

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2011/5

Grundlagen der Fiskalpolitik

Konsularwesen (insbesondere
Visa-Angelegenheiten)

Dienstplangestaltung für
den ärztlichen Dienst in
Unfallkrankenhäusern
und in notfallchirurgischen
Einrichtungen

Effektivität der behördlichen
Ermittlungsmaßnahmen

Erweiterung der Infrastruktur
am Militärflugplatz Zeltweg

Aktionsplan
Erneuerbare Energie

Rechnungshof
GZ 860.117/002-1B1/11

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Mai 2011



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



Bericht des Rechnungshofes

Grundlagen der Fiskalpolitik

Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)

**Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in
Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen
Einrichtungen**

Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen

Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg

Aktionsplan Erneuerbare Energie

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichts geltenden Zuständigkeitsverteilung und Bezeichnung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

BMF	<p>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen</p> <p>Grundlagen der Fiskalpolitik _____ 5</p>
BMeiA BMI	<p>Wirkungsbereich der Bundesministerien für europäische und internationale Angelegenheiten Inneres</p> <p>Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten) _____ 99</p>
BMG	<p>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit</p> <p>Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen Einrichtungen _____ 149</p>
BMI BMJ	<p>Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Justiz</p> <p>Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen _____ 203</p>
BMLVS	<p>Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport</p> <p>Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter _____ 275</p>
BMLFUW BMWfJ	<p>Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Wirtschaft, Familie und Jugend</p> <p>Aktionsplan Erneuerbare Energie _____ 361</p>



Bericht des Rechnungshofes

Grundlagen der Fiskalpolitik

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	9
Abbildungsverzeichnis _____	10
Abkürzungsverzeichnis _____	11

BMF**Wirkungsbereich des
Bundesministeriums für Finanzen****Grundlagen der Fiskalpolitik**

Kurzfassung	13
Prüfungsablauf und -gegenstand	25
Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung	25
Überblick	25
Verpflichtungen auf EU-Ebene	26
Das österreichische Stabilitätsprogramm	43
Verpflichtungen auf nationaler Ebene	54
Verpflichtungen auf Bundesebene	65
Verpflichtungen auf Landesebene	66
Verpflichtungen auf Gemeindeebene	68
Teil II: Langfristige Haushaltsplanung	69
Überblick	69
Fiskalische Nachhaltigkeit	69
Verpflichtungen zur nachhaltigen Haushaltsführung	70
Demografische Entwicklungen	71

Inhalt



	Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte	72
	Langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben	77
	Langfristige Entwicklung der Gesundheitsausgaben	82
	Langfristige Entwicklung der Altenpflegeausgaben	86
	Langfristige Entwicklung der Bildungsausgaben	89
	Langfristige Entwicklung der Ausgaben für Arbeitslosen- beihilfen	89
	Handlungsbedarf	89
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	91
ANHANG	Anhang	95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Teilsektoren des Sektors Staat _____	28
Tabelle 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Teilsektoren ____	31
Tabelle 3: Übersicht Datenquellen Sektor Staat im Jahr 2008 _____	34
Tabelle 4: Differenz zwischen Finanzschulden und Maastricht-Schulden (2009) _____	36
Tabelle 5: Entwicklung des öffentlichen Defizits im Zeitraum 2008 bis 2013 _____	43
Tabelle 6: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes im Zeitraum 2008 bis 2013 _____	44
Tabelle 7: Schätzung der Finanzsalden der Länder (ohne Wien) für 2009	46
Tabelle 8: Konsolidierungsbedarf für die Jahre 2010 bis 2013 _____	48
Tabelle 9: Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften _____	56
Tabelle 10: Vergleich der Prognosen im Stabilitätsprogramm mit dem Stabilitätspakt 2008 _____	57
Tabelle 11: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Länder (ohne Wien) _____	67
Tabelle 12: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Gemeinden (inkl. Wien) _____	68
Tabelle 13: Daten zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen _____	73
Tabelle 14: Rückführung der Verschuldungsquote auf 60 % des BIP ____	76
Tabelle 15: Gesundheitsausgaben pro Kopf nach Altersprofilen _____	85
Tabelle 16: WIFO Projektionen zu Pflegeausgaben _____	88
Tabelle 17: Ergebnisse Langfristprojektionen für die altersabhängigen Ausgaben _____	89
Tabelle 18: Projektionen altersabhängiger Ausgaben mit alternativen Annahmen _____	90

Abbildungen



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verpflichtungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung	__ 26
Abbildung 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits (Gesamtstaat)	____ 30
Abbildung 3: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes nach Teilssektoren	_____ 32
Abbildung 4: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung der Länder	_____ 61
Abbildung 5: Formular zur Datenerhebung bei Ländern bzw. Gemeinden	_____ 63
Abbildung 6: Veränderung des administrativen Defizits des Bundes	__ 66
Abbildung 7: Bundesmittel für die gesetzliche Pensionsversicherung	_ 81

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Europäisches Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
ASVG	Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), BGBl. Nr. 189/1955
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BRZ	Bundesrechenzentrum
bspw.	beispielsweise
B-KUVG	Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
dRGBL.	deutsches Reichsgesetzblatt
d.s.	das sind
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
f.	folgende (Seite)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	folgende (Seiten)
FN	Fußnote
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948

Abkürzungen



GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NVG	Notarversicherungsgesetz
Nachhaltigkeitsbericht	Sustainability Report 2009 (Europäische Kommission; 2009e)
ÖBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
S.	Seite
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997
WIFO	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut

WIRKUNGSBEREICH DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR FINANZEN

Grundlagen der Fiskalpolitik

Die mittelfristige Haushaltsplanung von Bund, Ländern und Gemeinden ist nicht ausreichend koordiniert. Die einzelnen Planungsinstrumente weichen hinsichtlich Informationsgehalt, Zeitraum und Zielsetzung voneinander ab. Dadurch wird der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Koordination der Haushaltsführung nicht entsprochen.

