Der Vorschlag lautete auf „Ausschreibung für zwei Jahre mit Verlängerungsoption für zwei Jahre“.

Vergabe von externen Leistungen

Der RH kritisierte, dass das BMLFUW dennoch keine erkennbaren Schritte gesetzt hatte, um die langjährige Abhängigkeit von dem einzigen anbietenden Unternehmen zu beenden. Bemühungen, einen Wettbewerb durch die Teilnahme weiterer Unternehmen an den Vergabeverfahren herzustellen, waren für den RH nicht erkennbar.

(2) Weiters hielt der RH fest, dass das Verhältnis zwischen dem BMLFUW und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund der jahrzehntelang gewachsenen Strukturen über ein gewöhnliches Auftraggeber–Auftragnehmer–Verhältnis hinausging. Er kritisierte dabei insbesondere die Beziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im September 2014 zur Frage der Neuausschreibung insbesondere auch im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot im Vergaberecht. Er wies kritisch darauf hin, dass die Klärung des zur Verfügung stehenden Budgets, die Wahl des Auftragsverfahrens und sämtliche Auftragsbedingungen interne Sache des Auftraggebers sind.

- 7.3** *(1) Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht immer nach den gesetzlichen Vorgaben der jeweils geltenden EU-Richtlinien sowie den darauf aufbauenden Bestimmungen des Bundesvergaberechts europaweit ausgeschrieben worden seien. Es hätten sich immer wieder mehrere Unternehmen für diese Tätigkeit interessiert bzw. seien die Ausschreibungsunterlagen an verschiedene interessierte Unternehmen weitergegeben worden. Letztlich habe es aber aufgrund der komplexen und über das gesamte österreichische Bundesgebiet zu erfüllenden Aufgaben meist nur ein Anbot gegeben. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen sei immer das gleiche Unternehmen Bestbieter gewesen.*

Aufgrund des umfassenden Auftrags, der sich von der Erhebung der Daten bei den landwirtschaftlichen Betrieben bis hin zur Erstellung der Auswertungen und der Kommentierung für den Grünen Bericht spanne, sei es für Mitbewerber schwierig gewesen, ein Anbot zu erstellen bzw. den Auftrag entsprechend den Ausschreibungsunterlagen abzuwickeln. Das BMLFUW gehe aber davon aus, dass sich bei Verlagerung wesentlicher Arbeiten, insbesondere wenn die Auswertung und Kommentierung von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft durchgeführt werde, auch andere Unternehmen an einer künftigen Ausschreibung beteiligen und letztendlich die Möglichkeit bestehe, dass auch andere Unternehmen den Zuschlag erhalten würden.

(2) Betreffend die Ausschreibung im Jahr 2014 führte das BMLFUW aus, dass ein Verlängerungsjahr des bestehenden Vertrags angedacht worden sei und zu diesem Zweck ein Einvernehmen mit dem Auftrag-

nehmer herzustellen gewesen wäre. Nachdem zu diesem Zeitpunkt im Ressort bereits konkrete Pläne für die Übernahme von Aufgaben durch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft existiert hätten, hätte ein Verlängerungsjahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 mit einer darauf folgenden Aufgabenübertragung an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft auch eine Verwaltungvereinfachung für das Ressort bedeutet. Da aber ein Verlängerungsjahr vergaberechtlich im Hinblick auf § 30 Abs. 2 Z 5 lit. e BVergG 2006 nicht möglich gewesen sei, sei eine Ausschreibung des gesamten Auftrags für zwei Jahre durchgeführt worden.

7.4 (1) Dem Argument des BMLFUW, die Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht nach den gesetzlichen Vorgaben ausgeschrieben zu haben, hielt der RH entgegen, dass das BMLFUW einen Wettbewerb nicht gefördert bzw. ermöglicht hatte; dies

- durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren und die dadurch verspäteten Zuschlagsentscheidungen,
- durch das Fehlen eines detaillierten Zeitplans zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis,
- durch das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals und
- durch das Absehen von einer gebietsweisen Ausschreibung (in Losen) (siehe TZ 8).

(2) Weiters entgegnete der RH dem BMLFUW, dass es die Zulässigkeit einer Verlängerungsmöglichkeit des Vertrags mit der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung um ein weiteres Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 intern rechtzeitig vergaberechtlich hätte klären müssen, bevor es mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft zu dieser Frage in Verhandlung trat. Der RH verblieb auch bei seiner Kritik, dass die Klärung des zur Verfügung stehenden Budgets, die Wahl des Auftragsverfahrens und sämtliche Auftragsbedingungen interne Sache des Auftraggebers und nicht mit (potenziellen) Auftragnehmern zu erörtern sind.

Vergabe von externen Leistungen

Vergabezeitpunkt, Ausschreibungsbedingungen und formale Abwicklung

- 8.1** (1) Das BMLFUW führte die Verfahren zur Vergabe der Buchführungsarbeiten (EU-weite Ausschreibung)⁴³ stets im letzten Jahr einer noch laufenden Ausschreibungsperiode (die meistens vier Jahre dauerte) durch. So wurde bspw. der Grüne Bericht des Jahres 2008, der über die Buchführungsergebnisse des Kalenderjahres 2007 berichtete, auf Basis der Ausschreibung des Jahres 2006 beauftragt.

Im Rahmen der in den Jahren 2006 und 2010 durchgeführten Vergabeverfahren erteilte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft den Zuschlag an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jeweils im Dezember der Jahre 2006 und 2010. Beim Vergabeverfahren 2014 erfolgte die Zuschlagsentscheidung erst im März 2015.

Für die Einkommensermittlung bei den rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben hatte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jedoch bereits ab Juli der Jahre 2006, 2010 und 2014 Vorbereitungsarbeiten zu leisten.⁴⁴ Dadurch erbrachte sie in diesen Jahren die Leistungen bis zur Unterzeichnung des neuen Werkvertrags im Dezember bzw. März des Folgejahres ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis eines rechtmäßig durchgeführten Vergabeverfahrens. Die Datenerfassung und laufende Kontrolle der Daten bei den landwirtschaftlichen Betrieben begannen jeweils im Jänner des Folgejahres.⁴⁵

In den Vergabeverfahren 2006 und 2014 waren auch Variantenangebote (Buchführungsarbeiten für 2.000 bzw. für 1.800 Betriebe anstatt für 2.200 Betriebe) zu legen, das BMLFUW verwarf diese jedoch im Jahr 2006 wegen zu geringer Einsparungen.⁴⁶

(2) Durch den späten Vergabezeitpunkt war es potenziellen Mitbietern nicht möglich, rechtzeitig qualifiziertes Personal anzuwerben und einzuschulen sowie eine für die Betreuung der Betriebe und Auswer-

⁴³ offene Verfahren im Oberschwellenbereich: Ausschreibungsbekanntmachung im Amtlichen Lieferanzeiger und in der Wiener Zeitung, Zuschlagsfrist zwischen drei und sechs Monaten

⁴⁴ durch Ergänzung des Testbetriebsnetzes und Erstellung von Unterlagen für die Landwirtschaftskammern zur Neuanwerbung von Betrieben, die im Dezember dieser Jahre einzuschulen waren

⁴⁵ II. Umfang des Leistungsvertrags – Datenbeschaffung; zum zeitlichen Rahmen siehe die Methodenbeschreibung „Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“

⁴⁶ Für die Datenerhebung und Auswertung von 2.000 Betrieben anstatt von 2.200 Betrieben (- 10 %) ließ sich beim Preis laut Angebot der Wirtschaftstreuhandgesellschaft im Jahr 2006 nur eine Einsparung von rd. 3 % erzielen.

tung der Ergebnisse notwendige Software zu entwickeln. Im Jahr 2010 erhielten vier und im Jahr 2014 zehn weitere Unternehmen die Ausschreibungsunterlagen auf Anfrage, legten jedoch anschließend kein Angebot. Der RH hatte bereits im Jahr 2002 im Rahmen einer Begleitprüfung des Europäischen Rechnungshofes auf die Notwendigkeit einer möglichst frühzeitigen Ausschreibung hingewiesen.

(3) Das BMLFUW formulierte die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis⁴⁷ teilweise nicht konkret. So fehlte ein detaillierter Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen, der auch die Zusammenarbeit mit den anderen Schnittstellen wie BMLFUW, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Landwirtschaftskammern ausreichend darstellte. Dies betraf bspw. die Errechnung der Betriebsgewichte⁴⁸ und die Hochrechnung, die Ergänzung der Testbetriebsnetze und die Werbung neuer Betriebe. Der Mangel an diesen Informationen bildete daher ein zusätzliches Erschwernis für potenzielle Mitbieter zur Teilnahme an den Ausschreibungen, weil sie den mit den Positionen verbundenen Aufwand nur schwer abschätzen konnten.

(4) Seit der Ausschreibung im Jahr 2006 hatten alle Bieter das gesamte, für die Leistungen herangezogene akademische und nichtakademische Fachpersonal namentlich mit Ausbildung sowie alle sonstigen Mitarbeiter nach Personenjahren nach dem Leistungsverzeichnis⁴⁹ verpflichtend anzugeben.

(5) In Bezug auf die formale Abwicklung der Ausschreibungsverfahren fehlten im BMLFUW in den Jahren 2006 und 2010 eine Dokumentation der Festlegung der Mitglieder der Angebotsöffnungskommission, das Angebotsöffnungsprotokoll 2006 und die formelle, wirtschaftliche und technische Angebotsprüfung der Jahre 2006 und 2010. Bei den Zuschlagskriterien waren der Preis mit 40 %, die Projektorganisation und Projektplanung mit 30 %, die Erfahrung der Mitarbeiter mit 20 % und die Qualität der Angebotslegung mit 10 % bewertet. Bei der Bestbieterermittlung war nicht festgelegt worden, nach welchen Gesichtspunkten eine kommissionelle Bewertung der nicht preislichen Kriterien vorzunehmen wäre (bspw. Beurteilungsaspekte, Fragelisten, zu vergebende Punkte etc.).

⁴⁷ II. Umfang des Leistungsvertrags

⁴⁸ Gewichtung der Betriebe in den einzelnen Schichten auf Basis der in der Schicht vertretenen Anzahl an Testbetrieben im Vergleich zur Grundgesamtheit in dieser Schicht

⁴⁹ II. Umfang des Leistungsvertrags Punkt 1. Datenbeschaffung für den Grünen Bericht

Vergabe von externen Leistungen

8.2 Bei den in den Jahren 2006, 2010 und 2014 durchgeführten Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht kritisierte der RH insbesondere folgende Mängel:

- die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren und die dadurch verspäteten Zuschlagsentscheidungen: An den Ausschreibungen interessierte Unternehmen hätten ausreichend Vorlaufzeit benötigt, um Fachpersonal auszubilden und EDV-Lösungen zu entwickeln. Der späte Zeitpunkt des Abschlusses der Vergabeverfahren war nach Ansicht des RH ein wesentlicher Grund für potenzielle Mitbewerber, nicht an diesen Vergabeverfahren teilzunehmen. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachte bei der Erstellung der Grünen Berichte 2008, 2012 und 2016 durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren rund ein halbes Jahr ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis einer verpflichtend durchzuführenden Ausschreibung Leistungen für das BMLFUW;
- das Fehlen eines detaillierten Zeitplans zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis;
- das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter: Dieses stellte ein weiteres Ausschreibungshindernis zur Herstellung eines Wettbewerbs dar, weil diese Bedingung von potenziellen Mitbieterern ohne Aufbau eines entsprechenden Mitarbeiterstocks nicht erfüllt werden konnte. Die Versuche, Kosten über eine Reduzierung der teilnehmenden Betriebe in den Vergabeverfahren einzusparen, waren auch aufgrund des fehlenden Wettbewerbs erfolglos;
- die fehlende Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots;
- die bei der Bestbieterermittlung bestehende Gefahr einer willkürlichen kommissionellen Bewertung der Zuschlagskriterien (mit Ausnahme des Preises) mangels Regelung der für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte.

Der RH kritisierte, dass aufgrund der aufgezeigten Mängel kein Wettbewerb zustande kam und das BMLFUW somit dem im BVergG verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nachkam.

Im Hinblick auf allfällige künftige Vergabeverfahren empfahl der RH dem BMLFUW,

- die Vergabeverfahren bereits im ersten Quartal vor Durchführung der Vorarbeiten (wie der Werbung neuer Betriebe) abzuschließen, um potenziellen Mitbieter die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig entsprechende Strukturen aufzubauen und eine vertragslose und vergebegesetzwidrige Situation zu vermeiden;
- bei allfälligen künftigen Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis mit einem detaillierten Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungen mit den beteiligten Institutionen zu versehen, um potenziellen Mitbieter die Teilnahme an der Ausschreibung zu erleichtern;
- bei derartigen Vergaben das Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals künftig nicht mehr in das Leistungsverzeichnis aufzunehmen;
- künftig bei Vergabeverfahren auch die Formalerfordernisse betreffend Dokumentation zu beachten sowie
- die für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte künftig in nachvollziehbarer Weise zu regeln.

Abschließend empfahl der RH dem BMLFUW, vor künftigen Neuausschreibungen der Buchführungsarbeiten die Bundesanstalt Statistik Österreich zu befassen (siehe TZ 19).

8.3 *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass es durch die Reorganisation im ersten Halbjahr 2014 (Einsparung von zwei Sektionen und zehn Abteilungen) zu Verzögerungen bei den Vorbereitungen für die Ausschreibung gekommen sei. Eine Verlängerung des Vertrags um ein Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 wäre ursprünglich als eine realistische Variante angesehen worden.*

Der Werkvertrag für die Erstellung der Grünen Berichte 2012, 2013, 2014 und 2015 sei im Dezember 2010 abgeschlossen worden. Damit sei die Betreuung der Buchführungsarbeiten für das Buchhaltungsjahr 2011, dessen Daten Eingang im Grünen Bericht 2012 gefunden hätten, bereits vertraglich geklärt gewesen. Für allfällige Vorarbeiten der Neuwerbung von Buchführungsbetrieben habe das BMLFUW keinen Auftrag erteilt, auch habe es dafür im Falle einer Nichtbeauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft keine Bezahlung gegeben. Dasselbe gelte

Vergabe von externen Leistungen

auch für allfällige Vorarbeiten zur Neuwerbung von Buchführungsbetrieben für die Erstellung des Grünen Berichts 2008.

Die Verpflichtung der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter sei nach Ansicht des BMLFUW jedenfalls vergaberechtskonform, denn nur durch diese Vorgangsweise sei eine nachvollziehbare Bewertung der Angebote im Hinblick auf das Zuschlagskriterium „Qualität“ der Leistungserbringung bei derartigen Dienstleistungsaufträgen gewährleistet.

- 8.4** Der RH entgegnete, dass die Reorganisation im BMLFUW die Verzögerungen bei der Einleitung und dem Abschluss der Vergabeverfahren nicht rechtfertigte. Wie der RH aufgezeigt hatte, führte das BMLFUW auch die vorangegangenen Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten (2006 und 2010) verspätet durch. Die Zulässigkeit einer Verlängerungsmöglichkeit des Vertrags um ein weiteres Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 wäre rechtzeitig vergaberechtlich zu klären gewesen.

Weiters verblieb der RH bei seiner Kritik, dass das Wirtschaftstreuhandunternehmen Vorarbeiten ab dem Juli der Jahre 2006, 2010 und 2014 bis zur Unterzeichnung der jeweiligen neuen Werkverträge im Dezember bzw. März der Folgejahre ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis eines rechtmäßig durchgeführten Vergabeverfahrens erbrachte. Die Heranziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zu den Vorarbeiten widersprach der vergaberechtlichen Gleichbehandlungspflicht der Bieter. Im Hinblick auf die Vergütung der Vorarbeiten war zudem der Einwand einer konkludenten Beauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft durch das BMLFUW nicht von der Hand zu weisen. Diese Vorarbeiten waren immerhin prozessmäßig in der Methodenbeschreibung des BMLFUW festgelegt worden (siehe Abbildung 3).

Zu der Verpflichtung der namentlichen Nennung des gesamten Fachpersonals ergänzte der RH, dass dies für ihn den Eindruck verstärkte, wonach wenig Interesse bestand, einen echten Wettbewerb zu ermöglichen: In Verbindung mit der nicht rechtzeitigen Ausschreibung war es für einen potenziellen Interessenten oder Mitbieter äußerst schwierig, einen entsprechend qualifizierten Mitarbeiterstock aufzubauen oder fachkundige Leiharbeitskräfte oder Subunternehmer anzuwerben. Nach Ansicht des RH wären zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung bspw. auch die namentliche Nennung und der Nachweis der fachlichen Qualifikation des Schlüsselpersonals ausreichend. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht, wonach die Verpflichtung zur namentlichen Nennung des gesamten zum Einsatz kommenden Fachpersonals und dessen Qualifikationsstands einen Wettbewerb im Rahmen des Vergabeverfahrens behinderte.

Ausschreibungspositionen

9.1 (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vergab an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im Rahmen dieser Vergabeverfahren nicht nur unmittelbar auf § 9 LWG 1992 gestützte Leistungen, sogenannte „Kernleistungen“ für die Erstellung der Grünen Berichte, sondern auch weitere „Zusatzleistungen“, die zwar mit der Erstellung des Grünen Berichts in Zusammenhang standen, jedoch nicht im § 9 LWG 1992 begründet waren. Unter anderem waren auch Buchführungsdaten von mindestens 2.000 Betrieben für die Bildung eines „Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen“ (INLB) gemäß der Verordnung des Rates der Europäischen Union Nr. 1217/2009⁵⁰ bereitzustellen. Folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die in der Ausschreibung 2010 enthaltenen Leistungspositionen:

Tabelle 4: Auftragsvergabe von Buchführungsarbeiten für die Grünen Berichte 2012 bis 2015 (Ausschreibung 2010)

	Auftragsentgelt für vier Jahre inkl. USt	Auftragsentgelt pro Jahr inkl. USt	Anteil am Gesamtauftrag
	in EUR		in %
Kernleistungen¹:			
Datenbeschaffung von 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben	9.952.200	2.488.050	80,1
Aufbereitung der Hauptabschlüsse ²	1.552.320	388.080	12,5
Kommentierung des Kapitels „Einkommenssituation“	40.320	10.080	0,3
Summe Kernleistungen	11.544.840	2.886.210	92,9
Zusatzleistungen³:			
Notwendige Mitarbeit in den Gremien	88.320	22.080	0,7
Arbeiten im Rahmen des INLB	319.200	79.800	2,6
Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse“	43.440	10.860	0,4
Datenerhebung in 110 Forstbetrieben	151.440	37.860	1,2
Agrarindex (Paritätsspiegel)	227.040	56.760	1,8
Auszahlung der Buchführungsprämien	57.720	14.430	0,5
Summe Zusatzleistungen	887.160	221.790	7,1
Gesamtauftragsentgelt	12.432.000	3.108.000	100,0

¹ Positionen gemäß § 9 LWG 1992

² Aufbau eines elektronischen Datenbestands, der gewichtete Auswertungen ermöglicht

³ Positionen, die nicht von § 9 LWG 1992 umfasst waren

Quellen: BMLFUW; RH

⁵⁰ Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates vom 30. November 2009 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen und über die Einkommenslage und betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der Europäischen Gemeinschaft

Vergabe von externen Leistungen

Die vom BMLFUW bei der Ausschreibung im Jahr 2010 vergebenen Leistungen entsprachen – ebenso wie die Ausschreibungsbedingungen – beinahe vollständig jenen der Ausschreibungen⁵¹ in den Jahren 2002, 2006 und 2014. Das vom BMLFUW bei allen Ausschreibungen vorgegebene Leistungsverzeichnis verlangte für die einzelnen Ausschreibungspositionen (Leistungen) weder eine Kalkulation der aufzuwendenden Stunden, der Stundensätze der Experten einschließlich einer Aufgliederung nach Teilbereichen einer Leistung (bspw. Datenbeschaffung, Werbung von Testbetrieben, Erstellung der Jahresabschlüsse etc.) noch der anfallenden Reisekosten⁵². Dadurch war es der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung möglich, die Leistungen nach den einzelnen Ausschreibungspositionen stets als fixe Pauschalvergütung anzubieten. Ebenso forderte das BMLFUW im Werkvertrag keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und der entstandenen Reisekosten.

(2) Der Werkvertrag enthielt für die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung die Verpflichtung, aus den gesammelten Daten der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe Jahresabschlüsse zu erstellen und diese den Betrieben kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Die Erstellung dieser betriebswirtschaftlichen Jahresabschlüsse war keine gesetzlich definierte Aufgabe im Sinne des § 9 LWG 1992, sondern sollte den Landwirten einen Anreiz zur Teilnahme bieten.

Die Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“ durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung war eine spezifische Zusammenstellung aller Einkommensergebnisse, die vor allem von den Landwirtschaftskammern für die Beratung der landwirtschaftlichen Betriebe sowie für wissenschaftliche Auswertungen genutzt wurde. Der Textteil der Broschüre wurde vom Grünen Bericht übernommen, die Tabellen waren auch als Excel-Dokument auf der Homepage des Grünen Berichts verfügbar. Die Publikation war nicht vom gesetzlichen Auftrag des § 9 LWG 1992 gedeckt und stellte eine Zusatzleistung dar.

⁵¹ Bei der Ausschreibung 2002 wurden – im Gegensatz zu den Vergaben 2006, 2010 und 2014 – noch die Markt- und Preisberichterstattung (Pauschalvergütung in der Höhe von 130.000 EUR) sowie der Weinbaubericht und der Gartenbaubericht (im Rahmen der Erstellung von Publikationen, in der Höhe von 30.000 EUR) beauftragt.

⁵² Mit Ausnahme der Arbeiten im Rahmen des INLB – hier waren auch die Reisekosten anzugeben.

Dem Leistungsverzeichnis zur Ausschreibungsposition „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ zufolge war die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung verpflichtet, aufbereitete Daten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zur Durchführung der Hochrechnung zur Verfügung zu stellen. Dennoch führte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft eigene Gewichtungen der generierten Daten durch, um zu genaueren Ergebnissen zu gelangen und verwendete die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufbereiteten Daten nur zu Kontrolle. Auch die diesbezüglichen Tabellen für den Grünen Bericht erstellte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft selbst.

Bei der Ausschreibungsposition „Notwendige Mitarbeit in den Gremien“ (Zusatzleistung) fehlte eine Konkretisierung, in welchen Gremien eine Mitarbeit zu erfolgen hatte. Auf Nachfrage des RH nannte das BMLFUW die § 7-Kommission, den Nationalen Ausschuss des INLB und weitere Arbeitsgruppen (bspw. zur Preisstatistik). Mit dem Verweis auf den schwankenden Umfang der in den einzelnen Jahren anfallenden Arbeiten konnte der zeitliche Aufwand der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung nach Angaben des BMLFUW nicht abgeschätzt werden. Gemäß einer Auswertung des RH umfasste der Stundenaufwand für die § 7-Kommission und den Nationalen Ausschuss für den überprüften Zeitraum insgesamt rd. zwölf Stunden pro Jahr.⁵³

Schließlich war die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung auch mit der Auszahlung der Buchführungsprämien⁵⁴ (siehe TZ 14) in der Höhe zwischen 70 EUR und 110 EUR an die landwirtschaftlichen Betriebe für deren Teilnahme beauftragt und erhielt dafür ebenfalls eine Vergütung (Zusatzleistung).

- 9.2 (1) Der RH kritisierte, dass es dem BMLFUW mangels der Vorgabe einer Kalkulationsverpflichtung in den Ausschreibungsbedingungen (Leistungsverzeichnis) und ohne Leistungsnachweis nicht möglich war zu überprüfen, ob die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachten Leistungen in wirtschaftlicher Hinsicht zu einem am Markt üblichen Preis angeboten wurden. Er empfahl daher, künftig in den Ausschreibungsunterlagen und in einem abzuschließenden Werkvertrag eine genaue Kalkulation (Stunden, Stundensätze, Reisekosten) inklusive einer Abrechnung der erbrachten Leistungen von den Bietern bzw. vom Auftragnehmer einzufordern.

⁵³ für die § 7-Kommission durchschnittlich elf Stunden pro Jahr und für den Nationalen Ausschuss durchschnittlich eine Stunde pro Jahr

⁵⁴ sogenannte „Anerkennungsprämien“, die jährlich zwischen rd. 240.000 EUR und rd. 250.000 EUR ausmachten (siehe Tabelle 7)

Vergabe von externen Leistungen

(2) Der RH wies kritisch auf die zahlreichen beauftragten Zusatzleistungen ohne gesetzliche Grundlage im § 9 LWG 1992 hin und empfahl eine Kosten-Nutzen-Analyse im Hinblick darauf durchzuführen, ob diese Positionen zweckmäßigerweise überhaupt weiterhin beauftragt werden sollten. Weiters empfahl der RH, nicht gesetzlich erforderliche Leistungen (z.B. die Erstellung der Publikation Buchführungsergebnisse) einzusparen bzw. eine Verlagerung von Leistungen in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zu überlegen (siehe TZ 5). Ebenso empfahl der RH, Maßnahmen zu setzen, um einen Wettbewerb zu erzielen und den Bieterkreis zu erweitern. Im Falle der Trennung von Datenbeschaffung und sonstigen Leistungen des Werkvertrags könnte die Erhebung der Einkommensdaten auch gebietsweise (in Losen) ausgeschrieben werden.

Im Zusammenhang mit der Auszahlung von Buchführungsprämien sowie der Erstellung der Jahresabschlüsse für die teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe sollte auch eine Abkehr von der Freiwilligkeit hin zu einer verpflichtenden Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe in Betracht gezogen werden, die allerdings einer gesetzlichen Änderung in § 9 Abs. 4 LWG 1992 bedürfte (siehe TZ 15). Neben der Einsparung der entsprechenden Kosten für die Buchführungsprämien, deren Auszahlung und der Erstellung der Jahresabschlüsse für die Betriebe könnte nach Einschätzung des RH auch der Aufwand für die Werbung neuer Betriebe beträchtlich reduziert werden.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Arbeiten bisher immer zur Zufriedenheit des Auftraggebers preisangemessen abgewickelt worden. Es werde geprüft, ob und inwieweit künftig aus vergaberechtlicher Sicht die Möglichkeit bestehe, von den Bietern eine Vorlage der Kalkulationsverpflichtung zu verlangen. Mangels weiterer Angebote bei den bisherigen Vergabeverfahren sei es für das BMLFUW aus vergaberechtlicher Sicht nicht möglich gewesen, im Rahmen einer „vertieften“ Angebotsprüfung gemäß § 129 Abs. 1 Z 3 BVergG 2006 die Vorlage der Preiskalkulation zu verlangen.*

Die Umsetzung der Empfehlung einer weitergehenden Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei im Gange. Dabei sei auch die Trennung der Datenbeschaffung von den sonstigen Leistungen des Werkvertrags vorgesehen. Aus einer dem RH vorgelegten Kalkulation sei ersichtlich, dass die Auszahlung von Buchführungsprämien über das externe Unternehmen wesentlich kostengünstiger erfolge als durch das BMLFUW selbst.

9.4 Der RH entgegnete, dass die Zufriedenheit mit der Leistungserbringung durch den Auftragnehmer allein keinen Maßstab für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Beschaffung der Leistungen darstellt. Er wies auf die vom BMLFUW bisher nicht genutzte Möglichkeit hin, die Preisgestaltung des Auftragnehmers durch eigene Preisüberlegungen (Kalkulationen) im Rahmen einer einfachen (nicht vertieften) Angebotsprüfung zu überprüfen und zu plausibilisieren (siehe TZ 10).

Zudem teilte der RH nicht die Ansicht des BMLFUW, wonach aufgrund eines einzigen Bieters (Angebots) eine vertiefte Prüfung des Angebots des Wirtschaftstreuhandunternehmens nicht möglich gewesen wäre: Bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise gemäß § 125 Abs. 1 bis 3 BVergG 2006 war von vergleichbaren Erfahrungswerten, von sonst vorliegenden Unterlagen und von den jeweils relevanten Marktverhältnissen auszugehen. Der Auftraggeber musste die Aufklärung über die Positionen des Angebotes u.a. dann verlangen und vertieft prüfen, wenn nach dieser Angemessenheitsprüfung begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestanden.

Weiters war es einem Auftraggeber auch nicht verwehrt, – losgelöst von den verpflichtenden Fällen einer vertieften Angebotsprüfung – eine solche im Rahmen der privatwirtschaftlichen Durchführung des Vergabeverfahrens vorzunehmen⁵⁵.

Da objektiv betrachtet ein Zweifel an der Preisangemessenheit der angebotenen Leistungen – insbesondere der Datenbeschaffung – bestanden hatte (kein Wettbewerb, hohe durchschnittliche Personalkosten, keine Preisreduzierung aufgrund von Synergien; siehe auch TZ 10), hätte das BMLFUW eine solche vertiefte Angebotsprüfung durchführen und diese hinsichtlich sämtlicher überprüfter Preise entsprechend detailliert dokumentieren müssen. Im Rahmen dessen wären die kalkulatorischen Grundlagen vom Wirtschaftstreuhandunternehmen darzulegen und deren Preisangemessenheit vom BMLFUW zu hinterfragen gewesen.

Betreffend die Auszahlung der Buchführungsprämien verwies der RH auf seine Ausführungen zu TZ 15 (Kosten des Anreizsystems). In diesem Zusammenhang betonte er erneut, dass diese Kosten durch ein Abgehen von der Freiwilligkeit hin zu einer verpflichtenden Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe eingespart werden könnten.

⁵⁵ siehe Heid/Preslmayr, Handbuch Vergaberecht⁴, S. 577 ff

Vergabe von externen Leistungen

Höhe der Pauschalvergütung

- 10.1** Die auf Basis der Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten vereinbarte Pauschalvergütung erhöhte sich zwischen den Ausschreibungen 2002 und 2006 um 7,7 % und zwischen den Ausschreibungen 2006 und 2010 um 6,8 % (siehe Tabelle 3). Bei einem von den Leistungspositionen im Wesentlichen unveränderten Leistungsumfang begründete das BMLFUW den Anstieg der Pauschalvergütung mit der Valorisierung der Personalkosten beim Auftragnehmer. Zu erwartende Einsparungen beim Auftragnehmer – bspw. durch eine zunehmende Automatisierung der Plausibilitätsprüfung bei der „Datenerfassung“ und bei der „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ und aufgrund von Lernkurveneffekten – führten nicht zu einer niedrigeren Pauschalvergütung.

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung legte auf Grundlage des Leistungsverzeichnisses im Jahr 2010 eine Liste von 49 facheinschlägigen Mitarbeitern⁵⁶ und ihres jeweiligen Einsatzgebiets bei der Leistungserbringung vor. Demnach waren die nach ihrem Anteil an der Pauschalvergütung gemessenen größten Leistungspositionen „Datenbeschaffung“ (rd. 80 %) und „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ (rd. 13 %) auch besonders personalintensiv. Das BMLFUW kannte den genauen Aufwand für diese Tätigkeiten mangels Offenlegung der Kalkulationsgrundlagen bzw. einer leistungsbezogenen Abrechnung (siehe TZ 9) nicht. Gemäß verschiedener Unterlagen ging die zuständige Fachabteilung im BMLFUW von einem Personaleinsatz zwischen 30 und 35 Mitarbeitern (teilweise in Teilzeit) bei der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aus.

Nach einer Berechnung des RH würden sich – selbst unter Annahme einer Vollauslastung aller angeführten Mitarbeiter – ausgehend von einem Auftragswert von rd. 11,5 Mio. EUR⁵⁷ für den Vertragszeitraum durchschnittliche Personalkosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR ergeben.⁵⁸ Tatsächlich erfassten die teilnehmenden Betriebe die Einkommensdaten großteils selbst in einer dafür zur Verfügung gestellten Software; die Mitarbeiter der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung klärten Zweifelsfragen über eine Hotline sowie im Zuge einer einmal jährlich stattfindenden, in der Regel nicht mehr als eintägigen Betreuung der

⁵⁶ mit HAK-, AHS-, HAS-, HLBLA- und Lehrberufsabschluss sowie fünf Akademikern

⁵⁷ für die beiden Leistungspositionen „Datenbeschaffung“ und „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“

⁵⁸ bei Aufteilung des gesamten Auftragswerts auf die Personalkosten ohne Abzug etwaiger Sachkosten (bspw. für Hard- und Software)

Betriebe vor Ort. Nur für die neu einzuschulenden Betriebe entstand beim Auftragnehmer ein erhöhter Betreuungsaufwand.

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

In diesem Zusammenhang kritisierte der RH die 6,8 %ige bis 7,7 %ige Steigerung der Pauschalvergütung bei (fast gleichem) Leistungsumfang zwischen den Ausschreibungen, da die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei der Berechnung der Pauschale offenbar nur die Personalkostensteigerungen, nicht jedoch mögliche Einsparungen durch einen vermehrten EDV-Einsatz und durch Lernkurveneffekte berücksichtigte.

Somit war der kalkulierte Personalaufwand für die Datenerhebung für den RH nicht plausibilisierbar und stand nicht in Relation zu dem Leistungserfordernis. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 9 und TZ 17, wonach das BMLFUW eine Plausibilisierung der Leistungen anhand von detaillierteren Nachweisen vornehmen sollte.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe sich aufgrund der sehr spezifizierten Tätigkeiten im Rahmen der Erstellung des Grünen Berichts sowie mangels weiterer Anbieter eine quasi Monopolstellung durch ein externes Unternehmen ergeben. Ein Vergleich mit anderen Unternehmen sei daher nicht möglich. Die Kostensteigerungen seien zum größten Teil durch die Steigerungen der Preisindices begründet.*
- 10.4** Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass es mehrere – bisher nicht genutzte – Alternativen zur wiederholten Betrauung ein und desselben Wirtschaftstreuhandunternehmens gegeben hatte, um die Abhängigkeit des BMLFUW von der Monopolstellung dieses Unternehmens zu verringern oder zu beenden: Dazu zählten die Auslagerung von Teilen der Tätigkeiten in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die Betrauung der Bundesanstalt Statistik Österreich, die Herstellung eines echten Wettbewerbs durch gebietsweise Ausschreibung der Datenerhebung

Vergabe von externen Leistungen

zur Erweiterung des Bieterkreises oder die rechtzeitige Ausschreibung der Leistungen (siehe TZ 5, 8, 9, 18 und 19).

Hinsichtlich eines nicht möglichen Vergleichs mit anderen Unternehmen wies der RH das BMLFUW auf andere bisher ungenutzte Möglichkeiten zur Überprüfung der Preisgestaltung des Auftragnehmers hin, wie eigene Preisüberlegungen (Kalkulationen) des BMLFUW oder die Darlegung der kalkulatorischen Grundlagen durch den Auftragnehmer im Rahmen einer einfachen oder vertieften Angebotsprüfung (siehe TZ 9).

Vergabe von Druck- und Grafikleistungen

11.1 Das BMLFUW vergab jährlich einen Druckauftrag zur Ausfertigung des Grünen Berichts mit Auflagezahlen zwischen 3.200 (2010) und 2.500 Stück (2014). Im Jahr 2005 führte das BMLFUW letztmalig ein förmliches Verfahren zur Vergabe des Druckauftrags im Wege eines nicht offenen Verfahrens mit vorheriger Bekanntmachung durch. Seither beauftragte es das gleiche Unternehmen jährlich im Wege der Direktvergabe.

Tabelle 5: Kosten für den Druck und den Versand des Grünen Berichts sowie aufgelegte Stückzahl

	Auflage	Druckkosten	Druckkosten pro Stück	Veränderung Druckkosten pro Stück zum Vorjahr	Versandkosten ¹	Gesamtkosten
	in Stück	in EUR	in EUR	in %	in EUR	in EUR
2010	3.200	23.602	7,38	–	3.440	27.842
2011	3.000	23.138	7,71	4,6	3.440	26.578
2012	3.000	25.177	8,39	8,8	3.955	29.131
2013	2.500	21.782	8,71	3,8	1.950	23.732
2014	2.500	24.723	9,89	13,5	1.900	26.623

¹ Ab 2013 wurden die Druckexemplare nicht mehr über die beauftragte Druckerei, sondern über die Poststelle des BMLFUW versendet und über eine Postscheckkarte verrechnet; die angeführten Kosten basieren auf Angaben des BMLFUW gemäß der internen Verrechnung.

Quelle: RH

Das BMLFUW holte seit dem Jahr 2005 weder Vergleichsangebote ein noch überprüfte es die Preisangemessenheit der Druckaufträge auf andere Weise (etwa in Form von Preislisten oder unverbindlichen Auskünften bei Fachleuten oder alternativen Anbietern). Das BMLFUW erachtete die Preisangemessenheit unter Hinweis auf das konstante Niveau der Angebote und die stabile Preislage als gegeben. Dennoch stiegen die Druckkosten bspw. vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 um

rd. 14 % bei gleicher Auflagenstärke.⁵⁹ Auch die Druckkosten pro Stück erhöhten sich von 7,38 EUR (2010) auf 9,89 EUR (2014) bzw. um rd. 34 %.

Das BMLFUW beauftragte bis einschließlich 2012 das Druckereiunternehmen auch mit dem Versand der gedruckten Exemplare, ab dem Jahr 2013 führte es den Versand über die eigene Poststelle durch. Dies führte zu einer Reduktion der Versandkosten.

Mit der grafischen und typografischen Neugestaltung des Grünen Berichts im Jahr 2009 beauftragte das BMLFUW ein Grafikerunternehmen für eine Auftragssumme von 3.360 EUR (inkl. USt). Das BMLFUW holte nach eigenen Angaben ein weiteres Angebot ein; eine diesbezügliche Dokumentation lag nicht vor.

- 11.2** Der RH bemängelte, dass das BMLFUW seit dem Jahr 2005 das gleiche Unternehmen mit dem Druck des Grünen Berichts beauftragt hatte, ohne die Preisangemessenheit der Druckaufträge regelmäßig zu überprüfen. Er wies darauf hin, dass die Druckkosten allein von 2013 auf 2014 um rd. 14 % gestiegen waren; dies widerlegte die Ansicht des BMLFUW, es habe seit der Ausschreibung im Jahr 2005 ein konstantes Niveau der Angebote und keine wesentlichen Teuerungen gegeben. Zudem hielt der RH kritisch fest, dass das BMLFUW auch die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung des Grünen Berichts weder durch Vergleichsangebote noch durch Preislisten dokumentiert hatte.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, künftig die Angemessenheit der Preise für Druck- und Grafikaufträge laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren.

- 11.3** *Das BMLFUW begründete in seiner Stellungnahme die angeführten Kostensteigerungen bei den Druckkosten von 2013 auf 2014 insbesondere mit der Umsetzung der neuen Layout-Vorgaben. Gerade im Jahr 2013 seien die Druckkosten sehr niedrig gewesen und gegenüber dem Jahr 2012 erheblich gesunken, sodass ein Vergleich des Jahres 2014 – sie stiegen in diesem Jahr wieder auf das ursprüngliche Niveau – mit dem Jahr 2013 ungünstig ausfalle. Bei einem Vergleich der absoluten Zahlen von 2005 und 2014 ergebe sich für den Druckauftrag annähernd der gleiche Betrag von rund 24.500 EUR. Was die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung*

⁵⁹ Die Kostensenkungen von 2010 auf 2011 und von 2012 auf 2013 waren auf eine Verringerung der Auflagezahl zurückzuführen.

Vergabe von externen Leistungen

des Grünen Berichts anlange, so stehe bei der Vergabe dieser Arbeiten die Qualität und vor allem die Idee der Umsetzung im Vordergrund.

- 11.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Druckkosten pro Stück von 2010 bis 2014 um rd. 31 % (rd. 7,7 % jährlich) angestiegen waren. Auch vor der Umsetzung der neuen Layout-Vorgaben (von 2010 bis 2013) hatten sich die Druckkosten pro Stück bereits um rd. 17 % (rd. 5,7 % jährlich) erhöht. Den absoluten Vergleich des BMLFUW zwischen den Jahren 2005 und 2014 hielt der RH aufgrund der unterschiedlichen Stückzahlen (4.150 Exemplare im Jahr 2005 zu 2.500 Exemplaren im Jahr 2014) für unzulässig. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, künftig die Angemessenheit der Preise für Druck- und Grafikaufträge laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren.

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Überblick über die
Kostenentwicklung

- 12.1** (1) Einen wesentlichen Teil der Arbeiten für den Grünen Bericht vergab das zuständige Ressort an externe Auftragnehmer (durchschnittlich rd. 91 % der Gesamtkosten); interne Kosten (durchschnittlich rd. 9 % der Gesamtkosten) entstanden durch Tätigkeiten des BMLFUW sowie bei nachgeordneten Dienststellen (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen). Folgende Tabelle zeigt die im überprüften Zeitraum angefallenen externen und internen Kosten (inkl. USt) für die in diesen Jahren erstellten Grünen Berichte:

Tabelle 6: Externe und interne Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
externe Kosten	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9
interne Kosten	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6
Summe	3.481.081	3.599.080	3.726.125	3.720.046	3.764.585	8,1

Quelle: RH

Während die externen Kosten im überprüften Zeitraum um rd. 6 % anstiegen, war bei den internen Kosten eine signifikante Erhöhung um rund ein Drittel zu verzeichnen (siehe TZ 15).

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

- 12.2** Der RH wies kritisch auf die insgesamt hohen jährlichen Kosten des Grünen Berichts zwischen rd. 3,5 Mio. EUR und rd. 3,8 Mio. EUR sowie auf die deutliche Steigerung der internen Kosten im überprüften Zeitraum insbesondere vor dem Hintergrund der eingeschränkten Repräsentativität der Einkommensergebnisse (siehe TZ 3) und der fehlenden Plausibilisierung der erbrachten Leistungen (siehe TZ 9, 17) hin.

Angesichts dieser hohen Gesamtkosten empfahl der RH dem BMLFUW eine Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick darauf, ob er auch weiterhin in diesem Umfang und Detaillierungsgrad erforderlich ist und in der Praxis Verwendung findet.

- 12.3** *Das BMLFUW merkte in seiner Stellungnahme betreffend die Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad an, dass mit den erhobenen Daten im Rahmen des Grünen Berichts auch die Erfordernisse des INLB abzudecken seien und der Detaillierungsgrad aufgrund der bisherigen Praxis und Erfahrungen mit dem INLB über die Jahre höher geworden sei. In diesem Zusammenhang sei insbesondere der Bereich Erhebung von umweltrelevanten Daten (Dünger, Pflanzenschutz etc.) zu nennen.*

- 12.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die für das INLB zu erhebenden Daten in den relevanten EU-Rechtsvorschriften definiert waren und ein Mindestanfordernis im Rahmen der Erhebung der Buchführungsdaten darstellten. Darüber hinaus wurden für den Grünen Bericht aber zahlreiche weitere Daten erhoben, ausgewertet und textlich bzw. tabellarisch umfassend aufbereitet. Daher bedürfe es nach Ansicht des RH einer Evaluierung des laufend gestiegenen Umfangs und Detaillierungsgrads des Grünen Berichts im Hinblick auf das tatsächliche Erfordernis.

Externe Kosten

Überblick

- 13** Folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die im überprüften Zeitraum angefallenen externen Kosten (inkl. USt) für die in diesen Jahren erstellten Grünen Berichte:

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

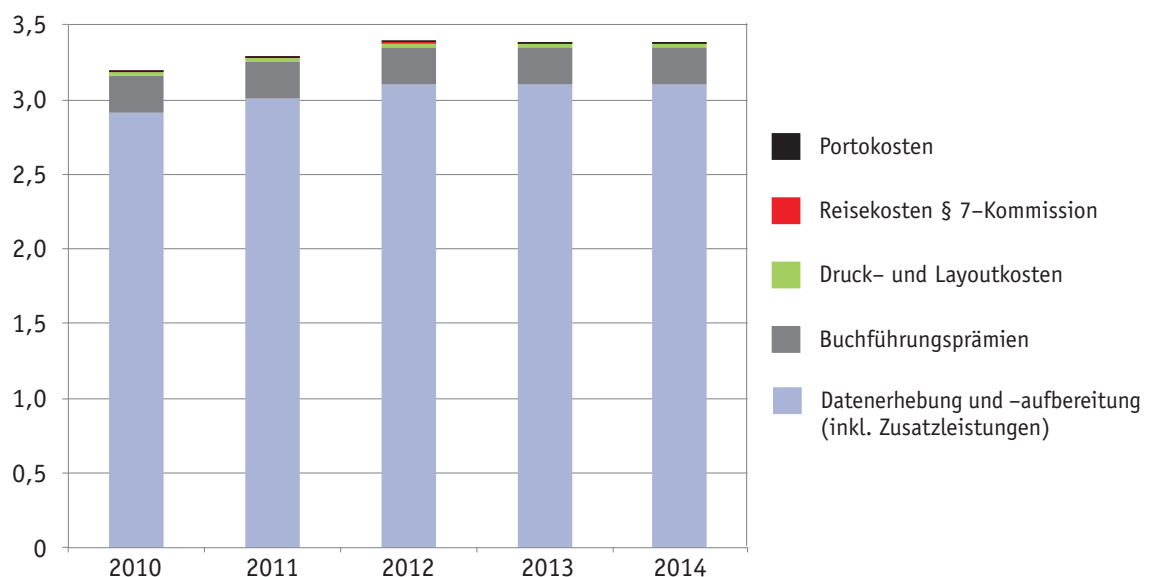
Tabelle 7: Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
externe Kosten	in EUR					in %
Datenerhebung und -aufbereitung (inkl. Zusatzleistungen)	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
Buchführungsprämien	248.330	248.420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

Quellen: BMLFUW; RH

Die wesentlichen Kostenfaktoren stellten die Datenerhebung und -aufbereitung sowie die an die buchführenden Betriebe ausbezahlten Prämien dar (Details dazu siehe TZ 14). Darüber hinaus fielen Druck- und Layoutkosten, der Reisekostenersatz für die Mitglieder der § 7-Kommission⁶⁰ sowie die Postgebühren für die Versendung von Druckexemplaren an. Folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der externen Kosten im überprüften Zeitraum:

Abbildung 5: Entwicklung der externen Kosten für den Grünen Bericht 2010 bis 2014

in Mio. EUR



Quelle: RH

⁶⁰ in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung der § 7-Kommission (Punkt 6)

Im Vergleich zu den gesamten externen Kosten für den Grünen Bericht belief sich der Anteil für die Datenerhebung und –aufbereitung (inkl. der im Werkvertrag mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft beauftragten Zusatzleistungen) im überprüften Zeitraum auf durchschnittlich rd. 92 %. Die Buchführungsprämien für die an den Erhebungen teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe wiesen einen Anteil von rd. 7 % auf. Rund 1 % entfiel auf die sonstigen externen Kosten für Druck, Layout, Reisespesen und Porto.

Kosten der Einkommenserhebung und –aufbereitung

14.1 (1) Die mit der Betreuung der buchführenden Betriebe beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt gemäß Werkvertrag aus dem Jahr 2010 jährlich rd. 2,49 Mio. EUR für die Datenbeschaffung bei rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben. Für die Aufbereitung der Hauptabschlüsse (Aufbau eines elektronischen Datenbestands inkl. Erstellung der Tabellen für den Grünen Bericht) und für die Kommentierung der Ergebnisse im Grünen Bericht war weiters ein Entgelt von 398.160 EUR vereinbart. Die Kosten für die Betreuung der buchführenden Betriebe beliefen sich somit im überprüften Zeitraum auf rd. 1.300 EUR je landwirtschaftlichen Betrieb pro Jahr. Neben den Datenerhebungen und –auswertungen bei den buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben beauftragte das BMLFUW die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mit Zusatzleistungen in der Höhe von jährlich rd. 221.790 EUR; dazu zählten auch ergänzende Erhebungen bei rd. 110 Forstbetrieben, die mit rd. 37.860 EUR pro Jahr abgegolten wurden. Insgesamt erhielt diese auf Basis des Werkvertrags 2010 für die Jahre 2012 bis 2014 eine Pauschalabgeltung von 3,11 Mio. EUR.⁶¹

(2) Vom BMLFUW angestellte internationale Vergleiche ergaben, dass die in Österreich anfallenden Kosten der Einkommenserhebung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung hoch waren. Während das BMLFUW der Wirtschaftstreuhandgesellschaft für die Datenerfassung und die Erstellung der Hauptabschlüsse umgerechnet rd. 1.300 EUR⁶² pro Betrieb und Jahr bezahlte, fielen in wirtschaftlich mit Österreich vergleichbaren EU-Staaten teilweise sogar weniger als ein Drittel der Kosten für die Einkommenserhebung an (Schweden: 200 EUR bis 300 EUR, Deutschland: 326 EUR, Dänemark: 400 EUR).⁶³ Allerdings bestand für die Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe

⁶¹ bzw. von 2.910.600 EUR für das Jahr 2010 auf Basis des Werkvertrags 2006 und von 3.009.300 EUR für das Jahr 2011 infolge des Übergangs auf den Werkvertrag 2010

⁶² Zahlen auf Basis der Ausschreibung 2010

⁶³ Zahlen aus dem Jahr 2010

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

in diesen Ländern eine Buchführungspflicht; in Österreich unterlag ein Großteil der erfassten Betriebe keiner Buchführungspflicht, wodurch grundsätzlich von einem höheren Aufwand für die Datenerfassung auszugehen war.⁶⁴ In den anderen EU-Staaten führten mehrheitlich staatliche Stellen ohne Beauftragung von Privaten die Einkommenserhebung und -auswertung durch, wobei die Daten großteils von Buchstellen angekauft wurden.

14.2 Der RH wies auf die hohen Kosten der Einkommenserhebung in Österreich im Vergleich mit anderen EU-Staaten hin, die größtenteils mit der fehlenden Buchführungspflicht in Österreich begründet waren. Der RH empfahl dennoch, unter Berücksichtigung der bereits angestellten Reformüberlegungen, Kosteneinsparungen insbesondere bei diesen Leistungspositionen anzustreben.

14.3 *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen des RH, wonach ein Vergleich mit anderen Ländern nur sehr schwer möglich sei, weil einerseits in vielen Ländern Buchführungspflicht bestehe und andererseits die Bearbeitung meist durch öffentlich rechtliche Institute erfolge. Die vom RH empfohlenen Kosteneinsparungen würden mit der Reduktion der Zahl der Buchführungsbetriebe umgesetzt. Eine Verlagerung von Aufgaben für den Grünen Bericht an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei in Umsetzung begriffen.*

14.4 Der RH entgegnete, dass die vom BMLFUW angeführte Reduktion der Buchführungsbetriebe lediglich eine teilweise Umsetzung der vom RH aufgezeigten Einsparungspotenziale darstellen konnte. Er wies darauf hin, dass weitere Kosteneinsparungen nicht nur durch eine Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft möglich waren, sondern – wie in TZ 9 und TZ 15 ausgeführt – u.a. auch durch eine Ausschreibung in Losen, die Reduzierung von Leistungspositionen oder eine Reform des bestehenden Anreizsystems erzielt werden konnten.

Kosten des Anreizsystems

15.1 (1) Das Landwirtschaftsgesetz sah eine freiwillige Mitwirkung der landwirtschaftlichen Betriebe an der Erhebung der Buchführungsergebnisse vor. Das BMLFUW gewährte jenen Landwirten, die ihre Buchführungsunterlagen zur Auswertung für den Grünen Bericht bereitstellten, eine Buchführungsprämie. Diese war als Anreiz und Aufwandsentschädigung vor allem für kleinere Betriebe gedacht und wurde gemäß

⁶⁴ In Frankreich wurden z.B. im Jahr 2010 an die Buchstellen 500 EUR für die Abschlüsse von buchführungspflichtigen Betrieben und 1.200 EUR für die Abschlüsse von freiwillig buchführenden Betrieben bezahlt.

Werkvertrag im Wege der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ausbezahlt. Betriebe erhielten im ersten Jahr ihrer Teilnahme 70 EUR, im zweiten Jahr 90 EUR und ab dem dritten Jahr 110 EUR für die Bereitstellung ihrer Buchführungsaufzeichnungen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für diese Prämie im überprüften Zeitraum auf jährlich durchschnittlich 244.000 EUR. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt für die Auszahlung der Buchführungsprämien jährlich rd. 14.400 EUR (gemäß Ausschreibung 2010).

Die Grundlage für die Auszahlung der Prämien an die freiwillig buchführenden Landwirte bildeten nach Auskunft des BMLFUW sowohl das Landwirtschaftsgesetz 1960 als auch Richtlinien bzw. Vereinbarungen mit dem BMF. Das BMLFUW konnte weder die diesbezügliche Vereinbarung noch eine andere rechtliche Grundlage für die Gewährung der Prämien vorlegen.

(2) Auch die Erstellung von Jahresabschlüssen für die buchführenden Betriebe war nicht für den Grünen Bericht nach § 9 LWG 1992 erforderlich, sondern stellte nur einen Anreiz für die Teilnahme der Betriebe dar, weil diese aufgrund ihrer geringen Größe in der Regel keiner Buchführungspflicht unterlagen (siehe TZ 9).

- 15.2** Der RH wies auf die Kosten des Anreizsystems hin, welche sich aus den Buchführungsprämien in der Höhe von jährlich durchschnittlich 244.000 EUR, den mit der Auszahlung verbundenen Kosten von jährlich rd. 14.400 EUR und dem Aufwand der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung für die Erstellung der Jahresabschlüsse für alle buchführenden Betriebe ergaben. Insbesondere kritisierte der RH die hohen Kosten, die der externe Auftragnehmer für die Auszahlung der Prämien an die buchführenden Betriebe erhielt. Er empfahl eine Evaluierung des Anreizsystems im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen.

Für den Fall der Beibehaltung der Buchführungsprämien wäre jedenfalls eine rechtliche Grundlage (Richtlinie) dafür zu schaffen. Darüber hinaus empfahl der RH, kostengünstigere Optionen für die Auszahlung der Prämien zu evaluieren.

- 15.3** *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf eine dem RH vorgelegte Kalkulation der Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien, aus der hervorgehe, dass die Abwicklung dieser Aufgabe über das BMLFUW erheblich teurer kommen würde. Neben den an die Buchhaltungsagentur zu zahlenden Kosten für die laufende Verrechnung und*

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

anteilig für die Mitwirkung bei der Jahresbestands- und -erfolgsrechnung sowie für die Schnittstellenadministration würden auch interne Kosten durch die Erfassung und Freigabe aller Buchungen im BMLFUW anfallen.

Zur Beibehaltung der Buchführungsprämien würden im BMLFUW Überlegungen angestellt, ob diese Prämie durch Sachleistungen ersetzt werden könne. Diese Sachleistung wäre z.B. eine Auswertung von gleichartigen Vergleichsbetrieben, die dem Buchführungsbetrieb zur Verfügung gestellt würden (per E-Mail als PDF) oder die monetäre Bewertung der Betriebsabschlüsse.

- 15.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien durchschnittlich rd. 6 % der Auszahlungssumme betragen und die Kosten des Anreizsystems damit zusätzlich erhöhten. Die vom BMLFUW angeführten Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien waren auf Basis allgemeiner Kostensätze der Buchhaltungsagentur des Bundes ermittelt worden und stellten keine umfassende Analyse alternativer Lösungsmöglichkeiten dar. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, das Anreizsystem im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen zu evaluieren. Die bereits angestellten Überlegungen zu Alternativen beurteilte der RH positiv, gab allerdings zu bedenken, dass auch im Falle des Ersatzes der Prämie durch Sachleistungen Kosten für die Erbringung dieser Leistungen (intern oder extern) zu erwarten sind.

Interne Kosten

- 16.1** (1) Neben der für den Grünen Bericht zuständigen Abteilung des BMLFUW wirkten auch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und die Bundesanstalt für Bergbauernfragen wesentlich an dessen Erstellung mit (siehe TZ 5, 9). Beim BMLFUW sowie bei den beiden nachgeordneten Dienststellen entstanden im überprüften Zeitraum folgende Kosten:⁶⁵

⁶⁵ Darüber hinaus lieferten zahlreiche weitere externe Stellen regelmäßig Daten für den Grünen Bericht. Für den damit verbundenen Aufwand lagen keine Angaben vor.

Tabelle 8: Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen

	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
BMLFUW ¹	235.600	251.500	229.400	229.200	296.400	25,8
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft	52.013	55.597	106.220	109.400	85.834	65,0
Bundesanstalt für Bergbauernfragen	3.927	4.027	4.127	4.127	4.227	7,6
Summe	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6

¹ Kalkulation auf Basis des eingesetzten Personals

Quelle: RH

(2) In der für den Grünen Bericht verantwortlichen Abteilung des BMLFUW arbeiteten im überprüften Zeitraum zwischen 2,86 und 3,80 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) an der Erstellung mit. Auf Basis der angegebenen Kostensätze je VBÄ ergaben sich für die Jahre 2010 bis 2014 somit Kosten zwischen rd. 229.000 EUR und 296.000 EUR.

Der Personaleinsatz in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft stieg zwischen 2010 und 2014 von 5,5 Personenmonaten auf 19,5 Personenmonate. Die deutlich erhöhten Kosten in den Jahren 2012 und 2013 waren gemäß Angaben des BMLFUW auf die Umstellung auf den neuen Streuungsplan, die Anpassung der Software und die Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems auf den Standardoutput zurückzuführen.

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen erstellte insbesondere Grafiken für den Grünen Bericht und betreute die Homepage, auf der die diesbezüglichen Dokumente und Daten veröffentlicht wurden. Die entstandenen Kosten für die Homepage setzten sich aus Personalkosten und der Internet-Gebühr zusammen.

Die nachgeordneten Dienststellen (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen) verrechneten die Kosten für den Grünen Bericht (siehe Tabelle 8) nicht, weil diese über die jeweiligen – mit dem BMLFUW akkordierten – Budgets abgedeckt wurden.

Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft führte auf Basis der Daten des Grünen Berichts im Auftrag einzelner Bundesländer zusätzliche Auswertungen für die Länderberichte durch und erzielte dafür Einnahmen in der Höhe von rd. 10.000 EUR pro Jahr (rd. 49.800 EUR in den Jahren 2010 bis 2014).

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

16.2 Der RH hielt dazu fest, dass für die Erstellung des Grünen Berichts zusätzlich zu den externen Kosten jährlich interne Kosten beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen zwischen rd. 292.000 EUR und rd. 386.000 EUR anfielen. Der Anstieg der Kosten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 war auf einen erhöhten Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems zurückzuführen.

Leistungsabrechnung
mit dem externen
Auftragnehmer

17.1 (1) Die mit der Datenerhebung und –aufbereitung beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übermittelte dem BMLFUW viermal jährlich eine Honorarnote und ersuchte um Überweisung der jeweiligen pauschalen Quartalsrate gemäß Werkvertrag. Sie listete weder die erbrachten Leistungen auf noch wies sie den entstandenen Aufwand nach. Auch forderte das BMLFUW keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und des entstandenen Reiseaufwands (Leistungsnachweis) ein mit der Begründung, „die Leistung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung sei der Grüne Bericht“.

Der RH hatte die vorgelegten Leistungsabrechnungen bereits im Rahmen einer Begleitprüfung des Europäischen Rechnungshofes im Jahr 2002 (Reihe Bund 2002/4) als nicht zweckmäßig beurteilt und eine regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit des Pauschalentgelts empfohlen. Da der Werkvertrag keine Verpflichtung zu einer leistungsbezogenen Abrechnung enthielt, führte das BMLFUW auch zur Zeit der gegenständlichen Gebarungsprüfung keine Plausibilisierung der Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bezogen auf den in Rechnung gestellten Betrag durch (siehe TZ 9).

(2) In Anbetracht der eingesetzten Mittel überprüfte das BMLFUW jährlich die Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch den Auftragnehmer direkt vor Ort. Daher organisierte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jährlich für die zuständige Fachabteilung im BMLFUW Besuche bei landwirtschaftlichen Betrieben zu Kontrollzwecken und begleitete diese.⁶⁶ Weder der Prozess der Auswahl der Betriebe noch der Ablauf und der Inhalt der Betriebsbesuche war dokumentiert.

17.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Leistungsabrechnung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mangels Verpflichtung zur Vorlage detaillierter Nachweise im Werkvertrag in Form pauschalierter Quartalsabrechnungen erfolgte und der Auftraggeber keine

⁶⁶ bspw. eine zweitägige „Bereisung“ bei fünf Betrieben im Jahr 2013

Kontrolle der sachlichen Richtigkeit im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz durchführte. Er empfahl dem BMLFUW, – in Verbindung mit einer Verpflichtung zur nachvollziehbaren Kalkulation der Leistungen und einer leistungsbezogenen Abrechnung im Rahmen der Ausschreibung sowie im Werkvertrag (siehe TZ 9) – eine Plausibilisierung anhand von detaillierteren Leistungsnachweisen vorzunehmen.

(2) Zudem hielt der RH auch die jährlich von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung organisierten Betriebsbesichtigungen nicht für Kontrollzwecke geeignet, da diese vom Auftragnehmer organisiert wurden. Er empfahl dem BMLFUW, die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zu objektivieren (z.B. mittels Checklisten bzw. Dokumentation) und die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Anwesenheit abzufragen.

17.3 *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW seien Betriebsbesichtigungen zu Kontrollzwecken ohne Beisein von Vertretern des externen Unternehmens in Österreich nicht zweckmäßig. Eine derartige Überprüfung könne sich nur auf das Vorhandensein des landwirtschaftlichen Betriebs sowie die vollständige Vorlage der Buchführungsunterlagen beschränken. Inhaltliche und fachliche Fragen, die sich bei solchen Betriebsbesichtigungen ergeben würden, könnten nur von den Experten des externen Unternehmens beantwortet werden.*

17.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Betriebsbesichtigungen, wie sie bisher durchgeführt wurden, nur der Überprüfung der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen sowie dem fachlichen Austausch, nicht aber der Kontrolle des Auftragnehmers durch Erhebung der Zufriedenheit der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe mit dessen Leistungen dienen konnten. Ein objektives Feedback war seiner Ansicht nach nur ohne Anwesenheit des Auftragnehmers zu erwarten.

Reformüberlegungen

Bisherige Szenarien

18.1 (1) Überlegungen zu Reformen bei der Beauftragung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund zu hoher anfallender Kosten waren im BMLFUW zwischen den Jahren 2002 und 2010 mehrfach dokumentiert.⁶⁷ Diese Überlegungen betrafen bspw. eine Verlagerung von Aufgaben der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und

⁶⁷ 2002, 2004, 2005, 2008 und 2010

Reformüberlegungen

eine Reduzierung der buchführenden Betriebe, welche auch in Ausschreibungsvarianten⁶⁸ zum Ausdruck kam.

(2) Eine im Herbst 2014 vom BMLFUW erarbeitete Unterlage sah vier Varianten mit Alternativszenarien vor. Bei den ersten beiden Varianten hielt das BMLFUW den bei der Ausschreibung der Buchführungsarbeiten an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung vergebenen Leistungsumfang aufrecht und hob die Untergrenze der zu erfassenden Betriebe an.⁶⁹ Durch den Wegfall von 170 Testbetrieben wären laut Berechnungen des BMLFUW quantifizierte Einsparungen von rd. 200.000 EUR und eine Verringerung des Werbeaufwands zu erwarten. Die Variante zwei sah zusätzlich noch eine Optimierung der Testbetriebe in den einzelnen Schichten auf das unbedingt notwendige Ausmaß vor. Ein Vorteil der beiden Varianten wäre – gemäß den Ausführungen des BMLFUW – auch eine realistischere Darstellung des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe, weil es seit Jahrzehnten bereits zu einer vermehrten Spezialisierung der Betriebe und zu einer Zunahme der Betriebsgrößen kam und trotz dieses Trends Nebenerwerbsbetriebe bei der Erfassung und Auswertung der Betriebe im Verhältnis zu sonstigen Betrieben in hoher Anzahl repräsentiert waren.

In der dritten Variante sah das BMLFUW in einer geänderten Aufgabenverteilung die Trennung der reinen Datenerhebung und Datenaufbereitung von der Auswertung und Kommentierung der Datensätze sowie den sonstigen Tätigkeiten wie bspw. Agrarpreisindex vor. Dabei sollte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mehrere Aufgaben übernehmen, die bisher die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung durchführte:

- Tabellenerstellung für den Einkommensbericht,
- Kommentierung,
- Notwendige Mitarbeit in den Gremien,
- Arbeiten im Rahmen des INLB,
- Erstellung der Buchführungsergebnisse,

⁶⁸ Datenerhebung und Auswertung für 1.800, 2.000 oder 2.200 Betriebe

⁶⁹ Untergrenze beim Standardoutput 15.000 EUR statt wie bisher 8.000 EUR

- Agrarindex,
- Abwicklung der Buchführungsprämie.

Vorteile dieser Variante waren gemäß den Ausführungen des BMLFUW eine klare Trennung zwischen Datenerhebung und -auswertung, die stärkere Verzahnung von Einkommenserhebung und Wissenschaft, eine höhere Kostentransparenz, die Wahrnehmung der INLB-Aufgaben durch eine Bundesanstalt und eine Reduzierung des Ausschreibungsaufwands. Dadurch würde sich auch die Möglichkeit ergeben, die Datenerhebung gebietsweise (in Losen) auszuschreiben, um eventuell den Bieterkreis zu erweitern und einen Wettbewerb zu erzielen. Als Nachteil wurden die (im Eigentum der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und daher) nicht zur Verfügung stehenden Softwarerechte genannt.

Die vierte Variante sah wie die dritte Variante eine Trennung von Datenerhebung und Auswertung vor, die Leistungen (ausgenommen jene der Datenerhebung) sollte jedoch eine vom BMLFUW eigens gegründete GmbH erbringen (Eingliederung der Aufgaben). Dabei würden sich aus Sicht des BMLFUW zusätzlich personelle und finanzielle Vorteile ergeben.

(3) Zudem gab es im BMLFUW noch Überlegungen zur Abweichung von der jährlichen Veröffentlichung. Da die Einkommensdaten jedoch auch im Fall einer nur zwei- oder dreijährigen Berichtslegung (insbesondere auch für das INLB) weiterhin jährlich erhoben werden müssten, wäre bei dieser Reform allenfalls von einer rd. 20 %igen Einsparung in den Jahren ohne Veröffentlichung auszugehen.⁷⁰

Die Grenzen für die Buchführungspflicht in Österreich waren im internationalen Vergleich sehr hoch angesetzt. Buchführungspflichtige Betriebe fielen zudem aufgrund der Obergrenze⁷¹ aus der Erfassung. Der Aufwand zur Datenerfassung der buchführenden Betriebe war dadurch im internationalen Vergleich sehr hoch (siehe TZ 14).

Das BMLFUW hat bei den Reformüberlegungen⁷² die finanziellen Folgen nicht oder wie bei den ersten beiden Varianten nur ansatzweise kalkuliert und auch keine weiteren konkreten Schritte zur Umsetzung dieser Überlegungen gesetzt.

⁷⁰ für den Fall einer Beauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft

⁷¹ 350.000 EUR Standardoutput

⁷² mit Ausnahme der Kosteneinsparung durch eine Reduzierung der buchführenden Betriebe

Reformüberlegungen

18.2 Der RH kritisierte, dass die zumindest seit dem Jahr 2002 aufgrund hoher Kosten bestehenden Reformüberlegungen trotz vorliegender Konzepte bisher noch nicht durchkalkuliert und umgesetzt worden waren. Er empfahl dem BMLFUW, Reformvorschläge mit klarem Verbesserungspotenzial ehestmöglich umzusetzen und weiterführende, strukturelle Änderungen auf ihr Einsparungspotenzial hin zu evaluieren. Der RH wies insbesondere auf folgende Reformpotenziale hin:

- Trennung der Datenerhebung und –aufbereitung von der Datenauswertung verbunden mit einer Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft;
- Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Trennung der Datenerhebung und Aufbereitung von der Datenauswertung mit der Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mit der nächsten Ausschreibung, die im Jahr 2016 für den Grünen Bericht 2017 durchzuführen sei, umgesetzt. Die Empfehlung des RH zur Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe sei bereits in Umsetzung begriffen.*

Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich

19.1 (1) Die Bundesanstalt Statistik Österreich war als Organ (der Bundesstatistik) eingerichtet, Statistiken zu erstellen und statistische Erhebungen durchzuführen, die ihr durch Bundesgesetz oder durch Verordnung (bzw. durch internationalen Rechtsakt) angeordnet waren.⁷³ Die Erstellung von Statistiken umfasste auch die einzelnen dafür erforderlichen Teilprozesse wie die Erhebung von Daten. Die näheren Regelungen wie etwa die Erhebungsmasse, die statistische Einheit, der Stichtag der Erhebung und die Mitwirkungspflichten der durch Bundesgesetz angeordneten Statistiken waren in einer Verordnung zu präzisieren, wenn sie im Bundesgesetz nicht ausreichend geregelt waren.⁷⁴

Bisher gab es im BMLFUW keine Überlegungen, die Bundesanstalt Statistik Österreich nach § 9 Abs. 4 LWG 1992 zu beauftragen, obwohl sie durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits

⁷³ Nach dem Bundesstatistikgesetz 2000 hat die Bundesanstalt Statistik Österreich Statistiken zu erstellen und die statistischen Erhebungen durchzuführen, die über die Interessen eines einzelnen Bundeslandes hinausgehen und die durch einen innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt, durch Bundesgesetz oder durch eine Verordnung gem. § 4 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz 2000 angeordnet sind.

⁷⁴ siehe § 3 Z 5 und 19 i.V.m. § 4 Abs. 1 bis 4 Bundesstatistikgesetz 2000

über Fachwissen im Bereich der Erstellung landwirtschaftlicher Einkommensberichte verfügte.

Eine Beauftragung der Bundesanstalt Statistik Österreich auf Basis des § 9 Abs. 4 LWG 1992 als eine für die Belange der landwirtschaftlichen Buchführung hinreichend ausgestattete Institution wäre im Wege einer Inhouse-Vergabe⁷⁵ (ohne Ausschreibung) möglich, weil es sich bei diesem Rechtsträger um eine Bundesanstalt handelt, die finanziell und organisatorisch vom Bund beherrscht wird und überwiegend Leistungen für den Bund erbringt.⁷⁶

(2) Die von der beauftragten LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung den teilnehmenden Betrieben kostenlos zur Verfügung gestellten Jahresabschlüsse, die auf Basis der Buchführungsergebnisse erstellt wurden, gehörten nicht zu den verpflichtend bzw. definitionsgemäß bei der Erstellung des Grünen Berichts nach § 9 LWG 1992 zu erfüllenden Aufgaben (siehe TZ 9). Eine derartige Leistung fiel auch nicht in das im Bundesstatistikgesetz definierte Aufgabenfeld der Bundesanstalt Statistik Österreich.

- 19.2** Der RH wies auf die Möglichkeit der Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich hin und empfahl dem BMLFUW im Hinblick auf den fehlenden Wettbewerb und die dadurch entstandene Abhängigkeit von der beauftragten Wirtschaftstreuhandgesellschaft, bei der Bundesanstalt Statistik Österreich die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer Leistungen, die bisher durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbracht wurden, zu erheben. Zu berücksichtigen wären hier allerdings erhöhte Anfangskosten für die Entwicklung und Gestaltung des Erhebungsprozesses. Sollte die Bundesanstalt Statistik Österreich diese Leistungen mittelfristig günstiger als die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbringen können, wäre von einer künftigen Beauftragung des externen Unternehmens abzusehen.

⁷⁵ siehe § 10 Z 7 BVergG 2006

⁷⁶ Mit der Ausgliederung der Bundesanstalt Statistik Österreich aus dem Bundeskanzleramt im Jahr 2000 legte das Bundesstatistikgesetz 2000 fest, dass die Bundesanstalt Statistik Österreich jährlich eine Pauschalabgeltung von rd. 50 Mio. EUR für die von ihr nach diesem Gesetz wahrzunehmenden Aufgaben erhielt (deren Höhe wurde bisher nicht verändert). Im Rahmen einer Novellierung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 2002 wurden die pauschal abgegoltenen Aufgaben der Bundesanstalt Statistik Österreich in Form eines Katalogs im Anhang präzisiert. Die Leistungen im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts gehörten nicht zu den gesetzlich definierten Aufgaben der Bundesanstalt Statistik Österreich und müssten daher gesondert abgegolten werden (siehe § 32 i.V.m. § 23 Abs. 1 und Anlage II Bundesstatistikgesetz 2000).

Reformüberlegungen

19.3 Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf seine bisherige Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt Statistik Österreich und führte aus, dass diese die Erhebungen bei den Betrieben mit einem entsprechenden Qualitätsanspruch ohne entsprechende Buchführungskenntnisse nicht kostengünstiger abwickeln könne. Die vom externen Unternehmen durchgeführten Jahresabschlüsse könnten von der Bundesanstalt Statistik Österreich zudem nicht erstellt werden. Diesbezügliche Gespräche würden zwar geführt, realistisch erscheine eine Übernahme dieser Aufgaben nur bei einer gesetzlichen Verpflichtung der landwirtschaftlichen Betriebe, sich an Einkommenserhebungen zu beteiligen.

19.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Bundesanstalt Statistik Österreich durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits über umfangreiche Erfahrung im Bereich der Erstellung landwirtschaftlicher Einkommensberichte verfügte. Er wiederholte auch seine Rechtsansicht, dass die Erstellung von Jahresabschlüssen auf Basis der Buchführungsergebnisse nicht zu den gemäß § 9 LWG 1992 verpflichtend bzw. definitionsgemäß zu erfüllenden Aufgaben bei der Erstellung des Grünen Berichts gehörte. Unter diesen Voraussetzungen sollte das BMLFUW bei der Bundesanstalt Statistik Österreich als ersten Schritt die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls für weitere Leistungen erheben. Eine gesetzliche Verpflichtung der landwirtschaftlichen Betriebe, sich an Einkommenserhebungen zu beteiligen, sollte in einem weiteren Schritt dann in Erwägung gezogen werden, wenn eine freiwillige Zusammenarbeit der Betriebe mit der Bundesanstalt Statistik Österreich in der Praxis nicht funktioniert und somit einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich entgegen steht.

Weitere
Vorgangsweise

20.1 Das zur Zeit der Gebarungüberprüfung durchgeführte Vergabeverfahren für die Buchführungsarbeiten sah einen Beauftragungszeitraum von zwei Jahren (für die Jahre 2015 und 2016 bzw. die Grünen Berichte 2016 und 2017) mit der Verlängerungsoption für ein Jahr vor. Demnach waren eine neuerliche Ausschreibung der externen Leistungen bzw. eine strukturelle Änderung des Erhebungs- und Auswertungsprozesses für den Grünen Bericht frühestens ab dem Grünen Bericht 2018 möglich. Unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorlaufzeiten wären bis zum Frühjahr 2016 die sachlichen Grundlagen aufzubereiten und die politischen Entscheidungen über die weitere Vorgangsweise zu treffen.

20.2 Im Sinne von künftigen Kosteneinsparungen empfahl der RH dem BMLFUW, strukturelle Reformen umgehend umzusetzen. Als ersten Schritt erachtete der RH eine Evaluierung des Inhalts und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den erforderlichen Detaillierungsgrad und Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und der tabellarischen Darstellungen als erforderlich (siehe TZ 12).

Darauf aufbauend sollte für die der Erhebung vor- und nachgelagerten Prozesse eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft überprüft und im Rahmen der organisatorischen und budgetären Möglichkeiten durchgeführt werden (siehe TZ 9).

Für den Prozess der Einkommenserhebung bei den buchführenden Betrieben sollte das BMLFUW nach Ansicht des RH bei der Bundesanstalt Statistik Österreich jene Kosten erheben, die diese für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer erforderlicher Leistungen dem BMLFUW verrechnen würde. Wäre die Leistungserbringung auf diese Weise mittelfristig günstiger möglich, so sollten diese Tätigkeiten künftig von der Bundesanstalt Statistik Österreich durchgeführt werden (siehe TZ 19).

Andernfalls müssten auch künftig Neuausschreibungen für die Einkommenserhebung bei den Buchführungsbetrieben durchgeführt werden. Dabei wäre nach Ansicht des RH jedenfalls darauf zu achten, dass die Ausschreibung rechtzeitig erfolgt, das Leistungsverzeichnis hinreichend konkretisiert ist, das Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter entfällt, die Regelung der Bewertung der Zuschlagskriterien nachvollziehbar ist und die Formalerfordernisse der Ausschreibung eingehalten werden (siehe TZ 8, 9).

20.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei bereits eine Arbeitsgruppe, die den derzeitigen Detaillierungsgrad und Informationsgehalt der Erhebungen bei den Betrieben kritisch sichte und hinterfrage, eingesetzt worden.*

Die Änderung des Auswahlrahmens mit der Anhebung der Untergrenze von 8.000 EUR auf 15.000 EUR – Standardoutput und Öffnung des Auswahlrahmens nach oben – sei im Gange. Eine weitere Verlagerung von Arbeiten an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei im Laufen und werde bereits mit der nächsten Ausschreibung umgesetzt werden. Durch die Fokussierung der Aufgaben für den Auftragnehmer auf die Datenerfassung werde es auch für potenzielle Mitbewerber leichter, ein entsprechendes Angebot zu legen.

Schlussempfehlungen

21 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an das BMLFUW hervor:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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



Bericht des Rechnungshofes

Das Donauhochwasser 2013



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis _____	461
Tabellenverzeichnis _____	462
Abkürzungsverzeichnis _____	463
Glossar _____	465

BMLFUW
BMVIT
BMWF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Das Donauhochwasser 2013

KURZFASSUNG _____	467
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	480
Ausgangslage und Rahmenbedingungen _____	482
Donauhochwasser 2013 _____	482
Lage der Donaukraftwerke _____	483
Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten _____	483
Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser _____	488
Gewässeraufsicht _____	488
Wehrbetrieb _____	496
Sedimentmanagement _____	503

Inhalt



Sohlgrundaufnahmen	517
Pegeldaten für den Wehrbetrieb	524
Hochwasserprognose und Alarmierung	529
Katastrophenschutzplanung	549
Katastrophenschutzpläne	549
Hochwasseralarmpläne	553
Kontrolle der Katastrophenschutzpläne	557
Evaluierungen und Auftragsvergaben	559
Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 hinsichtlich der Organisation und Kommunikation	559
Auftragsvergaben zur Analyse des Donauhochwassers 2013	562
Zusammenfassende Beurteilung	569
Schlussempfehlungen	570
ANHANG	
Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen	577

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kraftwerke an der österreichischen Donau _____	483
Abbildung 2:	Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement _____	487
Abbildung 3:	Anlagen eines Donaukraftwerks _____	497
Abbildung 4:	Schema der Steuerung eines Donaukraftwerks in einer Beckenlandschaft _____	498
Abbildung 5:	Verlandungsentwicklung der Stauräume an der Donau seit Stauerrichtung und im Zuge des Hochwassers 2013 _____	504
Abbildung 6:	Verlauf der Stromsohlenänderungen im Stauraumbereich Aschach _____	505
Abbildung 7:	Beispiel: Stromsohlenaufnahmen Stauraum Aschach seit dem Jahr 2000 _____	519
Abbildung 8:	Beispiel: Stromsohlenaufnahmen Stauraum Greifenstein seit dem Jahr 2000 _____	520
Abbildung 9:	Übersicht Hydrographischer Datenverbund Donau _____	530

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement _____	485
Tabelle 2:	Auszug Zuständigkeit Gewässeraufsicht Donaukraftwerke _____	489
Tabelle 3:	Überblick über die Vorschriften betreffend Sedimentmanagement in den Bewilligungs- und Überprüfungsbescheiden der Donaukraftwerke _____	507
Tabelle 4:	Möglichkeiten der Informationsbeschaffung während des Donauhochwassers 2013 _____	545
Tabelle 5:	Analysen und Aufträge im Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013 _____	563

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bzw.	beziehungsweise
cm	Zentimeter
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GKW	Grenzkraftwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
HQ _n	n-jährliches Hochwasser
HWRPL	Hochwasserrahmenplan
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
KW	Kraftwerk
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
m ü.A.	Meter über Adria
m ³ /s	Kubikmeter pro Sekunde
MA 45	Magistratsabteilung 45 – Wiener Gewässer
Mio.	Millionen

Abkürzungen



NÖ	Niederösterreich
NÖ KHG	NÖ Katastrophenhilfegesetz
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich, oberösterreichisch
Oö. KatSchG	Oberösterreichisches Katastrophenschutzgesetz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SKKM	Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement
StF	Stammfassung
TU	Technische Universität
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt.	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VHP	VERBUND Hydro Power GmbH
W-KKG	Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz
WKEV	Wasserkreislaufferhebungsverordnung
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Aufspiegelung

Erhöhung des Wasserspiegels

Freibord

Abstand zwischen einem Wasserspiegel und der Oberkante eines Dammes

Hundertjährliches Hochwasser (HQ₁₀₀)

Hochwasser mit einer Auftretswahrscheinlichkeit von 100 Jahren

Hydrographie

Jener Teil der Hydrologie, der sich mit der quantitativen Erfassung und Beschreibung des Wasserkreislaufes auf und unter der Erdoberfläche und mit der Behandlung der damit zusammenhängenden Fragen beschäftigt (ÖNORM B 2400)

Hydrologie

Wissenschaft vom Wasser, seinen Erscheinungsformen, seinen Eigenschaften und seinem Verhalten auf und unter der Erdoberfläche (ÖNORM B 2400)

Hydromorphologie

Wissenschaft von der Gestalt des Wassers, beschreibt die Strukturen und Dynamik von Gewässern (wie Gewässerverlauf, Ufer und Sohle)

Pegel

Einrichtungen zum Messen von Wasserständen oberirdischer Gewässer¹

¹ aus: BMLFUW (2007): Pegelordnung

Glossar



Sediment

Im Zuge der Sedimentation abgelagerte Feststoffe

Sedimentation

Vorgang der Ablagerung der durch ein oberirdisches Gewässer oder durch oberirdisch flächenhaft abfließendes Wasser transportierten Feststoffe (ÖNORM B 2400)

Schleusenvorhafen

Hafenbereich vor einer Schleuse

Sohlhöhe

Seehöhe des Gerinnebettes eines Gewässers

Stauraum

Raum für das aufgestaute Wasser eines Kraftwerks

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

Das Donauhochwasser 2013

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

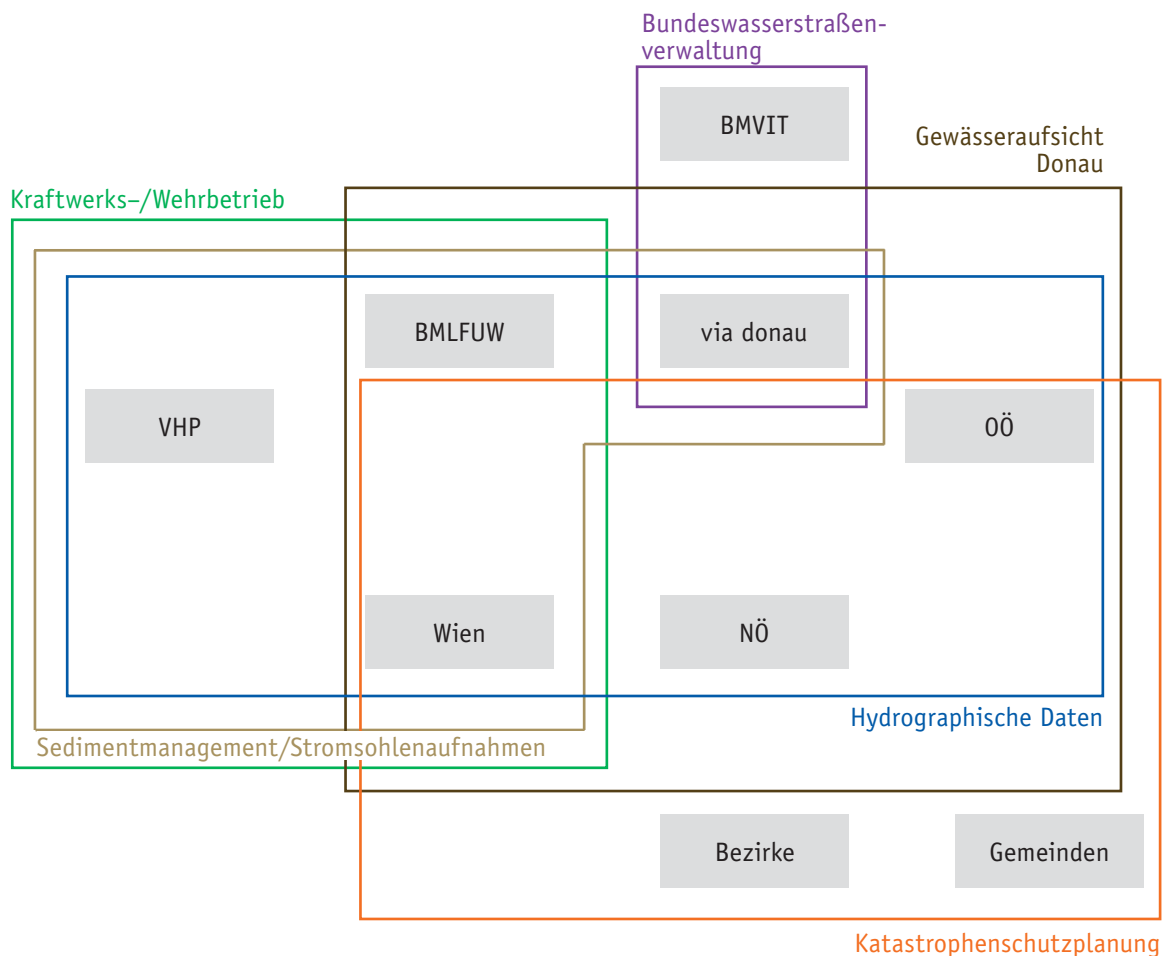
Ziele der Überprüfung waren die Darstellung der Rechtsgrundlagen, die Beurteilung der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen an der Donau beim Hochwasserereignis 2013 anhand der vorliegenden Bezug nehmenden Berichte bzw. Studien sowie die Beurteilung der Alarmpläne und der Katastrophenschutzplanung. (TZ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

Kurzfassung

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

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

Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement



- BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
 BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
 NÖ Niederösterreich
 OÖ Oberösterreich
 VHP VERBUND Hydro Power GmbH

Quellen: WRG; Wasserstraßengesetz; WKEV

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

Betreiber des Kraftwerks Jochenstein¹ war die Grenzkraftwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GKW), die anderen Kraftwerke betrieb die VERBUND Hydro Power GmbH (VHP). Der Betrieb der Wehre der Neuen Donau als Entlastungsgerinne für den Donauhochwasserschutz der Stadt Wien erfolgte durch die Magistratsabteilung 45 – Wiener Gewässer. Die Betreiber hatten für die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen und die Instandhaltung der Stauräume zu sorgen. (TZ 4)

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

Zuständigkeiten hinsichtlich der Donaukraftwerke

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

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

Zuständigkeiten hinsichtlich der Neuen Donau

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

Gewässeraufsichtsberichte der via donau

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

Kurzfassung

Die Gewässeraufsichtsberichte deckten in den ersten Jahren ihrer Erstellung (ab 2007) nicht den gesamten Zuständigkeitsbereich der via donau für die Gewässeraufsicht ab und waren teilweise in den einzelnen Donauabschnitten nicht einheitlich strukturiert; dadurch war kein vollständiger Überblick gegeben. Die via donau erweiterte jedoch ihre Gewässer- und Wehraufsichtsberichte schrittweise in Umfang und Inhalt. Mit dem Bericht für das Jahr 2013 war eine den gesamten Donaauraum behandelnde einheitliche Berichtsstruktur gegeben. (TZ 7)

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

Maßnahmen durch das BMLFUW

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

Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen

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

Die Frage, ob die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung die Hochwasserschäden im Jahr 2013 vergrößert hatten, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht restlos geklärt, wiewohl laut dem angeführten Bericht des BMLFUW und der vom Amt der oberösterreichischen Landesregierung beauftragten Über-

prüfung durch ein deutsches Ingenieurbüro davon auszugehen war, dass die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung nahezu keine Auswirkungen auf die entstandenen Hochwasserschäden hatten. (TZ 10)

Anpassung der Wehrbetriebsordnungen

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

Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Donau

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

Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Neuen Donau

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

Abstimmungen zum Sedimentmanagement seit dem Hochwasser 2002

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

Kurzfassung

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

Sedimentmanagement bei der Schleuse Kraftwerk Aschach

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

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

Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen an der Donau

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

Stromsohlenaufnahmen an der Donau

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

² normals Wasserstraßendirektion

Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen und Durchführung an der Neuen Donau

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

Pegel der VHP

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

Datenübermittlung

Die via donau erhielt nach ihren Angaben von der VHP – auch nach Reduktion des Umfangs der online zu übermittelnden Daten im Zuge der Anpassung der Wehrbetriebsordnungen im Jahr 2015 – die für die Kontrolle der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen erforderlichen Daten und verfügte über geeignete Instrumente zu deren Aufbereitung und Visualisierung. (TZ 21)

Pegel der via donau

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

Datenausfälle an der Donau während der Hochwässer 2002 und 2013

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

Kurzfassung

Datenausfälle an der Neuen Donau während des Hochwassers 2013

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

Hydrographischer Datenverbund

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

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

Das Land Oberösterreich nutzte bis zum Hochwasser 2013 die Daten des für die Donau zuständigen hydrographischen Dienstes (via donau) für die Veröffentlichung und die Hochwasserprognose nicht (und danach nur für einzelne Pegel), während es eigene Mess-einrichtungen betrieb und Daten der Kraftwerksbetreiber heranzog. Erst Mitte Jänner des Jahres 2015 schlossen das Land Oberösterreich und die via donau eine Vereinbarung betreffend den Austausch von hydrologischen Messwerten. (TZ 25)

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

Hochwasserprognose

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

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

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

Hochwasserprognose während des Hochwassers 2013

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

Wasserstandsnachrichtendienst

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

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

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

Kurzfassung

Warnung und Alarmierung

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

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

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

Informationen durch die Länder

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

Informationen durch die VHP

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

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

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

Katastrophenschutzpläne

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

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

Kurzfassung

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

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

Hochwasseralarmpläne

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

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

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

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

Kontrolle der Katastrophenschutzpläne

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

Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 hinsichtlich der Organisation und Kommunikation

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

Auftragsvergaben zur Analyse des Donauhochwassers 2013

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

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

Kenndaten „Das Donauhochwasser 2013“			
Rechtsgrundlagen	Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F. Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004 i.d.g.F. Wasserkreislaufferhebungsverordnung (WKEV), BGBl. II Nr. 478/2006 NÖ Katastrophenhilfegesetz (NÖ KHG), LGBL. 4450-0 i.d.g.F. Öö. Katastrophenschutzgesetz (Öö. KatSchG), LGBL. Nr. 32/2007 i.d.g.F. Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG), LGBL. Nr. 60/2003 i.d.g.F.		
Rechtsträger			
Bund	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)		
Länder	Oberösterreich Niederösterreich Wien		
Unternehmen	VERBUND Hydro Power GmbH (VHP) via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau)		
Wehranlagen an Donau und Neuer Donau			
Donaukraftwerke	Lage	Kraftwerk/Anlage	Betreiber
	Bayern/Oberösterreich	Jochenstein	Grenzkraftwerke GmbH
	Oberösterreich	Aschach Ottensheim-Wilhering Abwinden-Asten Wallsee-Mitterkirchen	VERBUND Hydro Power GmbH
	Niederösterreich	Ybbs-Persenbeug Melk Altenwörth Greifenstein	
	Wien	Freudenau	
Hochwasserschutz Wien – Neue Donau	Niederösterreich/Wien	Einlaufbauwerk Langenzersdorf/ Wehr 1, Wehr 2	Stadt Wien
Hochwasser 2013			
Zeitraum	Ende Mai/Anfang Juni 2013		
Schäden¹	Oberösterreich	Niederösterreich	Wien
	55,6 Mio. EUR	82,3 Mio. EUR	–

¹ vom Katastrophenfonds anerkannte Schäden (durch das Donauhochwasser) im Vermögen von Privaten und Gemeinden

Quellen: Ämter der Nieder- und Oberösterreichischen Landesregierung; Magistrat der Stadt Wien; VHP

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte von Mai 2014 bis Jänner 2015 die Gebarung im Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013 beim BMLFUW, bei den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, bei der Stadt

Wien, der VERBUND Hydro Power GmbH³ (VHP) und der via donau – Österreichische Wasserstraßen–Gesellschaft m.b.H. (via donau)⁴. Weitere Erhebungen fanden beim BMVIT statt. Wien wurde einerseits als Land im Zuge der Gewässeraufsicht bzw. als Stadt beim Betrieb des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau tätig. In weiterer Folge wird Wien aus Vereinfachungsgründen als Stadt bezeichnet.

Ziele der Überprüfung durch den RH waren die Darstellung der Rechtsgrundlagen, die Beurteilung der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen (diese sahen bei den Donaukraftwerken die wasserstandsabhängige Steuerung von Wehren und Schleusen durch die Kraftwerksbetreiber vor; siehe TZ 9) anhand der vorliegenden Bezugnehmenden Berichte bzw. Studien sowie die Beurteilung der Alarmpläne und der Katastrophenschutzplanung. Der Oberösterreichische Landesrechnungshof behandelte Aspekte der Raumordnung in hochwassergefährdeten Gebieten generell in seinen Berichten Raumordnung des Landes OÖ⁵ bzw. in seinem Bericht Hochwasserschutz Machland Nord⁶.

Der überprüfte Zeitraum umfasste neben dem Zeitraum des Hochwassers 2013 im Wesentlichen die Jahre vom letzten großen Donauhochwasser 2002 bis 2013.

(2) Zu dem im Oktober 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die via donau im November 2015, die VHP im Dezember 2015, das BMLFUW und die Länder Niederösterreich sowie Oberösterreich⁷ im Jänner 2016 und die Stadt Wien im Februar 2016 Stellung. Das BMVIT verzichtete im Dezember 2015 auf die Abgabe einer Stellungnahme, das BMWFW im Jänner 2016. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das BMLFUW, an das Land Oberösterreich, an die Stadt Wien sowie an die VHP im Mai 2016. An das Land Niederösterreich und an die via donau war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

³ Mit 30. April 2014 wurde die VERBUND Hydro Power AG in die VERBUND Hydro Power GmbH umgewandelt. Gesellschafter waren die VERBUND AG (80,42 %), die KELAG–Kärntner Elektrizitäts–Aktiengesellschaft (10,02 %), die Energie Steiermark AG (5,31 %), die WIEN ENERGIE GmbH (2,92 %), die EVN AG (0,70 %), die Energie AG Oberösterreich (0,42 %) und die TIWAG–Tiroler Wasserkraft AG (0,22 %).

⁴ Die via donau – Österreichische Wasserstraßen–Gesellschaft m.b.H. wurde mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2005 als Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion errichtet. Eigentümervertreter war das BMVIT.

⁵ Initiativprüfung GZ LRH–100000–3/8–2014–MÜ, Folgeprüfung LRH–100000–3/16–2015–MÜ

⁶ Initiativprüfung LRH–100000–12/9–2014–LI

⁷ Die Stellungnahme des Landes Oberösterreich erfolgte getrennt nach den Dienststellen Bezirkshauptmannschaft Eferding, Bezirkshauptmannschaft Perg, Direktion Inneres und Kommunales sowie Abteilung Oberflächengewässerswirtschaft.

Prüfungsablauf und –gegenstand

(3) Die Stadt Wien hielt zum gegenständlichen Bericht des RH vorab fest, dass sie eine der weltweit besten und modernsten Hochwasserschutzeinrichtungen besitze und dadurch in der Lage sei, ein Projekthochwasser mit einer Abflussmenge von bis zu 14.000 m³ pro Sekunde schadlos zu bewältigen. Das würde in Wien einem Ereignis entsprechen, das statistisch alle 1.000 Jahre eintrete. Nach Ansicht der Stadt Wien sollte die objektiv hohe Qualität ihres weltweit beachteten Hochwasserschutzes im Bericht des RH auch ihren Niederschlag finden.

(4) Der RH erinnerte die Stadt Wien an die Ziele der Überprüfung (Darstellung der Rechtsgrundlagen, Beurteilung der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen anhand der vorliegenden Bezug nehmenden Berichte bzw. Studien sowie Beurteilung der Alarmpläne und der Katastrophenschutzplanung). Die spezifische Beurteilung der Hochwasserschutzeinrichtungen entlang des österreichischen Teils der Donau war daher nicht im Fokus der Gebarungsüberprüfung.

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Donauhochwasser 2013

- 2 Die hohen Niederschlagssummen vom 29. Mai bis zum 4. Juni 2013 und die Vorbefeuchtung der Böden im Mai führten in großen Teilen Österreichs und im bayerischen Donaueinzugsgebiet zu einer extremen Hochwassersituation. Für die oberösterreichische Donau bedeutete die ungünstige Überlagerung der Wellen von bayerischer Donau und Inn Pegelstände, welche die Werte des Hochwassers 2002 bei Weitem übertrafen. Das Hochwasser 2013 mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit kleiner gleich einem 100-jährlichen Hochwasser (HQ₁₀₀) verursachte durch Wasser und Sediment vom Katastrophenfonds anerkannte Schäden im Vermögen von Privaten und Gemeinden in Niederösterreich von zusammen rd. 82,3 Mio. EUR, in Oberösterreich von rd. 55,6 Mio. EUR⁸.

Wesentliche wasserwirtschaftliche Abläufe im Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013 bildeten die Gewässeraufsicht, der Wehrbetrieb, das Sedimentmanagement, die Sohlgrundaufnahmen, die Nutzung der Pegeldaten sowie die Hochwasserprognose und Alarmierung. Weiters relevant war die Katastrophenschutzplanung.

⁸ Angaben durch Ämter der Landesregierungen

Lage der Donau-
kraftwerke

3 An der österreichischen Donau befanden sich zehn Donaukraftwerke: Jochenstein, Aschach, Ottensheim-Wilhering, Abwinden-Asten, Wallsee-Mitterkirchen, Ybbs-Persenbeug, Melk, Altenwörth, Greifenstein und Freudenau.

Abbildung 1: Kraftwerke an der österreichischen Donau



Quelle: VHP

Rechtsgrundlagen
und Zuständigkeiten

4.1 (1) Die gesetzliche Grundlage für den Betrieb der Donaukraftwerke bildete in erster Linie das Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959). Weiters relevant waren das Wasserstraßengesetz und die Wasserkreislaufferhebungsverordnung.

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Das WRG 1959 regelte u.a. die für Errichtung und Betrieb der Anlagen und die für die Gewässeraufsicht zuständigen Behörden sowie die Hydrographie. Im Wasserstraßengesetz waren u.a. die Mitwirkungspflichten der via donau bei der Gewässeraufsicht und Aufgaben im Bereich der Hydrographie geregelt. In der Wasserkreislaufferhebungsverordnung waren die Grundsätze zum hydrographischen Messnetz in Österreich festgelegt.

Die Kraftwerke mussten gemäß den Bewilligungsbescheiden und gemäß den genehmigten Wehrbetriebsordnungen betrieben werden.

Die gesetzliche Grundlage für die Katastrophenschutzplanung bildete in Niederösterreich das NÖ Katastrophenhilfegesetz (NÖ KHG), in Oberösterreich das Oberösterreichische Katastrophenschutzgesetz (Oö. KatSchG) und in Wien das Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG).

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement mit TZ-Verweisen auf die nachfolgende Behandlung im Bericht. Anschließend an die Tabelle werden wesentliche Aufgaben verbalisiert.



BMLFUW BMVIT BMWFW








Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Das Donauhochwasser 2013

Tabelle 1: Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement

Stelle	Tätigkeit	TZ Verweis	Zusammenwirken mit
BMLFUW	Wasserrechtliche Bewilligung von Kraftwerken inklusive Wehrbetriebsordnung	TZ 5	Wien, VHP
	Gewässeraufsicht über Kraftwerksbetrieb an der Donau (in Teilbereichen)	TZ 5	via donau, NÖ, OÖ, Wien, VHP
	Teilnehmer am Datenverbund mit den Ländern und via donau (Hydrographischer Datenverbund)	TZ 25	via donau, NÖ, OÖ
BMVIT	Eigentümerversreter bei via donau	TZ 5	via donau
via donau	Mitwirkung an der Gewässeraufsicht an der Donau	TZ 5	BMLFUW, NÖ, OÖ, Wien, VHP
	Stromsohlenaufnahmen an der Donau	TZ 17, 18	BMLFUW, VHP
	Betrieb von Pegeln an der Donau	TZ 21, 22, 25	BMLFUW, NÖ, OÖ, VHP
NÖ, OÖ	Gewässeraufsicht an der Donau (in Teilbereichen); NÖ auch an Neuer Donau (in Teilbereichen)	TZ 5, 6	BMLFUW, via donau, VHP
	Betrieb von Pegeln an Donauzubringern (in OÖ auch an der Donau)	TZ 25	BMLFUW, via donau, VHP
	Hochwasserprognosen für die Donau	TZ 26, 27	
	Wasserstandsnachrichtendienst	TZ 28	BMLFUW, Wien, Bezirke (NÖ, OÖ), Gemeinden (NÖ, OÖ)
	Katastrophenschutzbehörde auf Landesebene	TZ 32	
	Katastrophenschutzpläne auf Landesebene	TZ 32, 33, 34	Bezirke (NÖ, OÖ)
	Warnung und Alarmierung	TZ 29	Bezirke (NÖ, OÖ)
	Einholung und Weitergaben von Informationen	TZ 30	Bezirke (NÖ, OÖ), Gemeinden (NÖ, OÖ), VHP, Bürger
Wien	Betrieb Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau	TZ 4	BMLFUW
	Einhaltung Wehrbetriebsordnung an der Neuen Donau	TZ 10	BMLFUW
	Gewässeraufsicht an Donau und Neuer Donau (in Teilbereichen)	TZ 5, 6	BMLFUW, via donau, VHP
	Staurauminstandhaltung Neue Donau	TZ 14	
	Stromsohlenaufnahmen Neue Donau	TZ 19	VHP
	Betrieb von Pegeln an Donauzubringern und Neuer Donau	TZ 24, 25	BMLFUW, VHP
	Wasserstandsnachrichtendienst	TZ 28	BMLFUW, Bürger
	Katastrophenschutzbehörde auf Landesebene	TZ 32	
	Katastrophenschutzpläne auf Landesebene	TZ 32, 33, 34	
	Warnung und Alarmierung	TZ 29	
	Einholung und Weitergaben von Informationen	TZ 30	VHP, Bürger
Bezirke (NÖ, OÖ)	Katastrophenschutzbehörde auf Bezirksebene	TZ 32	
	Katastrophenschutzpläne auf Bezirksebene	TZ 32, 33, 34	NÖ, OÖ, Gemeinden (NÖ, OÖ)
	Warnung und Alarmierung	TZ 29	NÖ, OÖ, Gemeinden (NÖ, OÖ)
	Einholung und Weitergaben von Informationen	TZ 30	NÖ, OÖ, Gemeinden (NÖ, OÖ)
Gemeinde (NÖ, OÖ)	Katastrophenschutzbehörde auf Gemeindeebene	TZ 32	
	Katastrophenschutzpläne auf Gemeindeebene	TZ 32, 33, 34	Bezirke (NÖ, OÖ)
	Warnung und Alarmierung	TZ 29	Bezirke (NÖ, OÖ), Bürger
	Einholung und Weitergaben von Informationen	TZ 30	NÖ, OÖ, Bezirke (NÖ, OÖ), Bürger

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

VHP		Kraftwerksbetrieb inklusive Instandhaltung an der Donau	TZ 4	
		Einhaltung der Wehrbetriebsordnung an der Donau	TZ 10, 11	BMLFUW, via donau
		Staurauminstandhaltung an der Donau	TZ 13, 15, 16	BMLFUW, via donau
		Stromsohlenaufnahmen an der Donau	TZ 17, 18	via donau, NÖ, OÖ
		Betrieb von Pegeln an der Donau	TZ 20, 21, 23, 25	BMLFUW, via donau, NÖ, OÖ
		Informationsweitergabe im Hochwasserfall	TZ 31	via donau, NÖ, OÖ, Bezirke (NÖ, OÖ)
Bürger		Einholung von Informationen	TZ 30	NÖ, OÖ, Gemeinden (NÖ, OÖ)

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft







BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

NÖ Land Niederösterreich

OÖ Land Oberösterreich

VHP VERBUND Hydro Power GmbH

Aufgabenbereiche (siehe auch Abbildung 2):

-  Kraftwerks-/Wehrbetrieb
-  Gewässeraufsicht Donau
-  Sedimentmanagement/Stromsohlenaufnahmen
-  Hydrographische Daten
-  Katastrophenschutzplanung
-  Bundeswasserstraßenverwaltung

Quellen: WRG; Wasserstraßengesetz; WKEV

Der BMLFUW war zuständig für die Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligungen der Donaukraftwerke und des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau sowie für Teilbereiche der Gewässeraufsicht.

Der via donau oblag die Mitwirkung an der Gewässeraufsicht.

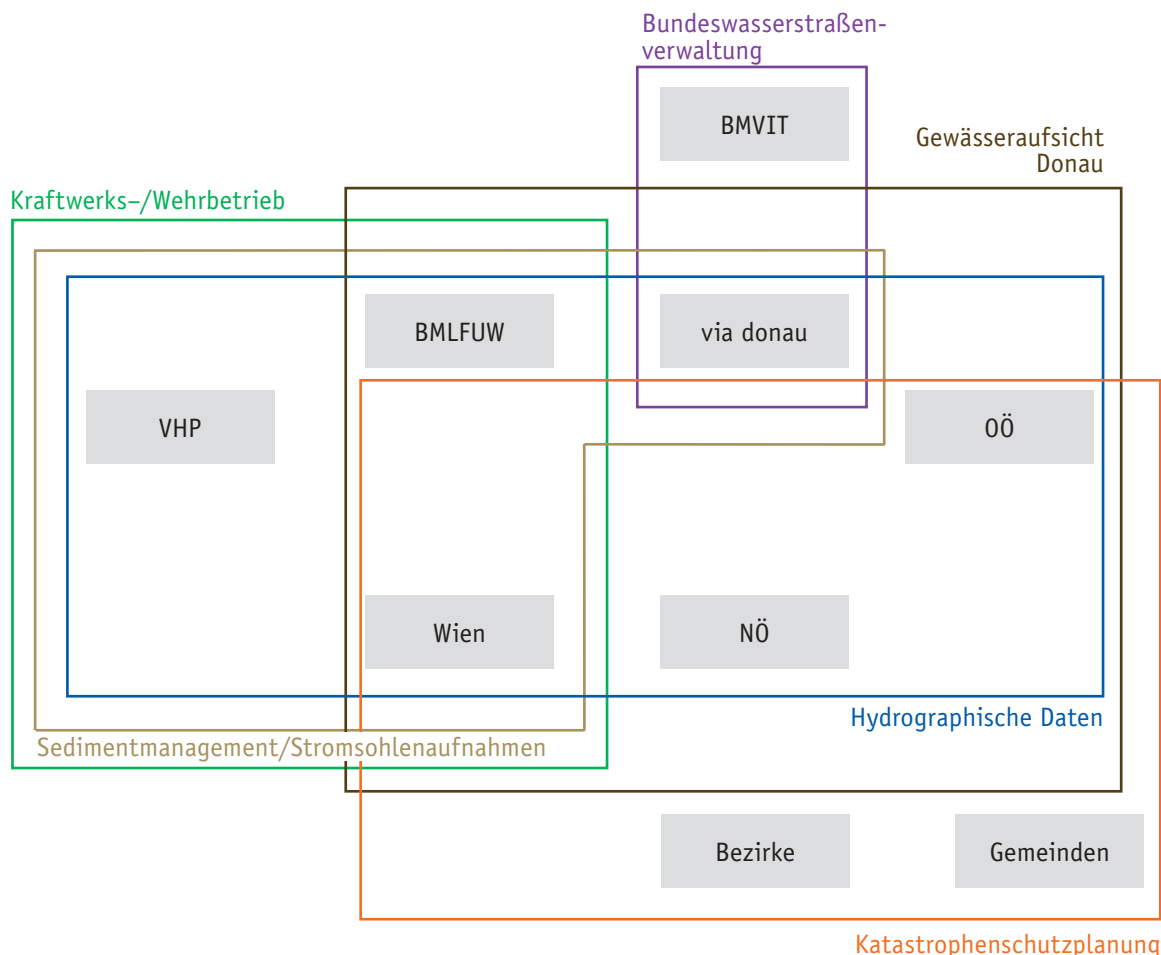
Betreiber des Kraftwerks Jochenstein⁹ war die Grenzkraftwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GKW), die anderen Kraftwerke betrieb die VHP. Der Betrieb der Wehre der Neuen Donau als Entlastungsgerinne für den Donauhochwasserschutz der Stadt Wien erfolgte durch die Magistratsabteilung (MA) 45 – Wiener Gewässer. Die Betreiber hatten für die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen und die Instandhaltung der Stauräume zu sorgen.

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

(3) Nachstehende Abbildung zeigt das Zusammenwirken der Beteiligten beim Hochwassermanagement.

⁹ Die Wehranlage liegt auf der österreichischen Flussseite, die Schleusenanlage auf der deutschen Seite – dazwischen ist das Krafthaus angeordnet.

Abbildung 2: Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement



BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
 BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
 NÖ Niederösterreich
 OÖ Oberösterreich
 VHP VERBUND Hydro Power GmbH

Quellen: WRG; Wasserstraßengesetz; WKEV

4.2 Der RH erachtete die Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement als komplex. Abstimmungsbedarf bestand insbesondere bei der Gewässeraufsicht (siehe TZ 5).

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Gewässeraufsicht Zuständigkeiten hinsichtlich der Gewässeraufsicht bei den Donaukraftwerken

5.1 (1) Gemäß § 100 Abs. 1 lit. b WRG 1959 war der BMLFUW als oberste Wasserrechtsbehörde zuständig für die wasserrechtliche Bewilligung der Errichtung und des Betriebs der Anlagen zur Ausnützung der Wasserkräfte der Donau. Zuständig für die Gewässeraufsicht war bei den im § 100 WRG 1959 definierten Gewässern und Anlagen der Landeshauptmann, sonst die Bezirksverwaltungsbehörde. Im Bedarfsfall konnte die Aufsicht von den Oberbehörden auch unmittelbar ausgeübt werden. Hinsichtlich der Donau, der Grenzgewässer und der Wildbäche konnte der BMLFUW ebenfalls Kontrollen vornehmen. An der Donau bestanden bei der Gewässeraufsicht Mitwirkungspflichten der via donau.

(2) Das Land Oberösterreich forderte vom BMLFUW im Oktober 1999 die Klärung von Zuständigkeiten betreffend die Gewässeraufsicht an der Donau ein, weil die Aufsichtstätigkeit in der langjährigen Vollzugspraxis durch den BMLFUW wahrgenommen worden war, aber verbindliche schriftliche Festlegungen dazu fehlten.

Im Rahmen des Projektes „FloodRisk“¹⁰ definierten Vertreter des BMLFUW auf der Grundlage von Besprechungen mit den betroffenen Dienststellen¹¹ in den Jahren 2003 und 2004 die beabsichtigten Eckpunkte der Zuständigkeiten.

Das BMLFUW hielt schließlich in einem Erlass vom 2. Februar 2007 die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht bei den zehn Donaukraftwerken in Österreich fest. In diesem Erlass wies das BMLFUW sich selbst, den Landeshauptleuten, der via donau und der MA 45 Aufgabenpakete zu, die in der nachfolgenden Tabelle übersichtsartig dargestellt sind.

¹⁰ zur Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002

¹¹ Ämter der Ober- und Niederösterreichischen Landesregierung sowie der (damaligen) Wasserstraßendirektion (nunmehr via donau)



BMLFUW BMVIT BMWFW

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim
Donauhochwasser

Das Donauhochwasser 2013

Tabelle 2: Auszug Zuständigkeit Gewässeraufsicht Donaukraftwerke

Stelle	Zuständigkeitsbereich
BMLFUW	Kontrollen im Rahmen der Gewässeraufsicht (§ 131 Abs. 2 und 3 WRG 1959): <ul style="list-style-type: none"> – Kraftwerk, Wehr, Schleusen und Ufermauern im unmittelbaren Anschluss an das Hauptbauwerk – Einhaltung der projektgemäßen Spiegellagen im Donaustrom und im Hinterland (inkludiert eine allfällige Aktualisierung der Hochwasserangaben) – Klärung von Fachfragen (z.B. Schwebstofftransport) mit Hilfe der von der via donau und anderen Stellen bereitgestellten Messungen bzw. Unterlagen – Betreffend das KW Freudenau: Prüfung der Beweissicherungsunterlagen für den Bereich Grundwasser und Geschiebezugabe und Kolksicherung in der Erhaltungsstrecke
Landeshauptmann	Kontrolle des gesamten Bereichs landseits des Dammfußes der Rückstaudämme bzw. Ländenmauern im Rahmen der Gewässeraufsicht (§ 131 Abs. 1), insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> – Begleitgerinne und Gerinneverlegungen (inklusive Sonderbauwerke wie Durchlässe) – Mündung von Zubringern (unter Berücksichtigung der Mitwirkung der via donau) – Dotation von Fischaufstiegshilfen – Kontrolle der Dämme der Donauzubringer, Anlagen der Grundwasserbewirtschaftung in baulicher Hinsicht – Einhaltung der Betriebsordnungen von Dotationsbauwerken und Pumpwerken
via donau	Mitwirkung bei der Gewässeraufsicht gemäß § 10 Abs. 2 Z. 4 Wasserstraßengesetz und §§ 130 ff. WRG 1959: <ul style="list-style-type: none"> – Kontrolle des Strombettes und der Dämme (alle Kraftwerke außer KW Freudenau); weiters werden die von der VHP durchgeführten oder beauftragten Sohlgrundaufnahmen zur frühzeitigen Erkennung von Auskolkungen am Dammfuß überprüft (Kontrolle 3-monatlich und zusätzlich nach jedem Hochwasser ab HQ10) – Kontrolle der Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen – Veranlassung und Prüfung von Schwebstoffmessungen nach Vorgabe des BMLFUW – Prüfung der Sohlgrundaufnahmen im Hinblick auf lokale Anlandungen im Zuflussbereich zu Wehr und Schleuse und in Einlaufbereichen (z.B. Neue Donau, Marchfeldkanal) – Jährliche Vorlage eines zusammenfassenden Berichtes über die durchgeführte Gewässeraufsichtstätigkeit einschließlich der zu überprüfenden Dauervorschreibungen an den Landeshauptmann
MA 45	als vom Landeshauptmann für Wien zur Durchführung der Gewässeraufsicht herangezogene Stelle: <ul style="list-style-type: none"> – Kontrolle der Dämme des Kraftwerks Freudenau (zugleich Hochwasserschutzdämme Wien)

Quelle: Schreiben BMLFUW, GZ. BMLFUW-UW.4.1.11/0447-I/6/2006 vom 2. Februar 2007

Ein ergänzender Erlass mit Festlegungen der Zuständigkeiten hinsichtlich der Böschungsbereiche und Donauzubringer sowie ein Erlass hinsichtlich der freien Fließstrecken der Donau erging im Juni 2015.

(3) Das BMLFUW stellte zur Unterstützung der Gewässeraufsichtstätigkeit ergänzend Listen der Dauervorschreibungen (Bescheidaufgaben) der einzelnen wasserrechtlichen Bewilligungsbescheide der Kraftwerke zusammen und teilte darin die Zuständigkeit für die Gewässeraufsicht auf. Die Anmerkungen zu den Dauervorschreibungen waren zumin-

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

dest teilweise nicht mehr aktuell (z.B. Verweise auf nicht mehr geltende Wehrbetriebsordnungen oder auf Erledigungen durch nicht mehr aktuell bezeichnete Organisationseinheiten).

(4) Da das BMLFUW der MA 45 nur die Kontrolle der Dämme des Kraftwerks Freudenau und der via donau die Kontrolle der Stromsohle und der Dämme bei allen Kraftwerken (außer beim Kraftwerk Freudenau) zuwies, fehlte im Erlass eine verbindliche Festlegung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau. In der Liste der Dauervorschreibungen war die Aufsicht über Auflagen betreffend die Stromsohle und deren Aufnahme beim Kraftwerk Freudenau dem BMLFUW zugeordnet.

Die via donau dokumentierte in der Folge in ihren Gewässer- und Wehraufsichtsberichten bis zum Jahr 2012 keine Kontrollen der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau, obwohl sie entsprechende Aufnahmen durchführte. Erst für das Jahr 2013 war ein entsprechendes Berichtskapitel im Gewässer- und Wehraufsichtsbericht der via donau vorgesehen (wenn auch als Leermeldung, weil in diesem Jahr keine Stromsohlenaufnahme der via donau im Stauraum Freudenau erfolgte; siehe TZ 7).

- 5.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der Prozess zur verbindlichen schriftlichen Festlegung der Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht zwischen BMLFUW, via donau und Landeshauptleuten von der ersten Anfrage im Jahr 1999 bis zum Bezug nehmenden Erlass aus dem Jahr 2007 mehr als sieben Jahre in Anspruch nahm; dies auch unter Berücksichtigung der inhaltlichen Komplexität des Themas und der durch die Gesetzgebung grundgelegten komplexen Organisation und Kompetenzverteilung und der Errichtung der via donau als Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2005. Eine verbindliche Festlegung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau fehlte im Erlass.

Der RH empfahl dem BMLFUW, den Erlass über die Zuständigkeiten der Gewässeraufsicht bei den Donaukraftwerken hinsichtlich der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau zu ergänzen.

Die vorliegenden Listen der Dauervorschreibungen gemäß den einzelnen wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden der Kraftwerke mit der Zuordnung der Aufsicht über Auflagen erachtete der RH als ein zweckmäßiges Instrument, um die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht klar abzugrenzen. Er bemängelte jedoch die teilweise fehlende Aktualität der Anmerkungen zu manchen Dauervorschreibungen

und empfahl dem BMLFUW, diese zu überprüfen und zu aktualisieren bzw. zu ergänzen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die ungewöhnlich lange Dauer der Festlegung der Aufteilung der Gewässeraufsichtstätigkeit u.a. den fachlichen Hintergrund gehabt, dass für zehn Donaukraftwerke mit ca. 200 Einzelbescheiden und mehr als 1.000 Auflagen eine Zuordnung – welche Dienststelle sich um die Einhaltung welcher Dauervorschreibung zu kümmern habe – zu treffen gewesen sei. Der RH selbst habe bereits auf die komplexe Kompetenzverteilung und die Neustrukturierung der via donau in diesem Zeitraum hingewiesen. Entscheidend sei, dass auch in der Bearbeitungszeit eine eindeutige Regelung bezüglich der Gewässeraufsicht bestanden habe. Im Wasserrechtsgesetz sei die Zuständigkeit im § 131 WRG eindeutig geregelt. Der jeweilige Landeshauptmann bzw. die Bezirksverwaltungsbehörde sei für die Donau zuständig. Die Gewässeraufsichtstätigkeit für die Donau sei per Erlass im Detail festgelegt.*

Schon die bisherige Formulierung bezüglich der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenua sei eindeutig gewesen, da sich der einschränkende Klammerausdruck nur auf das unmittelbar vorstehende Objekt „Dämme“ bezogen habe. Das BMLFUW werde allerdings eine Neuformulierung wählen, um die Dinge unmissverständlich klarzustellen.

Die Liste mit den Dauervorschreibungen bzw. der Zuordnung, welche Institution welche Dauervorschreibung im Rahmen der Gewässeraufsichtstätigkeit kontrolliere, werde in kurzen zeitlichen Abständen bezüglich der neu hinzukommenden Wasserrechtsbescheide ergänzt. Es sei richtig, dass sich auch bei alten Bescheiden aus aktueller Sicht Änderungen oder Streichungen einzelner Auflagen ergeben könnten. Im Rahmen der seitens der VHP geplanten Neueinreichung der Betriebsordnungen der Donaukraftwerke in den nächsten Jahren – das Pilotprojekt Betriebsordnung Wallsee sei bereits in fachlicher Bearbeitung – würden auch sämtliche Dauervorschreibungen dahingehend geprüft, ob sie noch zeitgemäß seien. Im Rahmen der Neubewilligung der Betriebsordnungen bzw. der damit verbundenen Abänderung von Dauervorschreibungen werde auch die Zuordnung von Dauervorschreibungen im Rahmen der Gewässeraufsichtstätigkeit aktualisiert werden.

- 5.4** Der RH wies das BMLFUW betreffend die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht darauf hin, dass gemäß § 131 Abs. 3 Wasserrechtsgesetz 1959 die fakultative Zuständigkeit des BMLFUW für die Gewässeraufsicht zur primären Zuständigkeit der Gewässeraufsichtsbehörden Landeshauptmann und Bezirksverwaltungsbehörde hinzutrat. Für die

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Vollzugspraxis waren die Regelungen – wie das Ansuchen des Landes Oberösterreich um Klärung von Zuständigkeiten betreffend die Gewässeraufsicht an der Donau zeigte – offenbar nur bedingt ausreichend determiniert.

Zuständigkeiten hinsichtlich der Gewässeraufsicht an der Neuen Donau

6.1 (1) Da der Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau (im Jahr 1970) als bevorzugter Wasserbau bewilligt worden war, lag die behördliche Zuständigkeit gemäß § 100 Abs. 2 WRG 1959 beim BMLFUW¹² und die Gewässeraufsicht grundsätzlich beim Landeshauptmann.

(2) Die Wehre 1 und 2 in der Neuen Donau lagen in Wien, das Einlaufbauwerk Langenzersdorf (am oberen Ende der Neuen Donau) in Niederösterreich (Bezirke Wien-Umgebung und Korneuburg).

(3) Zur Gewässeraufsicht an der Neuen Donau gab es keinen Erlass des BMLFUW, der die Zuständigkeiten näher regelte (in Analogie zum Erlass hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Donaukraftwerke; siehe TZ 5). Bei den überprüften Stellen bestanden unterschiedliche Auffassungen über die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht über das Einlaufbauwerk Langenzersdorf:

- Die Stadt Wien sah ihre Zuständigkeit für die Gewässeraufsicht über die in Wien gelegenen Wehre 1 und 2 des Donauhochwasserschutzes gegeben, insbesondere über deren baulichen Zustand und Betriebsweise im Hochwasserfall, jedoch keine Zuständigkeit für das Einlaufbauwerk Langenzersdorf in Niederösterreich. Die Stadt Wien wies zudem darauf hin, dass auch das BMLFUW fallweise Gewässeraufsichtsaufgaben wahrnehme, z.B. anlassbezogen hinsichtlich der Einhaltung der Wehrbetriebsordnung des Einlaufbauwerkes in Langenzersdorf.
- Das Land Niederösterreich gab an, dass der Landeshauptmann von Wien für die Gewässeraufsicht beim Einlaufbauwerk Langenzersdorf (Neue Donau) zuständig sei.

(4) Die MA 45 erstellte Unterlagen, die auch das Einlaufbauwerk umfassten, anhand derer beim Hochwasser 2013 eine Überprüfung der Einhaltung der Betriebsordnung (Gewässeraufsicht) des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau durch das BMLFUW im Rahmen seines Hochwasserberichts erfolgte.

¹² bis zur Rechtskraft des Überprüfungsbescheides

- 6.2 Der RH kritisierte, dass zwischen der Stadt Wien und dem Land Niederösterreich Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Vollziehung der Gewässeraufsicht über das Einlaufbauwerk Langenzersdorf als Teil des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau bestanden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine Klärung und verbindliche schriftliche Festlegung der Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht für den Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau vorzunehmen, die insbesondere auch die Einhaltung der Betriebsordnung am Einlaufbauwerk Langenzersdorf umfasst.

- 6.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW bestehe eine eindeutige Regelung bzw. Aufteilung der Gewässeraufsichtstätigkeit beim Donauhochwasserschutz Wien auch ohne eigenen Erlass, weil die Vorgaben des § 131 WRG eindeutig seien. Die Anregung des RH werde aufgegriffen und ein Vorschlag für die zweckmäßigste Aufteilung der Gewässeraufsichtstätigkeit den Bundesländern Wien und Niederösterreich übermittelt werden. Aus fachlicher Sicht solle die Gewässeraufsichtstätigkeit für den gesamten Donauhochwasserschutz Wien in einer Hand (Landeshauptmann Wien) liegen, auch dann, wenn einzelne kleine Abschnitte des Projekts auf niederösterreichischem Gebiet lägen. Es werde eine einvernehmliche Regelung mit den Landeshauptleuten von Niederösterreich und Wien angestrebt und in den Erlass „Künftige Vorgangsweise des BMLFUW, der Landeshauptleute von Niederösterreich und Wien und der via donau betreffend die Gewässeraufsicht für die Donau soweit nicht Anlagen der Donaukraftwerke betroffen sind (frei fließende Donau in der Wachau und unterhalb Kraftwerk Freudenau)“ aufgenommen werden.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe das BMLFUW mit Erlass vom 9. Juni 2015 ausgeführt, dass die Gewässeraufsicht beim Donauhochwasserschutz Wien durch das hauptberührte Bundesland Wien erfolgen solle, auch wenn einzelne Anlagenteile auf niederösterreichischem Gebiet lägen. Dementsprechend sei zwischen Wien und Niederösterreich bereits eine konkrete Vereinbarung erarbeitet worden, die derzeit als Entwurf vorliege und 2016 unterzeichnet werden solle.*

Gewässeraufsichtsberichte der via donau

- 7.1 (1) Die via donau hatte gemäß Erlass des BMLFUW vom 2. Februar 2007 jährlich zusammenfassende Berichte über die durchgeführte Gewässeraufsichtstätigkeit (z.B. Kontrolle der Einhaltung der Wehrbetriebsordnung, Kontrolle des Strombetts und der Dämme) einschließlich der

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

zu überprüfenden Dauervorschreibungen (Gewässeraufsichtsberichte) zu erstellen.

(2) Die via donau erstellte Gewässeraufsichtsberichte ab dem zweiten Halbjahr 2007 zunächst für die Kraftwerksbereiche Ottensheim–Wilhering, Abwinden–Asten und Wallsee–Mitterkirchen. Ab dem Jahr 2009 umfasste der Gewässer- und Wehraufsichtsbericht alle Donaukraftwerke (ausgenommen das Kraftwerk Freudenau, siehe TZ 5) und integrierte auch die Ergebnisse der (zuvor gesondert dokumentierten) Wehrbetriebskontrollen (Einhaltung Wasserspiegellagen). Es bestanden bei den einzelnen Donauabschnitten bzw. Stauräumen jedoch teilweise Unterschiede in Struktur und Inhalt¹³. Ab dem Berichtsjahr 2013 war der Gewässeraufsichtsbericht einheitlich strukturiert und umfasste auch die Bereiche Kraftwerk Freudenau und östlich von Wien.

(3) Die Kontrollen der via donau betreffend die Stauraumsohle, die Überströmstrecken und die Zubringermündungen mittels Echolot gründeten laut Gewässeraufsichtsberichten auf routinemäßigen Aufnahmen im Berichtsjahr, sofern entsprechende Auswertungen zum Zeitpunkt des Berichtes bereits vorlagen. Verweise auf vergangene oder geplante Aufnahmen erfolgten nur teilweise.

- 7.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Gewässeraufsichtsberichte in den ersten Jahren ihrer Erstellung (ab 2007) nicht den gesamten Zuständigkeitsbereich der via donau für die Gewässeraufsicht abdeckten und teilweise in den einzelnen Donauabschnitten nicht einheitlich strukturiert waren; dadurch war kein vollständiger Überblick gegeben. Er merkte jedoch positiv an, dass die via donau ihre Gewässer- und Wehraufsichtsberichte schrittweise in Umfang und Inhalt erweiterte und dass mit dem Bericht für das Jahr 2013 eine den gesamten Donauraum behandelnde einheitliche Berichtsstruktur gegeben war.

Der RH bemängelte, dass in den Gewässer- und Wehraufsichtsberichten im Berichtsjahr durchgeführte, aber nur in Einzelfällen die für die nächsten Jahre geplanten Stromsohlenaufnahmen angegeben waren. Dies entsprach zwar der Vorgabe des BMLFUW, die durchgeführten Gewässeraufsichtstätigkeiten zu dokumentieren, ein vollständiger Überblick über das Prüfungsprogramm war damit aber nicht sichergestellt.

Der RH empfahl daher der via donau, die Gewässer- und Wehraufsichtsberichte um das geplante Programm für Stromsohlenaufnahmen (gegebenenfalls unter Berücksichtigung der von der VHP geplanten

¹³ z.B. fehlten im Bericht Angaben zur Stauraumsohle

Aufnahmen, siehe TZ 18) zu ergänzen, um einen vollständigen Überblick über das Prüfungsprogramm zu ermöglichen.

- 7.3** *Die via donau sagte zu, die Gewässer- und Wehraufsichtsberichte ab dem Bericht 2016 (für das Jahr 2015) mit einer entsprechenden Tabelle zu ergänzen, um einen Überblick über das erfolgte bzw. geplante Messprogramm zu geben.*

Maßnahmen durch das BMLFUW

- 8.1** Zu den Gewässer- und Wehraufsichtsberichten der via donau nahm das BMLFUW seit dem Jahr 2010¹⁴ regelmäßig Stellung und veranlasste bei Bedarf weitergehende Überprüfungen (z.B. hinsichtlich ausreichender Freiborde, Eintiefungsstrecken) oder Instandhaltungsmaßnahmen (z.B. Pflege von Dämmen, Räumung von Zubringermündungen). Die via donau hatte bereits in ihrem Gewässeraufsichtsbericht 2007 auf nicht wasserrechtlich bewilligte Stegquerungen am Begleitgerinne beim Kraftwerk Ottensheim-Wilhering hingewiesen, für die das BMLFUW als Oberbehörde das Land Oberösterreich erst im Jahr 2010 zur Aufklärung des Sachverhaltes aufforderte. In diesem Fall bestand ein Verklauungsrisiko.
- 8.2** Der RH hielt positiv fest, dass das BMLFUW zu den Gewässeraufsichtsberichten der via donau seit dem Jahr 2010 regelmäßig weitergehende Überprüfungen oder Instandhaltungsmaßnahmen veranlasste. Der RH kritisierte jedoch, dass das BMLFUW als Oberbehörde das Land Oberösterreich erst im Jahr 2010 zur Aufklärung des Sachverhaltes bezüglich wasserrechtlich nicht bewilligter Stegquerungen bei einem Begleitgerinne aufforderte; dieser war bereits im Gewässeraufsichtsbericht der via donau für das Jahr 2007 ersichtlich.
- 8.3** *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Gewässeraufsichtsberichte der via donau sowohl an den Landeshauptmann als primär entsprechend den Vorgaben des Wasserrechtsgesetzes für die Gewässeraufsichtstätigkeit zuständiges Organ als auch an das BMLFUW ergingen. Im Erlass sei ausdrücklich festgelegt, dass geringe Mängel nach Möglichkeit im direkten Weg zwischen Gewässeraufsichtsbehörde und Konsensträger (sinngemäß auch zwischen Gewässeraufsichtsbehörde und dem Verantwortlichen für den konsenslosen Zustand) zu regeln seien. Nur im Falle von massiven Mängeln oder einer fehlenden Bereitschaft, den Missstand abzustellen, sei die Anlagenbehörde zuzuziehen.*

¹⁴ jeweils zum Gewässer- und Wehraufsichtsbericht über das vorangegangene Jahr

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Das BMLFUW sei nicht Anlagenbehörde für die Stegquerungen und nicht für damit in Zusammenhang stehende wasserpolizeiliche Aufträge zuständig. Eine großräumige Gefährdung des Hochwasserabflusses sei nicht gegeben gewesen.

Aus Sicht des BMLFUW sei die örtlich zuständige („lokale“) Wasserrechtsbehörde von der zuständigen Gewässeraufsicht – in diesem Fall der Landeshauptmann, weil Bauwerke im Hinterland ausdrücklich der Gewässeraufsicht des Landeshauptmanns zugeordnet werden – auf den Missstand aufmerksam zu machen gewesen. Die örtlich zuständige Wasserrechtsbehörde hätte nach Bekanntwerden des Missstandes aus eigener Initiative entsprechende Verfahrensschritte selbständig einzuleiten gehabt. Die Wasserrechtsbehörde hätte etwa prüfen müssen, ob eine nachträgliche wasserrechtliche Bewilligung möglich sei oder ein Auftrag zur Entfernung des konsenslos errichteten Bauwerks auszusprechen sei.

Es sei eine gesonderte Aufforderung zur Klärung des Sachverhaltes an das Land Oberösterreich gerichtet worden, nachdem dies nicht zeitgerecht geschehen sei.

- 8.4** Der RH erwiderte, dass gemäß § 131 Abs. 3 WRG eine zur primären Zuständigkeit der Gewässeraufsichtsbehörde hinzutretende aufsichtsbehördliche Zuständigkeit des BMLFUW gegeben war und es deshalb nach Ansicht des RH zweckmäßig gewesen wäre, die Anlagenbehörde schon früher auf den Handlungsbedarf hinzuweisen, der sich aus den Berichten der via donau ergab.

Wehrbetrieb

Grundsätzliches

- 9** (1) Die Laufkraftwerke waren nach den Bewilligungsbescheiden und nach den behördlich genehmigten Wehrbetriebsordnungen zu betreiben. Die Bewilligungen konnten nur dann erteilt werden, wenn keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt und keine fremden Rechte verletzt wurden. Diese Wehrbetriebsordnungen bildeten auch die Grundlage für den Betrieb der Kraftwerke im Hochwasserfall. In erster Linie legten die Wehrbetriebsordnungen fest, welche Pegelstände an der Donau je Kraftwerk einzuhalten waren.

(2) Die Wehrbetriebsordnungen der Donaukraftwerke sahen eine wasserstandsabhängige Steuerung der Wehre und Schleusen vor. Bei Normalbetrieb waren die Wehre geschlossen und das gesamte Donauwasser lief zur Stromerzeugung über die Kraftwerksturbinen ab. Im Hochwasserfall sahen die Wehrbetriebsordnungen ein gleichmäßiges

Öffnen der Wehre und – wenn auch diese Öffnungen nicht mehr zur Abfuhr des Hochwassers ausreichen – ein Öffnen der Schleusen vor.

Abbildung 3: Anlagen eines Donaukraftwerks



Krafthaus	1
Wehranlage	2
Schleusen	3

Quelle: VHP

(3) Die Wehre und Schleusen waren während eines Hochwassers anhand folgender Messdaten zu steuern:

- Wasserstand am Oberwasserpegel (OWP), der unmittelbar stromaufwärts des Kraftwerks gelegenen Messstelle,
- Wasserstand am Wendepiegel (WP), der Messstelle, ab der der Wasserspiegel bei einem Hochwasser zum Kraftwerk hin abgesenkt wird, und
- bei einzelnen Kraftwerken an einem weiteren Pegel.

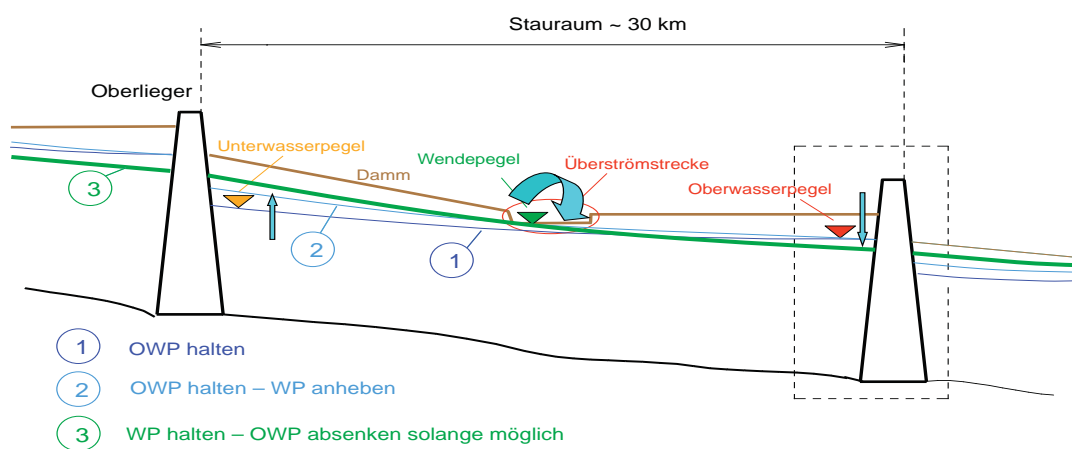
Dabei war jeweils der Oberwasserpegel bzw. der Wendepiegel auf einem bestimmten Maß zu halten, welches in Abhängigkeit von einem gemessenen Wasserstand abgeleitet wurde.

Bei Stauräumen in Tallandschaften war der Wasserspiegel im Kraftwerksoberwasser abzusenken, um unzulässig hohe Wasserspiegel im oberen Stauraumbereich zu vermeiden.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Bei Stauräumen in Beckenlandschaften¹⁵ war durch eine entsprechende Einstellung des Wasserspiegels im Stauraum ein Wasserzulauf in die Retentionsbereiche an den Überströmstrecken sicherzustellen, damit die Retentionswirkung der Beckenlandschaften weitgehend erhalten blieb. Nach Öffnen der Wehre und Schleusen erhielt die Donau im Prinzip ihr natürliches Fließverhalten wieder.

Abbildung 4: Schema der Steuerung eines Donaukraftwerks in einer Beckenlandschaft



OWP Oberwasserpegel, WP Wendepiegel

Quelle: VHP

(4) Weiters war in den Wehrbetriebsordnungen eine maximal zulässige Absenkgeschwindigkeit vorgegeben. Diese Einschränkung diente dem Schutz von Uferbauwerken und natürlichen Böschungen. Bei zu raschem Absenken des Wasserspiegels bestand die Gefahr von Böschungsrutschungen. Die Einhaltung dieser Vorgabe war prioritär gegenüber jener der Pegelvorgaben.

(5) In den Wehrbetriebsordnungen waren ferner Verständigungspflichten der Kraftwerksbetreiber bei Gefahr im Verzug (an BMLFUW und via donau) sowie bei Verlassen der genehmigten Bereiche unter der Voraussetzung der Zustimmung des BMLFUW angeführt.

(6) Die VHP brachte ihren Mitarbeitern aktuelle Wehrbetriebsordnungen durch Arbeitsanweisungen zur Kenntnis.

¹⁵ wie z.B. Ottensheim–Wilhering, Abwinden–Asten, Wallsee–Mitterkirchen, Greifenstein

Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen

- 10.1** (1) Der BMLFUW bewilligte wasserrechtlich die während des Hochwasserereignisses 2013 aktuellen Wehrbetriebsordnungen für das Kraftwerk Jochenstein im Jahr 2006, für die Kraftwerke Ottensheim–Wilhering, Abwinden–Asten, Wallsee–Mitterkirchen, Ybbs–Persenbeug, Altenwörth und Greifenstein im Jahr 2008 und für die Kraftwerke Aschach, Melk und Freudenau im Jahr 2010.

Hinsichtlich des Kraftwerks Altenwörth bewilligte der BMLFUW am 4. Juni 2013 für den Durchlauf des Hochwasserereignisses eine Abweichung von der Wehrbetriebsordnung durch Absenken des Oberwasserpegels um 30 cm. Begründet wurde das zugrundeliegende Ansuchen der VHP mit dem Schutz der Trafostation des kalorischen Kraftwerks Theiss (regionaler Netzknoten).

Die aktuelle Wehrbetriebsordnung für die Neue Donau wurde im Jahr 2007 bewilligt.

(2) Hinsichtlich der Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen beim Hochwasserereignis 2013 lagen u.a. folgende Berichte vor:

- via donau (2013): Kontrolle des Wehrbetriebs der Kraftwerke an der österreichischen Donau für das Hochwasserereignis im Juni 2013; ergänzte Version vom 10. Juli 2013;
- BMLFUW (2013): Hochwasserbericht – Bericht über die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen während des Hochwassers vom 30. Mai bis 5. Juni 2013 an der österreichischen Donau; August 2013;
- Im Auftrag des Amtes der OÖ Landesregierung, deutsches Ingenieurbüro (2013): Überprüfung der Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen an der oberösterreichischen Donau beim Hochwasserereignis Juni 2013; November 2013.

(3) Die via donau dokumentierte in ihrem Bericht den Betrieb der Donaukraftwerke – demzufolge wurde die maximale Absenkgeschwindigkeit bei einigen Kraftwerken für einzelne Stunden überschritten – und in der Folge im Bericht des BMLFUW detailliert behandelt.

(4) Entsprechend dem Bericht des BMLFUW „wurden die Wehrbetriebsordnungen bei den meisten Donaukraftwerken vollständig eingehalten“. Hinsichtlich der Neuen Donau wurde zusammenfassend festgestellt, dass die Wehrbetriebsordnung eingehalten wurde.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Laut diesem Bericht traten deutliche Abweichungen hinsichtlich der Wasserspiegellagen beim Kraftwerk Aschach auf. Bei der Wellenspitze erfolgte eine Überschreitung des Oberwasserspiegels. Beim Wiederaufstau betrug die maximale Abweichung um die 3 m, die sich allerdings nicht negativ auf die Anrainer auswirkte. Für die Unterlieger hatten die bis zur Hochwasserspitze gering erhöhten Wasserspiegellagen und bei Rückgang des Hochwassers deutlich erhöhten Wasserspiegellagen im Stauraum (Rückhalt) eine tendenziell positive Wirkung.

Hinsichtlich des Kraftwerks Ottensheim–Wilhering wurden die Oberwasserpegel nach der projektgemäß vorgesehenen Absenkung mit einer Genauigkeit von ± 10 cm gehalten. Allerdings sah die Wehrbetriebsordnung für dieses Kraftwerk betreffend diesen Wert keinen explizit ausgewiesenen Toleranzbereich vor.

Als Resümee stellte das BMLFUW fest, dass sich die Wehrbetriebsordnungen bewährt hätten. Temporäre Änderungen von Wehrbetriebsordnungen bei massiven Sohländerungen waren allerdings nicht auszuschließen.

(5) Das vom Land Oberösterreich beauftragte deutsche Ingenieurbüro stellte in seinem Bericht u.a. zusammenfassend fest, dass bei den Kraftwerken Aschach und Ottensheim–Wilhering die maximal zulässige Absenkgeschwindigkeit deutlich überschritten wurde.

Beim Kraftwerk Aschach war gemäß diesem Bericht davon auszugehen, dass die in der Wehrbetriebsordnung vorgesehene Rinne im Zuströmbereich zur Schleuse nicht freigehalten wurde. Der Wiederaufstau nach dem Hochwasserscheitel erfolgte sehr schnell und wich stark von den vorgegebenen Sollwerten ab.

Beim Kraftwerk Ottensheim wurde das Absenkziel im Zeitraum des Hochwasserscheitels nicht eingehalten, obwohl nicht alle Wehrfelder geöffnet waren.

Als Fazit empfahl das vom Land Oberösterreich beauftragte deutsche Ingenieurbüro die Einführung von Toleranzen für einzuhaltende Wasserstände, da ansonsten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung zu Diskussionen führen könnten, ab welcher Abweichung man von einem Nichteinhalten der Wehrbetriebsordnung sprechen konnte. Hinsichtlich der Frage, ob die Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung die Hochwasserschäden vergrößert haben, empfahl das Büro weitergehende Abflusssimulationen.

Diese Empfehlung sprach das Ingenieurbüro aus, um diesbezüglich Klarheit zu erhalten, wiewohl es vermutete, dass die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung keine oder nahezu keine Auswirkungen auf die entstandenen Hochwasserschäden hatten.

- 10.2** Der RH hielt fest, dass die vorliegenden Berichte über die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen im Wesentlichen übereinstimmten. Entsprechend dem Bericht des BMLFUW über die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen während des Hochwassers vom 30. Mai bis 5. Juni 2013 an der österreichischen Donau „wurden die Wehrbetriebsordnungen bei den meisten Donaukraftwerken vollständig eingehalten, deutliche Abweichungen traten nur beim Kraftwerk Aschach auf“.

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

- 10.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die vom RH wiedergegebene Einschätzung, wonach die Abweichungen der VHP von den genehmigten Wehrbetriebsordnungen beim Hochwasser 2013 keine merklichen Hochwasserverschärfungen verursacht hatten, bereits im Hochwasserbericht des BMLFUW vom August 2013 festgestellt worden und durch die Untersuchungen des von Oberösterreich zugezogenen deutschen Ingenieurbüros im Jahr 2015 bestätigt worden.*

(2) *Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass hinsichtlich der Frage, ob die Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung die Hochwasserschäden vergrößert hätten oder nicht, mittlerweile eine Überprüfung durch das deutsche Ingenieurbüro vorliege. Die Vermutungen des Büros seien durch die weiterführenden Untersuchungen abgesichert worden.*

(3) *Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass der Betrieb der Hochwasserschutzanlagen, so auch der Wehranlagen, ausschließlich unter exakter Einhaltung der Bescheidvorgaben erfolgt sei; Abweichungen zu Gunsten oder zu Lasten anderer Bundesländer oder Gemeinden habe es in der Vergangenheit nicht gegeben. Wien sei verpflichtet, dies zu dokumentieren und nachzuweisen, was bisher auch lückenlos geschehen sei. Aus diesem Grund sollten Mängel oder Verstöße gegen Vorschriften (Bescheide) außerhalb Wiens – etwa in Bezug*

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

auf die Wehrbetriebsordnung (z.B. Kraftwerk Aschach) – nicht bagetelisiert werden. Der RH weise lediglich sehr allgemein darauf hin, dass bei den „meisten“ Kraftwerken deren Wehrbetriebsordnungen eingehalten würden. Dabei sei offenbar die – nach Ansicht der Stadt Wien nicht belegbare – Begründung eines deutschen Ingenieurbüros übernommen worden, wonach davon auszugehen sei, dass die definitive Nichteinhaltung der Wehrbetriebsordnung beim Kraftwerk Aschach „nahezu keine Auswirkungen“ auf Hochwasserschäden 2013 gehabt habe. Wien sehe die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen als sehr wesentlich und wichtig an und könne daher den diesbezüglich teilweise zurückhaltenden Ausführungen des RH (siehe Kraftwerk Aschach) nicht folgen. Nur durch die Einhaltung aller Betriebsordnungen sei ein konfliktfreies Abwickeln einer Hochwasserwelle entlang der Donau möglich, wobei schädliche Auswirkungen einer Abweichung nie auszuschließen seien. Für die Stadt Wien wäre es wünschenswert, wenn der RH hier auf die in den Betriebsordnungen bestehenden festgemachten Toleranzbereiche hinweisen würde.

- 10.4** Betreffend die von der Stadt Wien behaupteten zurückhaltenden Ausführungen des RH zur Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen beim Kraftwerk Aschach entgegnete der RH, dass er sehr wohl deutliche Abweichungen hinsichtlich der Wasserspiegellagen bei diesem Kraftwerk darlegte.

Hinsichtlich der von der Stadt Wien ins Treffen geführten Hinweise auf Toleranzbereiche in den Betriebsordnungen verwies der RH auf veröffentlichte Berichte des BMLFUW, worin die Toleranzbereiche je Kraftwerk dargestellt waren. Betreffend die Einhaltung von Bescheidauflagen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 14 und TZ 19.

Anpassung der Wehrbetriebsordnungen

- 11.1** Infolge des Hochwassers 2013 reichte die VHP Anpassungen der Wehrbetriebsordnungen im Hochwasserfall durch die Einführung von Toleranzwerten bei der Einhaltung der Wasserspiegellagen im Hochwasserfall, die Neuregelung der maximalen Absenkgeschwindigkeit, die Änderung der Wehrregelung bei Schleusenfreigabe und die Erweiterung der Verständigungspflichten bei Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung zur wasserrechtlichen Bewilligung ein (siehe TZ 31). Die adaptierten Wehrbetriebsordnungen für die von der VHP in Oberösterreich betriebenen Donaukraftwerke bewilligte der BMLFUW im März 2015, die in Niederösterreich im April 2015. Im Rahmen von Beschwerdeentscheidungen passte der BMLFUW die Regelungen



BMLFUW BMVIT BMWFW

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim
Donauhochwasser

Das Donauhochwasser 2013

bei Schleusenfreigabe in Oberösterreich im Juni, in Niederösterreich im Juli 2015 an.

Die komplexen Fragen des Sedimentmanagements und einer Hochwasserspitzenabsenkung durch Wiederaufstau knapp vor der Hochwasserspitze waren in fachlicher Diskussion und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht entscheidungsreif (siehe TZ 15).

- 11.2** Der RH anerkannte die Weiterentwicklung der Wehrbetriebsordnungen auf Basis der im Betrieb gewonnenen Erfahrungen, weil hiedurch Lehren aus der Vergangenheit nutzbringend gezogen werden können.

Sediment-
management

Allgemeines

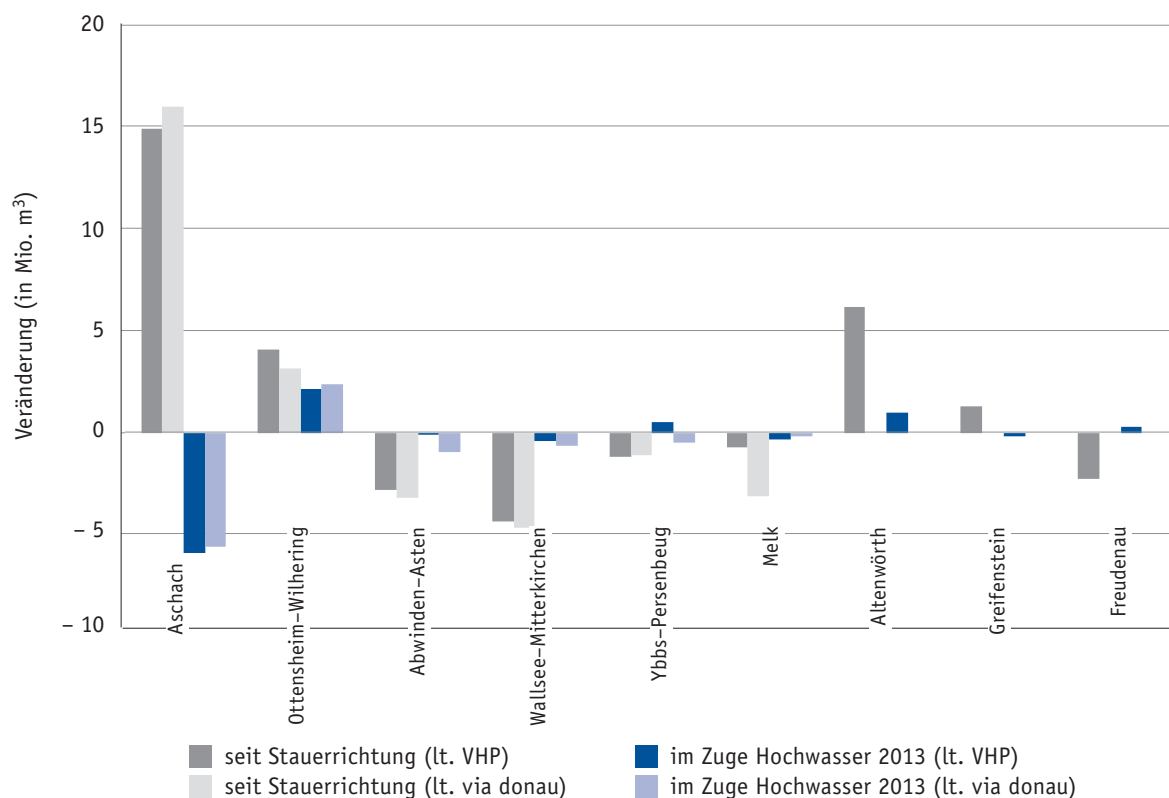
- 12** Das Sedimentmanagement ist ein permanenter Prozess und dient u.a. der Einhaltung der projektgemäßen Wasserspiegellagen, der Sicherung des Schifffahrtsbetriebs und der Verminderung von Eintiefungen bzw. Verlandungen.

Infolge des Aufstaus der Donau durch die Kraftwerke reduzierte sich die Fließgeschwindigkeit, wodurch sich Schwebstoffe in den Stauräumen ablagerten – dadurch eine Änderung der Stromsohle bewirkten – und in geringerem Ausmaß stromabwärts gelangten. Bei stärkeren Hochwässern mobilisierten sich die Sedimente und lagerten sich bei Ausuferungen im Donau-Vorland ab. Das Ausmaß der Verlandungen bei den Donaukraftwerken war unterschiedlich, besonders betroffen war, wie aus den nachfolgenden Abbildungen hervorgeht, der Stauraubereich Aschach. Beim Hochwasser 2013 erfolgte eine Mobilisierung des Sediments beim Kraftwerk Aschach in der Größenordnung von rd. 5,6 Mio. m³.¹⁶

¹⁶ lt. via donau

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Abbildung 5: Verlandungsentwicklung der Stauräume an der Donau seit Stauerrichtung und im Zuge des Hochwassers 2013

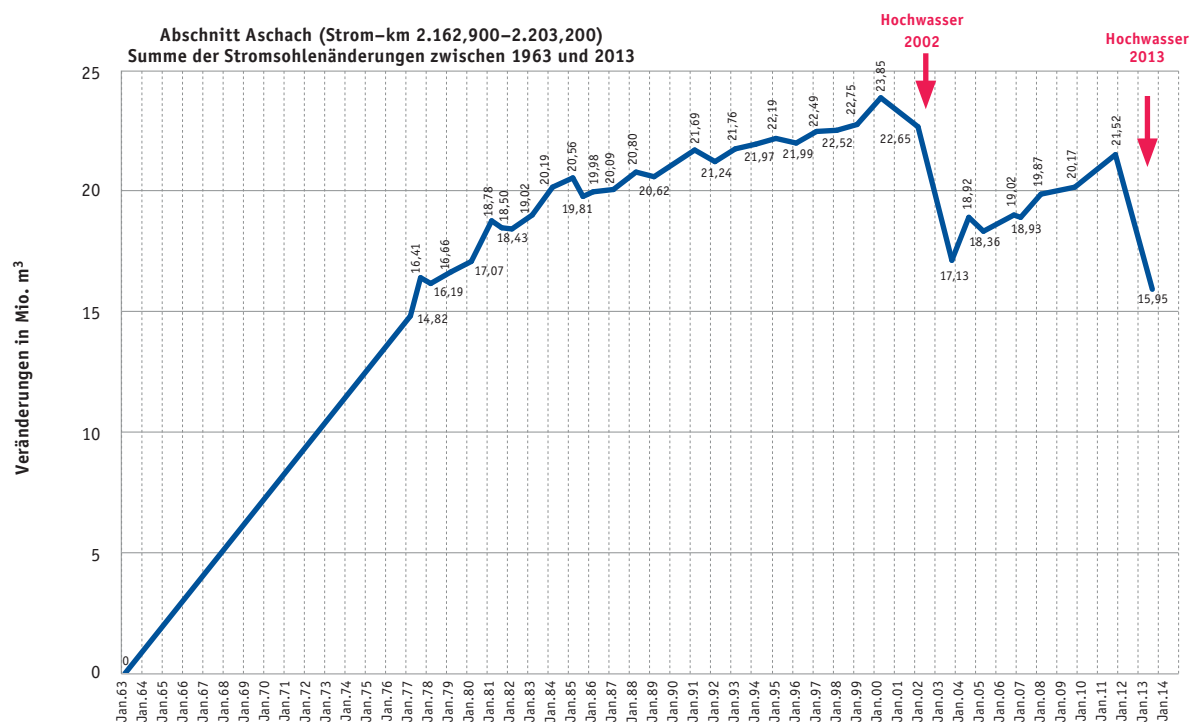


Für Altenwörth, Greifenstein und Freudenau lagen zur Zeit der Auswertung des BMLFUW keine aktuellen Messungen der via donau vor.

Quelle: BMLFUW; Darstellung RH

Aus der Abbildung 6 sind auch Sedimentverlagerungen im Stauraumbereich Aschach infolge der großen Hochwasserereignisse in den Jahren 2002 und 2013 ersichtlich (2002 rd. 5,5 Mio. m³, 2013 rd. 5,6 Mio. m³).

Abbildung 6: Verlauf der Stromsohlenänderungen im Stauraumbereich Aschach



Quelle: via donau

Komplex war dabei die Frage, welcher Anteil der Sedimente natürlich bzw. durch den Kraftwerksbetrieb bedingt war. Das BMLFUW schätzte auf Grundlage von Berechnungen den durch den Kraftwerksbetrieb bedingten Sedimentanteil bei Ausuferungen im Vorland im Zuge des Hochwassers 2013 auf 42 – 57 %¹⁷. Entsprechend einem Bericht des BMLFUW¹⁸ war der ermittelte prozentuelle Sedimentanteil nicht mit einem prozentuellen Anteil am Hochwasserschaden gleichzusetzen.

¹⁷ (mit einer Unschärfe von +/- 10 %-Punkten)

¹⁸ BMLFUW (2014): Hochwasserbericht – Hochwasser 2013 – Quantitative Bestimmung der Schwebstofffracht längs der österreichischen Donau. November 2014

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Donau

13.1 (1) Im Zuge der Bewilligungen der Donaukraftwerke¹⁹ regelte die Wasserrechtsbehörde auch die Verpflichtung der Kraftwerksbetreiber, die Stauräume instandzuhalten. Dies erfolgte in unterschiedlicher Weise, was vor allem auf die langen Zeitspanne, in der die Donaukraftwerke bewilligt wurden, zurückzuführen war. Tabelle 3 fasst die wesentlichen Auflagen auf Basis von Listen der Dauervorschreibungen des BMLFUW sinngemäß zusammen.

Die Kraftwerksbewilligungsbescheide sahen bis in die 1970er-Jahre weitgehend einheitlich Auflagen für Baggerungen vor, wogegen beim Kraftwerk Greifenstein (1982) Baggerungen im Hauptstrom nicht explizit genannt waren.

¹⁹ 1953 (Kraftwerk Jochenstein) bis 1991 (Kraftwerk Freudenu), siehe Tabelle 3



BMLFUW BMVIT BMWFW

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim
Donauhochwasser

Das Donauhochwasser 2013

Tabelle 3: Überblick über die Vorschriften betreffend Sedimentmanagement in den Bewilligungs- und Überprüfungsbescheiden der Donaukraftwerke

Donaukraftwerk	Jochenstein	Ybbs-Persenbeug	Aschach	Wallsee-Mitterkirchen	Ottensheim-Wilhering	Altenwörth	Abwinden-Asten	Melk	Greifenstein	Freudenau
Jahr Grundsatzbewilligung	1953	1957	1960	1966	1970	1973	1976	1979	1982	1991
Auflagen betreffend Sedimente/Baggerungen										
Baggerungen für:	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Einhaltung der projektgemäßen Hochwasserspiegel	X	X	X	X	X	X	X	X		X
keine Verschlechterungen, insb. durch Ablagerungen von Geschiebe und Schwebstoffen für:										
Schifffahrtsbetrieb	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uferbauten/Schädigung Ufergrundstücke	X	X	X	X	X	X	X			
Hochwasser- bzw. Eisabfuhr	X	X	X	X	X	X	X			
Veranlassung von Maßnahmen durch Behörde, Bundeswasserstraßenverwaltung ¹ od. Bundeswasserbauverwaltung, wenn zum Schutze der Bauanlagen, zur Hochwasser-, Geschiebe-, Schwebstoff- und Eisabfuhr geboten			X	X	X	X	X	X	X	X
Entfernung Anlandungen im Mündungsbereich von Zubringern	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beweissicherung Sohlgrundaufnahmen, Schwebstoffmessungen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Stauraumpflege so, dass Stauraumpflegungen vermieden werden und bei Öffnen der Wehre keine übermäßigen Schlammbelastungen eintreten	X	X	X	X						
keine schädigenden Auswirkungen durch Rückstau oberhalb der Stauwurzel/Räumerfordernis Stauwurzel	X	X				X				
Entfernung Anlandungen in Überströmstrecken/Freihaltung Mündungsbereiche Zubringer/Gerinne Hinterland				X	X	X	X			
Räumung Einlaufbereiche (z.B. Neue Donau, Marchfeldkanal)										X
Beweissicherung Hochwasserverhältnisse land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke und Behebung bei nachteiligen Auswirkungen				X		X				
Entfernung bzw. Entschädigung vermehrter Schwebstoffablagerungen auf landwirtschaftlich genutzten Grundflächen (nachweislich auf Kraftwerksbetrieb zurückzuführen)					X		X			
Erhebung und Dokumentation der Sedimentation auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen, Anstreben einer einvernehmlichen Regelung zur Schadensabgeltung				X ²						

¹ nunmehr via donau

² seit 2007

Quellen: Listen der Dauervorschriften (BMLFUW 2014); Kraftwerksbewilligungs- und Überprüfungsbescheide

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Spezielle Auflagen zur Räumung von Anlandungen auf landwirtschaftlich genutzten Grundflächen fanden sich lediglich bei den Kraftwerken Ottensheim–Wilhering und Abwinden–Asten. Diese sahen vor, dass die VHP „allenfalls vermehrte Schwebstoffablagerungen, die nachweislich auf den Betrieb des Kraftwerks zurückzuführen sind, schadlos zu entfernen hat“. Eine entsprechende Regelung für andere als landwirtschaftliche Grundflächen bestand nicht.

Nach dem Hochwasser 2013 kam die VHP ihrer Räumverpflichtung im Nahbereich der Überströmstrecken beim Kraftwerk Ottensheim–Wilhering nach entsprechendem Schriftverkehr mit dem BMLFUW inkl. Diskussion über den Anteil der durch den Kraftwerksbetrieb verursachten Sedimentablagerungen nach.

Beim Kraftwerk Wallsee–Mitterkirchen (Bewilligung 1966) hatten laut Änderungsbescheid im Jahr 2007 „gemischte Kommissionen“²⁰ nach größeren Hochwässern die Sedimentation auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen zu erheben und zu dokumentieren. Die VHP hatte weiters eine einvernehmliche Regelung zur Schadensabgeltung anzustreben.

Nach dem Hochwasser 2013 fanden entsprechende Aufnahmen im Machland auf der Grundlage von Vereinbarungen mit den Landwirtschaftskammern Oberösterreich und Niederösterreich sowie in Linz, im Eferdinger Becken und im Bezirk Schärding an der oberen Donau und am Inn statt. Die VHP kündigte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung die Erweiterung des Vertragsgebietes für die Entschädigungszahlungen auf das Eferdinger Becken an.

(2) Gemäß Schreiben des BMLFUW an die VHP und die Länder Niederösterreich und Oberösterreich über die Anlandung des Umlandes der Donau beim Donauhochwasser 2013²¹ war die VHP nicht dazu verpflichtet, die Stauraumsohle und das Vorland zu erhalten.

(3) Laut Wasserstraßengesetz war die via donau zuständig für die Instandhaltung der Wasserstraßen, wobei sie darauf zu achten hatte, dass „nicht durch Ablagerungen von Geschiebe und Schwebstoffen eine Behinderung der Schifffahrt oder eine Gefährdung von Uferbauten eintritt“²².

²⁰ zusammengesetzt aus Vertretern der Landwirtschaftskammern von Ober- und Niederösterreich, der VHP, den Bürgermeistern und betroffenen Landwirten nach Interesse

²¹ vom 4. Juli 2013

²² gemäß Wasserstraßengesetz § 2 Abs. 1 Z 1 und § 3

(4) Insgesamt führte die VHP in den Jahren 2008 bis 2014 Baggerungen im Ausmaß von rd. 2,51 Mio. m³ über den eigenen Baggerbetrieb oder externe Auftragnehmer durch. Die via donau wickelte im selben Zeitraum Baggerungen im Umfang von 2,05 Mio. m³ über externe Auftragnehmer ab, die Stadt Wien veranlasste Baggerungen²³ mit einer Gesamtmenge von rd. 148.000 m³. Die Preise für Baggern und Verbringen auf dem Wasserweg beliefen sich auf 5–10 EUR/m³, Deponierungskosten auf ca. 20 EUR/m³ ²⁴.

- 13.2** Der RH stellte kritisch fest, dass sich die Regelungen in den Kraftwerksbescheiden – auch im zeitlichen Verlauf der Bewilligungserteilung – betreffend Baggerungen zur Entfernung von Anlandungen in der Donau teilweise unterschieden.

Vor allem bezüglich Sedimentanlandungen im Donau-Vorland bestanden bei den einzelnen Kraftwerken deutlich unterschiedliche bzw. keine Regelungen, was zu Unklarheiten über Zuständigkeiten und einer uneinheitlichen Vorgehensweise bezüglich Räumung der Anlandungen oder Entschädigungszahlungen führte. Der RH empfahl daher der VHP und dem BMLFUW, unter Beachtung der rechtlichen Möglichkeiten auf einheitliche Regelungen betreffend Räumung von Sedimenten und Entschädigungszahlungen hinzuwirken.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMLFW sollten Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeit für die Erteilung von Bewilligungen oder Aufträgen zur Räumung von Begleitgerinnen oder der Einbringung von im Zuge der Räumung anfallenden Sediments in die Donau schon derzeit nicht mehr bestehen. Das BMLFUW habe das Land Oberösterreich informiert, dass die Anlagenbehörde für die Kraftwerke an der Donau (hier: BMLFUW) für die Bewilligung von Räumungen von Anlagenteilen und die nachfolgende Entsorgung des Sediments zuständig sei. Im Rahmen der „Task Force Donau Feinsedimentmanagement“ sei noch eine zusätzliche ausführliche diesbezügliche Information an alle potenziell betroffenen Unterbehörden vorgesehen worden, die in den nächsten Wochen ergehen solle.*

Es sei zutreffend, dass die derzeitigen Regelungen bezüglich Sedimenträumung im Vorland in den einzelnen Kraftwerken entsprechend dem deutlich unterschiedlichen Bewilligungszeitpunkt (die Bewilligungen verteilen sich auf annähernd 40 Jahre) Unterschiede aufweisen würden. Das BMLFUW strebe eine einheitliche Regelung für die Betroffenen

²³ seit 2007

²⁴ entsprechend Protokollen zur Task Force Donau

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

bezüglich Räumung von Sedimenten und Entschädigungszahlungen in allen Stauräumen an der Donau an.

Eine Vereinheitlichung der Räumverpflichtung der VHP im Nahbereich der Überströmstrecken, wie in den Stauräumen Ottensheim–Wilhering und Abwinden–Asten, auf die Stauräume Wallsee–Mitterkirchen und Altenwörth sei bereits als Maßnahme im Endbericht der „Task Force Donau Feinsedimentmanagement“ an der österreichischen Donau festgelegt und werde zeitnah umgesetzt werden. Fachliche und rechtliche Vorgespräche mit der VHP hätten bereits stattgefunden.

Wesentlich schwieriger sei es, das Problem der Entschädigungszahlungen zu lösen. Eine Erweiterung der bisherigen Regelung – privatrechtliches Übereinkommen zur Abgeltung landwirtschaftlicher Schäden zufolge vermehrter Sedimentbelastung – auf das Eferdinger Becken sei von der VHP bereits zugesagt, die notwendigen Befundaufnahmen beim Hochwasser 2013 seien durchgeführt und, soweit dem BMLFUW bekannt, seien auch die vereinbarten Zahlungen geleistet worden. Eine Ausweitung dieser Regelung auf andere Geschädigte (Gemeinden, Private) sei zwar aus Sicht des BMLFUW wünschenswert, um zivilgerichtliche Verfahren entbehrlich zu machen. Eine derartige Lösung stoße aber derzeit auf große praktische Schwierigkeiten. Im Gegensatz zur Landwirtschaft (die Landwirtschaftskammer werde als Interessensvertretung weitgehend anerkannt) gebe es für diese Bereiche keinen anerkannten Interessenvertreter von Privaten bzw. Gemeinden. Weiters bestünden zahlreiche rechtliche Fragen, inwieweit derartige Entschädigungen im Hinblick auf „höhere Gewalt“ und zum Zeitpunkt der wasserrechtlichen Bewilligung der Kraftwerke bereits bestehende wasserrechtlich geschützte Rechte einzuschränken seien.

Daneben sei das große praktische Problem, dass die VHP weiterreichenden Regelungen zur Schadensabgeltung nicht zustimmen wolle, solange die derzeitigen zivilgerichtlichen Verfahren laufen würden. Für einen anzustrebenden Kompromiss – Festlegung von Ausgleichszahlungen im Gegenzug für Rechtssicherheit – fehle auf Seiten der potenziell Geschädigten ein allgemein anerkannter Ansprechpartner. Es sei deshalb realistisch, dass die von Auflagen Begünstigten auf dem Belassen dieser Auflagen bestehen würden und andererseits die VHP nicht freiwillig weitere Ausgleichszahlungen analog zu den Zahlungen an die Landwirtschaft übernehmen würde, sondern lieber im Anfall den Zivilrechtsweg beschreite.

Trotz der absehbaren Schwierigkeiten, diese Frage endgültig zu lösen, sei diese als Aufgabe in den Maßnahmenkatalog der „Task Force Arbeitsgruppe Feinsedimentmanagement“ aufgenommen worden und werde im Jahr 2016 in Besprechungen zwischen VHP und Gemeinden noch näher untersucht werden.

Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Neuen Donau

- 14.1** Die Stadt Wien war gemäß Kollaudierungsbescheid für den Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau²⁵ von 2007 verpflichtet, aufgrund von Verhandlungen im Einlaufbereich zur Neuen Donau die projekt-mäßige Sohle²⁶ lt. Bescheid bis spätestens Ende 2008 herzustellen und durch eine Sohlgrundaufnahme zu dokumentieren (siehe TZ 19). Laut Dokumentation der Stadt Wien fanden die Baggerungen im Einlaufbereich zur Neuen Donau im Jahr 2009 statt.
- 14.2** Der RH kritisierte, dass die Stadt Wien ihren bescheidmäßigen Verpflichtungen zu Baggerungen im Einlaufbereich zur Neuen Donau erst verspätet nachkam. Dadurch war der projektgemäße Abflussquerschnitt nicht vollständig gegeben.
- 14.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien könne sie nicht nachvollziehen, dass sie durch die Verschiebung einer bescheidmäßig erforderlichen Schlammabaggerung um ein Jahr den projektgemäßen Abflussquerschnitt eingeengt habe.*

Die angesprochene „bescheidmäßige Verpflichtung“ zur Baggerung im Jahr 2008 habe es deshalb gegeben, weil die Stadt Wien im Jahr 2007 einen diesbezüglichen Kollaudierungsbescheid beim zuständigen Bundesministerium beantragt habe. Der Vorschlag, im Jahr 2008 zu baggern, sei von der Stadt Wien selbst gekommen, wobei es mangels Kollaudierungsbescheides 20 Jahre davor – ohne offensichtliche Auswirkungen auf den Abflussquerschnitt – keine Schlammabaggerungen und keine bescheidmäßige Verpflichtung dazu gegeben habe. Die Verschiebung um ein Jahr könne somit nicht ursächlich sein, von einer Querschnittsverengung zu sprechen.

Im Zuge der Planungen für die „Fertigstellung der Geschiebeleitschwelle“ am selben Ort habe sich herausgestellt, dass es wirtschaftlicher und sparsamer sei, beide Maßnahmen gleichzeitig – allerdings aus zeitlichen Gründen erst im Jahr 2009 – durchzuführen. Dies deshalb,

²⁵ Kollaudierungsbescheid Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau, BMLFUW-UW.4.1.11/0283-1/6/2007 vom 30. Oktober 2007

²⁶ auf Höhe 156,10 m ü.A.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

weil für beide Maßnahmen wasserrechtliche Bewilligungen einzuholen bzw. Planungen, Ausschreibungen und Vergaben durchzuführen gewesen seien. Darüber hinaus wären die Baggerungen im Jahr 2008 auch faktisch nutzlos gewesen, wenn ein Jahr später an der gleichen Stelle umfassende Sohlveränderungen durch Arbeiten bei der Geschiebeleitschwelle verursacht worden wären. Die Feststellung des RH, dass durch die Verschiebung der Abflussquerschnitt vereengt worden wäre, sei angesichts der Tatsache, dass alle sich 20 Jahre davor ereigneten Hochwasser schadlos abgeführt worden seien, für die Stadt Wien nicht nachvollziehbar.

- 14.4** Der RH stellte gegenüber der Stadt Wien klar, dass er nicht eine durch Verschiebung der Baggerungen um ein Jahr bedingte Verengung des Abflussquerschnitts kritisiert hatte, sondern die verspätete Umsetzung der entsprechenden Auflage aus dem Kollaudierungsbescheid für den Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau. Da der Bescheid die Herstellung der projektsgemäßen Sohle vorschrieb, war diese bereits zum Zeitpunkt der Bescheiderlassung im Jahr 2007 nicht gegeben. Der wasserbautechnische Amtssachverständige hatte in seiner Stellungnahme im Zuge der Verhandlung die Herstellung der projektsgemäßen Sohle im Einlaufbereich Neue Donau als „ausständige Restarbeit“ bezeichnet. Im Zuge des Kollaudierungsverfahrens hatte zudem die Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal auf deutliche Sedimentzunahmen oberhalb des Einlaufbauwerks hingewiesen.

Hinsichtlich der Planungen für die „Fertigstellung der Geschiebeleitschwelle“ erwiderte der RH, dass die Stadt Wien das entsprechende Detailprojekt gleichzeitig mit den Kollaudierungs–Unterlagen im August 2006 zur wasserrechtlichen Bewilligung eingereicht hatte. Die Behörde bewilligte das Detailprojekt „Definitive Fertigstellung der Geschiebeleitschwelle“ nach gemeinsamer Verhandlung mit der wasserrechtlichen Kollaudierung ebenfalls im Oktober 2007. Die Fristsetzung für die Herstellung der projektsgemäßen Sohle im Einlaufbereich Neue Donau durch die Behörde erfolgte daher in Kenntnis der Planungen zur Geschiebeleitschwelle.

Der RH hielt daher an seiner Kritik fest, dass die Stadt Wien ihren bescheidmäßigen Verpflichtungen zu Baggerungen im Einlaufbereich zur Neuen Donau erst verspätet nachkam.

Abstimmungen zum Sedimentmanagement seit dem Hochwasser 2002

15.1 (1) Beim Hochwasser 2002 waren laut VHP das Eferdinger Becken, das nördliche und südliche Machland, die Wachau und die Umgebung von Klosterneuburg (Kritzendorf) besonders stark von Sedimentanlandungen betroffen.

(2) Mit dem Ziel, die sichere Hochwasserabfuhr zu gewährleisten, analysierten Vertreter des BMLFUW und der VHP nach dem Hochwasser 2002 im Rahmen des Projektes „FloodRisk“ im Jahr 2004 (siehe TZ 5) die Ereignisse. Sie erkannten den Austrag von Sedimenten aus den Stauräumen und die daraus resultierenden vermehrten Anlandungen im Vorland als Problem. Als Handlungsbedarf formulierten die Vertreter des BMLFUW und der VHP, das Sedimentmanagement der Stauräume in den wasserrechtlichen Bewilligungen bzw. Wehrbetriebsordnungen anzupassen und zu vereinheitlichen.

(3) Im Zuge der Adaptierung der Wehrbetriebsordnungen im Jahr 2008 bewilligte der BMLFUW auf Antrag der VHP Dammaufhöhungen bei den Kraftwerken Ottensheim-Wilhering und Wallsee-Mitterkirchen sowie im Jahr 2010 die Kompensationsbaggerung im Stauraum und regelmäßige Baggerungen bei der Schleuse des Kraftwerks Aschach. Eine darüber hinausgehende Regelung oder Vereinheitlichung des Sedimentmanagements erfolgte nicht. Laut Stellungnahme des wasserbautechnischen Amtssachverständigen des BMLFUW im Bewilligungsverfahren sei gerichtlich geklärt, dass Schäden zufolge von Sedimentaustträgen ins Vorland nicht in die Kompetenz der Wasserrechtsbehörde fallen würden, weil diese als Schadenersatzfrage im Zivilrechtsweg zu klären seien.

(4) Das Hochwasser 2013 verursachte entlang der Donau Schäden durch Wasser sowie durch Sedimente. Bezüglich der Räumung der Anlandungen oder Entschädigungszahlungen war die Vorgehensweise uneinheitlich, weil unterschiedliche bzw. keine Regelungen bestanden (siehe TZ 13).

(5) Nach dem Hochwasser 2013 fanden im Rahmen der sogenannten „Task-Force Donau-Hochwasser“ im Herbst 2013 Besprechungen zwischen Vertretern des BMLFUW, des Landes Oberösterreich und der VHP statt, die mögliche Optimierungen der Wehrbetriebsordnungen betrafen. Die Frage des Sedimentmanagements sollte in einem breiten fachlichen Abstimmungsprozess diskutiert werden, um Lösungsansätze unter Berücksichtigung wasserbautechnischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte zu entwickeln. Die dafür eingerich-

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

tete Arbeitsgruppe²⁷ behandelte Fragestellungen des Sedimentmanagements – nach Umstrukturierungen innerhalb des BMLFUW – ab Herbst 2014. Die behandelten Themen betrafen insbesondere:

- Schäden durch Sedimentanlandungen im Vorland (Sedimenträumung, Kosten, einheitliche Regelungen, siehe TZ 13),
- mittel- und langfristige Auswirkungen von Sedimentanlandungen auf den Hochwasserabfluss (im Vorland und im Stauraum) sowie
- Sedimentmanagement vor und während eines Hochwassers (v.a. Verminderung des Sedimenteintrags, Stauraumbaggerungen, Stauräumspülungen, wirtschaftliche Verwertung).

Ziel war es, das in den einzelnen Bereichen vorhandene Wissen zu sammeln und auf dieser Basis zeitlich gestaffelte Empfehlungen (von Maßnahmen, die schon gestartet wurden, bis zu Maßnahmen, bei denen noch Untersuchungs- bzw. Forschungsbedarf bestand) zur Verbesserung des Sedimentmanagements zu formulieren. Laut vorläufigem Endbericht der Task-Force wurden insgesamt 34 Maßnahmen vorgeschlagen, bspw. die Klarstellung der behördlichen Zuständigkeit bezüglich Räumung von Anlagenteilen der Kraftwerke nach dem Hochwasser von Sedimenten.

In der Arbeitsgruppe bestand Einvernehmen darüber, dass großflächige Baggerungen mit dem Zweck, den Sedimentaustrag bei Hochwasser zu reduzieren, aufgrund des hohen Aufwands und der geringen Nachhaltigkeit keine geeignete Option seien.

- 15.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die meisten der diskutierten Problemstellungen (insb. Vereinheitlichung der Regelungen, Sedimenträumung, Entschädigungen) zumindest seit dem Hochwasser 2002 bekannt, aber weder zur Zeit des Donauhochwasser 2013 noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gelöst waren.

Er anerkannte die Bestrebungen der beteiligten Organisationen im Rahmen der Task-Force Donau-Hochwasser, die Fragen des Sedimentmanagements an der Donau in einem breiten fachlichen Abstimmungsprozess zu diskutieren und Lösungsansätze zu entwickeln.

²⁷ mit Vertretern des BMLFUW, des BMVIT, der Länder Niederösterreich und Oberösterreich, der Stadt Wien, der VHP, der via donau, des Nationalparks Donauauen, teilweise der Universität für Bodenkultur (Institut für Wasserwirtschaft, Hydrologie und konstruktiver Wasserbau)

Die Erarbeitung von Empfehlungen, um das kurz-, mittel- und langfristige Sedimentmanagement zu verbessern, erachtete der RH als zweckmäßig.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW komme gemäß der Task Force Donau Feinsedimentmanagement an der österreichischen Donau eine technische Lösung in Form von regelmäßigen Baggerungen zur Sedimententfernung aus den Stauräumen nicht in Frage, weil diese Maßnahme nicht nachhaltig sei und einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde. Bezüglich einer Sedimententfernung durch Spülungen bestünden noch zahlreiche offene Fragen und ein großer Bedarf an Wissenszuwachs. Nach heutigem Stand des Wissens sei auch dies keine geeignete Option zur gänzlichen Lösung der Sedimentproblematik.*
- 15.4** Gerade angesichts noch ungelöster Fragestellungen betonte der RH die Notwendigkeit, das Sedimentmanagement zweckmäßig weiterzuentwickeln (siehe TZ 12 bis 15).

Sedimentmanagement bei der Schleuse Kraftwerk Aschach

- 16.1** (1) Nach dem Hochwasser vom August 2002 stellten die VHP und das BMLFUW fest, dass die Bereiche oberhalb der Schleusen (Schleusenoberhäfen) durch Sedimentablagerungen verlandet gewesen waren, und orteten Handlungsbedarf, um die Einsatzfähigkeit der Schleuse bei Hochwasser sicherzustellen. Laut Schreiben des BMLFUW von Herbst 2002²⁸ waren im Bereich der Schleusenvorhäfen weiterhin zumindest jährliche Messungen erforderlich.

(2) Die im Jahr 2010 erlassene Wehrbetriebsordnung für das Kraftwerk Aschach sah vor, dass die VHP oberhalb der Schleuse eine 10 m breite, durchgehende Rinne durch Baggerungen ständig freizuhalten hatte, um die Fähigkeit zur Hochwasserabfuhr zu erhalten und legte deren Sohlhöhe mit maximal 273,00 m ü.A. fest.

(3) Die VHP vermaß die Sohle im Oberhafen der Schleuse etwa alle zwei Jahre, vor dem Hochwasser 2013 zuletzt im Februar 2013. Dies entsprach nicht den vom BMLFUW festgelegten Intervallen.

Der dem RH vorgelegte Schichtenplan der VHP zum Schleusenoberhafen Aschach vom Februar 2013 zeigte, dass zwar eine über 20 m breite Tiefenrinne oberhalb der Nordschleuse vorhanden war, dass aber die Oberkante der Sohle teilweise mehr als 2 m über der in der

²⁸ GZ. 16.500/05-16/02

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Wehrbetriebsordnung geforderten Höhe lag. Zudem entsprach die im Plan als erforderlich angegebene Baggersohle von 275,50 m ü.A. nicht der in der Wehrbetriebsordnung geforderten Höhe von maximal 273,00 m ü.A.

(4) Die via donau kontrollierte die Sohle im Oberhafen im engeren Kraftwerksbereich für die Schifffahrtsrinne regelmäßig (seit 2012 monatlich) mittels Messfahrten und beurteilte diese gemeinsam mit der Schifffahrtsaufsicht im Hinblick auf die nötigen Fahrwasserverhältnisse für die Schifffahrt. Die via donau gab an, dass die VHP im Bedarfsfall, üblicherweise bei Unterschreitung einer definierten Fahrwassertiefe²⁹, Baggerungen veranlasste. Die letzte Baggerung vor dem Hochwasser 2013 fand im September und Oktober 2012 statt. Aus dem von der via donau vorgelegten Plan vom Oktober 2012 gingen zwar die Wassertiefen hervor, die absolute Höhe der Sohle war nicht vermerkt.

(5) Beim Hochwasser 2013 war laut Dokumentation der VHP beim Kraftwerk Aschach bei der linken Schleuse wegen Verlandung vorerst kein Durchfluss gegeben, weswegen die VHP alle Wehrfelder freigab (siehe TZ 10). Das BMLFUW stellte in seinem Hochwasserbericht³⁰ fest, dass die gemäß Wehrbetriebsordnung zulässige Oberkante der Sedimentablagerungen im Zuströmbereich zur Schleuse um 1,5 m überschritten war. Da der dadurch erhöhte Kraftwerksoberwasserstand vor der Hochwasserspitze erfolgte, schloss das BMLFUW aber eine Verschärfung der Hochwassersituation für die Anrainer aus. Es wies darauf hin, dass die zulässige Sediment-Oberkante im Zuströmbereich zur Schleuse zukünftig engmaschiger zu kontrollieren wäre und sah vor, diese Vorgabe in der Wehrbetriebsordnung zu verankern. Dies wurde mit wasserrechtlichem Bewilligungsbescheid vom 23. März 2015 umgesetzt.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass die VHP die Kontrollen der Sohle oberhalb der Schleuse des Kraftwerks Aschach nicht in den erforderlichen Intervallen durchführte und trotz Überschreitens der festgelegten Maximalwerte im Februar 2013 keine Entfernung der Ablagerungen veranlasste. Der RH empfahl der VHP, Kontrollen im vorgeschriebenen Umfang durchzuführen und die in der Wehrbetriebsordnung festgelegte Sohlhöhe einzuhalten.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Darstellung der Wassertiefen in der Dokumentation der via donau, die vorrangig auf die Kontrolle

²⁹ Fahrwassertiefe unter 2,70 m bezogen auf Regulierungsniederwasser

³⁰ BMLFUW, Hochwasserbericht – Bericht über die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen während des Hochwassers vom 30. Mai bis 5. Juni 2013 an der österreichischen Donau (2013) S. 8

der Fahrwasserverhältnisse für die Schifffahrt ausgerichtet war, nach Ansicht des RH die Überprüfung der absoluten Sohlhöhe erschwerte. Der RH empfahl der via donau, im Zuge der regelmäßigen Messungen im Oberhafen der Schleuse des Kraftwerks Aschach auch auf die Einhaltung der absoluten – in der Wehrbetriebsordnung vorgeschriebenen – Sohlhöhe zu achten.

16.3 (1) Die via donau nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und kündigte an, zusätzlich die in der Wehrbetriebsordnung des Kraftwerks Aschach geforderte Absoluthöhe der Stromsohle auch in den entsprechenden Plänen der jeweiligen Stromsohlenaufnahme darzustellen. Daneben werde die für die Schifffahrt relevante Darstellung mit Bezug auf das Regulierungsniederwasser beibehalten.

(2) Die VHP hielt bezüglich der Empfehlung des RH zu „regelmäßigeren Kontrollen zur Einhaltung der in der Wehrbetriebsordnung festgelegten Sohlhöhe“ fest, dass bisher für den Schleusenoberhafen keine Vermessungsintervalle vorgeschrieben gewesen seien. Erst mit dem noch nicht rechtskräftig bewilligten Bescheid BMLFUW-UW.4.1.12/0142-IV/2/2014 vom 23. März 2015 sei bezüglich der 5. Fassung der Wehrbetriebsordnung Aschach normiert, dass die festgelegte Sohlkote durch Sohlvermessungen zunächst alle sechs Monate und nach Hochwässern ab HQ_{10} zu kontrollieren sei. Das festgelegte Sechsmonatsintervall werde selbstverständlich bereits eingehalten, auch wenn dieser Bescheid noch nicht rechtskräftig sei. Die letzte Aufnahme vom 2. Juni 2015 zeige, dass die festgelegte Kote infolge der massiven Erosionen während des Hochwassers nach wie vor deutlich unterschritten werde.

16.4 Der RH erinnerte die VHP, dass Bezug nehmend auf den Antrag des Kraftwerkbetreibers, die Messintervalle der Stromsohlenaufnahmen in den Stauräumen der Donaukraftwerke zu erstrecken, der wasserbautechnische Amtssachverständige im Jahr 2002 festgestellt hatte, dass die bisherigen Messintervalle (zumindest jährlich) für spezielle Aufnahmen mit anderer Fragestellung im Bereich der Schleusenvorhöfen (Fahrwassertiefe) aufrecht zu erhalten waren.

Sohlgrundaufnahmen

Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen an der Donau

17.1 (1) Stromsohlenaufnahmen dienen der Vermessung des Gewässerbettes mit dem Ziel, Eintiefungen bzw. Verlandungen festzustellen, um den Hochwasserschutz und den Schifffahrtsbetrieb gewährleisten sowie Uferbauten sichern zu können.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Vor dem Jahr 2002 war die VHP aufgrund der wasserrechtlichen Bewilligungsbescheide betreffend die Donaukraftwerke dazu verpflichtet, in den Stauräumen jährliche Stromsohlenaufnahmen durchzuführen. Im Jahr 2002 stimmte das BMLFUW³¹ der Erstreckung auf zweijährliche Aufnahmen im Stauraum Aschach und vierjährige Aufnahmen in den übrigen Stauräumen zu. Nach dem Jahr 2002 betrug der Umfang der aufgenommenen Stromlängen pro Jahr ca. 70 bis 190 Stromkilometer. Zusätzlich zu den regelmäßigen Messungen musste die VHP Stromsohlenaufnahmen unmittelbar nach zehnjährlichen und größeren Hochwässern durchführen.

(2) Die via donau führte als Wasserstraßenverwaltung und Gewässeraufsicht ebenfalls Stromsohlenaufnahmen durch (siehe TZ 5). Die via donau nahm neben den Stauräumen auch die freien Fließstrecken in der Wachau und an der Donau unterhalb von Wien auf. Der Messumfang der via donau lag zwischen 290 und 370 Stromkilometern pro Jahr. Vorgaben hinsichtlich der Intervalle der Stromsohlenaufnahmen bestanden nicht. Ein Bericht über die Gewässeraufsichtstätigkeit war an die Landeshauptleute jährlich zu legen. Ein Erlass über die Gewässeraufsicht in den freien Fließstrecken der Donau erging im Juni 2015 und sah mindestens jährliche Sohlgrundaufnahmen vor. Abstimmungen mit der VHP fanden laut via donau auf informeller Basis statt.

(3) Laut BMLFUW bestand das fachliche Grundprinzip darin, dass die VHP und die via donau ihre Stromsohlenaufnahmen unabhängig voneinander ausführten, sodass in der Zusammenschau der Ergebnisse eine Kontrolle der Zuverlässigkeit möglich war. Dafür seien jedoch nicht zwingend gleichzeitig stattfindende Messungen erforderlich. Um den Sedimentaustrag während eines Hochwassers abschätzen zu können, war es für das BMLFUW erforderlich, auf möglichst zeitnahe Aufnahmen vor dem Hochwasser zurückgreifen zu können.

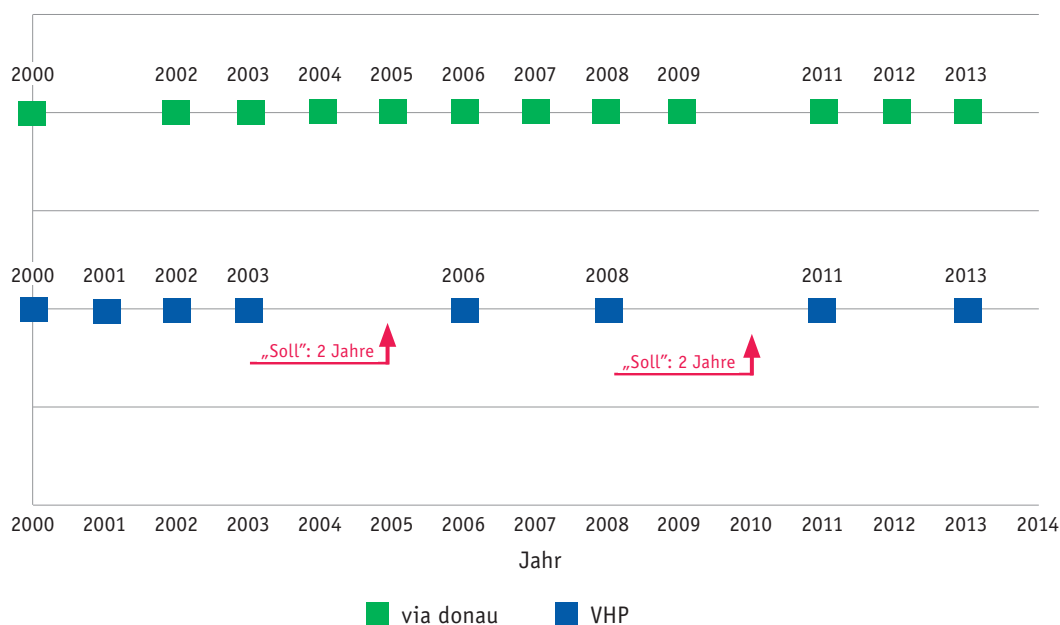
17.2 Der RH wertete die Ausarbeitung eines Erlasses über die Gewässeraufsicht in den freien Fließstrecken durch das BMLFUW positiv, weil damit klare Festlegungen über die Mitwirkung der via donau bei der Gewässeraufsicht getroffen werden können.

³¹ GZ. 16.500/05-16/02

Stromsohlenaufnahmen an der Donau

18.1 (1) Die VHP führte im überprüften Zeitraum die Stromsohlenaufnahmen bei den einzelnen Kraftwerken von 2000 bis 2002 jährlich und danach in unregelmäßigen Abständen von ein bis fünf Jahren durch. Dabei kam sie nicht überall der generellen Verpflichtung zu vierjährigen Aufnahmen bei den Donaukraftwerken gemäß dem Schreiben des BMLFUW vom 26. September 2002 (siehe TZ 17) nach. Bei den Kraftwerken Ottensheim–Wilhering und Abwinden–Asten betrug das Intervall fünf Jahre. Zudem waren bei den Kraftwerken Altenwörth, Greifenstein und Freudenuau keine Aufnahmen nach dem (zumindest zehnjährlichen) Hochwasser im Jahr 2007 dokumentiert (siehe TZ 17). Beim Kraftwerk Aschach, bei dem zweijährliche Aufnahmen vorgesehen waren, fanden diese zweimal im Dreijahresintervall (zwischen 2003 und 2006 sowie zwischen 2008 und 2011) statt (siehe Abbildungen 7 und 8). In den Jahren 2012 und 2013 übernahm die VHP teilweise die Messdaten der via donau.

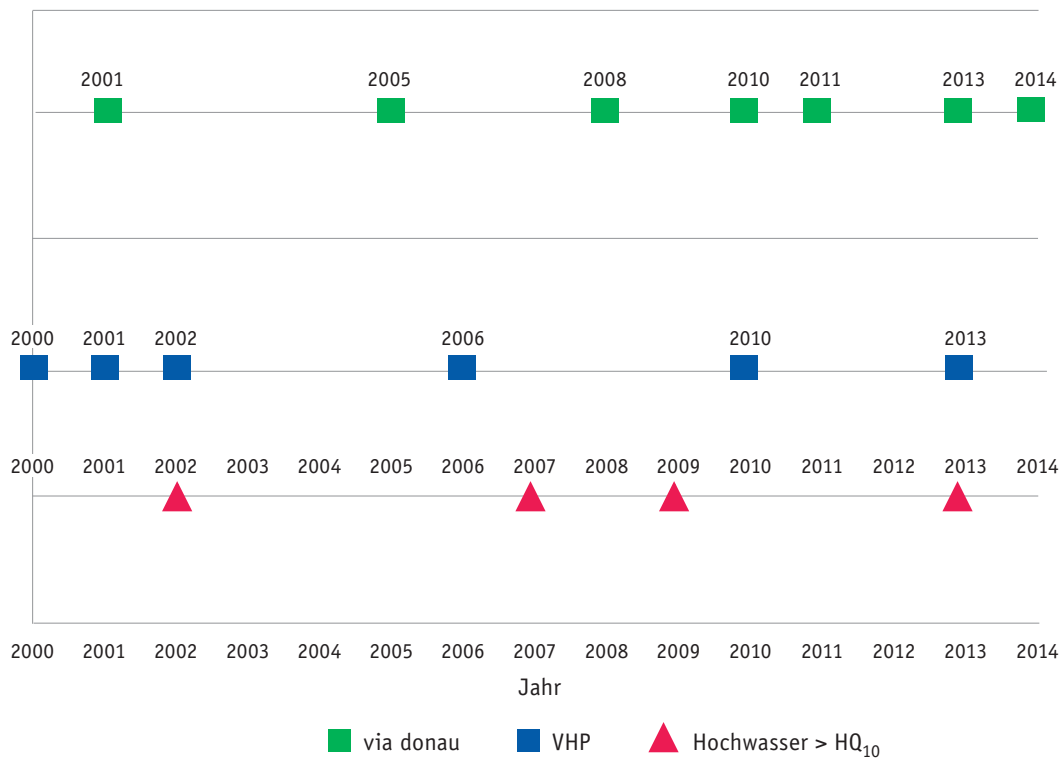
Abbildung 7: Beispiel: Stromsohlenaufnahmen Stauraum Aschach seit dem Jahr 2000



Quellen: VHP; via donau; Darstellung RH

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Abbildung 8: Beispiel: Stromsohlenaufnahmen Stauraum Greifenstein seit dem Jahr 2000



Quellen: VHP; via donau; BMLFUW; Darstellung RH

(2) Die via donau führte Sohlgrundaufnahmen in den Stauräumen Aschach und Ottensheim-Wilhering überwiegend jährlich durch, in den übrigen Stauräumen in Intervallen von zwei bis vier Jahren³². Teils erfolgten die Aufnahmen in denselben Jahren wie bei der VHP, teils alternierend. Bei manchen Kraftwerken bestanden bei Berücksichtigung der Aufnahmen durch die VHP und die via donau Abstände von Messungen von bis zu drei Jahren (Kraftwerke Abwinden-Asten, Melk, Altenwörth, Greifenstein).

(3) Nach den Hochwässern in den Jahren 2002 und 2013 arbeiteten die VHP und die via donau bei den Stromsohlenaufnahmen zusammen, um möglichst rasch Daten über alle Stauräume zur Verfügung zu haben. Laut VHP bestand eine leicht eingeschränkte Vergleichbar-

³² Bis zur Gründung der via donau im Jahr 2005 erfolgten diese durch die Donaubetriebs AG bzw. Österreichische Donau-Technik GmbH im Auftrag der Wasserstraßendirektion. Die via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. wurde mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2005 als Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion errichtet.

keit der Daten aufgrund anderer Messausrichtungen. Das BMLFUW bestätigte aber grundsätzlich die gute Übereinstimmung der Messdaten von der VHP und der via donau. Unterschiede bestanden aufgrund der unterschiedlichen Aufnahmeflächen, Aufnahmezeitpunkte und generellen Messunsicherheiten.

- 18.2** Der RH kritisierte, dass die VHP nach dem Jahr 2002 die vorgeschriebenen Intervalle für Sohlgrundaufnahmen nicht in allen Stauräumen einhielt. Er erachtete die Zusammenarbeit von VHP und via donau nach den Hochwässern 2002 und 2013 als grundsätzlich zweckmäßig, eine zeitliche Abstimmung der Aufnahmen in den übrigen Jahren war nicht immer nachvollziehbar.

Da bei manchen Kraftwerken bei Berücksichtigung der Aufnahmen durch die VHP und die via donau Abstände von Messungen von bis zu drei Jahren bestanden, war das Ziel des BMLFUW, zeitnahe Messdaten vor Hochwässern zur Verfügung zu haben, nicht überall erfüllt.

Der RH empfahl der VHP und der via donau, die Messprogramme für Stromsohlenaufnahmen zeitlich abzustimmen, um häufige zeitlich zusammenfallende Messungen sowie längere Zeiträume ohne Messungen zu vermeiden. Messmethoden und -bereiche der VHP und der via donau wären zu evaluieren und gegebenenfalls zu adaptieren, um bei Datenaustausch den jeweiligen fachlichen und rechtlichen Anforderungen bestmöglich zu entsprechen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der via donau sei am 14. Oktober 2015 eine Besprechung zwischen via donau und VHP zur Abstimmung der Stromsohlenmessungen in den Stauräumen erfolgt. Die technische Abstimmung sei in weiterer Folge durch die Techniker von via donau und VHP im November 2015 erfolgt. Ein entsprechendes Ergebnis der Abstimmung in offizieller Form werde seitens via donau für das 1. Quartal 2016 erwartet bzw. angestrebt.*

(2) Die VHP teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass zur Abstimmung der Messprogramme am 19. November 2015 bereits ein konkreter Besprechungstermin der Vermessungsabteilungen von VHP und via donau stattgefunden habe, bei dem insbesondere auch ein grober Terminplan für die Stauraumvermessungen der nächsten Jahre abgestimmt worden sei.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen und Durchführung an der Neuen Donau

19.1 (1) Die Stadt Wien war aufgrund des wasserrechtlichen Überprüfungsbescheids³³ zum Hochwasserschutz Wien – Neue Donau (von 2007) dazu verpflichtet, die projektgemäße Sohllage in der Neuen Donau sowie in der Donau im Zuströmbereich zum Einlaufbauwerk zu kontrollieren. Sohlgrundaufnahmen unterhalb der Wehre waren alle zehn Jahre mittels Echolot durchzuführen, wobei die erste Dokumentation bis Ende 2007 zu erfolgen hatte. Bis spätestens Ende 2008 hatte die Stadt Wien die projektgemäße Sohle³⁴ im Einlaufbereich zur Neuen Donau aufgrund von Verhandlungen wieder herzustellen und durch eine Sohlgrundaufnahme zu dokumentieren. Eine Vorlage der Dokumente an das BMLFUW war im Bescheid nicht vorgesehen.

(2) Sohlgrundaufnahmen in der Neuen Donau in den Jahren 2007 oder 2008 waren nicht dokumentiert. Die Herstellung der projektgemäßen Sohle im Einlaufbereich zur Neuen Donau erfolgte im Jahr 2009. Im Jahr 2014 führte die Stadt Wien Sohlgrundaufnahmen in der Neuen Donau (inkl. Zuströmbereich zum Einlaufbauwerk) durch.

(3) Teilweise gab es räumliche Überschneidungen mit den Bescheidauflagen für das Kraftwerk Freudenau:

Gemäß Bewilligungsbescheid zum Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau (aus dem Jahr 1970) war die Stadt Wien verpflichtet, auch die Stromsohle der Donau nach größeren Hochwässern aufzunehmen. Nach Bewilligung des Kraftwerks Freudenau (im Jahr 1991) hatte die VHP diese Aufnahmen im Einvernehmen mit der Stadt Wien durchzuführen. Die Verpflichtung zu Stromsohlenaufnahmen in der Donau entfiel für die Stadt Wien im Zuge der wasserrechtlichen Überprüfung (im Jahr 2007) mit Ausnahme des Einlaufbereichs zur Neuen Donau.

19.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt Wien ihren bescheidgemäßen Verpflichtungen zur Durchführung von Sohlgrundaufnahmen erst verspätet nachkam.

Er stellte weiters fest, dass im Zuge der wasserrechtlichen Überprüfung des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau räumliche Überschneidungen von Stromsohlenaufnahmen in der Donau bereinigt worden waren.

³³ Kollaudierungsbescheid Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau, BMLFUW–UW.4.1.11/0283–I/6/2007 vom 30. Oktober 2007

³⁴ auf Höhe 156,10 m ü.A.

19.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei das Hochwasser 2013 das größte seit Bestehen des „Verbesserten Donauhochwasserschutzes für Wien“ gewesen. In diesem Jahr hätte die Stadt Wien laut Kollaudierungsbescheid hinsichtlich der Donauinsel eine Sohlgrundaufnahme durchführen müssen, welche alle zehn Jahre zu erfolgen habe. Es sei daher sinnvoll gewesen, dass diese Sohlgrundaufnahme 2013 angesichts der dringend anstehenden Räumungs- und Schlammmentfernungsarbeiten verschoben worden sei. Die MA 45 habe ab dem Hochwasser Ende Mai/Anfang Juni 2013 für den Rest des Jahres alle Kapazitäten zu mobilisieren gehabt, um die Schlammmentfernungen und sonstige Aufräumungsmaßnahmen durchzuführen.*

Die Sohlgrundaufnahme sei daher folgerichtig auf den frühestmöglichen Zeitpunkt Anfang 2014 verschoben worden, da jede andere Maßnahme höhere Priorität gehabt habe. Dass der RH hier feststelle, Wien sei seinen bescheidmäßigen Verpflichtungen nicht bzw. verspätet nachgekommen, sei nicht nachvollziehbar. Der Vollständigkeit halber sei hier auch angeführt, dass die 2003 durchgeführte Sohlgrundaufnahme nur geringe Sedimentauflagen gezeigt habe, welche dann in den Jahren 2007, 2008 und 2009 fachgerecht entfernt worden seien.

Laut Bescheid seien nur im Bereich der Wehre Sohlgrundaufnahmen vorgeschrieben gewesen. Die Stadt Wien habe jedoch die gesamte Sohle der Neuen Donau inklusive Wehre aufgenommen und es habe sich gezeigt, dass sich über die vorangegangenen Jahrzehnte nur sehr geringe Ablagerungen angesammelt hätten.

19.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass der unter TZ 19.1 genannte wasserrechtliche Überprüfungsbescheid zum Hochwasserschutz Wien – Neue Donau die Vornahme von Sohlgrundaufnahmen im Wehrunterwasser (Einlaufbauwerk, Wehr 1 und Wehr 2) und einen Vergleich mit dem projektsgemäßen Zustand erstmals bis Ende 2007 (und nicht etwa 2013 bzw. 2014) und danach im „Zehn-Jahres-Abschnitt“ vorschrieb. Der RH hielt daher an seiner Kritik fest, dass die im Bescheid vorgeschriebenen Aufnahmen verspätet erfolgt waren, zumal Sohlgrundaufnahmen für die Jahre 2007 oder 2008 nicht dokumentiert waren.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Pegeldaten für den Wehrbetrieb

Pegel der VHP

20.1 (1) Pegel sind Einrichtungen zum Messen von Wasserständen oberirdischer Gewässer. Sie dienen u.a. der Steuerung der Wehre bei Kraftwerken (siehe TZ 9), der Information über Wasserstände (siehe TZ 29, 30) und als Grundlage für die Hochwasserprognose (siehe TZ 26, 27).

(2) In den Jahren 2007 bis 2011 realisierte die VHP die Automatisierung und Fernsteuerung ihrer Donaukraftwerke von der Zentralwarte Donau aus³⁵, die im Kraftwerk Freudenua angesiedelt war. Der wasserrechtliche Bewilligungsbescheid sah redundante Ausführungen³⁶ vor, um eine hohe Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit der Datenübertragung zu gewährleisten. Das BMLFUW bestätigte die konsensgemäße Ausführung des Projektes im Zuge der wasserrechtlichen Überprüfung im Jahr 2012.

(3) Die im Bewilligungsbescheid vorgeschriebenen jährlichen Berichte der VHP über die Funktionsfähigkeit der Pegel lagen für die vom RH überprüften Jahre 2012 und 2013 nicht bzw. nicht in der vorgesehenen Form vor. Nach dem Hochwasser 2013 wurde ein Bericht hinsichtlich der Prüfung der Formeln zur Ermittlung des Wendepiegels bei Ausfall der Messeinrichtung vorgelegt, der jedoch nicht alle bescheidmäßig geforderten Angaben, wie z.B. die Verlandungssituation der Pegel, umfasste. Im Jahre 2014 erweiterte das BMLFUW per Bescheid den Zeitraum zur Vorlage der Berichte auf drei Jahre, die jährliche Kontrolle der Funktionsfähigkeit der Pegel durch die VHP blieb davon unberührt.

20.2 Der RH wies darauf hin, dass die vorgesehene redundante Ausführung der Pegel im wasserrechtlichen Überprüfungsbescheid bestätigt worden war. Der RH kritisierte jedoch, dass die Dokumentation der Funktionsfähigkeit der Pegel in den überprüften Jahren 2012 und 2013 nicht im vorgeschriebenen Umfang erfolgte und empfahl der VHP, künftig die Berichtslegung entsprechend dem Bewilligungsbescheid sicherzustellen.

20.3 *Die VHP räumte in ihrer Stellungnahme ein, dass ihre Berichtslegung im überprüften Zeitraum bedauerlicherweise tatsächlich nur unvollständig erfolgt sei. Der Berichtserstellungsprozess und die interne Koordination seien daher bereits nachgeschärft worden, um eine bescheidkonforme Berichtslegung zu gewährleisten.*

³⁵ Davor war die Steuerung der einzelnen Kraftwerke unmittelbar vor Ort erfolgt.

³⁶ z.B. zwei separate Messeinrichtungen für Oberwasserpegel, separate Stromversorgungen

Datenübermittlung

- 21.1** (1) In den Wehrbetriebsordnungen war (weitgehend einheitlich) vorgeschrieben, dass die VHP bestimmte Daten der Donaukraftwerke an die via donau zu übertragen hatte. Neben den Pegeldaten und Durchflussangaben waren dies der zu erwartende Verlauf der Wasserführung, Angaben zu den Wehren sowie besondere Ereignisse oder Vorkerhungen.
- (2) Die VHP übermittelte an die via donau im 15-Minuten-Intervall Pegeldaten, Durchflussangaben sowie eine Durchflussprognose für 24 Stunden. Die via donau prüfte die Daten auf Plausibilität, bereitete sie grafisch auf und übermittelte während des Hochwassers ab 3. Juni 2013 täglich Zwischenberichte sowie im Juli 2013 einen Endbericht an das BMLFUW.
- (3) Die von der VHP an die via donau übermittelten Daten entsprachen nicht vollständig den Anforderungen der Wehrbetriebsordnungen, es fehlten Angaben zur Stellung der Wehre. Die Daten waren jedoch nach Angabe der via donau gegenüber dem RH ausreichend für die rasche Kontrolle des Wehrbetriebs.
- (4) Im Zuge der Anpassung der Wehrbetriebsordnungen im März bzw. April 2015 wurde der Umfang der online an die via donau zu übertragenden Daten reduziert.
- 21.2** Der RH hielt fest, dass die via donau nach ihren Angaben von der VHP – auch nach Reduktion des Umfangs der online zu übermittelnden Daten im Zuge der Anpassung der Wehrbetriebsordnungen im Jahr 2015 – die für die Kontrolle der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen erforderlichen Daten erhielt und über geeignete Instrumente zu deren Aufbereitung und Visualisierung verfügte. Er empfahl dem BMLFUW, der VHP und der via donau, nach einer angemessenen Zeitspanne bzw. bei zukünftigen Anpassungen der Wehrbetriebsordnungen, Umfang und Art der zu übermittelnden (für den Wehrbetrieb relevanten) Daten zu evaluieren und bei Bedarf den tatsächlichen Gegebenheiten oder dem Stand der Technik anzupassen.
- 21.3** (1) *Das BMLFUW erachtete in seiner Stellungnahme den Vorschlag des RH, nach angemessener Zeit zu prüfen bzw. zu evaluieren, ob die von der VHP an die via donau übermittelten Daten in ausreichendem, aber nicht überschießendem Maß vorgelegt werden, als positiv. Derartige Überlegungen seien von der via donau und der VHP auch bisher regelmäßig angestellt worden und dann in Abänderungsvorschläge gemündet, die nach entsprechender fachlicher Prüfung von der Wasserrechtsbehörde*

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

in Form eines Bescheides rechtsverbindlich angeordnet werden würden. Aktuell bestehe diesbezüglich kein Anpassungsbedarf.

(2) Die via donau nahm in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis und sicherte zu, auch weiterhin in Abstimmung mit der Obersten Wasserrechtsbehörde und der VHP Art und Umfang der zur Kontrolle der Wehrbetriebsordnungen notwendigen Daten zu evaluieren und gegebenenfalls die notwendigen Änderungen bzw. Ergänzungen der entsprechenden Bescheide (Wehrbetriebsordnungen) anzuregen.

Pegel der via donau

- 22.1** Die via donau betrieb u.a. in ihrer Funktion als hydrographischer Dienst³⁷ an der Donau eigene Pegel, die sie zur Kontrolle der VHP-Daten heranzog.

Vorgaben für die Messungen der via donau bestanden einerseits in der Wasserkreislaufferhebungsverordnung (WKEV)³⁸ sowie in der von den hydrographischen Diensten ausgearbeiteten Pegelordnung. Die WKEV legte die Anzahl von Messstellen zur Messung bestimmter Parameter (z.B. Wasserstand, Durchfluss etc.) für definierte Flussgebietseinheiten fest und gab weiters vor, dass „bedeutende Messstellen mit redundanten Messsystemen auszustatten sind, damit auch im Hochwasserfall eine sichere Funktion gewährleistet ist.“

Eine Datenübertragung (z.B. der Wendepiegel) an die VHP erfolgte jedoch nicht. Die VHP begründete dies damit, dass die Messwerte der via donau nicht die dynamischen Anforderungen der Pegelregelung erfüllten und daher die VHP bescheidkonform eigene Ersatzpegel einzurichten hatte. Somit waren an den Wendepegeln bis zu drei Messeinrichtungen am selben Standort vorhanden. Nach Angabe der via donau gegenüber dem RH waren Vereinbarungen über eine gegenseitige Nutzung und Kostenbeteiligung bei Messanlagen in Ausarbeitung.

- 22.2** Der RH erachtete eine unabhängige Datenerfassung an den Wendepegeln durch die via donau als Kontrollmessung für zweckmäßig, sah jedoch Optimierungspotenzial hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung von Messdaten. Er empfahl der via donau und der VHP, diesbezügliche Abstimmungen voranzutreiben.

³⁷ gemäß § 1 Wasserstraßengesetz i.V.m. § 15 Schifffahrtsgesetz, § 2 Abs. 1 Z 7 und § 10 Abs. 1 Z 1 Wasserstraßengesetz

³⁸ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Erhebung des Wasserkreislaufes in Österreich (Wasserkreislaufferhebungsverordnung – WKEV), StF BGBl. II 478/2006

22.3 Laut Stellungnahme der *via donau* verfolge sie die Abstimmungen mit den Ländern sowie mit der VHP zur gemeinsamen Nutzung von Pegeln und Pegeldaten weiterhin. Neben den entsprechenden Vereinbarungen mit den Ländern betreffend die jeweilige Zurverfügungstellung (inhaltlich und technisch) sowie gegenseitige Nutzung der Pegeldaten seien derzeit entsprechende Abkommen zur gemeinsamen Nutzung von Pegelmessstellen in Finalisierung. Die entsprechenden Verträge seien bereits aufgesetzt.

Datenausfälle an der Donau während der Hochwässer 2002 und 2013

23.1 (1) Gegenüber dem Hochwasser im August 2002 reduzierte sich im Jahr 2013 die Dauer der dokumentierten Datenausfälle an den für die Wehrsteuerung relevanten Pegeln um etwa die Hälfte von gesamt rd. 30 auf rd. 15 Stunden³⁹ pro Hochwassertag (entlang der gesamten österreichischen Donau). Die Ursachen für die Ausfälle im Jahr 2002 waren vor allem Verschlammung der Pegel, Wassereinbruch ins Pegelhaus und Unterschreitung der Messbereiche. Die Erkenntnisse sollten bei der damals anstehenden Automatisierung und Fernsteuerung der Donaukraftwerke berücksichtigt werden, die schließlich in den Jahren 2007 bis 2011 erfolgte (siehe TZ 20).

(2) Laut *via donau* waren beim Hochwasser 2013 die kurzzeitigen Ausfälle der Wendepiegel bei den Kraftwerken Aschach und Abwinden-Asten unkritisch, weil sie in diesem Zeitraum nicht für die Steuerung maßgeblich waren, ebenso wie die länger andauernden Ausfälle des Pegels Dornach beim Kraftwerk Ybbs, des Pegels Bärndorf beim Kraftwerk Greifenstein sowie des Pegels Floridsdorfer Brücke beim Kraftwerk Freudenau.

Bei den Oberwasserpegeln des Kraftwerks Aschach fanden die Ausfälle während einer für die Steuerung relevanten Phase statt; die Eingabe der Werte für die Kraftwerkssteuerung erfolgte nach Ablesung vom Lattenpegel teilweise manuell. In Aschach war bereits beim Hochwasser 2002 ein Pegelausfall aufgetreten.

23.2 Der RH stellte fest, dass die Datenausfälle gegenüber dem Hochwasser 2002 um 50 % reduziert wurden. Die VHP verfügte während des Hochwassers 2013 trotz Datenausfällen über die für die Wehrsteuerung wesentlichen Daten der Wende- und Oberwasserpegel. Der RH merkte jedoch kritisch an, dass beim Oberwasserpegel des Kraftwerks Aschach

³⁹ bei rd. 50 für die Wehrsteuerung relevanten Pegeln bzw. redundanten Messeinrichtungen (für das Jahr 2013); nicht berücksichtigt Wendepiegel Au (2002) und Pegel Bärndorf (2013), für die die Dauer des Ausfalls in den Hochwasserberichten der VHP nicht angegeben war

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

wie beim Hochwasser im August 2002 Daten ausfielen, wodurch teilweise eine manuelle Eingabe am Kraftwerk erfolgen musste. Er empfahl der VHP, den bei den Donauhochwässern 2002 und 2013 ausgefallenen Oberwasserpegel beim Kraftwerk Aschach hinsichtlich seiner Funktionalität zu überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zur Steigerung der Funktionsfähigkeit zu setzen.

23.3 *Die VHP teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Oberwasserpegel beim Kraftwerk Aschach aufgrund seiner baulichen Ausführung bei einer sehr starken Staulegung – wie 2002 und 2013 – trockenfalle. Um derartige Pegelausfälle künftig zu vermeiden, sei bereits ein zusätzlicher Radarpegel errichtet und in Betrieb genommen worden.*

Datenausfälle an der Neuen Donau während des Hochwassers 2013

24.1 (1) An der Neuen Donau hatte die MA 45 das Einlaufbauwerk und die Wehre des Hochwasserschutzes Wien während eines Hochwassers gemäß Wehrbetriebsordnung anhand folgender Messdaten zu steuern:

- Oberwasserpegel am Einlaufbauwerk Langenzersdorf,
- Ober- und Unterwasserpegel Wehr 1,
- Unterwasserpegel Wehr 2,
- Durchfluss Neue Donau und im gesamten Donauquerschnitt.

Mit der VHP bestand ein wechselseitiger Datenaustausch von Pegel- und Durchflussdaten (siehe TZ 25).

(2) Da der Ober- und Unterwasserpegel des Wehres 1 zwischen 4. und 8. Juni 2013 falsche Messdaten übermittelte, lasen die Diensthabenden am Wehr visuell Lattenpegel ab. Diese Aufzeichnungen erfolgten jedoch nicht – wie in der Dienstanweisung vorgesehen – stündlich, sondern ein bis vier Mal täglich. Der Ausfall hatte nach Angabe der Stadt Wien gegenüber dem BMLFUW keine Auswirkung auf die Steuerung der Wehre an der Neuen Donau.

24.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass beim Hochwasser 2013 die Aufzeichnungen während der Datenausfälle am Wehr 1 nicht dem in der Dienstanweisung vorgesehenen Umfang entsprachen, wodurch keine vollständige Dokumentation vorlag, und empfahl der Stadt Wien, die Dienstanweisung einzuhalten.

24.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien handle es sich in Bezug auf Wehr 1 nicht um einen Datenausfall, sondern um Datendifferenzen zwischen dem beim Wehr 1 automatisch gemessenen Oberwasser- und Unterwasserspiegel. Dennoch habe die MA 45 aus Sicherheitsgründen und zur Klärung der Messdifferenzen zusätzlich bis zu vier manuelle Messungen täglich vorgenommen. Somit könne hier nicht von einer Abweichung von der Dienstanweisung gesprochen werden. Im Zuge des Hochwasserbetriebs habe sich außerdem gezeigt, dass bei Übertragungsausfällen während stabiler Hochwasserlagen eine viermalige Dokumentation der manuellen Pegelablesungen pro Tag ausreichend sei. Die Kritik des RH an der Dokumentation der Pegelaufzeichnungen sei daher nicht zutreffend, weil es keinen gänzlichen Datenausfall gegeben habe und daher kein Verstoß gegen die Dienstanweisung vorgelegen sei; die Dokumentation des Hochwasserdurchgangs sei lückenlos dargestellt worden.

24.4 Der RH entgegnete, dass die Stadt Wien in ihrem Schreiben an das BMLFUW vom 4. Juli 2013 selbst von der Übermittlung falscher Messdaten der Ober- und Unterwasserpegel des Wehres 1 zwischen 4. und 8. Juni 2013 und in diesem Zusammenhang von einem „Ausfall“ geschrieben hatte. Weiteres waren in den handschriftlichen Aufzeichnungen im Protokollbuch der Wehranlagen vom 4. Juni 2013 Ausfälle des Ober- und Unterwasserpegels am Wehr 1 dokumentiert. Daher wären die in der Dienstanweisung vorgesehenen Wasserstandsaufzeichnungen (stündlich) zu führen gewesen.

Zur Stellungnahme der Stadt Wien, derzufolge bei Übertragungsausfällen während stabiler Hochwasserlagen eine viermalige Dokumentation der manuellen Pegelablesungen pro Tag ausreichend sei, wies der RH darauf hin, dass diese laut den Aufzeichnungen am 5. Juni 2013 nur einmal und am 6. Juni 2013 dreimal erfolgte. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, die Dienstanweisung einzuhalten.

Hochwasserprognose
und Alarmierung

Hydrographischer Datenverbund

25.1 (1) Gemäß Wasserrechtsgesetz⁴⁰ war grundsätzlich der Landeshauptmann für die Beobachtungen und Messungen des Wasserkreislaufes und für die Verbreitung von hydrographischen Nachrichten zuständig. Die via donau war laut Wasserrechts- und Wasserstraßengesetz für die Hydrographie an der Donau (einschließlich Wiener Donaukanal) zuständig⁴¹, insbesondere für „die Messung, Erhebung, Evidenthaltung und Verarbeitung der hierfür erforderlichen Daten einschließlich

⁴⁰ § 59i Abs. 1 WRG 1959

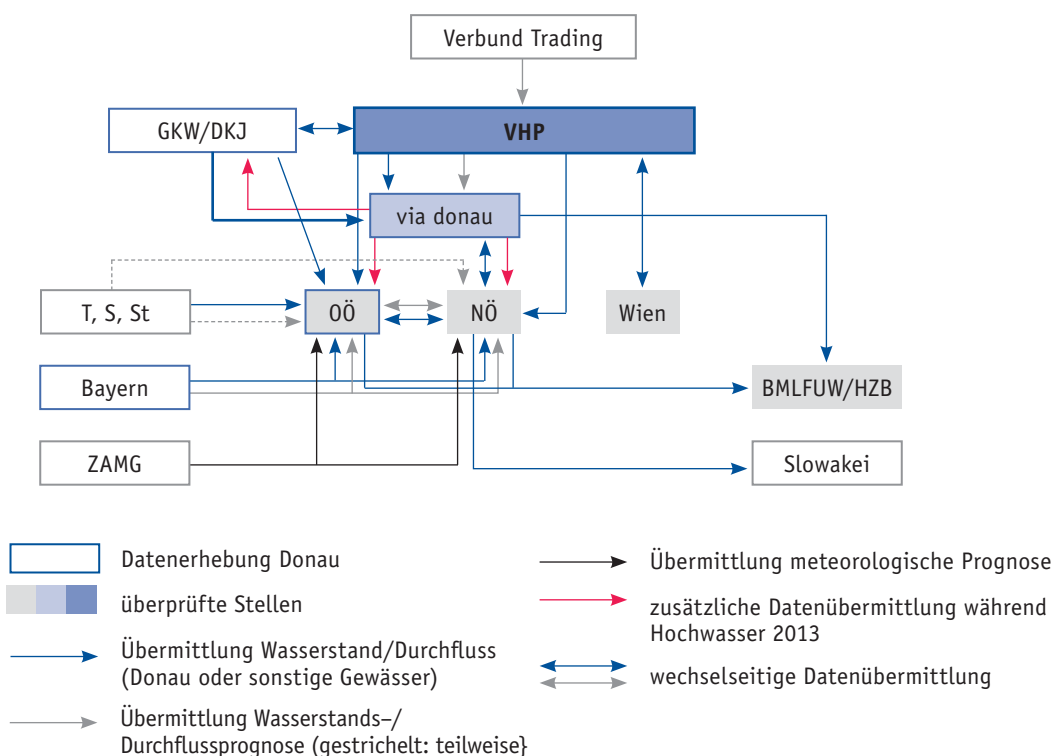
⁴¹ § 59i Abs. 4 WRG 1959 und § 1 Wasserstraßengesetz i.V.m. § 15 Schifffahrtsgesetz, § 2 Abs. 1 Z 7 und § 10 Abs. 1 Z 1 Wasserstraßengesetz

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

deren Weitergabe an die diesbezüglichen Dienststellen der Gebietskörperschaften sowie die Errichtung und Instandhaltung diesbezüglicher Messanlagen“ (siehe TZ 4).

(2) Hinsichtlich der Übermittlung von Hochwasserprognosen bestand eine Kooperationsvereinbarung zwischen den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Bayern. In der nachfolgenden Abbildung sind die wesentlichen Datenflüsse zwischen den Hydrographischen Diensten der Länder, dem Hydrographischen Zentralbüro im BMLFUW, der via donau, den Kraftwerksbetreibern sowie externen Stellen im Zeitraum des Donauhochwassers 2013 dargestellt.

Abbildung 9: Übersicht Hydrographischer Datenverbund Donau



DKJ = Donaukraftwerk Jochenstein AG, GKW = Grenzkraftwerke GmbH, HZB = Hydrographisches Zentralbüro, NÖ = Niederösterreich, OÖ = Oberösterreich, S = Salzburg, St = Steiermark, T = Tirol, VHP = Verbund Hydro Power GmbH, ZAMG = Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik

Quellen: BMLFUW; Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Wien; VHP; via donau; Darstellung RH

(3) Die via donau erhob als zuständiger hydrographischer Dienst den Wasserstand an den Donaupegeln und übertrug die Daten regelmäßig an das Hydrographische Zentralbüro und das Land Niederösterreich. Sie erhielt die Wasserstands- und Durchflussdaten der Kraftwerksbetreiber (VHP, GWK) und eine 24-Stunden-Prognose über die VHP (siehe TZ 26) im Rahmen der Wehrbetriebskontrolle sowie die Daten der Messstellen des Landes Niederösterreich. Während des Hochwassers 2013 richtete die via donau wegen Daten- bzw. Übertragungsausfällen⁴² gesonderte Datenübertragungen an die Länder Nieder- und Oberösterreich (siehe TZ 27) sowie die Grenzkraftwerke GmbH (GWK) ein.

(4) Das Land Niederösterreich verfügte zur Information über die aktuellen Wasserstände und Durchflüsse über die Daten des eigenen Messnetzes. Die Daten der Donau erhielt es von der via donau und zusätzlich – als redundante Datenquelle – von der VHP. Eigene Pegel an der Donau betrieb das Land Niederösterreich nicht.

(5) Das Land Oberösterreich betrieb neben dem eigenen Messnetz an den Zubringern der Donau auch Messeinrichtungen an drei Donaupegeln⁴³, deren Daten sie für die Veröffentlichung und Hochwasserprognose verwendete. Für drei weitere Pegel⁴⁴ griff das Land Oberösterreich auf Daten der GWK zurück. Zusätzlich übermittelte die VHP Pegelstands- und Durchflussdaten ihrer Kraftwerke. Regelmäßige Datenübertragungen von der via donau zum Hydrographischen Dienst des Landes Oberösterreich bestanden vor dem Hochwasser 2013 nicht (das Land Oberösterreich begründete dies mit der historischen Entwicklung der Mess- und Übertragungseinrichtungen), die via donau richtete diese während des Hochwassers für die Pegel Achleiten, Linz und Grein ein. Beim Pegel Linz bestand seit 2011 ein gemeinsamer Datensammler, über den die via donau den oberösterreichischen Messwert zur Kontrolle der eigenen Messungen übernahm. Mitte Jänner des Jahres 2015 schlossen das Land Oberösterreich und die via donau eine Vereinbarung betreffend den Austausch von hydrologischen Messwerten.

(6) Die Stadt Wien war in einen Datenverbund mit der VHP eingebunden, der vor allem für die Steuerung des Einlaufbauwerks und der Wehre des Hochwasserschutzes Wien – Neue Donau relevant war. Die Stadt Wien betrieb an der Donau keine eigenen Pegel und verfügte über kein eigenes Hochwasserprognosemodell (siehe TZ 27).

⁴² an den Pegeln Achleiten und Linz

⁴³ Linz, Mauthausen und Grein

⁴⁴ Achleiten, Engelhartzell und Wilhering

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

25.2 Der RH erachtete es als positiv, dass die hydrographischen Dienste der Länder Niederösterreich und Oberösterreich, die via donau und die VHP hinsichtlich der Datenerhebung und -weiterleitung zusammenarbeiteten und grundsätzlich über die für die Veröffentlichung und Hochwasserprognose erforderlichen Daten verfügten. Der Datenaustausch erfolgte jedoch nicht einheitlich.

Der RH beurteilte die klare Aufgabenteilung zwischen dem Land Niederösterreich und der via donau bezüglich der Erhebung und Weiterleitung der Daten der Donauegel als zweckmäßig.

Er kritisierte, dass das Land Oberösterreich bis zum Hochwasser 2013 die Daten des für die Donau zuständigen hydrographischen Dienstes (via donau) für die Veröffentlichung und die Hochwasserprognose nicht nutzte (und danach nur für einzelne Pegel), während es eigene Messeinrichtungen betrieb und Daten der Kraftwerksbetreiber heranzog. Erst Mitte Jänner des Jahres 2015 schlossen das Land Oberösterreich und die via donau eine Vereinbarung betreffend den Austausch von hydrologischen Messwerten.

Dass sich die Stadt Wien aufgrund der Steuerung des Hochwasserschutzes Wien – Neue Donau auf den Datenverbund mit der VHP stützte, war für den RH grundsätzlich nachvollziehbar. Für die Veröffentlichung von Wasserstandsdaten empfahl er der Stadt Wien dennoch, im Sinne einheitlicher Datengrundlagen vorrangig auf Daten der via donau zurückzugreifen und darüber mit dieser entsprechende Vereinbarungen zu treffen.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die klare Aufgabenverteilung zwischen dem Land Niederösterreich (Erstellung der Hochwasserprognosen) und der via donau (Betrieb des hydrographischen Messnetzes an der Donau) von Anbeginn der Kooperation konsequent verfolgt worden. Sie habe sich neben dem wirtschaftlichen Aspekt auch bei der organisatorischen Bewältigung des Hochwassers 2013 als zweckmäßig erwiesen.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei bereits zu Jahresbeginn 2015 eine schriftliche „Vereinbarung betreffend den Austausch von hydrologischen Messwerten“ zwischen dem Land Oberösterreich und der via donau abgeschlossen worden.*

(3) *Laut Stellungnahme der Stadt Wien kritisiere der RH, dass sich die Stadt Wien bei der Steuerung des Hochwasserschutzes auf Daten der VHP stütze und nicht auf die der via donau zurückgreife. Die geübte Vorgangsweise eines Datenverbundes mit der VHP sei jedoch sinnvoll*

und ausreichend. Das vom RH nunmehr empfohlene Abgehen von dieser gut geübten Praxis sei nicht nachvollziehbar. Da die Umstellung zusätzliche Kosten ohne Ergebnisveränderung bedeuten würde, werde diese Empfehlung seitens der Stadt Wien nicht umgesetzt werden.

- 25.4** Der RH stellte gegenüber der Stadt Wien klar, dass sich seine Empfehlung, vorrangig die Daten der via donau zu nutzen, auf die Veröffentlichung von Wasserstandsdaten bezog, um für diesen Zweck donauweit einheitliche Datengrundlagen zu verwenden. Die Steuerung des Hochwasserschutzes Wien – Neue Donau über einen Datenverbund mit der VHP erachtete er, wie bereits unter TZ 25.2 angeführt, als grundsätzlich nachvollziehbar, weswegen er kein „Abgehen von dieser gut geübten Praxis“ empfahl.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung, für die Veröffentlichung von Wasserstandsdaten im Sinne einheitlicher Datengrundlagen vorrangig auf Daten der via donau zurückzugreifen und darüber mit dieser entsprechende Vereinbarungen zu treffen.

Hochwasserprognose

- 26.1** (1) Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich ließen nach dem Hochwasser 2002 auf Grundlage einer vom Land Niederösterreich beauftragten Machbarkeitsstudie ein neues Hochwasserprognosesystem für die Donau mit dem Ziel entwickeln, die Prognosefrist von wenigen Stunden auf 48 Stunden zu verlängern. Die vom Land Niederösterreich angefragte VHP beteiligte sich aufgrund unterschiedlicher fachlicher Anforderungen nicht am Prognosesystem⁴⁵. Seit der Inbetriebnahme des Systems im Jahr 2006 in Nieder- und Oberösterreich folgten mehrere Optimierungen des Modells, insbesondere die Einkopplung der bayerischen Hochwasserprognose im Jahr 2009. Das Modell ermöglichte nunmehr die Prognose von Wasserständen und Durchflüssen an der Donau im Stundentakt für 48 Stunden im Voraus.

Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich vergaben die Aufträge zur Entwicklung des Hochwasserprognosesystems zwar getrennt, die Auftragserteilung erfolgte aber an dieselben Auftragnehmer⁴⁶ (Auftragsvolumina in Summe von jeweils rd. 300.000 EUR exkl. USt.)

⁴⁵ Für die VHP waren laut den Abstimmungsprotokollen aus dem Jahr 2003 aus energie-wirtschaftlichen Gründen vorrangig die geringeren Hochwasserabflüsse der Größenordnung von 3.000 – 4.000 m³/s relevant. Das betriebsintern verfügbare Prognosesystem deckte diese Anforderungen ab.

⁴⁶ Auftragnehmer waren u.a. die Technische Universität Wien (Insitut für Wasserbau und Ingenieurhydrologie) und die Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

unter Voraussetzung eines entsprechenden schriftlichen Auftrags des jeweils anderen Landes. Den Aufträgen zur Optimierung des Modells lag zudem ein einheitliches Konzept zugrunde. Die Kosten für die Optimierung in der Höhe von rd. 164.000 EUR (exkl. USt.) waren zu jeweils 50 % aufgeteilt.

(2) Das Land Niederösterreich und das BMVIT ließen seit Ende 2009 eine „Schadensbildprognose“ entwickeln, um auf Grundlage der Hochwasserprognose der Donau die mögliche Betroffenheit von Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen zu ermitteln und u.a. auf digitalen Karten darstellen zu können. Die Entwicklung des Schadensbildprognosesystems erfolgte mittels mehrerer externer Aufträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 268.000 EUR (exkl. USt.), die zu jeweils rd. 50 % vom Bundesland Niederösterreich und vom BMVIT getragen wurden.

Mit dem ab Ende 2010 vorliegenden System waren etwa 50 % der niederösterreichischen Donau abgedeckt⁴⁷. Die Weiterentwicklung des Schadensbildprognosesystems umfasste Adaptierungen und Erweiterungen⁴⁸ und war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

(3) Das Land Oberösterreich beauftragte nach dem Hochwasser 2013 ein Unternehmen u.a. im Zusammenhang mit der hydrologischen Analyse des Hochwasserereignisses auch mit Berechnungen der Überflutungszonen bei unterschiedlichen Abflüssen (Lamellenberechnungen) sowie vormaligen HQ₁₀₀-Abflussbereichen im Umfang von rd. 43.000 EUR (exkl. USt.) (siehe TZ 36). Diese sollten als Fachgrundlage für die Erstellung von Einsatzplänen der Gemeinden dienen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Lamellenberechnungen für das Eferdinger Becken abgeschlossen, für weitere Bereiche (z.B. St. Georgener Bucht bei St. Georgen an der Gusen, Enns-Enghagen) noch in Bearbeitung.

(4) Die Stadt Wien führte aufgrund des auf ein mehrtausendjähriges Ereignis ausgelegten Hochwasserschutzes an der Donau⁴⁹ keine eigene Hochwasserprognose durch, sondern zog die öffentlich verfügbaren Daten des Landes Niederösterreich heran, um interne und externe Stellen zu informieren (siehe TZ 30).

⁴⁷ ausgenommen waren vor allem unbesiedelte Bereiche und Gebiete hinter Rückstaudämmen von Kraftwerken

⁴⁸ Adaptierungen aufgrund von neuen Hochwasserschutzanlagen (Ende 2012/2013), eine räumliche Ausdehnung auf die gesamte Donau in Niederösterreich (ab Ende April 2013) und eine Berechnung für größere als hundertjährige Hochwasserereignisse (nach dem Hochwasser 2013)

⁴⁹ Projekthochwassermenge von 14.000 m³/s

(5) Die via donau veröffentlichte seit Ende 2013 auf ihrer Homepage Wasserstandsprognosen, die als Information für die Schifffahrt für Niederwasser optimiert waren, verwies aber für höhere Wasserstände⁵⁰ auf die Hochwasserprognose der Hydrographischen Dienste der Länder.

(6) Die VHP betrieb kein eigenes Prognosesystem, sondern erhielt Prognosedaten von einer anderen Tochtergesellschaft der Verbund AG⁵¹, die diese für die energiewirtschaftliche Planung erstellte. Die Hochwasservorkehrungen der VHP wiesen an, bei Anfragen bezüglich Hochwasserprognosen auf die hydrographischen Dienste der Länder zu verweisen (siehe TZ 30).

26.2 Der RH stellte positiv fest, dass die für die Verbreitung von hydrographischen Nachrichten zuständigen Länder Niederösterreich und Oberösterreich die Modelle zur Prognose von Wasserständen und Durchflüssen an der Donau seit dem Hochwasser 2002 verbessert hatten. Er erachtete die Zusammenarbeit der beiden Länder aus technischer und wirtschaftlicher Sicht als zweckmäßig und hielt positiv fest, dass die Auftragsvergaben abgestimmt erfolgt waren.

Der RH hielt positiv fest, dass im Land Niederösterreich vor dem Hochwasser 2013 ein System zur Prognose der Überflutungszonen bestand, das zumindest 50 % der an der Donau gelegenen Gebiete abdeckte. Das Land Oberösterreich hingegen beauftragte ähnliche Berechnungen erst nach dem Hochwasser 2013.

Für den RH war nachvollziehbar, dass die Stadt Wien aufgrund des Prognosemodells des angrenzenden Landes Niederösterreich und des auf ein mehrtausendjähriges Ereignis ausgelegten Hochwasserschutzes kein eigenes Prognosemodell für die Donau betrieb. Er anerkannte aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Anforderungen auch das Erfordernis der via donau, ein auf die Schifffahrt optimiertes Prognosemodell für Niederwasser zu betreiben, und das Erfordernis der VHP, konzerninterne Informationen zur energiewirtschaftlichen Planung zu nutzen.

Hochwasserprognose während des Hochwassers 2013

27.1 (1) Den hydrographischen Diensten in Niederösterreich und Oberösterreich lagen aufgrund der meteorologischen Prognosen am 31. Mai 2013 Daten über ein bevorstehendes Hochwasser vor. Am 2. Juni 2013 ging

⁵⁰ ab Mittelwasser

⁵¹ Verbund Trading GmbH

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

das Land Niederösterreich aufgrund der Prognose von einem hundertjährigen Hochwasser aus, das Land Oberösterreich prognostizierte, dass das Ereignis das Hochwasser 2002 um mehr als einen Meter übersteigen werde.

(2) Die nachträglichen Analysen des Landes Niederösterreich für die Pegel Kienstock und Korneuburg und des Landes Oberösterreich für den Pegel Linz ergaben, dass die Prognosen die tatsächlich gemessenen Wasserstände an der Donau, trotz Ausfällen wesentlicher Pegel in Bayern (Hofkirchen, Passau-Ilzstadt), 24 bis 33 Stunden im Voraus mit Abweichungen von rund 10 cm abschätzten. Bei den anderen Pegeln in Oberösterreich waren die Differenzen etwas größer (z.B. Mauthausen 25 cm), aber laut dem vom Land Oberösterreich beauftragten Evaluierungsbericht⁵² „im Rahmen der für derartige Situationen typischen Genauigkeiten“. Den Zeitpunkt des Auftretens des höchsten Wasserstands gaben die Prognosen in Niederösterreich teilweise, in Oberösterreich laut Evaluierungsbericht systematisch zu früh an. Wegen der donauspezifischen Vorwarnzeiten war die Prognose des maximalen Wasserstandes gegenüber dem exakten Zeitpunkt dessen Eintreffens von vorrangiger Bedeutung.

(3) Das Land Niederösterreich setzte beim Hochwasser 2013 neben der Hochwasserprognose das Schadensbildprognosesystem ein (siehe TZ 26). Ein Zugriff auf das Prognosesystem bestand seit 2011 für die betroffenen Landesdienststellen, den Großteil der Bezirksverwaltungsbehörden der an der Donau gelegenen Bezirke⁵³, die Niederösterreichische Landeswarnzentrale, ausgewählte Bezirksfeuerwehrkommandos, das BMVIT und die via donau.

(4) Das Land Niederösterreich analysierte den Ablauf des Hochwassers 2013 und veranlasste eine Anpassung des Prognosemodells an geänderte Abflussverhältnisse (Profiländerungen).

Aufgrund der Evaluierung des Hochwassers 2013 sah das Land Oberösterreich, das sich auch auf die Ergebnisse einer beauftragten Studie⁵⁴ stützte, neben einer standardmäßigen Nacheichung des Prognosemodells verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Prognosegüte, wie z.B. Ergänzung von Prüfalgorithmen, eine redundante Auslegung der Pegelmessungen und Übertragungsleitungen an Pegeln, die für

⁵² Technische Universität Wien, Institut für Wasserbau und Ingenieurhydrologie (2014): Hochwasser 2013 – Evaluierung des Prognosemodells und der Kommunikation

⁵³ ausgenommen Bezirke St. Pölten-Land und Gänserndorf

⁵⁴ Technische Universität Wien, Institut für Wasserbau und Ingenieurhydrologie (2014): Hochwasser 2013 – Evaluierung des Prognosemodells und der Kommunikation

die Hochwasserprognose verwendet werden, sowie die Erstellung von Lamellenprognosen vor (siehe TZ 26).

27.2 Der RH hielt fest, dass die Prognosen der Höhe der maximalen Wasserstände an der Donau trotz Fehlens wesentlicher Eingangsdaten aufgrund von Datenausfällen bei bayerischen Pegeln laut den nachträglichen Evaluierungen eintrafen, aber teilweise Abweichungen bei den Zeitpunkten bestanden. Der RH hielt positiv fest, dass die Länder Niederösterreich und Oberösterreich nach dem Hochwasser 2013 die Qualität der Hochwasserprognosen evaluierten und Maßnahmen zur Verbesserung der Prognosegüte, wie z.B. die Nacheichung des Prognosemodells oder eine redundante Auslegung von Pegelmessungen und Übertragungsleitungen, vorsahen.

27.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die Korrekturalgorithmen bei der Entwicklung des Prognosesystems bewusst so gewählt, dass die Höhe des Scheitelwertes möglichst gut getroffen werde. Eine exakte Bestimmung des Scheitelzeitpunktes (zu Lasten der Scheitelhöhe) werde nicht angestrebt, weil dieser Zeitpunkt angesichts des flachen Wellenverlaufs bei der Donau von geringerem Interesse sei.*

Wasserstandsnachrichtendienst

28.1 (1) Die Abwicklung des Wasserstandsnachrichtendienstes erfolgte durch die Länder Niederösterreich und Oberösterreich bzw. die Stadt Wien⁵⁵ und umfasste im Wesentlichen folgende Aufgaben (siehe TZ 4):

- Beobachtung von Wetterdaten und -prognosen,
- Einholen und Prüfen von Wasserstandsdaten, Informationsaustausch mit anderen Stellen (z.B. hydrographische Dienste, Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, via donau, VHP),
- Erstellung und Prüfung von Hochwasserprognosen (in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich),
- Erstellung von Berichten (z.B. Lagemeldungen, Wasserstands- bzw. Hochwasserberichte, Newsletter),

⁵⁵ Niederösterreich: Abteilung Hydrologie und Geoinformation (BD3) in der Gruppe Baudirektion (BD); Oberösterreich: Abteilung Oberflächengewässerwirtschaft (OGW) in der Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft (UWD); Wien: Magistratsabteilung 45 – Wiener Gewässer

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

- Meldung an festgelegte Empfängerkreise (z.B. Landeswarnzentrale und politische Ebene) und Veröffentlichung von Informationen (siehe TZ 30).

(2) In Niederösterreich war die Abwicklung des Wasserstands- bzw. Hochwassernachrichtendienstes in der Dienstanweisung Wasserstandsnachrichtendienst⁵⁶ geregelt, die nach dem Hochwasser 2013 adaptiert wurde. Diese umfasste Aufgaben und Zuständigkeiten einschließlich der Erstellung und Veröffentlichung von Prognosen sowie Regelungen zu Anwesenheitspflichten und Rufbereitschaften. Weiters waren Vorlagen für Verständigungen und Dokumentation enthalten.

(3) In Oberösterreich lag zum Zeitpunkt des Hochwassers 2013 eine Verständigungsliste zur „Hydro-Hochwasseralarmierung“⁵⁷ vor (siehe TZ 29). Die nach dem Hochwasser 2013 genehmigte Version sah erweiterte Verständigungslisten und die Dokumentation erfolgter Meldungen im Formular selbst vor. Daneben verfügte der hydrographische Dienst Oberösterreichs über eine Checkliste für den täglichen Wasserstandsnachrichtendienst und verschiedene Anleitungen in einzelnen Dokumenten. Ein kompaktes Handbuch mit sämtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten lag nicht vor.

(4) In der Stadt Wien war der Hochwasserdienst in der Zentrale der MA 45 in einer Dienstanweisung⁵⁸ geregelt. Diese regelte die Bereitschaften, Dienstbeginn und -ende, das Einholen der Pegelstände sowie die erforderlichen Meldungen und sah die Dokumentation in einem Hochwasserdienstbuch vor.

28.2 Der RH hielt positiv fest, dass im Land Niederösterreich die vorliegende Dienstanweisung eine strukturierte Grundlage für die Abwicklung des Wasserstands- und Hochwassernachrichtendienstes bot, in der Aufgaben und Zuständigkeiten klar geregelt waren.

Er hielt fest, dass im Land Oberösterreich die wesentlichen Aufgaben (wie z.B. Erstellung und Veröffentlichung von Hochwasserberichten, Erstellung von Prognosen) in einer Checkliste und in Anleitungen beschrieben, aber auf unterschiedliche Dokumente verteilt waren, wodurch der Gesamtüberblick über die Aufgaben und Zuständigkeiten erschwert war. Er empfahl daher dem Land Oberösterreich, die für den Wasserstands- und Hochwassernachrichtendienst relevanten Unterla-

⁵⁶ Dienstanweisung Wasserstandsnachrichtendienst, V 4.0, gültig ab 25. Juni 2012, V 2014.2 gültig ab 15. Mai 2014

⁵⁷ Stand: November 2012

⁵⁸ Dienstanweisung Nr. 6/2010 – Hochwasserdienst in der Zentrale MA 45 vom 21. Juli 2010

gen strukturiert in einem Handbuch unter Anführung der Aufgaben und Zuständigkeiten zusammenzufassen.

Die Dienstanweisung der Stadt Wien über den Hochwasserdienst in der Zentrale der MA 45 erachtete der RH in Hinblick auf den geringeren Aufgabenumfang als in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich als zweckmäßig.

- 28.3** *Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein strukturiertes Handbuch mit allen für den Wasserstandsnachrichten- und Hochwasservorhersagedienst des Hydrographischen Dienstes relevanten Unterlagen in Bearbeitung sei und im Jänner 2016 fertiggestellt werde.*

Warnung und Alarmierung

- 29.1** (1) Die Warnung und Alarmierung war in Niederösterreich zur Zeit des Hochwassers im Jahr 2013 im Donauhochwasser-Alarmplan⁵⁹ (Sonderalarmplan Hochwasser) des Landes geregelt. Dieser enthielt u.a. die für die Warnungen und Alarmierungen relevanten Pegelstände bzw. Durchflussmengen.

Die Warn- und Alarmwerte waren in den Sonderalarmplänen der Bezirke festgeschrieben sowie im Sonderalarmplan Hochwasser des Landes und im Alarmmanager, einem Softwareprogramm, das der Hydrographische Dienst betrieb, hinterlegt. Die Eingabe und Wartung dieser Werte im Sonderalarmplan Hochwasser erfolgte mittels einer Software direkt durch die jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörden. Die Eingabe der Werte im Alarmmanager erfolgte durch die Landeswarnzentrale.

Das Erreichen der im Alarmmanager hinterlegten Warn- und Alarmwerte führte zu einer automatisierten Warnung in der Landeswarnzentrale, welche die jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörden verständigte. Die beim Hochwasser 2013 durchgeführten Meldungen und Alarmierungen dokumentierte die Landeswarnzentrale in einem Einsatztagebuch. Aus der, dem RH übermittelten Zusammenstellung der wichtigsten Lagemeldungen und Prognosen der Abteilung Hydrologie, die von der Landeswarnzentrale weitergegeben wurden ging hervor, dass sämtliche Bezirkshauptmannschaften informiert wurden. Eine lückenlose Warnung und Alarmierung, der im Sonderalarmplan Hochwas-

⁵⁹ seit Juni 2014 ersetzt durch Sonderalarmplan Landesrahmenplan Hochwasser an der Donau

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

ser hinterlegten Werte, war aus dieser Unterlage jedoch nicht nachvollziehbar.

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung stellte der RH fest, dass die im Sonderalarmplan der Bezirkshauptmannschaft Melk festgelegten Warn- und Alarmwerte des Pegels Ybbs nicht mit jenen im Sonderalarmplan Hochwasser des Landes Niederösterreich übereinstimmten und die Warn- und Alarmwerte des Pegels Melk überhaupt fehlten. Damit waren sie auch im Alarmmanager nicht richtig bzw. nicht hinterlegt. Die Korrektur der Warn- und Alarmwerte des Pegel Ybbs bzw. die Aufnahme des Pegels Melk, sowohl im Sonderalarmplan Hochwasser, als auch im Alarmmanager, erfolgte seitens der Bezirkshauptmannschaft Melk und des Landes Niederösterreich noch während der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle.

(2) Die Warnung und Alarmierung war in Oberösterreich im OÖ. Hochwasserrahmenplan (HWRPL) geregelt. Die zum Zeitpunkt des Hochwassers 2013 geltende Version vom Mai 1999 wandte die Landeswarnzentrale an, während der Hydrographische Dienst bereits eine aufgrund der Allgemeinen Richtlinien für den Katastrophenschutz in Oberösterreich überarbeitete Version⁶⁰, welche im Juni 2013 bereits fertig gestellt, aber noch nicht von der Oberösterreichischen Landesregierung genehmigt war, anwandte. Die vorgesehenen Verständigungen der Stellen waren bei beiden Versionen ident und die zu verständigenden Stellen der beiden HWRPL im Wesentlichen gleich.

Eine Protokollierung der durchgeführten Verständigungen durch die Landeswarnzentrale erfolgte nicht. Ein, aus Anlass der Hochwasserkatastrophe 2013 eingeleiteter Evaluierungsprozess hatte ergeben, dass eine noch schnellere Verständigung aller Kontakte des „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ durch das Einsatzleitsystem sowie eine automatische Protokollierung aller getätigten Verständigungsaufgaben erfolgen sollte.

Der Hydrographische Dienst dokumentierte seine im Zuge des Hochwassers 2013 vollständig durchgeführten Verständigungen⁶¹ auf vorgefertigten Formularen getrennt für jede Alarmstufe. Im Notfallplan (Donau-)Hochwasser der Bezirkshauptmannschaft Perg war neben dem Pegel Mauthausen, der im OÖ. Hochwasserrahmenplan enthalten war,

⁶⁰ Stand: Februar 2013

⁶¹ Bei Erreichen der Alarmstufe 0 – Vorwarnung sowie bei Erreichen der Alarmstufe 1 hatte der Hydrographische Dienst die Direktion Inneres und Kommunales des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung sowie die Landeswarnzentrale zu verständigen, welche in weiterer Folge die betroffenen Bezirksverwaltungsbehörden zu informieren hatte.

auch der Pegel Grein für die Warnung und Alarmierung des Bezirkes Perg wesentlich. Beim Pegel Grein waren beim Hochwasser 2013 die Wasserstände für die Alarmstufe 0 (Vorwarnung) um 45 Minuten und bei der Alarmstufe 3 um elf Stunden früher als beim flussaufwärts liegenden Pegel Mauthausen erreicht, dieser Pegel war jedoch nicht im OÖ. Hochwasserrahmenplan als Warn- und Alarmpegel definiert.

(3) In Wien regelte die Dienstanweisung „Hochwasserdienst in der Zentrale MA 45“ die Vorgehensweise bei einem Hochwasser. Entsprechend der Dienstanweisung erfolgte bei einem Pegelstand von 480 cm am Pegel Korneuburg eine automatische Alarmierung und der Beginn des Bereitschaftsdienstes sowie bei einem Pegel von 510 cm bis 530 cm bzw. Überströmen des Einlaufbauwerks Langenzersdorf (Pegel Korneuburg 530 cm bis 540 cm) die Besetzung der Hochwasserzentrale. In weiterer Folge regelte die Dienstanweisung die Dokumentation und Verständigungspflichten. Während die vorgesehenen Verständigungspflichten in einigen Bereichen (Meldung Dienstbeginn, anlassbezogenen Meldungen) eindeutig geregelt war, fehlte eine solche bei den zu erstellenden Hochwasserberichten. Hier war nur das Chefsekretariat angeführt, während die Berichte tatsächlich an 16 bis 17 Stellen übermittelt wurden.

Laut den vorliegenden Hochwasserberichten der MA 45 erfolgte die automatische Alarmierung am 31. Mai 2013, um 10.00 Uhr, entsprechend der Richtlinie bei einem Pegelstand von 480 cm. Die Besetzung der Hochwasserzentrale erfolgte am selben Tag um 12.30 Uhr bei einem Pegelstand von 536 cm.

29.2 (1) Der RH kritisierte, dass in Niederösterreich bei der Bezirkshauptmannschaft Melk beim Pegel Ybbs falsche Daten für die Warnung und Alarmierung sowohl im Sonderalarmplan Hochwasser als auch im Alarmmanager hinterlegt waren und die Warn- und Alarmwerte des Pegels Melk überhaupt fehlten. Er hielt positiv fest, dass die Bezirkshauptmannschaft Melk und das Land Niederösterreich die fehlerhaften Werte noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH korrigierten.

Zur Sicherstellung der Übereinstimmung zwischen den aktuellen Werten der Sonderalarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden und dem Sonderalarmplan Hochwasser des Landes Niederösterreich und darauf aufbauend den Werten des Alarmmanagers empfahl er dem Land Niederösterreich zu veranlassen, dass die Bezirksverwaltungsbehörden bei einer Änderung der Warn- und Alarmpegel in den Sonderalarmplänen der Bezirke auch eine unverzügliche Anpassung der Werte im Sonderalarmplan Hochwasser des Landes Niederösterreich durchführen. Wei-

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

ters empfahl er, eine verpflichtende Verständigung der zuständigen Fachabteilung des Landes Niederösterreich durch die Bezirksverwaltungsbehörden einzuführen, sowie eine zumindest jährliche Überprüfung der in den Sonderalarmplänen der Bezirke hinterlegten Warn- und Alarmwerte mit den Daten des Sonderalarmplans Hochwasser des Landes Niederösterreich durch das Land Niederösterreich. Dadurch könnten etwaige Unstimmigkeiten frühzeitig erkannt und korrigiert werden.

Der RH hielt positiv fest, dass die Verständigung aller Bezirkshauptmannschaften nachvollziehbar war, kritisierte aber, dass eine Dokumentation der – aufgrund der im Sonderalarmplan Hochwasser hinterlegten Werte – durchzuführenden Warnungen und Alarmierungen nicht lückenlos nachvollziehbar war. Er empfahl dem Land Niederösterreich, für eine lückenlose Dokumentation aller durchgeführten Warnungen und Alarmierungen zu sorgen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Hydrographische Dienst und die Landeswarnzentrale des Landes Oberösterreich unterschiedliche Hochwasserrahmenpläne beim Hochwasser 2013 anwandten. Die Landeswarnzentrale protokollierte die durchgeführten Verständigungen nicht. Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, in Zukunft die Anwendung einheitlicher Richtlinien sicherzustellen und, wie im Evaluierungsprozess der Landeswarnzentrale bereits festgestellt, die Informationsweitergabe und Alarmierungen der im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ vorgesehenen Stellen mittels Einsatzleitsystem durchzuführen und zu protokollieren. Weiters stellte er kritisch fest, dass ein für die Warnung und Alarmierung der Bezirkshauptmannschaft Perg wesentlicher Pegel nicht im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ enthalten war. Er empfahl dem Land Oberösterreich, den Pegel Grein im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ als Warn- und Alarmpegel aufzunehmen, weil bei diesem Pegel Warn- und Alarmwerte beim Hochwasser 2013 früher als beim flussaufwärts liegenden Pegel Mauthausen eintraten.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass in der Dienstanweisung der Stadt Wien der Empfängerkreis der Hochwasserberichte nicht umfassend geregelt war. Er empfahl der Stadt Wien, diese im Zuge der Erstellung des geplanten Hochwasserhandbuches zu ergänzen.

29.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der Pegel Melk/Donau erst seit November 2014 im Rahmen des hydrographischen Datenverbundes von der via donau zum Land Niederösterreich übertragen worden. Die Einpflegung der Alarmschwellen in den Alarmmanager sei mit Beginn der Datenübertragung erfolgt.*

Änderungen von Pegelwerten durch Bezirksverwaltungsbehörden würden umgehend der Landeswarnzentrale gemeldet sowie die Werte regelmäßig abgestimmt werden. Die Verankerung der Meldeverpflichtung, der jährlichen Überprüfung sowie der lückenlosen Dokumentation werde in der Richtlinie zur Erstellung von Katastrophenschutzplänen erfolgen. Weiters solle die lückenlose Dokumentation von Warnungen bzw. Alarmierungen zukünftig durch ein neues Einsatzleit-/Einsatzprotokollierungssystem unterstützt werden.

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der sogenannte „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ mit 16. Dezember 2013 offiziell durch die Oberösterreichische Landesregierung genehmigt worden sei und somit nunmehr zweifelsfrei Gültigkeit besitze. Dieser Notfallplan sei auch allen maßgeblichen Dienststellen und Organisationen zur Beachtung übermittelt worden. Es sei aber klar, dass die Anwendung der unterschiedlichen Versionen letztlich keine Auswirkungen gehabt habe.

Die Direktion Inneres und Kommunales des Landes Oberösterreich führte aus, dass der Pegel Grein im „Notfallplan – Donauhochwasser für den Bezirk Perg“ enthalten sei und auch eine diesbezügliche Verständigungspflicht seitens der Machland-Damm Betriebs GmbH vereinbart worden sei. Sollte aus fachlicher Sicht die Aufnahme des Pegels Grein in den „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ in Bezug auf ein landesweites Hochwasserereignis sinnvoll sein, so werde dies die Direktion Inneres und Kommunales des Landes Oberösterreich bei der für den Plan federführenden Fachabteilung nachdrücklich fordern. Bislang gehe die Direktion Inneres und Kommunales davon aus, dass die Aufnahme des Pegels Grein in den Bezirksplan der BH Perg ausreichend sei.

Die Abteilung Oberflächengewässerwirtschaft des Landes Oberösterreich führte aus, dass es sich beim „Oö. Notfallplan–Donauhochwasser“ um einen bezirksübergreifenden Notfallplan für Hochwässer an Donau und Inn in Oberösterreich handle. Für die Warnung und Alarmierung im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ sei der Pegel Mauthausen der relevante. Aufgrund der Lage (Linz abwärts), der Besonderheit Machlanddamm und der Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft Perg werde aus fachlicher Sicht der Pegel Grein als der relevante und wichtige Warnungs- und Alarmierungspegel für den Notfallplan der Bezirkshauptmannschaft Perg eingesetzt. Die Möglichkeit einer Alarmierung der Bezirkshauptmannschaft Perg über die Landeswarnzentrale beim Überschreiten einer Alarmgrenze vom Donauegel Grein werde noch abgeklärt.

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Im Rahmen der Stellungnahme des Landes Oberösterreich führte die Bezirkshauptmannschaft Perg aus, dass im Zuge der Erstellung des Notfallplans (Donau-) Hochwasser Bezirk Perg sowohl der „Alarmplan Donauhochwasser im Bezirk Perg“ in der letztgültigen Version (Stand: Juli 2011) als auch der neue Oö. Notfallplan – Donauhochwasser vollständig eingearbeitet und soweit erforderlich an die neuen Erkenntnisse aus dem Hochwasserereignis 2013 angepasst worden seien, indem insbesondere zusätzlich zu den im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ vorgesehenen maßgeblichen Pegeln der Pegel Grein für die Festlegung der Alarmstufen im Bezirk Perg Berücksichtigung gefunden habe. Dies sei notwendig gewesen, weil sich die zeitliche Abfolge der Pegelstände beim Hochwasser 2013 gegenüber dem Hochwasser 2002 wesentlich verändert gehabt habe.

Aufgrund des komplexen Abflussverhaltens bei Hochwasser im Längsverlauf der Donau im Bezirk Perg sei es möglich, dass in flussab liegenden Gemeinden bereits Alarmstufen überschritten würden, bevor dies noch in weiter flussauf liegenden Gemeinden der Fall sei, wie z.B. während des Juni-Hochwassers 2013. In der Praxis würde es daher nicht genügen, sich bei der Festlegung von Alarmstufen für den Bezirk Perg alleine auf den Pegel Mauthausen zu beziehen. Die im Notfallplan (Donau-) Hochwasser des Bezirkes Perg verankerte Alarmstufenregelung auf Basis der Pegel Mauthausen und Grein sei für den Bezirk Perg extrem wichtig.

Die Bezirkshauptmannschaft Perg würde es – wie schon im Rahmen der Erstellung des „Oö. Notfallplanes Donauhochwasser“ mehrfach angeregt – begrüßen, wenn es zumindest einen entsprechenden Hinweis auf die beschriebene Sondersituation für den Bezirk Perg auch im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ geben könnte, nachdem dadurch die Alarmstufe im Bezirk Perg von der sonst oberösterreichweit einheitlichen Alarmstufe abweichen könne, was im Bezirk Perg natürlich auch andere Alarmierungsnotwendigkeiten zur Folge habe.

Dem damit einhergehenden Sonderalarmierungsbedarf entsprechend beabsichtige die Bezirkshauptmannschaft Perg zusammen mit der zuständigen Fachabteilung für den Bezirk Perg eine auf diese Situation Rücksicht nehmende „automatische/offizielle“ Alarmierungsschiene (ab Alarmstufe 0) zu vereinbaren. Derzeit habe die Bezirkshauptmannschaft Perg dem besonderen Bedarf entsprechend und gemäß fehlender Alternativen „nur“ eine „freiwillige“ Vereinbarung mit der Machland-Damm Betriebs GmbH (diese habe einen eigenen Pegel in Grein) abgeschlossen, die auch entsprechend im Notfallplan (Donau-) Hochwasser Bezirk Perg abgebildet sei.

(3) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Hochwasserbericht der MA 45 lediglich eine interne Information ohne Handlungsfolgen für den Adressatenkreis darstelle. In der gegenständlichen Dienstanweisung seien daher bewusst weder die Inhalte noch der Adressatenkreis geregelt, um rasche und unbürokratische Änderungen im Hochwasserfall vornehmen zu können. Die vom RH empfohlene detaillierte Aufnahme des Empfängerkreises in die Dienstanweisung sei daher aus praktischen Überlegungen abzulehnen.

29.4 (1) Der RH erwiderte dem Land Oberösterreich, dass bei einer Alarmierung im Bezirk Perg die Verständigung vorrangig durch die Landeswarnzentrale gegenüber der „freiwilligen“ Vereinbarung mit der Machland-Damm Betriebs GmbH sichergestellt sein sollte.

(2) Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass in dem laut Dienstanweisung zu erstellenden Hochwasserbericht der Mindestadressatenkreis jedenfalls an dem der telefonisch bzw. per SMS zu verständigenden Stellen orientiert sein sollte. Die alleinige Festlegung des Chefsekretariats als Empfängerkreis erachtete der RH als unzweckmäßig.

Informationen durch die Länder

30.1 Für die Bevölkerung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien bestanden mehrere Möglichkeiten, sich über den Verlauf des Hochwassers sowie über aktuelle Hochwasserprognosen zu informieren. Die nachstehende Tabelle zeigt, welche Möglichkeiten in den einzelnen Ländern zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses 2013 zur Verfügung standen:

Tabelle 4: Möglichkeiten der Informationsbeschaffung während des Donauhochwassers 2013					
	Internet	Medien, ORF/ Teletext	Telefonton- banddienst	Newsletter	Hydrographischer Dienst
Niederösterreich	X	X	X	X	X
Oberösterreich	X	X	X	X	X
Wien	X	X	X		

Quellen: Länder Niederösterreich und Oberösterreich, Stadt Wien

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

30.2 Der RH erachtete es als positiv, dass die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien verschiedene Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung bezüglich eines Hochwassers eingerichtet hatten und es dadurch für die betroffene Bevölkerung möglich war, sich über die aktuelle Situation sowie über die aktuellen Prognosen zu informieren.

Informationen durch die VHP

31.1 (1) Die VHP unterschied im Hochwasserfall zwischen den zwei folgenden Arten der Informationsweitergabe:

- Informationsweitergabe an die hydrographischen Dienste der Bundesländer und an die via donau;
- Informationsweitergabe z.B. an die Bezirksverwaltungsbehörden und Polizei aufgrund der Hochwasseralarmpläne (siehe TZ 33).

(2) Die Hydrographischen Dienste der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die via donau wurden von der VHP permanent über eine Online-Übertragung mit den wesentlichen Betriebsdaten – Pegel, Zuflüsse und Kraftwerksdurchflüsse – versorgt. Zusätzlich übermittelte die VHP diesen Stellen während des Hochwassers 2013 Informationen per E-Mail.

Während des Hochwassers 2013 kam es, wegen eines unbeabsichtigten Rücksetzens der E-Mail-Adresse durch die VHP, zu einem Ausfall⁶² der E-Mail-Übertragung an den Hydrographischen Dienst des Landes Oberösterreich. Die Übermittlung der Informationen war jedoch über die permanente Online-Übertragung gewährleistet.

(3) Sofern in den Hochwasseralarmplänen der Bezirksverwaltungsbehörden eine Verständigung durch die VHP vorgesehen war (bei Urfahr-Umgebung, Perg, Amstetten, Tulln, Wien Umgebung, Korneuburg und Gänserndorf), waren die festgelegten Pegel- bzw. Durchflusswerte grundsätzlich (nicht bei Korneuburg und Gänserndorf) in den internen Arbeitsanweisungen – Hochwasserbetrieb der jeweiligen Kraftwerke hinterlegt und führten bei Erreichen dieser Werte grundsätzlich zu einer telefonischen Verständigung der entsprechenden Stellen durch einen Diensthabenden der VHP. Zur Absicherung waren die Verständigungspflichten zusätzlich im Hochwasser-Fahrplan im Wartenleitsystem der Kraftwerke automatisiert und quittierungspflichtig hinterlegt.

⁶² zwischen 3. Juni 2013, 14.00 Uhr und 4. Juni 2013, 06.07 Uhr

Änderungen in den Hochwasseralarmplänen der Bezirksverwaltungsbehörden mussten in den Arbeitsanweisungen durch die VHP nach Erhalt der schriftlichen Mitteilung der Bezirksverwaltungsbehörden adaptiert werden.

Die Verständigungen erfolgten durch die Mitarbeiter der VHP und wurden handschriftlich in den Arbeitsanweisungen – Hochwasserbetrieb bestätigt. Bei drei vorgesehenen Verständigungen⁶³ fehlte beim Hochwasser 2013 die schriftliche Dokumentation in den Arbeitsanweisungen.

- 31.2** Aufgrund der Hochwasseralarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden waren unterschiedliche Stellen durch die VHP zu informieren. Da die Warnungen und Alarmierungen ohnehin durch die Landeswarnzentralen der jeweiligen Länder zu erfolgen hatten, empfahl der RH der VHP, gemeinsam mit den zuständigen Stellen der Länder und der Bezirke die Hochwasseralarmpläne auf die Sinnhaftigkeit der Information durch den Kraftwerksbetreiber hin zu analysieren.

Bezüglich des Informationsmanagements der VHP hielt der RH positiv fest, dass die Informationsweitergabe an die hydrographischen Dienste der Länder doppelt abgesichert war (online und E-Mail). Die Veranlassung des Diensthabenden zur telefonischen Verständigung aufgrund der Hochwasseralarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden erfolgte durch die Arbeitsanweisungen – Hochwasserbetrieb und zusätzlich über die quittierungspflichtige Automatisierung im Hochwasser-Fahrplan ebenfalls doppelt.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Alarmwerte zweier Hochwasseralarmpläne (für die Bezirke Korneuburg und Gänserndorf), obwohl eine Verständigung durch den Kraftwerksbetreiber vorgesehen war, weder in der Arbeitsanweisung für den Hochwasserbetrieb noch im Hochwasser-Fahrplan dokumentiert waren und dadurch auch keine Verständigung beim Hochwasser 2013 erfolgte. Weiters stellte er kritisch fest, dass in einigen Fällen die vorgesehenen Verständigungen nicht dokumentiert waren.

Der RH empfahl der VHP, die lückenlose Aufnahme der Warn- und Alarmwerte in die Arbeitsanweisungen und Hochwasser-Fahrpläne sicherzustellen. Er empfahl der VHP weiters, für eine lückenlose Auf-

⁶³ Kraftwerk Abwinden-Asten: Feuerwehr der Stadt Linz bei Durchfluss über 4.000 m³/s, Kraftwerk Melk: Gemeindeamt Kleinpöchlarn bei Wasserspiegel von 216,00 m ü.A. am Wendepiegel Krummnussbaum und Kraftwerk Altenwörth: Landeswarnzentrale bei 3.500 m³/s

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

zeichnung der vorgeschriebenen Verständigungen und Informationen zu sorgen.

31.3 *(1) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für die Sonderkatastrophenschutzpläne Hochwasser künftig ausschließlich die Pegelstände und Pegelprognosen der Abteilung Hydrologie und Geoinformation verwendet werden würden. Somit seien zukünftig keine weiteren Meldungen seitens des Kraftwerksbetreibers an die Katastrophenschutzbehörden notwendig.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei die verpflichtende Information der unterschiedlichen Stellen aufgrund der Hochwasseralarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden durch die VHP mit Inkrafttreten des „Öö. Notfallplan – Donauhochwasser“ dahingehend bereinigt worden, als die Verständigungen samt entsprechender Protokollierung nunmehr zentral über die Oberösterreichische Landeswarnzentrale erfolgen würden. Das Land Oberösterreich werde die Sinnhaftigkeit der Information durch die Kraftwerksbetreiber insbesondere auch gemeinsam mit den betroffenen Bezirkshauptmannschaften erörtern und die aus Sicht des Bezirkes bestmögliche Lösung anstreben.

Im Rahmen der Stellungnahme des Landes Oberösterreich teilte die Bezirkshauptmannschaft Eferding mit, dass mit der VHP Gespräche bezüglich allfälliger Verständigungsmöglichkeiten an die Bezirksverwaltungsbehörde geführt worden seien. Eine Verständigungspflicht sei bis dato nicht im Bezirkshochwasseralarmplan Eferding realisiert worden, weil die VHP mitgeteilt habe, dass ein direkter Kontakt bzw. eine direkte Verständigung an die Bezirkshauptmannschaft im Krisenfall nicht zielführend sei, sondern die Informationsweitergabe über die Alarmierung durch den Hydrographischen Dienst bzw. durch die Landeswarnzentrale vorgesehen sei. Die gemeinsame Analyse hinsichtlich der Sinnhaftigkeit der Information durch die Kraftwerksbetreiber durch die zuständigen Stellen der Länder und der Bezirke werde seitens der Bezirkshauptmannschaft Eferding begrüßt.

(3) Laut Stellungnahme der VHP seien ihr die Alarmpläne von Korneuburg und Gänserndorf bisher nicht kommuniziert worden. Unmittelbar nach Kenntnisnahme des RH-Berichts sei seitens des zuständigen Werksgruppenleiters die Kontaktaufnahme mit den genannten Bezirkshauptmannschaften erfolgt und beide Bezirkshauptmannschaften hätten mittlerweile die VHP über die Änderung ihrer Alarmpläne informiert. Diese neuen Alarmpläne würden die Informationsübermittlung durch die Landeswarnzentrale Niederösterreich vorsehen, so dass die zusätzliche Verständigung seitens der VHP entfalle.

Katastrophenschutzplanung

Katastrophenschutzpläne

32.1 (1) Gemäß NÖ KHG in Verbindung mit der Richtlinie Katastrophenschutzpläne hatten die niederösterreichischen Katastrophenschutzbehörden für ihren Zuständigkeitsbereich nach einheitlichen Richtlinien Katastrophenschutzpläne zu erstellen (siehe TZ 34). Wesentliche Bestandteile der Katastrophenschutzpläne bildeten die Gebietsanalysen, die Beurteilung der Gefahren, die Organisation und Aufgaben der einzelnen Hilfsdienste und der Katastrophalarmplan.

Da die Katastrophenschutzpläne der Bezirke beim Land Niederösterreich nicht zur Gänze auflagen (nur jene Pläne, die auch Maßnahmen des Landes beinhalteten), erhob die zuständige Abteilung Feuerwehr und Zivilschutz des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung im Zuge der Überprüfung durch den RH den aktuellen Stand bei den an die Donau angrenzenden Bezirksverwaltungsbehörden und über die Bezirkshauptverwaltungsbehörden bei den jeweiligen Gemeinden. Laut Rückmeldungen verfügten von acht Bezirksverwaltungsbehörden sieben (eine Bezirksverwaltungsbehörde gab dazu keine Angaben) und von 54 abgefragten Gemeinden 48 (drei gaben an, keinen zu haben und drei gaben dazu keine Auskunft) über einen (allgemeinen) Katastrophenschutzplan.

Gemäß der Richtlinie Katastrophenschutzpläne waren die Katastrophenschutzpläne zumindest einmal jährlich auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten. Weiters waren die Katastrophenschutzpläne der Gemeinden an die Bezirksverwaltungsbehörde zu übermitteln. Bei der o.a. Erhebung der Katastrophenschutzpläne der Gemeinden durch die Bezirksverwaltungsbehörden übermittelte eine Gemeinde trotz mehrmaliger Aufforderung durch die Bezirksverwaltungsbehörde den entsprechenden Plan nicht.

Das Land Niederösterreich hatte gemeinsam mit dem Niederösterreichischen Landesfeuerwehrverband die elektronische Datenbankanwendung „Feuerwehrdateninformationssystem und Katastrophenschutzmanagement“ (FDISK) eingeführt. Diese Datenbank diente der zentralen Mitglieder- und Geräteverwaltung der niederösterreichischen Feuerwehren und stand zusätzlich den Gemeinden, den Bezirken sowie dem Land zur Verwaltung der Katastrophenschutzpläne zur Verfügung. Während das System im Feuerwehrbereich bereits landesweit eingesetzt wurde, befand sich der Programmteil Katastrophenschutzplanung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH in der Umsetzungsphase. Die Gemeinden und Bezirke nutzten den Programmteil Katastrophenschutzplanung unterschiedlich intensiv. Neben der Aktuali-

Katastrophenschutzplanung

tät der Daten⁶⁴ sollte auch eine einheitliche Erstellung der (Sonder) Katastrophenschutzpläne sowie eine zentrale Verwaltung und Ablage und damit eine Erleichterung der Überprüfung und Kontrolle sichergestellt werden.

(2) Das Oö. KatSchG sah vor, dass die Katastrophenschutzbehörden in Oberösterreich, unter Anwendung der Allgemeinen Richtlinien für den Katastrophenschutz in Oberösterreich, für ihren Zuständigkeitsbereich Katastrophenschutzpläne zu erstellen hatten. Die Allgemeinen Richtlinien regelten u.a. die Gestaltung der Katastrophenschutzpläne, welche nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen sollten.

Die Katastrophenschutzpläne gliederten sich in einen Allgemeinen Notfallplan und einen bedrohungsspezifischen (speziellen) Notfallplan (z.B. Hochwasseralarmplan, siehe TZ 33). Dieser sollte in Ergänzung zum Allgemeinen Notfallplan erstellt werden, wie beispielsweise für ereignisbezogene Bedrohungsbilder, die nach Art, Ausmaß, Häufigkeit und Ort vorhersehbar waren (z.B. Gefahrenbereiche bei bestimmten Hochwasser-Pegelständen).

Ein wesentlicher Punkt des Alarmplans stellte die Gefahrenanalyse dar, bei der die möglichen Arten der Katastrophen sowie deren potenzielles Gefahrenausmaß in Hinblick auf gefährdete Gebiets- und Ortsteile sowie Art und Anzahl der gefährdeten Gebäude, Personen und Tiere zu beurteilen waren.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH erhob das Land Oberösterreich im Wege der Bezirksverwaltungsbehörden die Katastrophenschutzpläne der an die Donau angrenzenden Bezirke und Gemeinden. Von den 49 angefragten Katastrophenschutzbehörden (sieben Bezirke, zwei Magistrate und 40 Gemeinden) gaben 45 Behörden an, über einen Katastrophenschutzplan zu verfügen (vier Gemeinden hatten keinen erstellt).

Das Land Oberösterreich entwickelte zur Erstellung der Katastrophenschutzpläne eine Software – Digitaler Katastrophenschutzplan (DIGIKAT)⁶⁵ – die den Katastrophenschutzbehörden die Erstellung der Pläne nach einheitlichen Grundsätzen ermöglichte.

⁶⁴ Die Daten werden von der Feuerwehr bzw. von den Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden in das System eingespielt.

⁶⁵ Beginn der Programmierarbeiten im März 2010; Beginn des Rollouts im Oktober 2012

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH befand sich das Programm in der Rollout-Phase⁶⁶, d.h. dass fast alle Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden an der Erfassung der Einsatzunterlagen und Ressourcen arbeiteten und einzelne Katastrophenschutzbehörden bereits digitale Notfallpläne erstellt hatten. Durch die Anwendung des DIGIKAT sollen in Zukunft alle katastrophenrelevanten Daten und Pläne über einen zentralen Datenserver allen oberösterreichischen Katastrophenschutzbehörden und bestimmten Einsatzorganisationen online zugänglich sein. Im April 2015 brachte das Amt der OÖ Landesregierung einen Begutachtungsentwurf für ein Landesgesetz ein, mit dem das Oö. KatSchG geändert werden soll (Oö. Katastrophenschutzgesetz-Novelle 2015). Dieser beinhaltete u.a. die Einführung des DIGIKAT sowie die verpflichtende Verwendung durch die Katastrophenschutzbehörden.

(3) In Wien regelte der § 3 W-KKG, dass die Stadt zur Verhütung von Katastrophen sowie zur Vorbereitung der Abwehr und Bekämpfung dieser Ereignisse einen Schutzplan zu erstellen hat. Die Stadt Wien hatte einen Katastrophenschutzplan erstellt, der eine Übersicht über Katastrophenarten, gefährdete Bereiche, zu erwartende Gefahren sowie örtliche Gegebenheiten (topografische und technische Merkmale) enthielt.

32.2 Der RH hielt fest, dass beim Land Niederösterreich die Katastrophenschutzpläne der an der Donau gelegenen Bezirke und Gemeinden nicht zur Gänze auflagen und dadurch keine vollständigen Informationen über das Vorliegen bzw. die Qualität der vorliegenden Katastrophenschutzpläne existierten.

Die Einführung der elektronischen Datenbankanwendung „Feuerwehrdateninformationssystem und Katastrophenschutzmanagement“ mit ihrer zentralen Erfassung der wesentlichen Feuerwehrdaten sowie der Möglichkeit, die (Sonder)Katastrophenschutzpläne der Gemeinden, Bezirke und des Landes zentral zu verwalten, erachtete der RH als positiv. Da jedoch nicht alle Gemeinden und Bezirke diese Datenbank nutzten, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, sich in einem ersten Schritt die Katastrophenschutzpläne der Bezirke übermitteln zu lassen und diese, zumindest stichprobenweise, auf ihre Qualität und Vollständigkeit zu überprüfen, in einem weiteren Schritt auf eine möglichst vollständige Nutzung der Datenbank durch die Gemeinden und Bezirke hinzuwirken.

Der RH kritisierte, dass in Niederösterreich nicht für alle (an der Donau gelegenen) Gemeinden, wie im NÖ KHG vorgesehen, ein (allgemeiner) Katastrophenschutzplan existierte sowie nicht, wie in der Richtlinie

⁶⁶ Oktober 2012 Beginn des Rollouts auf Bezirksebene; März 2013 Beginn des Rollouts auf Gemeindeebene

Katastrophenschutzplanung

Katastrophenschutzpläne vorgesehen, alle Katastrophenschutzpläne der Gemeinden zumindest einmal jährlich an die Bezirksverwaltungsbehörde übermittelt wurden. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Gemeinden auf ihre Verpflichtungen hinzuweisen sowie auf die Bezirksverwaltungsbehörden dahingehend hinzuwirken, ihren Kontrollverpflichtungen nachzukommen.

Der RH kritisierte, dass in Oberösterreich nicht alle an der Donau gelegenen Katastrophenschutzbehörden über einen Katastrophenschutzplan verfügten. Er empfahl dem Land Oberösterreich, auf die Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden dahingehend hinzuwirken, dass diese ihren Verpflichtungen zur Erstellung eines Katastrophenschutzplanes ehestmöglich nachkommen.

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

32.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde bereits im Rahmen der bestehenden Schulungen und Ausbildungen verstärkt auf die Erstellung von vollständigen Plänen und deren Überprüfung hingewirkt. Es habe dazu seit 2003 über 2000 Führungskräfte auf Bezirks- und Landesebene im Bereich Katastrophenschutzplanung und Führen von Katastropheneinsätzen ausgebildet. Seit 2009 hätten rund 550 Gemeinden von einer Schulungsoffensive des Landes Niederösterreich in Kooperation mit dem Niederösterreichischen Zivilschutzverband zur Erstellung von Katastrophenschutzplänen Gebrauch gemacht. Weiters würden derzeit schwerpunktmäßig Katastrophenschutzpläne der Bezirke durch die zuständige Fachabteilung des Landes geprüft werden.*

(2) Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass nach den vorliegenden Informationen zwischenzeitlich alle Katastrophenschutzbehörden auf Bezirksebene einen speziellen Notfallplan „Donauhochwasser“ erstellt hätten bzw. fertigstellen würden. Die Katastrophenschutzbehörden – insbesondere die Bezirksverwaltungsbehörden – seien seitens des Landes Oberösterreich mehrfach dazu aufgefordert worden (z.B. mit Schreiben vom 5. Juni 2014 bzw. vom 29. Juli 2015). Weiters sei in diversen Schulungen auf die Verpflichtung zur Erstellung der Katastrophenschutzpläne eingegangen worden. Zuletzt seien

im Herbst 2015 die Bezirkshauptmannschaften im Rahmen einer Führungskonferenz nochmals auf die Notwendigkeit und Wichtigkeit der Erstellung der Katastrophenschutzpläne, insbesondere vor allem auch für die Gemeindeebene, aufmerksam gemacht worden.

Die Empfehlung des RH, auf die Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden hinzuwirken, ihren Verpflichtungen betreffend die Erstellung von Katastrophenschutzplänen nachzukommen, könne sich nur auf jene vier Gemeinden beziehen, die dieser Verpflichtung offenbar noch nicht nachkommen seien.

Im Rahmen der Stellungnahme des Landes Oberösterreich teilte die Bezirkshauptmannschaft Eferding mit, dass mit den derzeit zur Verfügung stehenden Personalressourcen so gut wie möglich versucht werde, auf die Gemeinden einzuwirken, ihren Verpflichtungen zur Erstellung des Katastrophenschutzplanes nachzukommen. Ebenso werde mit Nachdruck an den Alarmplänen auf Bezirksebene gearbeitet. Eine Erarbeitung von Detailalarmierungsplänen bzw. die Evidenzhaltung der entsprechenden Daten und die Befüllung des DIGIKAT bedürfe entsprechender personeller Ressourcen.

- 32.4** Der RH stellte gegenüber dem Land Oberösterreich klar, dass einerseits direkt auf die Gemeinden hingewirkt werden sollte, ihrer Verpflichtung zur Erstellung der Katastrophenschutzpläne nachzukommen. Andererseits wäre auch auf die Bezirksverwaltungsbehörden hinzuwirken, welche ihrerseits auf die Gemeinden im Rahmen ihrer Kontrollverpflichtung entsprechenden Einfluss – die Katastrophenschutzpläne der Gemeinden waren an die Bezirksverwaltungsbehörden zu übermitteln – nehmen sollten.

Hochwasser-
alarmpläne

- 33.1** (1) Neben der verpflichtenden Erstellung von Katastrophenschutzplänen für alle niederösterreichischen Gemeinden und Bezirke sowie das Land Niederösterreich sah die Richtlinie Katastrophenschutzpläne auch die Erstellung von Sonderkatastrophenschutzplänen (z.B. für Hochwasser, gefährliche Stoffe oder Strahlenalarmpläne) vor. Dabei handelte es sich um auf spezielle Szenarien, wie z.B. Hochwasser, ausgerichtete Alarm- und Maßnahmenpläne, die ergänzend zum (allgemeinen) Katastrophenschutzplan erstellt wurden. Als Grundlagen für die Planerstellung dienten die Abflussuntersuchungen (HQ₃₀, HQ₁₀₀ und HQ₃₀₀) sowie die Hochwasseranschlaglinien. Restrisikoszenarien, wie z.B. Dammbruch, waren nur teilweise verfügbar.

Katastrophenschutzplanung

In Niederösterreich hatten zwar alle Bezirke (inkl. Magistrat der Stadt Krems), nicht aber alle Gemeinden, die an der Donau gelegen waren, einen eigenen Sonderalarmplan Donau erstellt. Als Begründung wurden seitens der Gemeinden zum Teil nachvollziehbare Argumente angeführt, wie z.B. dass keine bewohnten Gebiete von einem möglichen Hochwasser bedroht wären, aber auch Begründungen, wie z.B. das Ortsgebiet wäre durch einen Hochwasserschutzdamm gesichert oder die Erstellung sei aufgrund begrenzter Personal- und Zeitressourcen noch nicht durchgeführt worden.

Die durch den RH stichprobenweise überprüften Sonderkatastrophenpläne der Gemeinden waren hinsichtlich ihrer Gestaltung sehr unterschiedlich. Während einige Pläne konkrete Maßnahmen bezüglich des Vorgehens bei den unterschiedlichen Pegelständen beinhalteten, fehlten diese bei anderen. In einem anderen Fall handelte es sich lediglich um die Betriebsvorschrift eines Hochwasserschutzbauwerkes. Der überwiegende Teil der überprüften Sonderkatastrophenpläne enthielt keine Analysen und Maßnahmen hinsichtlich eines möglichen Versagens der Hochwasserschutzanlagen.

(2) Die Allgemeinen Richtlinien für den Katastrophenschutz in Oberösterreich sahen in Ergänzung zum allgemeinen Notfallplan auch die Erstellung eines bedrohungsspezifischen (speziellen) Notfallplans vor, der bei vorab definierten ereignisbezogenen Bedrohungsbildern (z.B. Hochwasser) erstellt werden sollte. In diesen Plänen sollten u.a. die erforderlichen speziellen Maßnahmen, eventuell auf das Ausmaß der Ereignisse (z.B. Gefahrenbereiche bei bestimmten Hochwasser-Pegelständen) abzielend, zur Katastrophen- bzw. Krisenbewältigung festgelegt werden.

Der Umfang und die Qualität der dem RH übermittelten und stichprobenweise überprüften Katastrophenschutzpläne waren sehr unterschiedlich. Den o.a. Bestimmungen, wonach bei Hochwasser Gefahrenbereiche bei bestimmten Hochwasser-Pegelständen und die daraus resultierenden Vorkehrungen und Maßnahmen dargestellt werden sollten, entsprachen nur die wenigsten der überprüften Hochwasserpläne. Bei den meisten der übermittelten Pläne handelte es sich um Alarmpläne der Feuerwehren, die im Wesentlichen Telefonnummern und eine Übersicht des technischen Materials, aber keine konkreten Maßnahmen bei Überschreitung von bestimmten Pegelwerten (z.B. Informationen oder Evakuierungsmaßnahmen der betroffenen Bevölkerung) im Hochwasserfall enthielten.

Im Herbst 2013 hatte das Land Oberösterreich begonnen, die Alarmpläne der vom Hochwasser betroffenen Bezirke und Gemeinden zu evaluieren. Im Zuge dieser Evaluierung wurde auf Bezirks- und Gemeindeebene je ein Muster-Notfallplan erstellt, der als Vorlage für die Erstellung bzw. Überarbeitung der Notfallpläne dienen sollte.

(3) Die Stadt Wien hatte für Hochwasser einen eigenen Einsatzplan erstellt, der eine Checkliste mit Maßnahmen (z.B. Dammverstärkung, Kanalschieber-Schließung, Absperrungen etc.) und den jeweiligen Zuständigkeiten enthielt. Der Einsatzplan Hochwasser war mit Einsatzplänen für weitere Einsatzarten (z.B. Evakuierung, Brückeneinsturz) verknüpft.

33.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in Niederösterreich nicht alle Gemeinden, die an der Donau gelegen und deren Siedlungsgebiete von einem Hochwasser gefährdet waren, einen Sonderkatastrophenschutzplan Hochwasser erstellt hatten. Weiters gab er zu bedenken, dass ein bestehender Hochwasserschutz keinen Grund für die Nichterstellung eines Sonderkatastrophenschutzplans darstellt, weil auch das Thema Restrisiko (z.B. Hochwasserstände über dem Bemessungsereignis von Schutzbauten, Dammbbruch) bei der Erstellung eines Sonderkatastrophenschutzplans mitberücksichtigt werden sollte. Auch der Argumentation einer Gemeinde, wonach der Sonderkatastrophenschutzplan wegen begrenzter Personal- und Zeitressourcen noch nicht erstellt worden war, konnte der RH nicht folgen, weil aus seiner Sicht spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des NÖ KHG, also im Jahr 1976, ein entsprechender Katastrophenschutzplan – inkl. Gebietsanalyse mit Überflutungsgebieten und Gefahrenbeurteilungen, wie z.B. Gefährdungen durch Dammbüche – vorliegen hätte müssen.

Der RH stellte kritisch fest, dass in Oberösterreich nicht alle von einem Donauhochwasser betroffenen Gemeinden und Bezirke über einen speziellen Notfallplan verfügten, der den Bestimmungen der Allgemeinen Richtlinien entsprach. Er erachtete es als positiv, dass nach dem Hochwasser im Jahr 2013 begonnen wurde, die Alarmpläne zu evaluieren und dass sowohl auf Bezirks- als auch Gemeindeebene ein Musterplan für ein Donauhochwasser erstellt wurde.

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

Katastrophenschutzplanung

Er empfahl, in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich die Pläne nach einem einheitlichen Standard (z.B. anhand der Musteralarmpläne) zu erstellen, wobei es wesentlich wäre, die verschiedenen Szenarien (z.B. unterschiedliche Hochwasser-Pegelstände – auch über dem Bemessungsereignis von Schutzbauten – und Dammbüche) sowie deren Auswirkungen und die Maßnahmen zur Abwehr oder Minimierung des Schadenspotenzials anzuführen und zu dokumentieren. Als Grundlage für die Analyse könnten beispielsweise die Hochwassergefahrenkarten dienen.

Obwohl die Erstellung der Sonderkatastrophenschutzpläne im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft gelegen war, empfahl der RH den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, verstärkt auf die Umsetzung der Erstellung der Pläne hinzuwirken; dies mit dem Ziel, dass alle Gemeinden und Bezirke, deren Siedlungsgebiete von einem Hochwasser betroffen sind, rasch über einen Sonderkatastrophenschutzplan Hochwasser verfügen.

33.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich unterstütze es bereits seit 2009 die Gemeinden mit einer Zwei-Drittel-Förderung (Wasserwirtschaftsfonds) bei der Erstellung eines Hochwasser-Sonderkatastrophenschutzplans nach einheitlichem Muster auch unter Berücksichtigung von Restrisikoszenarien. Bisher hätten über 60 Gemeinden diese Förderung in Anspruch genommen. Weiters würden aktuell ein umfangreiches Förderprojekt zu Restrisikoszenarien östlich von Wien (Dammbuchsenarien des Marchfeldschutzdammes) ausgearbeitet und gemeinsam mit dem Niederösterreichischen Landesfeuerwehrverband die Hochwassermusterpläne überarbeitet werden.*

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass hinsichtlich der Forderung nach einer verstärkten Erstellung spezieller Notfallpläne „Hochwasser“ die zur Aufsicht berufenen Bezirkshauptmannschaften nach vorliegendem Informationsstand die Erstellung der noch allenfalls ausstehenden Pläne der Gemeinden einfordern würden bzw. solche Pläne z.B. für alle von einem Donauhochwasser betroffenen Gemeinden der Bezirke Perg und Urfahr-Umgebung bereits vorlägen.

Bezüglich der Empfehlung, die speziellen Notfallpläne Hochwasser nach einem einheitlichen Standard zu erstellen, führte das Land Oberösterreich aus, dass sowohl für die Bezirks- als auch für die Gemeindeebene Musterpläne eines speziellen Notfallplans Donauhochwasser zur Verfügung gestellt worden seien. Diese seien sowohl den Donauanrainerbezirken als auch den von einem Donauhochwasser betroffenen Gemeinden bei insgesamt drei Veranstaltungen präsentiert und erläutert worden. Darüber hinaus würden bei den laufend abgehaltenen DIGIKAT-Schu-

lungen der Gemeinden auch ausgewählte Katastrophenschutzpläne von Gemeinden vorgestellt und erläutert werden. Um solch detaillierte Pläne wie z.B. der Notfallplan Donauhochwasser des Bezirks Perg, welcher mit maßgeblicher Unterstützung eines Planungsbüros erstellt worden sei, auch an den anderen Bezirkshauptmannschaften erstellen zu können, würde es entsprechender Ressourcen bedürfen.

Im Rahmen der Stellungnahme des Landes Oberösterreich teilte die Bezirkshauptmannschaft Eferding mit, dass für die Erstellung spezieller Notfallpläne auf Bezirks- und Gemeindeebene – mit der Betrachtung der verschiedenen Szenarien, wie z.B. unterschiedliche Hochwasser-Pegelstände und Dammbürche – neben einer entsprechenden personellen Ausstattung ebenso eine umfangreiche fachliche Unterstützung der Behörden dringend erforderlich sei. Dies würde über die Vorlage von konkreten Lamellenprognosenplänen hinausgehen und es müsse vielmehr im Einzelfall (so wie es auch im Bezirk Perg bei Erstellung des Musterplanes der Fall gewesen sei) ein fachlich versiertes Planungsbüro beauftragt und bei der Erstellung dieser Pläne beigezogen werden, damit im Ernstfall konkrete Maßnahmen zur Abwehr oder Minimierung von allfälligen Schäden in diese noch zu erstellenden Pläne einfließen könnten.

Kontrolle der
Katastrophenschutzpläne

34.1 (1) Im NÖ KHG war eine ausdrückliche Bestimmung hinsichtlich der Überprüfung bzw. Evaluierung der Katastrophenschutzpläne nicht vorgesehen, jedoch in der Richtlinie Katastrophenschutzpläne des Landes. Diese Regelung galt auch für die Sonderkatastrophenschutzpläne (siehe TZ 33). Demnach mussten die Katastrophenschutzpläne zumindest einmal jährlich – durch die auch für deren Erstellung zuständigen Behörden – auf ihre Richtigkeit überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden. Da die Katastrophenschutzpläne der Gemeinden die Grundlage für die Katastrophenschutzpläne der Bezirksverwaltungsbehörden darstellten, mussten die Gemeinden ihre Pläne den Bezirksverwaltungsbehörden vorlegen. Eine Vorlage der Bezirkspläne an das Land war ebenso nicht vorgesehen wie eine inhaltliche Überprüfung durch die jeweils übergeordnete Stelle.

(2) Das Oö. KatSchG sah im § 11 Abs. 2 vor, dass Katastrophenschutzpläne nach Bedarf, mindestens aber alle drei Jahre auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen waren und erforderlichenfalls zu überarbeiten wären. Die Überprüfung lag dabei in der Eigenverantwortung der jeweils zuständigen Behörde. Eine Kontrolle der Überprüfungen der Katastrophenschutzpläne durch eine übergeordnete Stelle war – ebenso wie eine inhaltliche Überprüfung – nicht vorgesehen.

Katastrophenschutzplanung

(3) Im W-KKG fanden sich keine dezidierten Bestimmungen zur Überprüfung und Überarbeitung des Katastrophenschutzplans. Weiters lag keine diesbezüglich vertiefende Richtlinie vor.

- 34.2** Der RH stellte kritisch fest, dass sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich regelmäßige Überprüfungen der Katastrophenschutzpläne durch die Behörden, die auch für deren Erstellung zuständig waren, vorgesehen waren, eine inhaltliche Überprüfung durch eine übergeordnete Stelle fehlte jedoch. Er empfahl den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, zum einen die Katastrophenschutzpläne zentral zu erfassen, um dadurch einen Überblick zu gewinnen, ob und in welchen Abständen die Pläne evaluiert werden, zum anderen auch Vorkehrungen für eine inhaltliche Kontrolle der Katastrophenschutzpläne zu treffen.

In Wien fehlte überhaupt eine Bestimmung zur Überprüfung und Überarbeitung des Katastrophenschutzplans. Der RH empfahl der Stadt Wien, eine entsprechende Bestimmung hinsichtlich der Überprüfung und Überarbeitung des Katastrophenschutzplans vorzusehen.

- 34.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde bei den Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden verstärkt auf die Verwendung des bestehenden zentralen Katastrophenschutzplanverwaltungsprogrammes eingewirkt. Auf Landesebene würde eine Kontrolle der Bezirkspläne etabliert werden.*

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit der seit 1. Juli 2015 geltenden Fassung des Oö. Katastrophenschutzgesetzes 2007 die Erstellung und Übermittlung von Katastrophenschutzplänen unter Verwendung des Katastrophenschutz-Informationsverbundsystems („DIGIKAT“) normiert und somit eine zentrale Erfassung gesetzlich bereits umgesetzt sei.

Die gewünschten Vorkehrungen für eine inhaltliche Kontrolle der Katastrophenschutzpläne seien zwar grundsätzlich nachvollziehbar, jedoch würde dies nicht unerhebliche personelle Ressourcen bei den „Oberbehörden“ erfordern und dem generellen Ziel der Deregulierung und Stärkung der Selbstverantwortung widersprechen. Darüber hinaus könne eine vollständige inhaltliche Kontrolle schon aufgrund der fehlenden genauen lokalen Kenntnisse nicht erfolgen. Soweit eine inhaltliche Kontrolle die grundsätzlichen Planungsinhalte betreffe, würden die vorgelegten Pläne der Bezirksverwaltungsbehörden bereits jetzt einer (Kurz)Prüfung unterzogen.



Im Rahmen der Stellungnahme des Landes Oberösterreich teilte die Bezirkshauptmannschaft Eferding mit, dass die angeführte ständige und laufende Evaluierung, insbesondere des Bezirkssalarmplanes Donauhochwasser, weiterhin durchgeführt und auch in Zukunft evaluiert werde.

Im Rahmen der Stellungnahme des Landes Oberösterreich führte die Bezirkshauptmannschaft Perg an, dass, sollte die Aufgabe der inhaltlichen Kontrolle von Katastrophenschutzplänen (von Gemeinden) den Bezirksverwaltungsbehörden übertragen werden, entsprechende Personalressourcen in sowohl qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht vorzusehen seien.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wien schließe die Verpflichtung zur Erstellung eines Schutzplans, wie im Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz vorgeschrieben, auch die notwendigen Überprüfungen und Überarbeitungen ein. Der Wiener Katastrophenschutzplan werde daher mit den jeweils zuständigen Fachabteilungen laufend evaluiert, ergänzt und gegebenenfalls auch überarbeitet.

- 34.4** Der RH begrüßte die Sichtweise der Stadt Wien, wonach mit der Verpflichtung zur Erstellung eines Schutzplanes auch die notwendigen Überprüfungen und Überarbeitungen eingeschlossen wären. Seiner Ansicht nach sollte jedoch in diesem sicherheitsrelevanten Bereich eine verbindliche Festlegung zur regelmäßigen Evaluierung des Katastrophenschutzplans erfolgen.

Evaluierungen und Auftragsvergaben

Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 hinsichtlich der Organisation und Kommunikation

- 35.1** (1) Nach dem Hochwasserereignis 2013 führten sowohl die Länder Niederösterreich und Oberösterreich und die Stadt Wien als auch die VHP Evaluierungen hinsichtlich des Hochwassergeschehens sowie der organisatorischen Abläufe im Zuge der Bewältigung durch. Wesentliche Ergebnisse im Bereich der Organisation, insbesondere des Krisenmanagements, sowie der internen und externen Kommunikation sind nachfolgend dargestellt.

(2) Nach dem Hochwasser 2013 führte das Land Niederösterreich mit allen Betroffenen (Bezirksverwaltungsbehörden, Bürgermeister, Feuerwehrkommandanten etc.) eine Evaluierung des Ereignisses durch und kam u.a. zu den Erkenntnissen, dass ein verbesserter Informationsaustausch mit dem Land Oberösterreich und der Stadt Wien sowie eine Verbesserung der Kommunikation mit der VHP während eines Hoch-

Evaluierungen und Auftragsvergaben

wassers notwendig wäre sowie eine gemeinsame Übung mit Oberösterreich durchgeführt werden sollte.

Zum Erfahrungsaustausch und zur Verbesserung der Kommunikation und Informationsweitergabe fanden bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gemeinsame Veranstaltungen mit der VHP sowie Arbeitsgruppen und Expertenkonferenzen auf Länderebene statt.

(3) Das Land Oberösterreich beauftragte die TU Wien mit der Evaluierung des Prognosemodells und der Kommunikation⁶⁷. Die wesentlichen Empfehlungen aus dieser Studie waren, die publizierte Vorhersagefrist von derzeit 24 Stunden auf 48 Stunden zu verlängern, wobei jedoch die Unsicherheiten der Prognosen dargestellt und erklärt werden sollten. Eine weitere Empfehlung war, das Auffinden der Informationen im Internet zu erleichtern sowie in der Darstellung der Ganglinien einen Bezug auf die letzten großen Hochwässer (z.B. Wasserstände 2002 und 2013) und zu statistischen Werten (z.B. HQ₁₀₀) herzustellen.

Im Zuge der Überarbeitung des HWRPL nach dem Hochwasser 2013 wurde ein zusätzlicher Warn- und Alarmpegel (Achleiten) eingerichtet.

Die Wasserstandsdaten zweier zusätzlicher Pegel werden bereits auf der Homepage des Landes Oberösterreich veröffentlicht. Aktuelle Hochwasserberichte sollen in Zukunft per E-Mail an Fernsehen, Radio und Printmedien versendet werden. Mit diesen traf das Land Oberösterreich Vereinbarungen, die aktuellen Informationen im Anhang zum Nachrichtenblock bzw. im ORF-Teletext zu veröffentlichen und einen Liveticker einzurichten.

Einen Teil dieser Empfehlungen setzte das Land Oberösterreich bereits mit der Einführung des neuen Krisen- und Katastrophenschutzportals⁶⁸ im Juni 2014 um. Über das Krisen- und Katastrophenschutzportal, das im Einsatzfall aktiviert wird, besteht in Zukunft die Möglichkeit, Informationen über aktuelle Ereignisse und Gefahren (im Hochwasserfall etwa die aktuellen Pegelstände, Hochwasserberichte und Wasserstandsentwicklungen) rascher zu gewinnen. Weiters richtete eine oberösterreichische Zivilschutzeinrichtung⁶⁹ auf Gemeindeebene die Zivilschutz-SMS ein, mittels derer eine Kommunikation zwischen der Einsatzleitung auf Gemeindeebene und der betroffenen Bevölkerung geschaffen wurde.

⁶⁷ Technische Universität Wien, Institut für Wasserbau und Ingenieurhydrologie (2014): Hochwasser 2013 – Evaluierung des Prognosemodells und der Kommunikation

⁶⁸ www.land-oberoesterreich.gv.at/kkp

⁶⁹ Oberösterreichischer Zivilschutzverband

Eine interne Evaluierung des Landes Oberösterreich nach dem Hochwasser 2013 betraf u.a. das Informationsschema sowie die Datenübermittlung und die Kommunikation. Die Ergebnisse und Empfehlungen dieser Evaluierung bezüglich der aktiven Information der Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden per E-Mail flossen in die Überarbeitung des OÖ. Hochwasserrahmenplans ein („Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ vom Dezember 2013). Als weitere Verbesserungen waren u.a. ein neues Konzept für die telefonische Auskunftserteilung, die Einrichtung von Mediensprechern für den Hochwassernachrichtendienst, die Verbesserung des Internetauftritts und die Verlängerung des veröffentlichten Prognosezeitraums für Wasserstände vorgesehen.

(4) In Wien führte die MA 45 eine Evaluierung des Hochwasserprozesses durch. Dieser Evaluierungsprozess war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht abgeschlossen. Da die Kommunikation und Informationsweitergabe aus Sicht der MA 45 beim Hochwasser 2013 reibungslos verlaufen war, erwartete die MA 45 jedoch auch keine Änderungen in diesem Bereich.

- 35.2** Der RH erachtete die durchgeführten Evaluierungen als umfangreich und zweckmäßig. Teilweise waren die erarbeiteten Verbesserungsvorschläge zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits in der Umsetzungsphase (z.B. Verlängerung der veröffentlichten Prognosefrist, verbesserter Internetauftritt und Vereinbarungen mit Medien in Oberösterreich).

Der RH merkte kritisch an, dass in Wien der Prozess zur Evaluierung des Donauhochwassers 2013 zur Zeit der Gebarungsprüfung noch nicht abgeschlossen war und empfahl der Stadt Wien, diesen zügig abzuschließen.

- 35.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien habe die MA 45 mit der Evaluierung unmittelbar nach den Reinigungsarbeiten begonnen. Da im Bescheid für den „Verbesserten Donauhochwasserschutz“ keine zeitlichen Vorgaben bezüglich der Evaluierung enthalten seien, liege in Bezug auf die seitens des RH angemerkte „nicht abgeschlossene Evaluierung“ kein Fehlverhalten der Stadt Wien vor. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die nach dem Hochwasserdurchgang 2013 und allen daraus resultierenden Maßnahmen im Jahr 2014 beauftragte und mittlerweile abgeschlossene Evaluierung auch zum Ergebnis geführt habe, dass die Betriebsordnung für die Wehrbetriebe der Neuen Donau eingehalten worden sei.*

Evaluierungen und Auftragsvergaben

Auftragsvergaben
zur Analyse des
Donauhochwassers
2013

35.4 Der RH begrüßte, dass die Stadt Wien mittlerweile – nach jedenfalls eineinhalb Jahren – die Evaluierung des Donauhochwassers 2013 abgeschlossen hat und stellte klar, dass er der Stadt Wien in diesem Zusammenhang kein Fehlverhalten vorgeworfen hatte, sondern die Dauer der Evaluierung kritisch würdigte.

36.1 (1) Nach dem Hochwasser 2013 erstellten bzw. beauftragten das BMLFUW, die Länder Niederösterreich und Oberösterreich, die Stadt Wien, die via donau sowie die VHP Analysen in Hinblick auf den hydrologischen Ablauf des Ereignisses (einschließlich einer donauweiten Abstimmung der hydrologischen Daten) und die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen. Weitere Untersuchungen betrafen die Dokumentation der Hochwasseranschlaglinien oder die Analyse lokal bzw. regional relevanter Fragen betreffend das Hochwasser 2013. Die nachfolgende Tabelle bietet eine Übersicht über die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013 erstellten Analysen und vergebenen Aufträge mit deren Auftragssummen.



BMLFUW BMVIT BMWFW

Evaluierungen und Auftragsvergaben

Das Donauhochwasser 2013

Tabelle 5: Analysen und Aufträge im Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013

Auftraggeber bzw. zuständige Stelle	Auftragnehmer	Untersuchungsgegenstand	Auftragssumme
			in EUR exkl. USt.
Untersuchungen zur Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen			
VHP ¹		Hochwasser 2013 Donau, Ereignisdokumentation	
via donau ¹		Kontrolle des Wehrbetriebs der Kraftwerke an der österreichischen Donau für das Hochwasserereignis im Juni 2013; ergänzte Version	
BMLFUW ¹		Hochwasserbericht – Bericht über die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen während des Hochwassers vom 30. Mai bis 5. Juni 2013 an der österreichischen Donau	
Oberösterreich	Unternehmen A	Überprüfung der Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen an der oberösterreichischen Donau beim Hochwasserereignis Juni 2013	7.500
Hydrologische Analysen			
BMLFUW ¹		Hochwasser im Juni 2013: Die hydrografische Analyse	
via donau	Unternehmen B	Hochwasser 2013 – Hydrologische Analyse und Modellierung	15.000
Niederösterreich	Unternehmen B	Hochwasser 2013 – Grob-Analyse und Modellierung	49.280
Oberösterreich	Unternehmen B	Hochwasser 2013 – Grob-Analyse und Modellierung	51.400 ²
	Unternehmen B	Hochwasser 2013 – Hydrologische Analyse und Modellierung/ Prioritäre Fragen zu den Überflutungen im Eferdinger Becken	25.760
	Unternehmen B	Simulationen und Auswertungen als Grundlage für die Analyse des Unternehmens A	6.800
	Technische Universität Wien	Hochwasser 2013 – Evaluierung des Prognosemodells und der Kommunikation	95.000
	Unternehmen A	Analyse zur Hochwassersituation der Donau in Oberösterreich – Einfluss von Wehrregime und Morphologie	42.750
Wien	Unternehmen C	Aufarbeitung und Analyse des Donau-Hochwassers Juni 2013 im Wiener Raum	20.088
VHP	Unternehmen B	Wasserwirtschaftliche Analysen Kraftwerk Aschach	21.847 ³
Hochwasserdokumentation			
Oberösterreich	Unternehmen D	Erhebung Hochwasseranschlaglinien nördliches Eferdinger Becken	20.570
	Unternehmen E	Erhebung Hochwasseranschlaglinien südliches Eferdinger Becken	13.158
Wien	Unternehmen C	Dokumentation des Donau-Hochwasserereignisses Juni 2013 im Wiener Raum	19.670
Summe			388.823

¹ interne Bearbeitung der überprüften Stelle

² ohne Berücksichtigung der Auftragssumme für die vertieften Berechnungen für den Hochwasserschutz Eferdinger Becken, Enns/Enghagen und die St. Georgener Bucht (Lamellenprognose) (siehe TZ 26)

³ lt. Abrechnungsunterlagen

Quellen: BMLFUW, Länder Niederösterreich und Oberösterreich; Stadt Wien; via donau, VHP

Evaluierungen und Auftragsvergaben

(2) Neben den zuvor angeführten Untersuchungen zum Donauhochwasser 2013 wurden die nachfolgend angeführten Studien zum Thema Hochwasserschutz beauftragt:

Das Land Oberösterreich beauftragte nach dem Hochwasser 2013 die Berechnung von Überflutungszonen bei verschiedenen Abflüssen (Lamellenberechnungen) als Fachgrundlage für die Erstellung von Einsatzplänen der Gemeinden im Umfang von rd. 43.000 EUR (siehe TZ 26).

Im Jahr 2014 beauftragten das BMLFUW und das BMVIT die Umweltbundesamt GmbH mit der Studie „FloodRisk E(valuierung)“ im Umfang von 348.935 EUR bzw. 16.225 EUR. Ziel war es, die in den beiden vorangegangenen österreichweiten Hochwasser-Studien⁷⁰ empfohlenen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2013 und der EU-Hochwasserrichtlinie auf ihre Umsetzung und Wirkung hin zu analysieren.

(3) Hinsichtlich der Auftragsvergaben zu den Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2013 stellte der RH Folgendes fest:

- Die Aufträge zur hydrologischen Modellierung der Donau konzentrierten sich im Wesentlichen auf ein Unternehmen, das in der Vergangenheit bereits häufig für Berechnungen an der Donau tätig war, und an dem die Verbund AG zu 25,1 % beteiligt war.
- Nach dem Hochwasser 2013 ließ das Land Oberösterreich durch ein in Deutschland ansässiges Ingenieurbüro eine externe Evaluierung der Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen und eine Plausibilitätsprüfung der Modellrechnungen des oben genannten Unternehmens vornehmen.
- Im Zusammenhang mit der hydrologischen Analyse und Modellierung der Donau fanden inhaltliche Abstimmungen zwischen den betroffenen Dienststellen und Unternehmen statt⁷¹, die in einen

⁷⁰ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.) (2004): Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – FloodRisk, Wien.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.) (2009): FloodRisk II – Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement, Wien.

⁷¹ Land Niederösterreich, Land Oberösterreich, Stadt Wien, BMVIT, BMLFUW, via donau, VHP

gemeinsamen Gesamtbericht mündeten⁷². Die Vergabe der Aufträge war jedoch nicht bzw. nur zum Teil abgestimmt. Die Aufteilung der Kosten (von in Summe 115.680 EUR) zur Erstellung der hydrologischen Analyse zwischen den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und der via donau war nicht klar nachvollziehbar. Für die Beauftragung durch die via donau lag kein gesondertes Anbot vor, sondern diese erfolgte auf Grundlage eines Anbots des Unternehmens an das Bundesland Oberösterreich⁷³. Aus diesem ging nicht hervor, wie der Anteil der via donau ermittelt wurde bzw. welche Leistungen im Detail mitfinanziert werden sollten. Obwohl ursprünglich eine Beteiligung der via donau in der Höhe von 15.000 EUR am Auftrag des Bundeslandes Oberösterreich vorgesehen war, beauftragte die via donau letztlich das Unternehmen direkt.

- Bei keiner der Direktvergaben im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2013 lagen Vergleichsangebote vor, wobei die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die via donau diesen Umstand mit der besonderen fachlichen Eignung und den Vorkenntnissen der Auftragnehmer und dem Bedarf nach einer raschen Bearbeitung begründeten.
- Die Kostenschätzung betreffend die (vom Land Oberösterreich beauftragte) Evaluierung des Prognosemodells und der Kommunikation, die Pauschalen zu drei Leistungspositionen vorsah, war wegen fehlender Kalkulationsgrundlagen nicht nachvollziehbar. Das beauftragte Universitätsinstitut hatte zuvor bereits an der Erstellung und Optimierung des Hochwasser-Prognosemodells mitgewirkt (siehe TZ 26).
- In Niederösterreich lag bei den Auftragsvergaben zur hydrologischen Analyse keine Bestätigung der Auftragsannahme durch die Auftragnehmer vor. Für Aufträge des Landes Oberösterreich zur hydrologischen Analyse lagen keine unterzeichneten Gegenschlussbriefe vor, wobei die Schlussbriefe Ergänzungen bzw. Präzisierungen gegenüber dem ursprünglichen Anbot enthielten.
- Die in Schlussbriefen geforderte Dokumentation von Leistungen über Stundennachweise lag nicht oder nur zum Teil vor (Aufträge des Landes Oberösterreich zur hydrologischen Analyse, Aufträge der Stadt Wien betreffend die Analyse und Dokumentation des Hochwassers 2013).

⁷² Private GmbH: Hochwasser 2013 Grob-Analyse und Modellierung, Endbericht Version 02 - 27. Mai 2014, im Auftrag von: Amt der OÖ Landesregierung, Amt der NÖ Landesregierung, Linz/Wien im Mai 2014

⁷³ vom 8. Juli 2013

Evaluierungen und Auftragsvergaben

- Aus den Auftragsunterlagen (Auftrag des Landes Oberösterreich zur hydrologischen Analyse) und dem Fördervertrag mit dem BMVIT (betreffend ein Generelles Projekt „Hochwasserschutzkonzept für das Eferdinger Becken Nord und Süd“) war nicht klar nachvollziehbar, welcher Anteil der Auftragssumme zur hydrologischen Analyse und Modellierung vom BMVIT gefördert wird.
- Die im Erlass des BMLFUW⁷⁴ vorgesehene Valorisierung der Stundensätze von 3 % pro Jahr z.B. für die Studie „FloodRisk E(valuierung)“ überstieg die aktuelle Jahresinflation von 1,7 %⁷⁵ für das Jahr 2014.

36.2 Für den RH war im überprüften Anlassfall des Hochwassers 2013 nachvollziehbar, dass die beteiligten Organisationen kurzfristig im Wege von Direktvergaben Aufträge zur Analyse des Hochwassers vergaben und dabei auf das Fachwissen und die Erfahrungen von – mit dem Arbeitsbereich aus vorangegangenen Aufträgen vertrauten – Unternehmen aufbauten. Er wies jedoch darauf hin, dass eine dauerhafte Beauftragung von Auftragnehmern einschränkend auf einen potenziellen Bieterkreis und wettbewerbshemmend sowie kostentreibend wirken könnte.

Der RH kritisierte die festgestellten Mängel bei den Auftragsvergaben (nicht klar nachvollziehbare Kostenaufteilung, fehlende Kalkulationsgrundlagen, fehlende unterzeichnete Gegenschlussbriefe und Stundennachweise, Unklarheiten hinsichtlich des förderbaren Anteils der Auftragssumme) und empfahl

- den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie der via donau, längerfristig auf einen breiteren potenziellen Bearbeiter- bzw. Bieterkreis hinsichtlich der hydrologischen Modellierung der Donau hinzuwirken,
- den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich sowie der via donau, bei länder- oder institutionenübergreifenden Aufträgen die jeweiligen Leistungsumfänge klar abzugrenzen und zumindest wechselseitig die Schlussbriefe zur Kenntnis zu bringen, wenn keine zweckmäßigere Form der Kooperation (z.B. Abwicklung über eine koordinierende Stelle) möglich ist,

⁷⁴ Erlass des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft betreffend die Zusammenarbeit zwischen BMFLUW und der Umweltbundesamt GmbH (Umweltbundesamt) ab dem 1. Jänner 2014 in der Form der Gesellschafterweisung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft an das Umweltbundesamt, GZ IL.99.1.1./0064-V/2013

⁷⁵ Statistik Austria 2015

- den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, der Stadt Wien sowie der via donau, bei Direktvergaben Vergleichsanbote und nachvollziehbare Kalkulationsgrundlagen anzufordern,
- den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, Bestätigungen der Auftragnehmer über die Auftragsannahme, z.B. in Form von Gegenschlussbriefen, einzufordern,
- dem Land Oberösterreich und der Stadt Wien, in den Aufträgen vorgesehene Abrechnungsnachweise einzufordern,
- dem Land Oberösterreich, im Zusammenhang mit Auftragsvergaben förderbare klar von nicht förderbaren Leistungen abzugrenzen,
- dem BMLFUW, die Valorisierung von Stundensätzen an die Inflationsrate zu binden.

36.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei in der Mustervorlage für den „Vorschlag zur Durchführung von Arbeiten gemäß § 6 Abs. 3 Umweltkontrollgesetz“ unter Punkt 4.2 Aufstellung des Aufwendersatzes festgehalten, die Stundensätze mit 3 Prozent pro Jahr zu valorisieren. Dies diene jedoch nur als kalkulatorische Grundlage zur Abschätzung der Kosten. Die Rechnungslegung (Abrechnung) selbst erfolge unter dem für das Folgejahr vereinbarten Stundensatz, der u.a. die Inflationsrate entsprechend berücksichtige (und nicht mit einem einheitlichen Satz von 3 Prozent).*

(2) *Das Land Niederösterreich erläuterte in seiner Stellungnahme, dass mit der hydrologischen Analyse des Hochwassers 2013 jenes Unternehmen beauftragt worden sei, das auch das für die Hochwasserprognose grundlegende hydraulische Modell entwickelt habe. Die Verwendung dieses Modells für das Prognosesystem sei durch ein Gutachten der Technischen Universität Wien ausdrücklich empfohlen worden. Da die Analyse des Hochwassers 2013 vorrangig auch auf die Identifizierung und Quantifizierung von Änderungen der Flussmorphologie abgezielt habe, sei es zwingend erforderlich gewesen, jenes Modell heranzuziehen, welches das Abflussverhalten vor dem Hochwasserereignis optimal beschreibe. Sollte zukünftig ein breiterer Bieterkreis über die für die Donau unbedingt erforderliche Qualifikationen verfügen, werde das Land Niederösterreich diese Unternehmen auch bei Auftragsvergaben berücksichtigen und Vergleichsangebote einholen. Bei Auftragsvergaben werde zukünftig auf die Ausstellung von Schluss- bzw. Gegenschlussbriefen geachtet.*

Evaluierungen und Auftragsvergaben

(3) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich habe nach dem Hochwasser großer Aufklärungsbedarf bestanden. Es sei daher vom Land Oberösterreich unmittelbar nach dem Hochwasser begonnen worden, die Arbeiten zur Aufarbeitung und Analyse des Hochwasserereignisses 2013 vorzubereiten und zu beauftragen. Vergaben seien unter enormem Zeitdruck bei gleichzeitigem Ressourcenengpass durchgeführt worden. Die erforderlichen Abstimmungen zur Vergabe mit anderen Beteiligten seien in Aktenvermerken festgeschrieben worden.

Unter Bezugnahme auf gemäß Bundesvergabegesetz 2006 bzw. Schwellenwertverordnung mögliche Direktvergaben bei geistig schöpferischen Dienstleistungen bis 100.000 EUR netto verwies das Land Oberösterreich auf die Schwierigkeiten, Vergleichsangebote unter den Rahmenbedingungen eines enormen Zeit- und Termindruckes zeitgerecht einzuholen; dies speziell im Anschluss an bedeutende Hochwasserereignisse, wo seitens der betroffenen Bevölkerung (auch medial) eine rasche Ursachenerforschung und Erhebung von Verbesserungspotenzialen gefordert werde.

Darüber hinaus komme in diesen speziellen Fällen für die Leistungserbringung nur ein sehr eingeschränkter Bieterkreis (im gegenständlichen Fall teilweise nur ein Auftragnehmer) in Frage, weil nur dieser auf entsprechenden Vorarbeiten habe aufbauen können und so eine Leistungserbringung innerhalb des vorgegebenen engen Zeitrahmens möglich erschienen sei. Derzeit werde jedoch bereits gemeinsam mit Partnern an der Donau daran gearbeitet, die Grundlagen für Planungsbüros so aufzubereiten, dass die Voraussetzungen für einen breiteren potenziellen Bearbeiter- bzw. Bieterkreis hinsichtlich der hydrologischen Modellierung der Donau geschaffen würden.

Hinsichtlich der Empfehlung des RH, Bestätigungen der Auftragnehmer über die Auftragsannahme, z.B. in Form von Gegenschlussbriefen, einzufordern, sei davon ausgegangen worden, dass aufgrund der laufend erbrachten Teilergebnisse eine Auftragsannahme erfolgt sei. Zwischenzeitlich habe der Auftragnehmer noch eine schriftliche Auftragsannahme erbracht.

Weiters sicherte das Land Oberösterreich zu, zukünftig verstärkt darauf zu achten, die Aufträge so zu gestalten, dass die jeweiligen Fördergeber gut abgrenzbare Leistungspakete hinsichtlich förderbarer bzw. nicht förderbarer Leistungen erhalten würden.

Bezüglich der vom RH empfohlenen Einforderung von Abrechnungsnachweisen habe das Land Oberösterreich eine Stundenauflistung hinsichtlich Mehrleistungen gegenüber dem Anbot vom Auftragnehmer

eingefordert. Künftig werde das Land Oberösterreich routinemäßig die vorgesehenen Abrechnungsnachweise einfordern.

Hinsichtlich der länder- oder institutionenübergreifenden Aufträge erfolge überall, wo eine Kooperation zweckmäßig sei, dies mittlerweile dergestalt, dass Informationen zu beauftragten Leistungen ausgetauscht würden.

36.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW hinsichtlich der Valorisierung von Stundensätzen, dass sich seine Feststellung nicht auf eine Mustervorlage bezog, sondern auf den Erlass des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft betreffend die Zusammenarbeit zwischen BMLFUW und der Umweltbundesamt GmbH (Umweltbundesamt) (GZ IL.99.1.1./0064-V/2013). Dieser regelte unter Punkt 3, dass „bei Kalkulationen für mehrjährige Arbeitsvorhaben für 2015 und ff. eine Valorisierung der geltenden Stundensätze um jeweils 3 Prozent pro Jahr erfolgt“.

Zusammenfassende Beurteilung

37 (1) Die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht (BMLFUW, Landeshauptleute, via donau) waren aufgrund der gesetzlichen Regelungen komplex, teilweise fehlten schriftliche Festlegungen der Aufteilung. (TZ 5, 6)

(2) Die VHP hielt die Wehrbetriebsordnungen beim Hochwasser 2013 laut vorliegenden Berichten bei den meisten Donaukraftwerken vollständig ein. Abweichungen hinsichtlich der Wasserspiegellagen beim Kraftwerk Aschach hatten nach Kenntnisstand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nahezu keine Auswirkungen auf die entstandenen Hochwasserschäden. (TZ 10)

(3) Hinsichtlich des Sedimentmanagements bei den Donaukraftwerken waren die nach dem Hochwasser 2002 erkannten Problempunkte (z.B. hinsichtlich Vereinheitlichung der Regelungen, Sedimenträumung, Entschädigung) noch nicht gelöst. Eine „Task Force“ unter Leitung des BMLFUW erarbeitete zeitlich gestaffelte Maßnahmen zur Verbesserung des Sedimentmanagements. (TZ 13, 15)

(4) Vorgaben zur Staurauminstandhaltung (z.B. Sohlgrundaufnahmen) erfüllte die VHP teilweise erst verspätet, es bestand Optimierungspotenzial in der Zusammenarbeit mit der via donau. (TZ 17)

Zusammenfassende Beurteilung

(5) Die Länder Oberösterreich und Niederösterreich, die Stadt Wien, die via donau und die VHP arbeiteten hinsichtlich der Datenerhebung und –weiterleitung zusammen, der Datenaustausch erfolgte jedoch nicht einheitlich. Beim Hochwasser 2013 lagen trotz Ausfällen die wesentlichen Daten für die Steuerung der Kraftwerke sowie für Hochwasserprognose und –information vor. (TZ 20, 21, 23, 25, 27)

(6) In Niederösterreich und Oberösterreich lagen Sonderkatastrophenschutzpläne nicht für alle von Donauhochwässern gefährdeten Gebiete vor bzw. waren von unterschiedlicher Qualität. (TZ 33)

(7) Die durchgeführten Evaluierungen waren umfangreich und zweckmäßig. Teilweise waren die erarbeiteten Verbesserungsvorschläge bereits in der Umsetzungsphase. (TZ 35)

(8) Bei den Auftragsvergaben für Analysen nach dem Hochwasser 2013 gab es Mängel. (TZ 36)

Schlussempfehlungen

38 Der RH hob zusammenfassend nachfolgende Empfehlungen hervor:

Zum Thema Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

BMLFUW

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

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

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



BMLFUW BMVIT BMWFW

Schlussempfehlungen

Das Donauhochwasser 2013

**Zum Thema was-
serwirtschaftliche
Abläufe beim
Donauhochwasser**

BMLFUW und VHP

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

BMLFUW, VHP und via donau

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

via donau

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

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

via donau und VHP

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

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

Schlussempfehlungen

VHP

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

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

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

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

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

Land Niederösterreich

(15) Die Bezirksverwaltungsbehörden sollten dazu veranlasst werden, bei einer Änderung der Warn- und Alarmpegel in den Sonderalarmplänen der Bezirke auch eine unverzügliche Anpassung der Werte im Sonderalarmplan Hochwasser des Landes Niederösterreich durchzuführen. Eine diesbezügliche verpflichtende Verständigung der zuständigen Fachabteilung des Landes Niederösterreich durch die Bezirksverwaltungsbehörden sollte eingeführt, sowie eine zumindest jährliche Überprüfung der in den Sonderalarmplänen der Bezirke hinterlegten Warn- und Alarmwerte mit den Daten des Sonderalarmplans Hochwasser des Landes Niederösterreich durchgeführt werden. (TZ 29)

Land Oberösterreich

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

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

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

Stadt Wien

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

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

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

Schlussempfehlungen

Zum Thema Katastrophen- schutzplanung

Land Niederösterreich

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

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

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

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

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

Land Oberösterreich

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

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

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

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

Stadt Wien

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

**Zum Thema
Evaluierungen und
Auftragsvergaben**

BMLFUW

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

Land Niederösterreich

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

Schlussempfehlungen

Land Oberösterreich

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

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

Land Oberösterreich und Stadt Wien

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

Land Niederösterreich, Land Oberösterreich und via donau

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

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

Land Niederösterreich, Land Oberösterreich, Stadt Wien und via donau

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

Stadt Wien

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

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H.

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Walter PRINZ
(14. Jänner 2005 bis 15. August 2006)

Dr. Wilfried SERLES
(15. August 2006 bis 14. Dezember 2007)

Günther HAVRANEK
(14. Dezember 2007 bis 2. August 2011)

[Dr. Alice EPLER](#)
(seit 2. August 2011)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Mag. Dr. Martin GRAF (1. Stellvertreter des Vorsitzenden)
(14. Jänner 2005 bis 15. August 2006)

Dr. Veronika KESSLER (1. Stellvertreterin des Vorsitzenden)
(15. August 2006 bis 14. Dezember 2007)

[Ferry ELSHOLZ](#) (1. Stellvertreter der Vorsitzenden)
(seit 14. Dezember 2007)

Dr. Immanuel GERSTNER (2. Stellvertreter des Vorsitzenden)
(15. August 2006 bis 14. Dezember 2007)

[Mag. Heimo GRADISCHNIG](#) (2. Stellvertreter der Vorsitzenden)
(seit 24. Mai 2007)

Geschäftsführung

Dipl.-Ing. Helmut PABLE
(14. Jänner 2005 bis 16. Mai 2008)

Mag. Manfred SEITZ
(14. Jänner 2005 bis 15. Jänner 2010)

[Dipl.-Ing. Hans-Peter HASENBICHLER](#)
(seit 15. Jänner 2010)



BMLFUW BMVIT BMWFW

ANHANG
Entscheidungsträger

VERBUND Hydro Power GmbH (vormals: VERBUND Hydro Power AG von 9. Oktober 2010 bis 24. April 2014, davor: VERBUND Austrian Hydro Power AG von 9. Oktober 1999 bis 9. Oktober 2010)

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dir. Dipl.-Ing. Johann HAIDER
(8. Mai 2002 bis 13. Juni 2007)

Dr. Michael PISTAUER
(13. Juni 2007 bis 16. Jänner 2009)

Dr. Ulrike BAUMGARTNER-GABITZER
(16. Jänner 2009 bis 14. Mai 2013)

Dipl.-Ing. Wolfgang ANZENGRUBER
(seit 14. Mai 2013)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Dir. Dr. Johann SEREINIG (1. Stellvertreter des Vorsitzenden)
(13. Juni 2007 bis 9. November 2011 und von 14. Mai 2013 bis
24. April 2014)

Dipl.-Ing. Dr. Günther RABENSTEINER (1. Stellvertreter des Vorsitzenden)
(seit 24. April 2014)

Ing. Hannes BRANDL (2. Stellvertreter des Vorsitzenden)
(8. Mai 2002 bis 28. November 2006)

Anton AICHINGER (2. Stellvertreter des Vorsitzenden)
(seit 28. November 2006)

**Geschäftsführung**

Dir. Dipl.-Ing. Dr. Herbert SCHRÖFELBAUER
(9. Jänner 2002 bis 5. Oktober 2010)

Ing. Mag. Michael AMERER
(8. Februar 2001 bis 24. April 2014)

Dipl.-Ing. Dr. Karl Heinz GRUBER
(5. Oktober 2010 bis 24. April 2014)

[Ing. Mag. Michael AMERER](#)
(seit 24. April 2014)

[Dipl.-Ing. Dr. Karl Heinz GRUBER](#)
(seit 24. April 2014)



Bericht des Rechnungshofes

Frontrunner-Förderaktion



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	585
Abkürzungsverzeichnis _____	586

BMVIT

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****Frontrunner-Förderaktion**

KURZFASSUNG _____	588
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	594
Förderstrategie _____	595
Strategische Rahmenbedingungen _____	595
Frontrunner-Initiative _____	596
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	597
Einführung der Frontrunner-Förderaktion _____	599
Finanzierung _____	602
Finanzieller Bedarf _____	602
Gegenstand der Förderung _____	604
Finanzielle Entwicklung der Förderung _____	604
Ex-post Evaluierung _____	606
Förderabwicklung _____	609
Abwicklungsprozess _____	609

Inhalt



Vorprüfung des Förderantrags	613
Abstimmung zwischen FFG und aws	614
Förderfallbewertung	618
Anwendung der Förderrichtlinien	620
Portfoliogespräche	625
Abwicklungskosten	627
Datenbank in der aws	629
Schlussempfehlungen	630
ANHANG	
Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen	633

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Operative Umsetzungsschritte zur Einführung der Frontrunner-Förderaktion _____	599
Tabelle 2:	Budget des BMVIT für die Frontrunner-Förderaktion __	603
Tabelle 3:	Auszahlungen der Frontrunner-Förderaktion der FFG und der aws _____	604
Tabelle 4:	Anzahl der geförderten Projekte durch die FFG _____	605
Tabelle 5:	Anzahl der geförderten Projekte durch die aws _____	606
Tabelle 6:	Indikatoren für die Frontrunner-Förderaktion _____	607
Tabelle 7:	Prozessschritte der Förderabwicklung in der FFG und der aws _____	609
Tabelle 8:	Verteilung der Frontrunner-Fördermittel in der FFG nach Unternehmensgröße _____	623
Tabelle 9:	Verteilung der Frontrunner-Fördermittel in der aws nach Unternehmensgröße _____	624
Tabelle 10:	Abwicklungskosten der Frontrunner-Förderaktion der FFG und der aws _____	628

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
aws	Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ERP	European Recovery Program
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
F&E	Forschung und Entwicklung
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
FFG-G	Bundesgesetz zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
JR	JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RFTE	Rat für Forschung und Technologieentwicklung
RH	Rechnungshof
tw.	teilweise
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Frontrunner-Förderaktion

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Förderstrategie

Strategische Rahmenbedingungen

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

Frontrunner-Initiative

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

Rechtliche Rahmenbedingungen

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



Kurzfassung

Fronrunner-Förderaktion

Einführung der Fronrunner-Förderaktion

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

Finanzierung

Finanzieller Bedarf

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

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

Budget des BMVIT für die Fronrunner-Förderaktion			
	2013	2014	2015 ¹
	in Mio. EUR		
FFG	17,48	17,00	17,00
aws	5,00	5,00	5,00
Summe	22,48	22,00	22,00

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vom BMVIT geplant

Quelle: BMVIT

Kurzfassung

Gegenstand der Förderung

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

Förderbare Vorhaben im Bereich der aws waren Projekte im Rahmen des ERP-Programms, soweit sie im Zusammenhang mit der Frontrunner-Strategie des Unternehmens standen¹. Die Förderung durch die aws erfolgte in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses und betrug bis zu 10 % der förderbaren Projektkosten, jedoch maximal 1 Mio. EUR. Um eine größere Anzahl an Projekten fördern zu können sowie unter Bedachtnahme auf die ab dem Jahr 2014 verschärften beihilfenrechtlichen Regelungen für Großunternehmen, reduzierte die aws ab 2014 die Förderobergrenze auf 500.000 EUR je Projekt. Die Laufzeit der Förderung betrug ein bis zwei Jahre. (TZ 7)

Finanzielle Entwicklung der Förderung

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

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

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

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

Ex-post Evaluierung

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

Förderabwicklung

Abwicklungsprozess

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

In der aws hatten die Projektbetreuer hohen Einfluss auf das Ergeb-nis der Antragsprüfung und präjudizierten dadurch die nachfol-genden Entscheidungsschritte maßgeblich. Die Projektbetreuer führten wesentliche Prozessschritte wie den Vor-Ort-Besuch und die Erstellung des Gutachtens alleine durch bzw. fehlte ein Zweitbe-gutachter zur Qualitätssicherung bei der Aufbereitung der Förder-anträge. Ferner waren die Vor-Ort-Besuche durch die Projektbe-treuer, bei denen bereits wesentliche Festlegungen getroffen wurden, mangelhaft dokumentiert. (TZ 10)

Kurzfassung

Vorprüfung des Förderantrags

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

Abstimmung zwischen FFG und aws

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

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

Förderfallbewertung

Die FFG detaillierte ihr Bewertungsschema mit Erläuterungen der einzelnen (Sub-) Kriterien und wendete ein Vier-Augen-Prinzip bei der Erstellung des Gutachtens an. Jedoch waren Abweichungen in der Beurteilung eines Kriteriums ausgehend von der Beurteilung der zugeordneten Subkriterien nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

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

Anwendung der Förderrichtlinien

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

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

Portfoliogespräche

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

Abwicklungskosten

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

Datenbank in der aws

Die aws klärte und bereinigte aus Anlass der örtlichen Gebarungsüberprüfung vorgefundene Unstimmigkeiten in der Liste der Fronrunner-Projektdateien. (TZ 18)

Kenndaten zur Frontrunner-Förderaktion		
Gegenstand	Frontrunner-Förderaktion	
Rechtsgrundlagen	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz – FFG-G, BGBl. I Nr. 73/2004 i.d.g.F. Austria Wirtschaftsservice-Gesetz, BGBl. I Nr. 130/2002 i.d.g.F. Rahmenvertrag 2007 zwischen dem Bund und der FFG zur Abwicklung und Durchführung von Förderprogrammen sowie jährliche Ausführungsverträge Rahmenvertrag 2010 zwischen dem Bund und der aws zur Leistungserbringung sowie jährliche Abwicklungsverträge	
	2013	2014
	Anzahl	
genehmigte Förderfälle FFG	26	19
genehmigte Förderfälle aws	8	12
	in Mio. EUR	
Projektvolumen FFG	65,59	66,29
genehmigte Förderungen FFG	17,48	16,98
Projektvolumen aws	127,39	123,18
genehmigte Förderungen aws	4,96	4,93

Rundungsdifferenzen enthalten

Quellen: BMVIT, FFG, aws, RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2014 bis Februar 2015 beim BMVIT, bei der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) und bei der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung (aws) die Frontrunner-Förderaktion. Das BMVIT bereitete diese Förderaktion vor. Abgewickelt wurde sie von der FFG sowie der aws.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der strategischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, der Programmvorbereitung, der Förderkriterien, der Förderabwicklung, der Kooperation zwischen den Förderstellen, der Abwicklungskosten, sowie der Steuerung durch das BMVIT.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2012 bis 2014.

(2) Die FFG wurde am 1. September 2004 durch das Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz (FFG-G)² gegründet. Sie stand im Eigentum des Bundes.

² Bundesgesetz zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz – FFG-G), BGBl. I Nr. 73/2004 i.d.g.F.

Die aws wurde durch das Austria Wirtschaftsservice-Gesetz³ mit Wirksamkeit vom 31. Dezember 2001 als Förderbank des Bundes errichtet. Die aws stand ebenfalls im Eigentum des Bundes.

(3) Zu dem im Dezember 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die FFG und die aws im Dezember 2015 sowie das BMVIT im Februar 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2016.

Förderstrategie

Strategische
Rahmenbedingungen

2 Die vorbereitenden Überlegungen zur Entwicklung der Fronrunner-Initiative bzw. Einführung der Fronrunner-Förderaktion wurden laut BMVIT von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 geprägt. Internationale Erfahrungen hätten gezeigt, dass sogenannte „Hidden Champions“ (eher unbekannte mittelständische innovative Unternehmen) am Weltmarkt bzw. in Marktnischen mit führenden Technologien agieren und damit stabilisierend und strukturanpassend wirken. Volkswirtschaften mit einem hohen Anteil solcher Unternehmen hätten die Krise rückblickend besser bewältigt.

Die Bundesregierung formulierte im Jahr 2011⁴ für den Bereich Technologie und Innovation zudem das Ziel, dass sich Österreich vom „Innovation Follower“ zunehmend zum „Innovation Leader“ entwickeln und im Zuge dessen seine internationale Positionierung verbessern sollte. Dazu sollten u.a. laut Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) die international erfolgreichen österreichischen Leitbetriebe in ihrer tragenden Rolle für das Innovationssystem gestärkt werden.

Als Fronrunner (englisch = Spitzenreiter) galten Unternehmen, die für den Produktions- und Innovationsstandort Österreich eine zentrale Bedeutung aufwiesen und in ihrer Branche Technologie-, Innovations- oder Marktführer waren. Darunter fiel auch die Gruppe der bereits erwähnten „Hidden Champions“, welche speziell in Österreich Bedeutung besaßen, bzw. auch etliche sogenannte Leitbetriebe.⁵

³ Bundesgesetz, mit dem die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet wird (Austria Wirtschaftsservice-Gesetz), BGBl. I Nr. 130/2002 i.d.g.F.

⁴ Communiqué zur 92. Sitzung des Ministerrats vom 8. März 2011

⁵ Laut Schätzungen des BMVIT sowie der JR gibt es in Österreich zwischen 400 und 500 derartige Leitbetriebe.

Förderstrategie

Frontrunner- Initiative

3.1 (1) Die Frontrunner-Förderaktion richtete sich dem entsprechend an international aktive, österreichische Unternehmen, die Frontrunner-Positionen innehatten oder auf dem Sprung waren, diese zu erreichen. Der Sitz der Unternehmensführung musste in Österreich gelegen sein. Die Etablierung neuer Frontrunner-Unternehmen und die Absicherung erreichter Frontrunner-Positionen waren dezidierte Zielsetzungen. Das BMVIT plante gemeinsam mit der FFG und der aws, die Zielgruppe der Frontrunner-Unternehmen gezielt anzusprechen.

(2) Nach den Vorstellungen des BMVIT sollte durch den neuartigen Förderansatz der Frontrunner-Initiative das Instrumentarium der klassischen Projektförderung um zusätzliche Anreize, die über den Aspekt der diesbezüglichen Kostenteilung (zwischen Fördernehmer und öffentlicher Hand) hinausgehen, erweitert werden. Dies waren bspw. Anreize zur Strategie-, Humanressourcen- oder Infrastrukturentwicklung im geförderten Unternehmen (siehe TZ 7).

Der sich dadurch ergebende Vorteil der Frontrunner-Initiative gegenüber anderen, vor allem auf die Förderung von Einzelprojekten ausgerichteten Förderinstrumenten, sollte darin bestehen, gezielt die Umsetzung von sogenannten Frontrunner-Unternehmenstrategien finanziell zu unterstützen. Die Beurteilung der Frontrunner-Eigenschaft der Unternehmensstrategie des Förderantragsstellers wurde dadurch zu einem entscheidenden Kriterium bei der Förderentscheidung. Entlang der Umsetzung der Frontrunner-Strategie eines Unternehmens konnten sowohl F&E-Projekte als auch konkrete Investitionsprojekte in der Phase der Markterschließung bzw. des Markteintritts finanziell unterstützt werden. Die Inanspruchnahme der F&E-Einzelprojektförderung der FFG und Investitionsförderung durch die aws war dabei an keine Reihenfolge gebunden. Bei der aws war aber ein Frontrunner-Zuschuss zwingend an einen ERP-Kredit⁶ geknüpft.

(3) Die Frontrunner-Initiative nutzte die etablierten Förderstrukturen der FFG und der aws. Diese waren die Einzelprojektförderung im Rahmen der FFG-Basisprogramme und die ERP-Kreditförderung der aws. Die Folge war eine organisatorisch getrennte Abwicklung der Frontrunner-Förderaktion durch die FFG und die aws mit einem erhöhtem Koordinationsaufwand zwischen dem BMVIT sowie den Förderstellen FFG und aws sowie zwischen diesen beiden.

⁶ ERP-Kredit: Die aws förderte mittels zinsgünstigen ERP-Krediten sogenannte Projekte, d.h. vom Alltagsgeschäft des Unternehmens klar abgrenzbare Innovations- und Investitionsvorhaben. Die Förderhöhe war abhängig vom Innovations- und Beschäftigungsimpuls, der vom Projekt ausging.

3.2 Der RH wies auf den speziellen Förderansatz der Fronrunner-Förderaktion hin, welcher sich auf die Spitzengruppe der österreichischen Unternehmen konzentrierte. Positiv wertete der RH, dass durch die Fronrunner-Förderaktion nur unternehmensstrategisch zentrale Projekte gefördert werden sollten bzw. die den zu fördernden Projekten zugrunde liegende Unternehmensstrategie ein zentrales Element der Förderentscheidung bilden sollte. Der RH anerkannte, dass das BMVIT zur Umsetzung der Fronrunner-Initiative auf bereits bestehende Förderstellen zurückgriff und dadurch keine zusätzlichen Organisationsstrukturen schuf. Allerdings wies der RH auf den erhöhten Koordinationsbedarf beim BMVIT, bei der FFG und bei der aws kritisch hin, welchem das BMVIT und die beiden Förderstellen bei der Abwicklung der Fronrunner-Förderaktion nicht vollständig gerecht wurden (siehe TZ 12, 14).

Rechtliche Rahmenbedingungen

4.1 (1) Zwei auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Rahmenverträge vom März 2007 bzw. vom November 2010 regelten die Abwicklung bzw. Durchführung von Förderungen durch die FFG bzw. durch die aws sowie deren Zusammenarbeit mit dem Eigentümer Bund.

Die konkrete Übertragung einer Förderaktion vom Bund an die FFG bzw. der aws erfolgte laut jeweiligem Rahmenvertrag durch jährliche Verträge. Bei der FFG waren dies Ausführungsverträge, welche die formalen Förderbedingungen und den organisatorischen Rahmen regelten. Die FFG war dabei berechtigt, die Förderentscheidungen selbst zu treffen. Bei der aws wurden diese Verträge als Abwicklungsverträge bezeichnet, weil sie im Gegensatz zur FFG die Fronrunner-Förderaktion im Namen und für Rechnung des Bundes abwickelte. Die aws durfte nur eine Förderempfehlung abgeben, aufgrund derer das BMVIT die Förderentscheidung traf. Für die Fronrunner-Förderaktion wurden solche Verträge erstmals im Jahr 2013 von beiden Förderstellen abgeschlossen.

(2) Spezifische Förderrichtlinien in der FFG und der aws legten u.a. die Ziele, den Inhalt und das Wirkungsmonitoring der Fronrunner-Förderaktion fest. Im Konkreten waren dies in der FFG das „Programmliniendokument Fronrunner-Initiative“ und in der aws die „Sonderrichtlinie des BMVIT gemäß ARR⁷ 2004 i.d.g.F. Fronrunner-Initiative“.

⁷ Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (BGBl. II Nr. 51/2004)

Rechtliche Rahmenbedingungen

(3) Bei der FFG war das Programmliniendokument Bestandteil der sogenannten „FFG Basisprogramme“⁸. Im Einzelnen kamen die Abwicklungsstandards und die Bewertungskriterien für „Einzelprojekte“ zur Anwendung. Der inhaltlich-strategische Planungshorizont für das Förderprogramm lag bei der FFG gemäß den genannten Förderrichtlinien beim Jahr 2020.

(4) Der inhaltlich-strategische Planungshorizont der Förderrichtlinien der aws reichte gleichfalls bis 2020. Die Vergabe der Zuschüsse setzte inhaltlich auf den Richtlinien für das ERP-Technologieprogramm, das ERP-KMU-Programm und das ERP-Regionalprogramm auf. Eine Förderung im Rahmen der Frontrunner-Förderaktion durch die aws setzte die Kombination mit einem ERP-Kredit voraus.

- 4.2 Der RH hielt mit Bezug zur in TZ 3 geäußerten Kritik hinsichtlich des erhöhten Koordinationsbedarfs zur Abwicklung der Frontrunner-Förderaktion kritisch fest, dass die differenzierten Rechtsgrundlagen für die Frontrunner-Förderaktion zu unterschiedlichen Genehmigungsbefugnissen sowie Abläufen je nach Förderstelle bis hin zur unterschiedlichen Qualitätssicherung und Dokumentation führten.

Der RH empfahl dem BMVIT, durch eine geeignete rechtliche Basis eine einheitliche Abwicklung von Förderaktionen mit Beteiligung mehrerer Förderstellen sicherzustellen. Dies könnte etwa durch die Übertragung des Leadmanagements an eine Förderstelle erzielt werden.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT würden die FFG und die aws auf unterschiedliche Förderungstatbestände abstellen. Dies würde zwar einen Koordinationsbedarf erfordern, doch wäre ein Leadmanagement aufgrund der jeweiligen förderrechtlichen Rahmenbedingungen von FFG und aws mit rechtlichen und administrativen Hemmnissen konfrontiert.*

Das BMVIT werde die Empfehlung des RH zur verstärkten Zusammenarbeit aber aufgreifen. Für 2016 seien weitere konkrete Verbesserungen in der Kommunikation zwischen den Förderstellen und der Dokumentation der Förderfälle vorgesehen.

- 4.4 Der RH begrüßte die Zusage des BMVIT, weitere Vereinheitlichungen bei der Abwicklung der Frontrunner-Förderaktion vorzunehmen, hielt aber dennoch seine Empfehlung aufrecht, das Leadmanagement einer Förderstelle zu übertragen. Dadurch bestünde nämlich nach Ansicht

⁸ Basis war das „Programmdokument FFG Basisprogramme“ vom 2. September 2008. Ziel der Basisprogramme ist die Stimulierung einer erhöhten Forschungs- und Technologieentwicklungstätigkeit von Unternehmen.

des RH die Möglichkeit zur Schaffung einer einheitlichen rechtlichen Abwicklungsbasis.

Einführung der Fronrunner-Förderaktion

5.1 (1) Die operativen Umsetzungsschritte des BMVIT, der FFG und der aws zur Einführung der Fronrunner-Förderaktion zeigt die folgende Chronologie:

Tabelle 1: Operative Umsetzungsschritte zur Einführung der Fronrunner-Förderaktion

Wann		Was
September/Oktober 2012	25.9.2012	Konzept „Wege zum Innovation-Leader“; Kerienset für Fronrunner-Initiative
November 2012	16.11.2012	Beschluss des Bundesfinanzrahmengesetzes 2013 bis 2016 und des Bundesfinanzgesetzes 2013, Entwurf des Designs durch die FFG und die aws für eine Studie
Jänner 2013	9.1.2013	Beauftragung der Studie „Fronrunner Unternehmen in Österreich“ von JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH (JR)
Februar 2013	25.2.2013	Beginn Ausschreibung Fronrunner-Förderaktion bei der FFG und der aws
März 2013	6.3.2013	Genehmigung des Programmliniendokuments „Fronrunner-Initiative“ der FFG
Mai 2013		Sonderrichtlinie des BMVIT 2013 „Fronrunner-Initiative“ für die aws
Juni 2013		Abschluss der Studie des JR: Fronrunner Unternehmen in Österreich
Juni 2013	26.6.2013	erste Vergabebesitzung der FFG und der aws

Quelle: Darstellung RH

Die Einführung der Fronrunner-Förderaktion erfolgte in der XXIV. Gesetzgebungsperiode, die von Ende Oktober 2008 bis Ende Oktober 2013 lief, und wurde ab Herbst 2012 unmittelbar durch die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie⁹ betrieben. Ende September 2012 lag ein Konzept des BMVIT u.a. zur Umsetzung der Fronrunner-Initiative vor. Mit dem Beschluss des Bundesfinanzrahmengesetzes 2013 bis 2016 sowie des Bundesfinanzgesetzes 2013 und der darin enthaltenen Erhöhung der finanzgesetzlichen Untergliederung (UG) 34 war der Weg zur Einführung der Fronrunner-Förderaktion finanziell geebnet. Allerdings standen der Adressatenkreis der geplanten Förderung und der genaue Mittelbedarf zu diesem Zeitpunkt noch nicht fest. Die FFG und die aws erarbeiteten zur Feststellung der Spezifika von Fronrunnern (Marktposition, For-

⁹ Bundesministerin Doris Bures

Einführung der Fronrunner-Förderaktion

schungsaktivitäten, Marktrisiken etc.) ein Anforderungsprofil für eine diesbezüglich zu erstellende wissenschaftliche Studie.

(2) Das BMVIT beauftragte im Jänner 2013 die JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH (JR) mit einer Studie zur Begründung und Machbarkeit einer Förderstrategie für Fronrunner-Unternehmen. Dabei sollte insbesondere geklärt werden, ob ausreichend Evidenz für spezifische Wachstums- und Entwicklungshemmnisse bei Frontrunnern vorläge, die vor dem Problem überdurchschnittlicher F&E-Investitionen und hoher Risiken auf hochkompetitiven Märkten stünden. Die Studie basierte auf einer Unternehmensbefragung¹⁰.

Ende Februar 2013 schrieb das BMVIT basierend auf den Vorbereitungsarbeiten zur Studie der JR die potenziellen Fördernehmer an und animierte diese zur Teilnahme an der unmittelbar bevorstehenden ersten Fronrunner-Ausschreibung. Die erste Ausschreibung lief vom 25. Februar 2013 bis 5. Dezember 2013.

Das der Förderung zugrunde liegende Programmliniendokument für die FFG wurde durch das BMVIT Anfang März 2013 genehmigt. Die Sonderrichtlinie des BMVIT 2013 „Fronrunner-Initiative“ für die aws lag im Mai 2013 vor.

(3) Das Endergebnis der Studie lag erst knapp eine Woche vor der ersten Vergabesitzung am 26. Juni 2013 vor.

Laut Studie waren mit der technologischen Führung der Fronrunner-Unternehmen eine lange Entwicklungsdauer, hohes wirtschaftliches und technologisches Risiko sowie generell hohe Innovationskosten. Die dadurch notwendige offensive Unternehmensstrategie (Fronrunner-Strategie) basierte daher oft auf der Entwicklung „radikal neuer Produkte“.

Allerdings würden laut Angabe der befragten Fronrunner-Unternehmen die internen sowie externen Finanzierungsquellen als Innovationshemmnisse keine wesentliche Rolle spielen. Der Bedarf an öffentlichen Förderungen bestünde aber laut den Fronrunner-Unternehmen trotzdem. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, empfahl das JR dem BMVIT, auf größere Projekte im Verhältnis zur Unternehmensgröße bzw. auf deren unternehmensstrategische Bedeutung zu achten. Insgesamt wäre laut Studie eine entsprechend breit ausgerichtete Innovationsförde-

¹⁰ Insgesamt wurden von der JR rd. 430 Fronrunner-Unternehmen identifiziert. Die Liste der befragten Unternehmen wurde aus den Daten der Industriellenvereinigung, der JR, dem Patentamt, der FFG und der aws generiert; 140 antworteten im Zuge der Unternehmensbefragung.

rung von hoher Bedeutung für den Erhalt des Produktionsstandortes Österreich im internationalen Wettbewerb. Quantifizierungen hinsichtlich des konkreten finanziellen Förderbedarfs der Frontrunner-Unternehmen sowie hinsichtlich der Projektmindestgröße nahm die Studie aber nicht vor.

- 5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Einführung der Frontrunner-Förderaktion unter großem Zeitdruck erfolgte. Dabei verabsäumte das BMVIT eine zeitgerechte, aussagekräftige ex-ante Evaluierung des Förderbedarfs von Frontrunnern noch vor einer grundsätzlichen Entscheidung, diese Förderaktion einzuführen. Weiters hielt der RH gegenüber dem BMVIT kritisch fest, dass die verspätet beauftragte Studie keine quantifizierten Aussagen über einen allfälligen Förderbedarf von Frontrunner-Unternehmen traf. Der RH kritisierte auch, dass der Adressatenkreis der geplanten Förderung und der genaue Mittelbedarf zum Zeitpunkt des Beschlusses des Bundesfinanzrahmengesetzes 2013 bis 2016 und des Bundesfinanzgesetzes 2013 noch nicht feststanden.

Der RH empfahl dem BMVIT, künftig vor Einführung neuartiger Förderaktionen wie z.B. der Frontrunner-Förderaktion für deren wissenschaftliche Untermauerung zu sorgen bzw. ausreichend Zeit für eine ex-ante Evaluierung des Förderdesigns einzuplanen. Weiters wäre der Förderbedarf der Zielgruppe im Rahmen der Vorarbeiten zur Einführung grundsätzlich zu klären und zu quantifizieren.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei das Programm nicht als insgesamt neues Instrument, sondern als strategische Fokussierung der bestehenden Basisprogramme der FFG in Richtung Innovation Leader auf Exportmärkten entwickelt worden. Während der sechsmonatigen Erstellung der wissenschaftlichen Studie durch die JR hätten auf Ebene der Experten der FFG, aws, des BMVIT und zum Teil mit den Studienautoren eingehende Beratungen zur Gestaltung des Programms stattgefunden. Insgesamt sei die Zeit für die inhaltliche Fundierung des Programms ausreichend gewesen.*
- 5.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die wissenschaftlichen Vorbereitungsarbeiten für die Begründung der Frontrunner-Förderaktion zum großen Teil während der Ausschreibungsphase liefen bzw. zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch keine ausreichende Begründung für den Förderbedarf bzw. das Ausmaß der Förderung vorlag und daher ein großer Zeitdruck bei der Einführung zu erkennen war. Er hielt daher seine Kritik und Empfehlung aufrecht.

Finanzierung

Finanzieller Bedarf

6.1 (1) Das BMVIT schätzte Ende 2012 den zukünftigen Finanzierungsbedarf der geplanten Frontrunner-Förderaktion sowie das finanzielle Ausmaß der zusätzlich zu erwartenden Investitionen der Fördernehmer auf Basis des bereits bis dahin bestehenden jährlichen Fördermittelbedarfs im Bereich der FFG-Basisprogramme bzw. der ERP-Technologiecredite der aws. Eine Beurteilung, ob durch die Frontrunner-Förderaktion zusätzliche Förderwerber angesprochen werden konnten, nahm das BMVIT nicht vor. Eine quantifizierte ex-ante Evaluierung wesentlicher Wirkungsindikatoren wie z.B. der durch die Frontrunner-Förderung erzielbaren zusätzlichen Arbeitsplätze, der Erhöhung der Wertschöpfung sowie der Erhöhung der F&E-Quote nahm das BMVIT ebenfalls nicht vor.

Laut der erwähnten Schätzung des BMVIT würden die Zuschüsse der FFG in Höhe von 15,0 Mio. EUR jährlich Frontrunner-Projekte in Höhe von rd. 57 Mio. EUR auslösen. Die gleichzeitige Aufstockung der ERP-Kredite durch die Frontrunner-Prämie der aws in Höhe von 5,0 Mio. EUR jährlich würde weitere 100 Mio. EUR an zusätzlichen Investitionen zur Folge haben¹¹. Der gesamte Fördereffekt würde dadurch laut BMVIT rd. 157 Mio. EUR an zusätzlichen Investitionen jährlich betragen, mehr als 600 Mio. EUR in vier Jahren. Da die Frontrunner-Förderaktion grundsätzlich eine erhöhte Förderung von entsprechend hochwertigen Projekten (Frontrunner-Projekte) im Rahmen bereits bestehender Förderaktionen (FFG-Basisprogramme) bzw. eine Ergänzung solcher (ERP-Technologiecredite) vorsah, bestand die Möglichkeit, dass durch die Frontrunner-Förderaktion nur die Förderhöhe dieser angehoben wurde, ohne neue Projekte anzustoßen.

Dementsprechend teilte das BMVIT die geplanten Mittel für die Frontrunner-Förderaktion von jährlich 20 Mio. EUR im Verhältnis 3:1 zwischen der FFG (15 Mio. EUR) und der aws (5 Mio. EUR) auf. Im Jahr 2014 wurden die seitens der FFG bereitgestellten Mittel noch auf 17,0 Mio. EUR aufgestockt.

(2) Das Budget der Frontrunner-Förderaktion durch das BMVIT zeigt nachfolgende Tabelle:

¹¹ Der Unterschied der Höhe der initiierten Investitionen je nach Fördereinrichtung ergab sich aus den lt. EU unterschiedlich zulässigen Förderintensitäten bezogen auf das jeweilige Investitionsvolumen (Förderbarwert).

Tabelle 2: Budget des BMVIT für die Fronrunner-Förderaktion			
	2013	2014	2015¹
	in Mio. EUR		
FFG	17,48	17,00	17,00
aws	5,00	5,00	5,00
Summe	22,48	22,00	22,00

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vom BMVIT geplant

Quelle: BMVIT

Im Zuge der Änderung des Bundesfinanzrahmengesetzes 2013 bis 2016 bzw. des Bundesfinanzgesetzes 2013 wurde das gesamte Budget des BMVIT im Innovations- und Technologiebereich aufgestockt¹² (siehe TZ 5). Dabei wurden zur Fortsetzung der von der Bundesregierung gesetzten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Forschungsoffensive der Bundesregierung dem BMVIT zusätzliche Budgetmittel in Höhe von jeweils 25 Mio. EUR in den Jahren 2013 und 2014 sowie je 30 Mio. EUR für die Jahre 2015 und 2016 bereitgestellt. Aus diesen zusätzlichen finanziellen Mitteln standen für die Fronrunner-Förderaktion in den Jahren 2013 bis 2015 rd. 22 Mio. EUR jährlich zur Verfügung.

- 6.2** Der RH kritisierte, dass die bloße Schätzung des finanziellen Bedarfs der geplanten Fronrunner-Förderaktion, basierend auf dem bisherigen Fördermittelbedarf bereits bestehender Förderkunden, die Gewinnung neuer Förderkunden außer Acht ließ und dass eine nähere quantifizierte ex-ante Evaluierung der Förderwirkungen der geplanten Fronrunner-Förderaktion fehlte. Die Annahme des zusätzlichen Investitionsvolumens durch die Einführung der Fronrunner-Förderaktion war damit nach Ansicht des RH nicht fundiert. Ebenso war durch die Fronrunner-Förderaktion lediglich eine finanzielle Aufwertung bzw. Differenzierung von bereits bestehenden Förderinstrumenten (FFG-Basisprogramme bzw. ERP-Technologiekredite) möglich.

Der RH empfahl dem BMVIT im Hinblick auf künftige Förderaktionen, eine lediglich finanzielle Aufwertung bestehender Förderinstrumente durch eine quantifizierte Analyse bzw. Festlegung der geplanten zusätzlichen Wirkungen z.B. zusätzliche Arbeitsplätze, Wertschöpfung, F&E-Quote zu vermeiden.

¹² Dies betraf die finanzgesetzliche Untergliederung (UG) 34 im Jahr 2013.

Finanzierung

Gegenstand der Förderung

7 (1) Förderbare Vorhaben im Bereich der FFG waren Einzelprojekte der experimentellen Entwicklung, die sich durch überdurchschnittliche technische Produktqualität, hohes wirtschaftliches Risiko und hohe Relevanz für die Umsetzung einer Frontrunner-Strategie auszeichneten; die Laufzeit betrug ein bis drei Jahre. Die Frontrunner-Förderung der FFG bestand aus einem nicht rückzahlbaren Zuschuss zu den Projektkosten in der Höhe von 25 % bei Großunternehmen, 35 % bei mittleren Unternehmen und 45 % bei Kleinstunternehmen. Eine formal betragliche Höchstgrenze der Förderung gab es nicht.

(2) Förderbare Vorhaben im Bereich der aws waren Projekte im Rahmen des ERP-Programms, soweit sie im Zusammenhang mit der Frontrunner-Strategie des Unternehmens standen¹³. Die Förderung durch die aws erfolgte in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses und betrug bis zu 10 % der förderbaren Projektkosten, jedoch maximal 1 Mio. EUR. Um eine größere Anzahl an Projekten fördern zu können sowie unter Bedachtnahme auf die ab dem Jahr 2014 verschärften beihilfenrechtlichen Regelungen für Großunternehmen, reduzierte die aws ab 2014 die Förderobergrenze auf 500.000 EUR je Projekt. Die Fördermittel wurden von der aws im Namen und auf Rechnung des Bundes ausbezahlt. Die Laufzeit der Förderung betrug ein bis zwei Jahre.

Finanzielle Entwicklung der Förderung

8 (1) Die FFG zahlte im Jahr 2013 rd. 4,70 Mio. EUR sowie im Jahr 2014 rd. 10,64 Mio. EUR an Frontrunner-Fördermitteln aus. Die aws zahlte im Jahr 2014 rd. 670.000 EUR an Frontrunner-Fördermitteln aus:

Tabelle 3: Auszahlungen der Frontrunner-Förderaktion der FFG und der aws		
	2013	2014
	in Mio. EUR	
FFG	4,70	10,64
aws	–	0,67

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: FFG und aws

¹³ Projekte im Bereich Forschung und experimentelle Entwicklung, die aufgrund des Weges zum Markt an die FFG-Basisprogramm-Förderungen anschlossen, Projekte zur Erstellung von Prototypen, Pilot- oder Demonstrationsanlage sowie Versuchsanlagen, Betriebsansiedlungen mit wesentlichen regional-ökonomischen Impulsen, Investitionen im Zusammenhang mit Produkt- und Verfahrensinnovationen etc.

Aufgrund der Mehrjährigkeit der Fronrunner-Projekte verteilten sich die Auszahlungen der genehmigten Fördermittel auf einen bis zu dreijährigen Zeitraum. Die FFG musste dazu für den Zeitraum von 2014 bis 2017 rd. 19,12 Mio. EUR und die AWS für den Zeitraum von 2014 bis 2016 rd. 7,10 Mio. EUR budgetär reservieren. Unter der Prämisse, bis zu dreijährige Fronrunner-Projekte zu fördern, war die Fronrunner-Förderaktion mindestens bis zum Jahr 2023 budgetwirksam.

(2) Die FFG wickelte im überprüften Zeitraum folgende Fronrunner-Projekte ab:

Tabelle 4: Anzahl der geförderten Projekte durch die FFG			
Gesamt	2013	2014	Summe
beantragte Förderungen	Anzahl		
Förderanträge	54	27	81
	in Mio. EUR		
Projektkosten lt. Förderantrag	192,84	95,25	288,09
beantragte Förderung	50,03	24,56	74,59
genehmigte Förderungen	Anzahl		
Förderverträge bzw. geförderte Projekte	26	19	45
	in Mio. EUR		
genehmigte Gesamtprojektkosten	65,59	66,29	131,88
genehmigte Fördersumme	17,48	16,98	34,46
durchschnittliche Projektgröße ¹	2,52	3,90	2,93
	in %		
Anteil genehmigte Fördermittel	34,9	69,1	46,2

Rundungsdifferenzen enthalten

¹ durchschnittliche genehmigte Gesamtprojektkosten je genehmigtem Fördervertrag

Quelle: FFG

Die FFG förderte im Jahr 2013 somit insgesamt 26 Fronrunner-Projekte mit Gesamtprojektkosten von rd. 65,59 Mio. EUR. Die Fördersumme betrug rd. 17,48 Mio. EUR. Im Jahr 2014 fiel die Anzahl der geförderten Projekte auf 19. Das Fördervolumen blieb mit rd. 16,98 Mio. EUR nahezu konstant. Die jeweils jährlich bereitstehenden Förderbudgets schöpfte die FFG zur Gänze aus. Die durchschnittliche Projektgröße stieg dadurch von rd. 2,52 Mio. EUR im Jahr 2013 auf rd. 3,90 Mio. EUR im Jahr 2014 bzw. um rd. 54,8 %. Der Anteil der genehmigten Fördermittel im Verhältnis zu den beantragten stieg von rd. 34,9 % im Jahr 2013 auf rd. 69,1 % im Jahr 2014.

Finanzierung

(2) Die aws wickelte im Zeitraum 2013 bis 31. Dezember 2014 folgende Frontrunner-Projekte ab:

Tabelle 5: Anzahl der geförderten Projekte durch die aws			
Gesamt	2013	2014	Summe
beantragte Förderungen	Anzahl		
Förderanträge	40	30	70
	in Mio. EUR		
Projektkosten lt. Förderantrag	396,94	259,12	656,06
beantragte Fördersumme	8,74	11,58	20,32
genehmigte Förderungen	Anzahl		
Förderverträge bzw. geförderte Projekte	8	12	20
	in Mio. EUR		
genehmigte Gesamtprojektkosten	127,39	123,18	250,57
genehmigte Fördersumme	4,96	4,93	9,89
durchschnittliche Projektgröße ¹	15,92	10,27	12,53
	in %		
Anteil genehmigte Fördermittel	56,8	42,6	48,7

Rundungsdifferenzen enthalten

¹ durchschnittliche genehmigte Gesamtprojektkosten je genehmigtem Fördervertrag

Quelle: aws

Die aws förderte im Jahr 2013 insgesamt acht Frontrunner-Projekte mit Gesamtprojektkosten von rd. 127,39 Mio. EUR. Die Fördersumme betrug rd. 4,96 Mio. EUR. Im Jahr 2014 stieg die Anzahl der geförderten Projekte auf zwölf. Das Fördervolumen blieb mit knapp 5 Mio. EUR nahezu konstant. Die jeweils jährlich bereitstehenden Förderbudgets schöpfte auch die aws zur Gänze aus. Die durchschnittliche Projektgröße fiel dadurch von rd. 15,92 Mio. EUR im Jahr 2013 auf rd. 10,27 Mio. EUR im Jahr 2014 bzw. um rd. 35,5 %. Ein allfälliger längerfristiger Trend in Richtung Förderung kleinerer Projekte war aber aufgrund der kurzen Laufzeit der Frontrunner-Förderaktion noch nicht absehbar. Der Anteil der genehmigten Fördermittel im Verhältnis zu den beantragten nahm von rd. 56,8 % im Jahr 2013 auf 42,6 % im Jahr 2014 ab.

Ex-post Evaluierung

9.1 (1) Das BMVIT plante eine erste Ex-Post Evaluierung der Frontrunner-Initiative im fünften Jahr der Programmlaufzeit, d.h. im Jahr 2017. Bis zum Jahr 2017 werden bei der geplanten jährlichen Fördermittelvergabe von 20 bis 22 Mio. EUR mindestens 100 Mio. EUR zur Vergabe gelangt sein. Meilensteine für eine Zwischenevaluierung vor dem Jahr 2017 waren nicht vorgesehen. Das BMVIT gab dazu an, dass die

Fronrunner-Initiative einen innovativen bzw. experimentellen Charakter aufweise, verbunden mit einer entsprechenden Mindestlaufzeit der Förderung aufgrund der langen Entwicklungsdauer in den Unternehmen. Mitnahmeeffekte schätzte das BMVIT grundsätzlich aufgrund des Förderdesigns sowie des hohen Risikos der Förderprojekte und des starken Wettbewerbs als vergleichsweise gering ein. Ein quantifizierter vertretbarer Grenzwert für die Mitnahmeeffekte als Basis für einen Meilenstein lag nicht vor.

(2) Im Programmliniendokument der FFG sowie in der Sonderrichtlinie der aw war jeweils die Messung der Wirksamkeit der Fronrunner-Förderaktion basierend auf drei quantitativen Indikatoren (für einen Beobachtungszeitraum von vier Jahren nach Projektabschluss) vorgesehen. Aufgrund des Programmstarts im Jahr 2013 lagen noch keine abgeschlossenen Projekte vor, die eine Überprüfung der Wirkungen der Fronrunner-Förderaktion auf dieser Ebene gestattet hätten. Evaluierungsdaten für die Fronrunner-Förderaktion waren daher noch nicht verfügbar.

Zur Messung der Wirksamkeit der Fronrunner-Förderaktion waren folgende Indikatoren vorgesehen:

Tabelle 6: Indikatoren für die Fronrunner-Förderaktion

Indikator	Ziel
	a) Etablierung neuer Fronrunner-Unternehmen b) Absicherung etablierter Fronrunner-Unternehmen
Entwicklung Marktanteile in anvisierten Nischen	a) Anstieg um durchschnittlich 5%-Punkte innerhalb der Beobachtungsperiode (Median) b) Stabilisierung erreichter Marktanteile
Entwicklung Exportvolumen in anvisierten Nischen	a) Anstieg um durchschnittlich 5%-Punkte innerhalb der Beobachtungsperiode (Median) b) –
Innovationsrate: Umsatzanteil neuer Produkte bzw. Dienstleistungen	a) und b) Wert liegt über dem Branchenschnitt (Referenz CIS) und ist gegenüber der Beobachtungsperiode um durchschnittlich 5 %-Punkte gestiegen (Median)

Quellen: FFG und aw

Die spezifischen Indikatoren zur Wirkungsmessung der Fronrunner-Förderaktion bezogen sich auf die vorliegende bzw. zukünftige Marktpräsenz des Förderempfängers sowie auf dessen Innovationsneigung. Diese Veränderungsdaten bildeten die spezifischen quantifizierbaren Zielsetzungen der Fronrunner-Förderaktion. Dabei wurde angenommen, dass diese Zielsetzungen generell positive Wirkungen auf die österreichische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt hätten. Hinsichtlich der Entwicklung der Wertschöpfung, der Anzahl von zu schaffenden

Finanzierung

Arbeitsplätzen etc. zu Beginn bzw. als Begründung für die Einführung der Frontrunner-Förderaktion lagen aber keine Soll-Werte vor. In den Jahresberichten der FFG bzw. in den Ergebnisberichten der aws wurden nur Ist-Zahlen dargestellt.

- 9.2** Der RH hielt kritisch fest, dass hinsichtlich der Wirkungen bzw. des Erfolgs der Frontrunner-Förderaktion frühestens im Jahr 2017 qualifizierte Informationen vorhanden sein werden bzw. Meilensteine für eine frühere Zwischenevaluierung fehlten. Der RH gab in diesem Zusammenhang kritisch zu bedenken, dass bis dahin mindestens 100 Mio. EUR zur Vergabe gelangt sein werden. Weiters hielt der RH die speziellen Indikatoren zur Wirkungsmessung der Frontrunner-Förderaktion (Veränderung der Marktpräsenz sowie der Innovationsneigung der Förderempfänger) für nicht ausreichend. Nach Ansicht des RH können damit keine repräsentativen Aussagen über die ebenfalls wichtigen Wirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt sowie eine zusätzliche Wertschöpfung getroffen werden. Weiters kritisierte er die fehlende Bewertung der Mitnahmeeffekte.

Der RH empfahl dem BMVIT, das Indikatorenbündel zur Wirkungsmessung der Frontrunner-Förderaktion zu erweitern und darin auch die unmittelbaren Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft sowie auf den Arbeitsmarkt als Indikatoren bzw. Soll-Werte inklusive einer Bewertung der Mitnahmeeffekte zu berücksichtigen. Darüber hinaus empfahl er dem BMVIT, zeitnahe Meilensteine für den Erfolg der Frontrunner-Förderaktion zu definieren und hierfür die bereits vorhandenen Daten (bspw. Exportquote sowie Entwicklung von Arbeitsplätzen) zu nutzen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei es anhand der verwendeten Indikatoren mit einem vertretbaren Aufwand möglich, die Qualität der Projekte und die Wirkungen der Förderungen qualitativ und quantitativ zu beurteilen. Mitnahmeeffekte ließen sich quantitativ nur näherungsweise abschätzen. Eine eingehende Projektevaluierung, die Projektmindestgröße und die Risikoorientierung seien Faktoren, durch die Mitnahmeeffekte ausgeschlossen oder begrenzt würden.*
- 9.4** Der RH verblieb gegenüber dem BMVIT bei seiner Empfehlung, das Indikatorenbündel zur Wirkungsmessung zu erweitern, da Soll-Werte hinsichtlich der zu erzielenden Wertschöpfung durch die Förderprojekte sowie der zu schaffenden Arbeitsplätzen nach wie vor fehlten. Auch empfahl er neuerlich, zeitnahe Meilensteine zur Beurteilung der Wirkungen der Frontrunner-Förderaktion einzuführen.

Förderabwicklung

Abwicklungsprozess **10.1** (1) Der Prozess der Abwicklung der Fronrunner-Förderaktion durch die FFG unterschied sich von der Abwicklung in der aws v.a. dadurch, weil Fronrunner in der FFG ein selbsttragendes Förderprodukt im Bereich der Basisprogramme war, während ein Fronrunner-Förderantrag in der aws zwingend an einen ERP-Kredit geknüpft war.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Phasen der Abwicklung der Fronrunner-Förderaktion bei den beiden Förderstellen FFG und aws:

Tabelle 7: Prozessschritte der Förderabwicklung in der FFG und der aws		
Phasen der Abwicklung	FFG	aws
Antragsphase und Vorprüfung		
Aktenführung	Papierakt; elektronische Einreichmöglichkeit;	Umstiegsphase von Papierakt auf elektronischen Akt;
Zuordnung der einzelnen Anträge zu den Gutachtern/Projektbetreuern	2 Sachbearbeiter (1 technisch, 1 betriebswirtschaftlich) je Antrag; Zuteilung durch Bereichsleiter nach fachlich-thematischen Schwerpunkten;	1 Sachbearbeiter je Antrag; Zuteilung im Zuge der wöchentlichen Abteilungsbesprechung nach fachlich-thematischen bzw. geographischen Schwerpunkten;
Vorprüfung	keine Vorprüfung; Gutachten wird i.d.R. für jeden Antrag erstellt;	Vorprüfung: Sachbearbeiter hat die Möglichkeit, den Antrag nach Rücksprache mit dem Unternehmen außer Evidenz zu nehmen;
Vor-Ort-Besuche	je nach Ermessen der Gutachter; i.d.R. 2 Vertreter der FFG; bei großen Unternehmen jährliche Portfolio-Gespräche (rd. 30 UT);	immer; nur 1 Vertreter der aws; Vorbesprechung des Förderpakets mit anderen (Landes-)Förderstellen
Erstellung des Gutachtens		
Bewertungsschema – Erstellung Gutachten	detaillierte Bewertung mit zahlreichen Subkriterien;	einfache Bewertung mittels 5 Kriterien;
Kosten	detaillierte Kostenaufstellung mit genauem Projektplan und Personen;	grober Investitionsplan;
Kalibrierung (Qualitätssicherung) des Gutachtens	durch 2 Zweitgutachter (1 technisch, 1 betriebswirtschaftlich); weiters durch interne Teamvorbesprechung vor Beiratssitzungen;	bilateral mit dem Vorgesetzten bzw. dem Programmverantwortlichen; tw. auch in der wöchentlichen Teamsitzung;
Adressatenkreis und Bindungswirkung des Gutachtens	Gutachten adressiert an den Beirat; faktisch 100 %ige Übernahme der Förderempfehlung durch den FFG-Beirat;	Gutachten adressiert an das Ministerium; faktisch 100 %ige Übernahme der Förderempfehlung durch das BMVIT;
Vertragsabwicklung		
Förderanbot bzw. Ablehnung	im eigenen Namen und auf eigene Rechnung; individuelle Ablehnungsschreiben;	im Namen und auf Rechnung der Republik; standardisierte Ablehnungsschreiben;
Auszahlung der Förderung	Vorauszahlung 30 %; für weitere Auszahlungen Beleg-Prüfung durch Mitarbeiter der Finanzabteilung, fachliche Überprüfung des Projektfortschritts durch techn. Erstgutachter; stichprobenmäßig Vor-Ort-Überprüfung der Belege;	keine Vorauszahlung; Treuhandbank übernimmt die Kontrolle der Belege; i.d.R. erste Teilzahlung nach 50 % der getätigten Investitionen;

Quellen: eigene Darstellung, FFG, aws

Förderabwicklung

(2) Im Detail erfolgte in der FFG die Zuteilung der Frontrunner-Anträge an die jeweiligen Fachexperten durch die Fachbereichsleitung „Basisprogramme“. Jeder Förderantrag wurde von zwei Fachexperten¹⁴, einem technischen und einem wirtschaftlichen, im Vier-Augen-Prinzip bearbeitet. Im Zuge der Bearbeitung konnte ein Vor-Ort-Besuch bzw. eine Präsentation des Forschungsvorhabens durch das Unternehmen erfolgen. Die beiden Fachexperten erstellten ein gemeinsames Gutachten unter Anwendung eines detaillierten Bewertungsschemas. Dieses Bewertungsschema war abgeleitet vom Bewertungsschema für Basisprogramme und enthielt Frontrunner-spezifische Bausteine

- überdurchschnittliche Projektqualität,
- Frontrunner-Strategie und
- Frontrunner-Positionierung des Unternehmens.

Dieses Gutachten wurde von zwei weiteren Fachexperten (ein wirtschaftlicher und ein technischer) einem Qualitätscheck unterzogen. Die Ergebnisse der Bewertungen wurden nach einer internen Kalibrierungsrunde (Qualitätssicherung), der sogenannten Vorbesprechung, dem FFG-Beirat¹⁵ zur Entscheidung präsentiert. Die dabei verwendete Übersichtstabelle enthielt Angaben zum Unternehmen, zum vorgeschlagenen Fördervolumen sowie eine Reihung der Projekte nach Punkten. Der Beirat folgte bisher in allen Fällen der Empfehlung der Fachexperten. Nach positiver Entscheidung durch den Beirat unterzeichneten die Geschäftsführer den Fördervertrag namens der FFG.

(3) Die Förderentscheidungen wurden auf drei Stichtage im Jahr (Beiratssitzungen) konzentriert. Die bis zu diesem Zeitpunkt begutachteten Förderanträge standen zueinander im Wettbewerb. Es gab keine objektive Mindestpunktzahl, die ein Förderantrag erzielen musste, um positiv entschieden zu werden. Aufgrund der niedrigsten Punktezahlen der noch geförderten Projekte war ersichtlich, dass bei jeder Sitzung das Anforderungsniveau unterschiedlich war.

(4) In der aws erfolgte die Förderabwicklung wie bereits erwähnt im Zuge der Bearbeitung eines ERP-Kreditanspruchs. Der Frontrunner-Zuschuss konnte nur in Verbindung mit einem positiv bewerteten ERP-Kreditanspruch gewährt werden. Aus der Tradition der ERP-Kreditvergabe heraus konzentrierte sich das Frontrunner-Bewertungsverfahren darauf, von wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen die

¹⁴ i.d.R. interne Fachexperten

¹⁵ Dem FFG-Beirat oblag u.a. die fachliche Entscheidung von Einzelprojekten. Der Beirat setzte sich aus Vertretern der Wirtschaft und der Sozialpartner zusammen.

Projekte mit dem größten Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial zu identifizieren.

Im Detail erfolgte die Antragszuteilung in wöchentlichen Teamsitzungen. Jeder Fronrunner-Förderantrag wurde nach Branchen bzw. nach regionalen Zuständigkeiten einem Projektbetreuer zur Bearbeitung zugeteilt. Die wirtschaftliche Prüfung war unterstützt von einem IT-Tool, das gemeinsam mit einer internationalen Rating-Agentur entwickelt worden war.

Im Zuge der sogenannten Vorprüfung erfolgte eine erste Sichtung der Unterlagen. Falls dann bereits Klarheit darüber herrschte, dass das Unternehmen bzw. das Projekt die Fronrunner-Kriterien nicht erfüllte, konnte nach Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen der Antrag außer Evidenz genommen werden. Zur weiteren Klärung noch offener Fragen erfolgte ein Vor-Ort-Besuch durch den Projektbetreuer, i.d.R. gemeinsam mit Vertretern weiterer Förderstellen (meist aus dem Bundesland)¹⁶ und der Treuhandbank des Förderwerbers. Im Zuge der Vor-Ort-Besuche wurde bereits ein Förderpaket mündlich besprochen, das i.d.R. auch Umsetzung fand. Die Dokumentation der Vor-Ort-Besuche erfolgte in vielen Fällen nicht oder nur in handschriftlicher Form und wurde erst im Zuge der Gebarungsüberprüfung nachträglich im elektronischen Verwaltungs- und Entscheidungstool eingetragen. Dies widersprach den bestehenden Dokumentationspflichten.

Der Projektbetreuer erstellte i.d.R. das ERP-Kreditantragsgutachten und das Fronrunner-Gutachten. Flankierende Qualitätssicherungsmaßnahmen fanden im Rahmen der Teambesprechungen, der internen Abstimmung mit dem Programmverantwortlichen und im Rahmen des Genehmigungslaufs statt. Dieser erfolgte im elektronischen Aktenlauf. Nach positiver Entscheidung über den ERP-Kreditantrag erstattete die aws eine Förderempfehlung an das BMVIT. Dieses folgte i.d.R. dem Vorschlag der aws, die schließlich den Fördervertrag im Namen und auf Rechnung der Republik Österreich ausfertigte.

- 10.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass im Bewertungsprozess der FFG je nach Vergabesitzung unterschiedliche Zugangsschwellen für die Antragsteller bestanden. Nach Ansicht des RH relativierte dies den umfangreichen Prozess der Förderabwicklung in der FFG (Vier-Augen-Prinzip, Qualitätscheck, interne Kalibrierung) zur Wahrung der Objektivität der Förderentscheidung. Er empfahl der FFG, eine Mindest-

¹⁶ Bei jenen ERP-Kredit-Anträgen, die auch EFRE-Mittel umfassten, erfolgte zusätzlich eine Koordinierung mit den jeweils betrauten Abwicklungsstellen in den Bundesländern.

Förderabwicklung

punkteanzahl einzuführen, um eine einheitliche Zugangsschwelle zu gewährleisten.

(2) Bezüglich der Projektbetreuer der aws stellte der RH kritisch fest, dass diese wesentliche Prozessschritte wie den Vor-Ort-Besuch und die Erstellung des Gutachtens alleine durchführten bzw. ein Zweitbegutachter zur Qualitätssicherung bei der Aufbereitung der Förderanträge fehlte. Ferner waren die Vor-Ort-Besuche durch die Projektbetreuer, bei denen bereits wesentliche Festlegungen getroffen wurden, mangelhaft dokumentiert. Der RH empfahl der aws, das Vier-Augen-Prinzip bereits bei der Vorbereitung der Förderentscheidungen durch die Befassung eines Zweitbegutachters zu verstärken bzw. konsequent umzusetzen. Weiters sollten die Vor-Ort-Besuche umfassend dokumentiert werden.

10.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT gebe es keine Entscheidungskompetenz und keinen Ermessensspielraum der Projektbetreuer.*

(2) *Laut Stellungnahme der FFG habe sie die Empfehlung des RH hinsichtlich der Mindestpunkteanzahl bereits umgesetzt, um in Zukunft über alle Beiratssitzungen hinweg eine einheitliche Zugangsschwelle zu gewährleisten.*

(3) *Die aws wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Projektbetreuer auf Basis der geltenden Richtlinien handeln und keinen Ermessensspielraum besäßen. Weiters würden die Mitarbeiter der aws laufend darauf hingewiesen, in ihrer persönlichen und elektronischen Kommunikation auf die Unverbindlichkeit ihrer Beratungen hinzuweisen.*

Alle Förderungsentscheidungen in der aws würden streng nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgen; das Abwicklungssystem AIS sei auch so konzipiert, dass es technisch keine Förderungsentscheidung ohne Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips zulasse. Die Empfehlung des RH werde aber zum Anlass genommen, die Kontrollinhalte bei der im System AIS zu bestätigenden „Internen Entscheidung“ in der Prozessbeschreibung noch besser zu dokumentieren.

Die Empfehlung des RH, die Vor-Ort-Besuche umfassend zu dokumentieren, habe die aws bereits umgesetzt. Die Prozessbeschreibung sei in diesen Punkten präzisiert und den Mitarbeitern zur Kenntnis gebracht worden.

10.4 Der RH entgegnete dem BMVIT und der aws, dass der Projektbetreuer aufgrund seiner alleinigen Anwesenheit an Ort und Stelle einen Wissensvorsprung gegenüber allen anderen am Prozess beteiligten Per-



Förderabwicklung

BMVIT

Fronrunner-Förderaktion

sonen in der aws besaß. Der RH erachtete es daher im Sinne einer umfassenden Qualitätskontrolle für notwendig, dass in der aws grundsätzlich angewendete Vier-Augen-Prinzip auch auf den Bereich der Projektbetreuer bzw. auf deren Tätigkeit vor Ort auszudehnen.

Vorprüfung des Förderantrags

11.1 (1) In der FFG führte i.d.R. jeder Förderantrag zu einem Fronrunner-Gutachten. Eine Vorprüfung anhand quantifizierter Eckdaten wie Umsatz, Exportquote, Anzahl Mitarbeiter, Forschungsquote, etc. fand nicht statt. Auch bei Anträgen, bei denen sehr rasch klar war, dass die Anforderungen an einen Fronrunner nicht gegeben waren, fand eine aufwändige Begutachtung durch zwei Fachexperten, der Qualitätscheck durch zwei weitere Fachexperten sowie die interne Kalibrierung im Team statt. Beispielsweise wurde bei einem Unternehmen, das in Österreich keine Produktion hatte und an dessen Firmensitz nur zwei Mitarbeiter angestellt waren, ein Gutachten erstellt und ein Vor-Ort-Besuch durchgeführt. Das Gutachten fiel entsprechend negativ aus.

(2) Die aws hatte eine Vorprüfung in ihrem Abwicklungsprozess integriert. Zweck der Vorprüfung war es, einen Förderantrag nach Rücksprache mit dem Unternehmen außer Evidenz zu nehmen, falls absehbar war, dass dieser die Fronrunner-Kriterien keinesfalls erfüllte. In der Förderfallprüfung durch den RH zeigte sich jedoch, dass die Vorprüfung kein klar abgrenzbarer Prozessschritt, z.B. anhand einer Checkliste, war. Dadurch waren die Gründe für eine Außerevidenznahme i.d.R. nicht dokumentiert und wurden erst im Zuge der Gebarungsüberprüfung nachträglich plausibilisiert.

(3) Das BMVIT hatte den Förderstellen keine quantifizierten Indikatoren für eine Vorprüfung der Fronrunner-Förderanträge vorgegeben.

11.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMVIT den Förderstellen keine Vorgaben im Zusammenhang mit Vorprüfungen erteilte. Der RH empfahl dem BMVIT, den beiden Förderstellen FFG und aws die Einführung einer Vorprüfung der Fronrunner-Förderanträge mit einheitlich quantifizierten Indikatoren vorzugeben.

(2) Der RH wies kritisch auf den erheblichen Arbeitsaufwand in der FFG für Anträge hin, die bereits anhand einer einfachen Plausibilitätsprüfung negativ zu entscheiden wären. Er empfahl der FFG, eine Vorprüfung anhand quantifizierter Eckdaten wie Umsatz, Exportquote, Anzahl Mitarbeiter, Forschungsquote in den Abwicklungsprozess zu integrieren, um eine effiziente Förderfallabwicklung der Fronrunner-Förderanträge zu gewährleisten.

Förderabwicklung

(3) Der RH hob die Vorprüfung der Fronrunner-Förderanträge durch die aws positiv hervor, empfahl jedoch, diese mittels einer Checkliste anhand quantifizierter Eckdaten zu standardisieren und zu dokumentieren.

11.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT würden die Vorteile für die Unternehmen, in jedem Fall eine fachliche Stellungnahmen zu erhalten, bei weitem überwiegen.*

(2) Laut Stellungnahme der FFG teile sie die Auffassung des RH nicht, wonach das Fehlen einer Vorprüfung zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand führte, weil nur wenige Fälle aufgrund einer Vorprüfung zu einem vorzeitigen Ausschluss aus dem Förderverfahren geführt hätten. Außerdem gebe die vollständige Begutachtung dem Förderwerber ein fachliches Feedback und erhöhe seine Chancen für eine erfolgreiche Projektentwicklung.

Um dennoch die Einreichung von chancenlosen Projekten in der Fronrunner Förderaktion zu vermeiden, würden im neuen Leitfaden die positiven und negativen Bewertungskriterien noch deutlicher hervorgehoben.

(3) Laut Stellungnahme der aws habe sie die Empfehlung hinsichtlich der Einführung einer Checkliste bei der Vorprüfung bereits umgesetzt.

11.4 Der RH verwies gegenüber dem BMVIT und der FFG neuerlich darauf, dass die aws eine Vorprüfung erfolgreich durchführte und dabei die aussichtslosen Anträge rasch ausschied. Er hielt seine Empfehlung aufrecht, weil bei entsprechender Integration der Vorprüfung der Anträge in das Prüfverfahren eine Ressourcenersparnis zu erwarten war.

Abstimmung zwischen FFG und aws

12.1 (1) Durch die unterschiedlichen Förderschwerpunkte (F&E bei FFG, Investitionsprojekte bei aws) stellten die beiden Förderstellen unterschiedliche Kriterien in den Mittelpunkt der Bewertung der Förderanträge:

Die FFG legte den Fokus auf die detaillierte Planung des Forschungsprojekts, die schriftliche Ausformulierung der Fronrunner-Strategie und auf die Durchführung der F&E-Tätigkeit in Österreich. Die wirtschaftliche Performance wurde anhand der Bilanzdaten eines Jahres beurteilt.

Die aws hingegen legte den Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Performance des Unternehmens, die Wachstumspotenziale und die regionale Bedeutung des Investitionsprojekts (Zuwachs an Beschäftigten). Die wirtschaftliche Performance wurde anhand der Bilanzdaten dreier Jahre beurteilt, unterstützt von einem gemeinsam mit einer internationalen Ratingagentur entwickelten Rating-Tool.

(2) Beide Förderstellen entwickelten jeweils bereits bestehende Bewertungsschemata (FFG – Basisprogramme, aws – ERP-Kredit) weiter und passten diese an die Vorgaben der Fronrunner-Initiative (internationale Marktführerschaft, Exporttätigkeit, Innovationsorientierung) an.

Das Bewertungsschema für Fronrunner-Förderanträge in der FFG basierte auf jenem der FFG-Basisprogramme und lag damit in der Verantwortung der FFG. Um auf die speziellen Anforderungen von Fronrunner einzugehen, wurden einige Bewertungskriterien an die spezifischen Anforderungen angepasst. So wurde das wirtschaftliche Risiko stärker betont und zusätzlich die Kriterien Fronrunner-Strategie und Fronrunner-Positionierung eingeführt. Es bestand aus folgenden vier Bewertungsblöcken:

- Qualität des Vorhabens,
- Verwertungsmöglichkeiten,
- Durchführbarkeit und
- Programmrelevanz.

Diese unterteilten sich jeweils in drei bis vier Kriterien (insgesamt 14 Kriterien) mit jeweils drei bis sechs Subkriterien.

Das Bewertungsschema für Fronrunner-Förderanträge in der aws basierte auf der vom BMVIT genehmigten Sonderrichtlinie und dem ERP-Bewertungsschema. Das Bewertungsschema der aws unterschied sich in den Bezeichnungen der Kriterien von jenem der FFG und enthielt keine Subkriterien zur Bewertung. Es bestand aus den folgenden fünf Kriterien:

- wirtschaftliche Performance,
- Exportquote,
- Marktposition,

Förderabwicklung

- Technologie- und Innovationskompetenz sowie
- Bedeutung des Vorhabens für die Frontrunner-Position.

Somit gab es zwei Bewertungsschemata, die die unterschiedlichen Förderschwerpunkte der beiden Förderstellen reflektierten.

(3) In einem Abstimmungsgespräch vor der ersten Vergabesitzung Ende Juni 2013 legten die FFG und die aws einen Mindestinhalt der Frontrunner-Förderanträge fest: Internationale Ausrichtung mit relevanten Exportanteilen, Forschungs- und Entwicklungstätigkeit im Unternehmen sowie technologische Spitzenposition. Die beiden Förderstellen legten aber keine einheitlichen Kriterien zur Definition von Frontrunner-Unternehmen, bzw. ob Unternehmen eine plausible Frontrunner-Strategie verfolgen, als Basis für eine möglichst einheitliche Bewertung fest. Das BMVIT forderte diesbezüglich keine einheitliche Vorgehensweise ein.

Die Abstimmung zwischen der FFG und der aws auf Ebene der einzelnen Förderprojekte erfolgte in der Anfangsphase projektbezogen per Mail. Im Zuge der Projektabwicklung etablierten sich monatliche Treffen von der FFG und der aws. Diese Treffen dienten v.a. zum Informationsaustausch über laufende Anträge und geförderte Projekte bzw. zur Besprechung die Abwicklung betreffender Themen und wurden protokolliert. Eine allfällige Abstimmung bezüglich des Frontrunner-Status eines Unternehmens war nicht nachvollziehbar.

(4) Im Zuge der örtlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH traten zwei Förderfälle zutage, bei denen aufgrund der schriftlichen Dokumentation der Förderanträge inhaltliche Doppelgleisigkeiten und damit eine Doppelförderung durch die FFG und die aws nicht auszuschließen waren. Eine nachträgliche Abstimmung im Februar 2015 zwischen den beiden Förderstellen und den geförderten Unternehmen war notwendig, um eine Doppelförderung im Sinne der Berücksichtigung der selben Ausgaben in den Förderabrechnungen der FFG und der aws auszuschließen.

12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Bewertungsschemata bzw. -verfahren der FFG und der aws in wesentlichen Punkten, wie Definition von Frontrunner-Unternehmen bzw. ob Unternehmen eine plausible Frontrunner-Strategie verfolgen, unterscheiden. Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang auch, dass das BMVIT nicht für einen einheitlichen Kriterienkatalog bzw. Vorgangsweise bei der Bewertung der Frontrunner-Anträge sorgte. Dadurch war nach Ansicht des RH eine ungleiche Behandlung der Förderwerber nicht auszuschließen.

Der RH empfahl dem BMVIT, eine Vereinheitlichung der Bewertungskriterien bzw. deren Gliederungstiefe vorzunehmen. Dabei sollte vor allem ein einheitlicher Maßstab für die Beurteilung, ob das Unternehmen ein Fronrunner war und ob es eine plausible Fronrunner-Strategie verfolgte, den beiden Förderstellen vorgegeben werden. Dies sollte möglichst unter Anwendung quantitativer Kriterien erfolgen, wie z.B. Exportquote, F&E-Aufwand in Relation zum Gesamtaufwand und neu zu schaffende Arbeitsplätze. Bei der Festlegung der Bewertungskriterien sollten die jeweiligen Kernkompetenzen (Forschungs- bzw. Wirtschaftsförderung) der beiden Förderstellen durch eine vertiefte Zusammenarbeit verstärkt genutzt werden.

Weiters kritisierte der RH die nicht ausreichende Abstimmung der FFG und der aws auf der Ebene der einzelnen Förderprojekte. Diesbezüglich empfahl der RH der FFG und der aws, einen vertieften Abstimmungsprozess über die gesamte Laufzeit der Fronrunner-Förderverträge zu betreiben.

12.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT seien mit beiden Förderstellen deckungsgleiche Bewertungskriterien vereinbart worden und finde ein laufendes Projektclearing mit einem gemeinsamen Bewertungsschema statt. Für 2016 seien weitere Verbesserungen in der Kommunikation zwischen den Förderstellen und der Dokumentation der Förderfälle vorgesehen.*

(2) *Laut Stellungnahme der FFG werde die Empfehlung des RH umgesetzt. Die FFG habe im Jahr 2015 die Thematik allfälliger Doppelförderungen einer Analyse unterzogen, die nunmehr vorliegenden Optimierungsvorschläge würden 2016 implementiert. Darin enthalten sei u.a. eine weitere Intensivierung des Informationsaustausches der FFG mit anderen österreichischen Forschungsförderungsstellen. Auch im Rahmen der Fronrunner Förderaktion werde die Kommunikation auf Ebene der einzelnen Förderprojekte und die Dokumentation dieser Kommunikation vertieft.*

(3) *Laut Stellungnahme der aws würden die Richtlinien eine Förderung des gleichen Unternehmens oder Vorhabens durch beide Förderstellen nicht ausschließen. In beiden vom RH genannten Fällen sei keine unzulässige Mehrfachförderung der gleichen Kosten erfolgt. Auch habe im Antragsstadium eine Abstimmung mit der FFG stattgefunden. Der vom RH empfohlene, weiter zu vertiefende Abstimmungsprozess zwischen der aws und der FFG werde aufgenommen.*

Förderabwicklung

12.4 Der RH wies neuerlich auf die nachträglich erfolgte Abstimmung bei den genannten Förderfällen hin. Er nahm aber positiv zur Kenntnis, dass die aws einen vertiefenden Abstimmungsprozess mit der FFG aufnehmen wird.

Förderfallbewertung

13.1 (1) Die einzelnen Abstufungen innerhalb des Bewertungsschemas der FFG waren zur leichteren Zuordnung jeweils kurz beschrieben. Die Bewertung der Subkriterien diente lediglich als Anhaltspunkte für die Bewertung des Kriteriums. Jedes der 14 Kriterien wurde mit Punkten bewertet. Einige der 14 Kriterien wurden als besonders Frontrunnerspezifisch ausgewählt und dienten zur Erstellung der Überblickslisten mit einer Reihung der Projekte nach Punkten für den Beirat. Die Erläuterungen zum Bewertungsschema waren detailreich.

Die Förderfallprüfung durch den RH zeigte, dass die beiden Gutachter (siehe TZ 11) auch Bewertungen vornahmen, die sich nicht aus der Summe der Bewertungen der zugeordneten Subkriterien schlüssig ableiten ließen. Solche Abweichungen waren in der internen Anleitung ausdrücklich ermöglicht, sie erforderten keine gesonderten Erläuterungspflichten und lagen im Ermessen der Gutachter.

(2) Im Bewertungsschema der aws konnte der Projektbetreuer in jedem der fünf Kriterien die Bewertung niedrig, mittel oder hoch vergeben. Ein Frontrunner-Förderantrag musste in mindestens drei Kriterien „hoch“ und durfte in keinem Kriterium mit „niedrig“ bewertet werden. Die ersten beiden Kriterien beruhten auf quantitativen Vorgaben. Die wirtschaftliche Performance ergab sich aus der Anwendung des Rating-Tools. Die Exportquote über 70 % ergab eine Bewertung als „hoch“, 40 % bis 70 % ergab „mittel“ und weniger als 40 % ergab „niedrig“, wobei indirekte Exporte im Konzern mit berücksichtigt wurden. Für eine hohe Bewertung der Technologie- und Innovationskompetenz war z.B. das Vorliegen einer F&E-Quote von mehr als 5 % oder die erfolgreiche Umsetzung eigener F&E in neue Anwendungen oder Produkte erforderlich. Die Erläuterungen zum Bewertungsschema waren im Gegensatz zu jenen der FFG knapp bemessen.

In der Förderfallprüfung der aws durch den RH zeigte sich, dass die Angaben zu den Exportquoten der Unternehmen unterschiedlich genau waren. Auch die Bewertung der Technologie- und Innovationskompetenz ließ mangels einer Konkretisierung der Anforderungen große Spielräume offen. Die Bewertung konzentrierte sich stark auf die wirtschaftliche Ertragskraft des Unternehmens und die Wachstumsimpulse, die vom konkreten Projekt ausgingen. Die Erstellung des Gutachtens oblag im Gegensatz zur FFG nur einem einzigen Projektbetreuer. Erst

im Rahmen der Qualitätssicherung durch den Programmverantwortlichen bzw. die Genehmigung der Gutachten erfolgte die Befassung weiterer Personen mit dem Förderfall.

13.2 (1) Der RH erachtete die vergleichsweise detaillierte Gliederung des Bewertungsschemas der FFG samt Erläuterungen der einzelnen (Sub-) Kriterien und das Vier-Augen-Prinzip bei der Erstellung des Gutachtens als positiv. Er merkte jedoch kritisch an, dass Abweichungen in der Beurteilung eines Kriteriums ausgehend von der Beurteilung der zugeordneten Subkriterien nicht nachvollziehbar waren. Er empfahl der FFG, Abweichungen bei der Beurteilung eines Fronrunner-Kriteriums gegenüber den Subkriterien schriftlich zu begründen.

(2) Der RH hielt bezüglich der Anwendung des Bewertungsschemas der aws kritisch fest, dass die Projektbetreuer der aws bei der Bewertung der Förderprojekte wesentlich selbstständiger vorgehen konnten als jene der FFG. Der RH vermisste die Implementierung des Vier-Augen-Prinzips bereits in der Phase der Erstellung des Gutachtens (siehe hierzu die Empfehlung in TZ 17). Er empfahl der aws, die interne Qualitätssicherung bei der Erstellung der Gutachten zur Bewertung der Fronrunner-Förderanträge durch die Einschaltung eines zweiten Projektbetreuers zu ergänzen.

13.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT gebe es keine Entscheidungskompetenz und keinen Ermessensspielraum der Projektbetreuer.*

(2) *Laut Stellungnahme der FFG habe sie die Empfehlung des RH hinsichtlich einer schriftlichen Begründung der Abweichung der Bewertung von Haupt- und Subkriterien bereits umgesetzt. Den Gutachtern seien für diese Fälle Erläuterungspflichten auferlegt worden.*

(3) *Laut Stellungnahme der aws würden die Erläuterungen zum Bewertungsschema evaluiert und für die Folgejahre überarbeitet. Zwar würde jedes Projekt nur einem Projektbetreuer zur Bearbeitung zugeteilt, doch sei eine exklusive Bearbeitung des Antrags durch den Betreuer im Sinne eines Ermessensspielraums oder einer nicht ausreichenden Kontrolle durch zumindest eine weitere Person nicht möglich. Eine generelle Ausweitung auf ein System mit Zweitbegutachtern erachtete die aws im Hinblick auf die Vorgabe, dass die tatsächliche Entscheidung zur Vorlage an das BMVIT immer von einer zweiten Person kontrolliert und entsprechend freigegeben werden müsse, als nicht notwendig, zumal diese Person als Zweitbegutachter zu qualifizieren sei.*

Förderabwicklung

Die aws verwies außerdem auf ihr umfassendes und standardisiert dokumentiertes interne Kontrollsystem (IKS), gemäß dem umfangreiche Kontrollaktivitäten erfolgen würden. Die aws werde aber die bestehenden Qualitätssicherungsmaßnahmen noch einmal kritisch hinterfragen und gegebenenfalls schärfen.

- 13.4** Der RH entgegnete dem BMVIT und der aws neuerlich (siehe TZ 10), dass der Projektbetreuer aufgrund seiner alleinigen Anwesenheit an Ort und Stelle einen Informationsvorsprung gegenüber allen anderen am Prozess beteiligten Personen in der aws besaß. Der RH erachtete es daher im Sinne einer umfassenden Qualitätskontrolle für notwendig, das in der aws grundsätzlich angewendete Vier-Augen-Prinzip auch auf den Bereich der Projektbetreuer bzw. auf deren Tätigkeit vor Ort auszudehnen.

Anwendung der Förderrichtlinien

- 14.1** (1) Einer der beiden bereits erwähnten Förderwerber (siehe TZ 12) reichte im Mai 2013 ein Bündel von grob umrissenen Forschungsprojekten im ERP-Technologieprogramm der aws ein und stellte dazu zusätzlich einen Frontrunner-Förderantrag bei der aws. Laut Förderrichtlinie des BMVIT war allerdings nur die Förderung von Einzelprojekten zulässig.

Im Projektbündel war ein Forschungsprojekt mit dem Hinweis auf einen beabsichtigten Frontrunner-Förderantrag bei der FFG enthalten. Im Zuge der Bearbeitung des Antrags bei der aws wurde das bei der FFG mittlerweile beantragte und im September 2013 von dieser genehmigte Projekt zur Vermeidung einer Doppelförderung aus der Kostenaufstellung des Frontrunner-Förderantrags bei der aws ausgeschieden. Die aws sagte dem Unternehmen aufgrund des ausreichend hohen verbleibenden Projektvolumens von rd. 15,1 Mio. EUR eine Frontrunner-Förderung in der maximalen Förderhöhe von 1 Mio. EUR (Deckelung) zu.

(2) Für den erwähnten FFG-Antrag im Juni 2013 legte das Unternehmen nur für das erste Jahr eine detaillierte Projektplanung vor, während für die nachfolgenden zwei Jahre die im Ausschreibungsleitfaden der FFG geforderten detaillierten Planungen fehlten. Laut diesem war bei „mehrjährigen Vorhaben im ersten Förderansuchen eine Grobplanung des gesamten Vorhabens (Kosten- und Zeitplan) erforderlich, die eine Einschätzung der geplanten Arbeiten über den gesamten Projektzeitraum ermöglichte“. Die Projektkosten betragen rd. 3,01 Mio. EUR.

Die FFG akzeptierte trotz der fehlenden Detailplanungen für das zweite und dritte Projektjahr, dass das Unternehmen für die weitere Finanzierung dieses Projektes einen Frontrunner-Förderantrag für diesen Zeit-

raum der Projektlaufzeit stellte. Dabei erhöhte sich das Projektvolumen auf rd. 4,15 Mio. EUR. Die FFG sagte dem Förderwerber für das Gesamtprojekt insgesamt 1,04 Mio. EUR an Fördermitteln für drei Jahre zu. Dies entsprach einer optimalen Ausnutzung der Fördermöglichkeiten der FFG durch den Antragsteller.

(3) In Summe konnte der Förderwerber rd. 2 Mio. EUR Fronrunner-Fördermittel aufgrund der Aufteilung des Projektes auf die FFG und die aws lukrieren. Zusätzlich erhielt er einen zinsbegünstigten ERP-Technologiekredit in Höhe von 7,5 Mio. EUR mit einem Förderbarwert von 240.000 EUR.

(4) Im ersten Abstimmungsgespräch zwischen der FFG und der aws vom September 2013 (siehe TZ 12) wurde der oben beschriebene Fall aufgrund möglicher Überschneidungen bei der Förderung behandelt. Dabei vereinbarten die beiden Förderstellen, künftig Kurzzusammenfassungen zu den Projekten auf Referentenebene auszutauschen. Aus Anlass der örtlichen Gebarungüberprüfung durch den RH ersuchte die FFG das Unternehmen im Februar 2015 um Darstellung der Kostenabgrenzung zwischen dem vom FFG geförderten Teilprojekt und dem von der aws geförderten Projektbündel. Das Unternehmen gab an, dass jedes Projekt aus dem Projektbündel sowohl in der Buchhaltung, als auch in der Kostenrechnung einzeln erfasst und abgerechnet werde. Daraus ergab sich, dass in wirtschaftlicher bzw. technischer Hinsicht mehrere Projekte eines Antragstellers im Rahmen der Fronrunner-Förderaktion entgegen der Förderrichtlinien gleichzeitig gefördert wurden.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass in einem Fall von der aws mehrere Projekte (Projektbündel) entgegen der Förderrichtlinien der Fronrunner-Förderaktion gleichzeitig gefördert und auch vom BMVIT genehmigt wurden. Weiters kritisierte er, dass die FFG entgegen der Bestimmungen des Ausschreibungsleitfadens dieses Projekt förderte, obwohl dessen Gesamtkosten zum Einreichungszeitpunkt nicht abschätzbar waren.

Der RH empfahl dem BMVIT, im Rahmen seiner Genehmigungsbefugnisse sowie seiner Aufsichtsfunktion für die Einhaltung der Förderrichtlinien durch die aws und die FFG zu sorgen und nur die Förderung von Einzelprojekten bzw. vollständig geplanten Projekten zuzulassen.

Weiters empfahl der RH dem BMVIT, die beiden Förderstellen zu einem vertieften Austausch von Projektinformationen (Förderwerber, Projekttinhalt, Zuschusshöhe) zu verpflichten. Dabei sollten klare inhaltliche Abgrenzungen der Förderaktivitäten zwischen der FFG und der aws im Rahmen der Fronrunner-Förderaktion eingeführt werden.

Förderabwicklung

14.3 (1) Das BMVIT sagte zu, die Empfehlung des RH zur verstärkten Zusammenarbeit aufzugreifen und auch im Jahr 2016 weitere konkrete Verbesserungen in der Kommunikation zwischen den beiden Förderstellen und der Dokumentation der Förderfälle vorzusehen.

(2) Die aws hielt fest, sie habe nicht entgegen der Förderrichtlinien gehandelt. Der Projektbegriff sei in den Frontrunner-Richtlinien nicht näher definiert als in den ERP-Richtlinien. Aus den Richtlinien ergebe sich keine Bestimmung, dass ein Projekt nicht aus mehreren Teilen bestehen könne. Ein Projekt würde als ein zeitlich und inhaltlich zusammen hängendes Bündel von Maßnahmen zur Erreichung eines oder mehrerer gemeinsamer Ziele verstanden werden. Ob ein Unternehmen Teile des Vorhabens in seiner Kostenrechnung getrennt darstellen und abrechnen könne, sei für den Projektbegriff daher nicht erheblich.

14.4 Der RH hielt der aws entgegen, dass die kostenrechnungsmäßige Aufteilung des Projekts durch den Antragsteller sehr wohl auf eine Abgrenzung im Sinne mehrerer Projekte mit selbstständigen Inhalten schließen ließ. Die gleichzeitige Förderung dieser Projekte widersprach daher nach seiner Auffassung den Förderrichtlinien. Der RH hielt daher seine Kritik und seine Empfehlung aufrecht.

15.1 (1) Das BMVIT wies in seinem Frontrunner-Informationsblatt darauf hin, dass auch Unternehmen, die sich erst am Weg zum Frontrunner befanden, zur Zielgruppe der Frontrunner-Förderaktion zählen würden.

In der Praxis der Förderabwicklung zeigte sich jedoch, dass die Bewertungsschemata auf bereits etablierte Frontrunner-Unternehmen (i.d.R. Großunternehmen) zugeschnitten waren. Kleine und mittlere Unternehmen, die sich erst am Weg zum Frontrunner befanden, konnten das hohe Anforderungsprofil nicht erfüllen. Deutlich wurde dies im Fall eines Frontrunner-Förderantrags eines Kleinunternehmens an die FFG, wo das Unternehmen in seinem Marktbereich in Österreich Marktführer war und bereits erste Erfolge im benachbarten Ausland verzeichnete. Die Exportquote lag im Jahr 2011 bei 2,5 % und im Jahr 2012 bei 12 %. Mit dem Projekt sollten neue internationale Märkte erschlossen werden. Die FFG lehnte die Förderung aufgrund der noch nicht ausgebauten Internationalisierung ab; dies trotz der positiven Beurteilung des Innovationsgehalts und der Frontrunner-Strategie.

(2) Die folgende Tabellen zeigen die Verteilung der Fronrunner-Fördermittel in der FFG und der aws nach Unternehmensgröße (mittlere Unternehmen, Klein- und Großunternehmen)¹⁷:

Tabelle 8: Verteilung der Fronrunner-Fördermittel in der FFG nach Unternehmensgröße			
FFG		2013	2014
Kleinunternehmen			
	Anzahl	2	0
	zugesagte Förderung in EUR	573.300	0
Mittlere Unternehmen			
	Anzahl	5	2
	zugesagte Förderung in EUR	2.922.600	1.426.100
Großunternehmen			
	Anzahl	19	17
	zugesagte Förderung in EUR	13.988.900	15.549.600

Quelle: FFG

In der FFG kamen somit überwiegend Großunternehmen in den Genuss der Fronrunner-Förderung. In den Jahren 2013 und 2014 gingen 80 % bzw. 92 % der Fronrunner-Fördermittel an Großunternehmen. Demgegenüber erhielten Kleinunternehmen im Jahr 2014 keine Fronrunner-Förderung.

¹⁷ Gemäß der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (Amtsblatt L124 vom 20.5.2003) sind mittlere Unternehmen jene mit weniger als 250 Mitarbeiter und einem Umsatz unter 50 Mio. EUR oder einer Bilanzsumme unter 43 Mio. EUR. Kleine Unternehmen sind jene mit weniger als 50 Mitarbeiter und einem Umsatz oder Bilanzsumme unter 10 Mio. EUR. Kleinstunternehmen sind jene mit weniger als 10 Mitarbeiter und einem Umsatz bzw. Jahresbilanz unter 2 Mio. EUR. Große Unternehmen sind sämtliche Unternehmen, die nicht unter den Begriff der kleinen und mittleren Unternehmen fallen.

Förderabwicklung

Tabelle 9: Verteilung der Frontrunner-Fördermittel in der aws nach Unternehmensgröße			
aws		2013	2014
Kleinunternehmen			
	Anzahl	1	1
	zugesagte Förderung in EUR	360.000	110.000
Mittlere Unternehmen			
	Anzahl	1	2
	zugesagte Förderung in EUR	1.000.000	740.000
Großunternehmen			
	Anzahl	6	9
	zugesagte Förderung in EUR	3.597.750	4.075.000

Quelle: aws

Auch in der aws kamen hauptsächlich Großunternehmen in den Genuss der Frontrunner-Förderung. In den Jahren 2013 und 2014 gingen 73 % bzw. 83 % der Fördermittel an Großunternehmen.

15.2 Der RH kritisierte, dass in der Praxis kleine und mittlere Unternehmen kaum zum Zug kamen, weil insbesondere bei der bestehenden internationalen Marktposition das Anforderungsprofil zu hoch war. Dies stand im Widerspruch zu den Intentionen des BMVIT. Der RH empfahl dem BMVIT, die Förderrichtlinien dahingehend anzupassen, dass zukünftig auch kleine und mittlere Unternehmen („Unternehmen am Weg zum Frontrunner“) die Frontrunner-Förderaktion in Anspruch nehmen können.

15.3 (1) Laut Stellungnahme des BMVIT würde das Frontrunner-Programm auf bestimmte Projektkriterien von international tätigen, besonders innovativen Unternehmen fokussieren, stehe aber großen wie kleinen Unternehmen in gleicher Weise offen. Der KMU-Anteil könne deshalb je nach den Anträgen schwanken; 2015 habe er rd. 40 % betragen.

(2) Laut Stellungnahme der aws habe sich im Jahr 2015 die Verteilung zwischen KMU und großen Unternehmen anders als in den beiden ersten Jahren dargestellt. Per Ende November 2015 seien sieben Projekte genehmigt worden. Davon seien vier von KMU durchgeführt worden. Vom Fördervolumen 2015 seien rd. 40 % auf KMU entfallen.

15.4 Der nahm positiv zur Kenntnis, dass im Unterschied zu den Jahren 2013 und 2014 nunmehr ein größerer Teil des Fördervolumens auf KMU entfiel.

Portfoliogespräche

16.1 (1) Die FFG führte mit ausgewählten forschungsintensiven Unternehmen jährliche sogenannte Portfoliogespräche zum Nachweis des Anreizeffekts der Förderung.¹⁸ Ein Abgleich der Liste der sogenannten Portfoliokunden mit der Liste der Fronrunner-geförderten Unternehmen zeigte, dass Portfoliokunden durchschnittlich eine doppelt so hohe Fronrunner-Förderung lukrieren konnten wie Nicht-Portfoliokunden; das waren durchschnittlich rd. 1,18 Mio. EUR im Vergleich zu durchschnittlich rd. 600.000 EUR. Die Bedeutung der Portfoliogespräche zeigte sich u.a. daran, dass in einem Einzelfall bei einem Portfoliokunden die Nichterwähnung eines Projekts im Portfoliogespräch zu einer Ablehnung des Förderansuchens führte.

Aufgrund der Änderung der beihilfenrechtlichen Bestimmungen der EU¹⁹ war ab dem Jahr 2015 eine Bewertung des Anreizeffekts in der Form von Portfoliogesprächen nicht mehr zulässig. Ziel der FFG war es aber, im Rahmen sogenannter jährlicher FFG-Gespräche²⁰ weiter einen umfassenden Überblick über das jahresaktuelle Forschungsportfolio und die F&E-Strategie von forschungsintensiven Antragstellern zu erhalten sowie einen Ausblick auf aktuelle und zukünftige Entwicklungen des Förderangebots zu geben. Eine wissenschaftliche Begründung für diese Vorgangsweise, um die Additionalität des Fördergeschehens zu sichern, lag nicht vor.

(2) Die aws führte keine Gespräche mit häufigen Förderkunden. Es traten jedoch im Zuge der Förderfallprüfung einige Fälle zutage, wo die Unternehmen zu ERP-Krediten, die bereits beantragt waren, nachträglich teils auf Anraten des Projektbetreuers Fronrunner-Förderanträge stellten. Abwicklungstechnisch gelang dies über die Vorverlegung des sogenannten Anerkennungsstichtags. Der Anerkennungsstichtag war jenes Datum, ab welchem bei dem Projekt Kosten geltend gemacht werden konnten. Dieses Datum wich häufig ab vom Datum des Antragsingangs; z.B. wenn bereits früher ein Antrag oder eine fristwahrende Einreichung bei der aws oder einer anderen Förderstelle zum gleichen Projekt gestellt wurde. Die internen Bestimmungen der aws sahen zur Festlegung des Anerkennungsstichtags entweder das Datum des Antragsingangs oder eine Projektinformation an die aws vor, die alle Merkmale eines fristwahrenden Antrags enthielt und erkennen ließ, dass ein konkretes Produkt beantragt wurde. Diese Merkmale waren aber nicht weiter konkretisiert. Weiters war für die Festlegung des Aner-

¹⁸ Dieser Nachweis war notwendig aufgrund der EU-rechtlichen Vorgaben. Die Vorgehensweise der FFG war explizit von der EU-Kommission genehmigt worden.

¹⁹ Einzelnotifizierungen von Förderungsrichtlinien nicht mehr möglich. Anstelle dessen sind die Bestimmungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014, anzuwenden.

²⁰ FFG internes Projekt ENRICO – ENRIch CustOmer relationship

Förderabwicklung

kennungsstichtags eine fristwahrende Einreichung eines Förderantrags bei einer anderen Förderstelle zum gleichen Projekt oder ein früherer Antrag zum gleichen Projekt (z.B. ERP-Kredit) bei der aws vorgesehen.

- 16.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die beiden Förderstellen auch während bestehender Förderbeziehungen Frontrunner-Förderungen nachträglich bewarben bzw. in Aussicht stellten. Nach Ansicht des RH führte dies zwischen den Antragstellern zu Verzerrungen im Wettbewerb um Förderungen sowie zu einer zusätzlichen Förderbarriere für andere Unternehmen aufgrund der limitierten jährlichen Fördermittel. Bei der FFG hatten Antragsteller mit bestehendem Kontakt zur Förderstelle Vorteile gegenüber Nicht-Portfoliokunden und konnten durchschnittlich doppelt so hohe Förderungen lukrieren. Bei der aws erfolgte die Festlegung des Anerkennungsstichtags häufig zum Vorteil der Förderwerber. Die Festlegung des Anerkennungsstichtags der aws war nach Ansicht des RH aufgrund der weitgesteckten internen Regelungen, die auch antragsähnliche Projektinformationen zur Wahrung des Anerkennungsstichtags erlaubten, nicht ausreichend präzise geregelt und konnte zur Bevorzugung von einzelnen Förderwerbern führen.

Der RH empfahl der FFG, sämtliche Antragsteller unabhängig von bereits bestehenden Förderbeziehungen gleich zu behandeln und das Verfahren zur Sicherung der Additionalität (Portfoliogespräch, ab 2015 FFG-Gespräch) kritisch zu hinterfragen, weil dadurch zusätzliche Förderbarrieren für Erstförderwerber aufgebaut wurden.

Der RH empfahl der aws, den Anerkennungsstichtag nach eindeutigen Kriterien transparent festzulegen und die Möglichkeit einer fristwahrenden Projektinformation abzuschaffen.

- 16.3** *(1) Laut Stellungnahme der FFG sei das Portfoliogespräch zum Nachweis des Anreizeffekts der Förderung 2015 obsolet geworden, da es beihilfenrechtlich nicht mehr notwendig sei. Die neu entwickelten FFG-Gespräche würden ein Beratungsinstrument für Organisationen mit sehr breitem Forschungsportfolio darstellen. Die FFG werde die Auswahl von Organisationen für FFG-Gespräche nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien vornehmen und – damit es zu keinen Förderbarrieren kommt – spezielle Services und Förderformate für Erstförderwerber anbieten.*

Eine Analyse der Zahlen der Frontrunner-Förderaktion zeige, dass die Erfolgsquote von Organisationen mit Portfoliogespräch nicht höher gewesen sei als jene von Organisationen, welche kein Portfoliogespräch mit der FFG führten. Die vom RH erwähnte unterschiedliche durch-

schnittliche Höhe der Förderung pro Projekt ergebe sich aus der größeren Anzahl von kleineren Projekten in der Gruppe der Organisationen ohne Portfoliogespräch.

(2) Laut Stellungnahme der aws sei die Festlegung des Anerkennungsstichtags eindeutig geregelt. Für die Festlegung des Anerkennungsstichtags gäbe es einen von sämtlichen Mitarbeitern zu befolgenden Standardprozess in der aws, der im internen Prozess- und Programmhandbuch auch entsprechend dokumentiert sei. Demnach werde das Datum des Antragseingangs als Anerkennungsstichtag für die Kosten herangezogen. Wenn für das gleiche Vorhaben bei einer Landesförderstelle oder bei der aws bereits ein Projektantrag früher eingelangt sei, werde dieses frühere Datum als Anerkennungsstichtag herangezogen, sofern die formalen Erfordernisse gemäß Beihilfenrecht erfüllt wären. Mit den Förderstellen der Länder gebe es diesbezügliche Vereinbarungen für eine wechselseitige Anerkennung des Eingangsdatums von Förderungsansuchen. Wenn das Vorhaben mit seiner Umsetzung erst später als die Antragsstellung beginnen würde, könne dieses spätere Datum als Anerkennungsstichtag festgesetzt werden.

16.4 (1) Der RH sah auch die FFG-Gespräche als Nachfolger der Portfoliogespräche unter dem Aspekt der Wahrung der Wettbewerbsneutralität von Fördermaßnahmen problematisch. Er verwies neuerlich darauf, dass Unternehmen, welche keine FFG-Gespräche führten, in Summe weniger Fördermittel erhielten als die andere Gruppe.

(2) Der RH verwies gegenüber der aws erneut auf die Möglichkeit, den Anerkennungsstichtag mit dem Datum einer Projektinformation festzulegen. Er wiederholte seine Kritik, dass die dabei einzuhaltenden Kriterien nicht ausreichend präzise definiert waren. Der RH empfahl daher neuerlich die Abschaffung dieser Variante für die Festlegung des Anerkennungsstichtags.

Abwicklungskosten

17.1 Beide Förderstellen wickelten die Fronrunner-Förderaktion innerhalb bestehender organisatorischer und personeller Strukturen ab. Die Kosten der Abwicklung sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Förderabwicklung

Tabelle 10: Abwicklungskosten der Fronrunner-Förderaktion der FFG und der aws				
	Vorarbeiten (Jahre 2012/ 2013)	2013	2014	Summe 2012 bis 2014
in EUR				
Personalkosten				
FFG	38.819	251.951	134.784	425.554
aws	0	18.603	34.428	53.032
Sachkosten				
FFG	69.808	0	0	69.808
aws	0	1.343	3.284	4.627

Quellen: Kostenrechnung der FFG und der aws; eigene Darstellung

Im Ausführungsvertrag der Fronrunner-Förderaktion der FFG waren maximal 3 % an Abwicklungskosten bezogen auf die Fördersumme vereinbart. Im Abwicklungsvertrag der aws waren maximal 50.000 EUR an Abwicklungskosten pro Jahr vorgesehen.

Die Abwicklungskosten der FFG und der aws lagen im Jahr 2013 bei 271.900 EUR und im Jahr 2014 bei 172.500 EUR. Dies entsprach im Jahr 2013 1,2 % und im Jahr 2014 0,8 % der jährlich zugesagten Fördermittel. Die deutliche Abnahme der Personalkosten der FFG von 2013 auf 2014 ergab sich aufgrund geringerer Antragszahlen. Der verhältnismäßig geringe Abwicklungsaufwand in der aws ergab sich aus der administrativen Koppelung der Fronrunner-Förderaktion mit dem ERP-Kredit Antrag (siehe TZ 10).

Die ausgewiesenen Sachkosten der FFG im Jahr 2013 waren zur Gänze werbebezogene Ausgaben im Zuge der Vorarbeiten für die Fronrunner-Förderaktion. Der Großteil dieser Ausgaben stand im Zusammenhang mit der Beklebung der sogenannten „Fronrunner-Lok“, nämlich rd. 58.000 EUR. Die Werbeausgaben wurden aus dem administrativen Abwicklungsbudget des Ausführungsvertrags 2013 bestritten. Die FFG gab den personenbezogenen Zeitaufwand für koordinierende Tätigkeiten mit 60 Personenstunden im Jahr 2013 an. Im Jahr 2014 fielen keine Werbeausgaben betreffend der Fronrunner-Förderaktion an. Weitere öffentlichkeitswirksame Ausgaben für die Fronrunner-Förderaktion plante die FFG nicht mehr.

- 17.2** Der RH hielt den relativ geringen Abwicklungsaufwand in der FFG und der aws aufgrund der Abwicklung innerhalb bestehender organisatorischer und personeller Strukturen der Fronrunner-Förderaktion positiv fest. Dieser blieb dadurch auch sowohl bei der FFG als auch

bei der aws deutlich unter den vertraglich vereinbarten Höchstgrenzen.

Datenbank in der aws **18.1** Die vom RH angeforderte Liste der Fronrunner-Projektdateien der aws enthielt zahlreiche Unstimmigkeiten in der Chronologie der Entscheidungsschritte. Diese ergaben sich lt. Auskunft der aws aus Überschreibungen von z.B. Entscheidungsdaten aufgrund interner Erfordernisse und Anfangsschwächen im Einsatz der Datenbank, die im Dezember 2010 implementiert worden war. Weiters wurden Bearbeitungsschritte von Führungskräften teils nachträglich von Assistenzkräften eingetragen.

Die aws übermittelte dem RH im Zuge der Gebarungüberprüfung auch eine weitere, überarbeitete und fehlerfreie Liste der Fronrunner-Projektdateien.

18.2 Der RH hielt positiv fest, dass die aws aus Anlass der örtlichen Gebarungüberprüfung die vorgefundenen Unstimmigkeiten in der Liste der Fronrunner-Projektdateien aufklärte und bereinigte. Er empfahl der aws, die Datenbank auch um Mehrfacherfassungen von Fronrunner-Förderfällen zu bereinigen. Vorläufige Versionen z.B. des Gutachtens sollten als solche gekennzeichnet sein, so dass in der Datenbank ein einziges, eindeutiges Entscheidungsdatum je Prozessschritt aufscheint.

18.3 *Die aws teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung bereits im Zuge der vollständigen Umstellung auf eine elektronische Abwicklung im Sommer 2015 umgesetzt habe.*

Schlussempfehlungen

19 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMVIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FFG und aws

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

FFG

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

aws

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

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

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

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

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

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



**BMVIT****ANHANG**
Entscheidungsträger**Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dipl.-Ing. Peter MITTERBAUER
(4. September 2004 bis 12. Juli 2012)

Mag. Gertrude TUMPEL-GUGERELL
(seit 12. Juli 2012)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dipl.-Ing. Johann MARIHART
(seit 19. September 2007)

Geschäftsführer

Dr. Henrietta EGERTH
(seit 4. September 2004)

Dr. Klaus PSEINER
(seit 4. September 2004)

ANHANG
Entscheidungsträger

Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Aufsichtsrat

Vorsitzender Dr. Stephan KOREN
(5. Dezember 2008 bis 7. Juni 2012)

Vorstandsdirektor Dr. Thomas UHER
(seit 7. Juni 2012)

Stellvertreter des Vorsitzenden Dr. Daniela STRASSL
(5. Dezember 2008 bis 7. Juni 2012)

Dr. Elisabeth HAGEN
(seit 7. Juni 2012)

Geschäftsführer

Mag. Johann MOSER
(1. Oktober 2007 bis 1. Oktober 2012)

Dipl.-Ing. Bernhard SAGMEISTER
(seit 15. Juli 2009)

Mag. Edeltraud STIFTINGER
(seit 1. Oktober 2012)



Wien, im Juni 2016

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2016/1 Bericht des Rechnungshofes
- Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen
 - Energie-Control Austria
 - Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen; Follow-up-Überprüfung
 - Zusammenarbeit Bundessozialamt und Sozialabteilung Land Steiermark; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Stadterweiterungsfonds; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/2 Bericht des Rechnungshofes
- Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik
 - Löschung von Abgabenrückständen
 - KELAG Wärme GmbH
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung
 - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/3 Bericht des Rechnungshofes
- Instrumente zur finanziellen Steuerung der Krankenversicherung
 - Ausgewählte Steuerbereiche in der Krankenversicherung
 - Europäischer Globalisierungsfonds – Projekt für Transportarbeiter NÖ/OÖ
 - Münze Österreich Aktiengesellschaft; Follow-up-Überprüfung
 - via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH; Follow-up-Überprüfung
 - Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/4 Bericht des Rechnungshofes
- Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich
 - Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark
 - EFRE-Einzelentscheidungen
 - Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum
 - Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige; Follow-up-Überprüfung
 - Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals



- Reihe Bund 2016/5 Bericht des Rechnungshofes
- Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien
 - Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)
 - Schüler mit Migrationshintergrund – Antworten des Schulsystems; Follow-up-Überprüfung
 - Modellversuche Neue Mittelschule; Follow-up-Überprüfung
 - Villacher Alpenstrassen Fremdenverkehrsgesellschaft m.b.H.
 - Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung
 - Internes Kontrollsystem im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg
 - Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH
- Reihe Bund 2016/6 Bericht des Rechnungshofes
- Burgtheater GmbH