Aufgrund der zunehmenden Alterung der österreichischen Bevölkerung entstehen zusätzliche finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Allein um diese zusätzlichen Ausgaben langfristig abdecken zu können, hätte Österreich nach den Berechnungen der Europäischen Kommission für 2009 eine Nachhaltigkeitslücke von 4,7 % des BIP (rd. 13 Mrd. EUR) zu schließen gehabt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsprüfung waren

- die Bewertung der Validität und Aussagekraft der für die mittelfristige Haushaltsplanung verwendeten Daten und Planungsinstrumente sowie
- das Aufzeigen zukünftiger fiskalpolitischer Herausforderungen aufgrund langfristiger gesellschaftlicher Entwicklungen. (TZ 1)

Mittelfristige Haushaltsplanung

Aussagekraft der Maastricht-Kriterien

Die Maastricht-Kriterien lassen nur bedingte Aussagen über den tatsächlichen Zustand der öffentlichen Haushalte im Sinne eines „true and fair view“ zu. Das Kriterium öffentlicher Schuldenstand als alleinige Kennzahl für die (aus ökonomischer) Sicht tatsächliche Verschuldung öffentlicher Haushalte ist unzureichend. Beispielsweise

Kurzfassung

werden Verbindlichkeiten von Quasi-Kapitalgesellschaften¹ und von ausgegliederten Einheiten und Fonds – sofern sie nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden – nicht berücksichtigt. (TZ 40)

Die Differenz zwischen den (in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen) Finanzschulden und dem öffentlichen Schuldenstand war insbesondere in den Teilsektoren Länder und Gemeinden beträchtlich. Beispielsweise waren auf Gemeindeebene im Jahr 2009 die Finanzschulden um rd. 117 % höher als der öffentliche Schuldenstand (Maastricht). Im Teilsektor Länder war hingegen der öffentliche Schuldenstand im Jahr 2009 um 6,9 Mrd. EUR höher als die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzschulden, weil zahlreiche ausgegliederte Einheiten dem Sektor Staat hinzugerechnet wurden. (TZ 17)

Der öffentliche Schuldenstand besitzt auch keinen Aussagewert über bestehende Haftungen oder Garantien der Gebietskörperschaften, da diese – außer in Ausnahmefällen – nicht einbezogen werden. (TZ 40)

Auch die Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden bilden den tatsächlichen Stand an Verbindlichkeiten derzeit nur unvollständig ab. (TZ 40)

Bei einem jährlichen öffentlichen Defizit von maximal 3 % des BIP kann nicht davon ausgegangen werden, dass ohne weitere Maßnahmen langfristig die Finanzierung steigender Ausgaben in Bereichen wie Altersvorsorge, Gesundheit oder Umwelt sichergestellt ist. Der RH erachtet es daher als notwendig, die langfristige Entwicklung öffentlicher Haushalte bereits bei der mittelfristigen Haushaltsplanung mit zu berücksichtigen. (TZ 40)

Darüber hinaus kann die Verwendung eines fixen 3 %-Indikators für das öffentliche Defizit nicht garantieren, dass im Laufe eines Konjunkturzyklus die nötige Haushaltsdisziplin gewährleistet ist. In Jahren mit hohem Wirtschaftswachstum wird die Obergrenze von maximal 3 % des BIP normalerweise leicht erreicht. Es werden

¹ Quasi-Kapitalgesellschaften verfügen über eine vollständige Rechnungsführung, haben jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihr wirtschaftliches und finanzielles Verhalten unterscheidet sich von dem ihrer Eigentümer und ist vergleichbar mit dem von Kapitalgesellschaften. Deshalb wird davon ausgegangen, dass sie Entscheidungsfreiheit besitzen. Sie werden als getrennte institutionelle Einheiten angesehen. In den Rechnungsabschlüssen von Gebietskörperschaften finden sich als typische Vertreter dieser Kategorie Betriebe der Wasser- und Abwasserversorgung, Müllbeseitigung, Betriebe für die Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden oder bspw. das Amt der Münze Österreich.

aber möglicherweise nicht genug Reserven gebildet, um Jahre mit geringem Wirtschaftswachstum auszugleichen und über den gesamten Konjunkturzyklus (oder mehrere Konjunkturzyklen) hinweg die Erreichung von fiskalpolitischen Zielen sicherzustellen. (TZ 40)

Österreichisches Stabilitätsprogramm

Der öffentliche Schuldenstand betrug im Jahr 2010 205,21 Mrd. EUR, das waren 72,3 % des BIP. Er erhöhte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 um 47,8 Mrd. EUR oder rd. 30 %. Rund 87,3 % der Staatsschuld entfielen auf den Teilssektor Bund. Der Anteil des Teilssektors Länder betrug 7,8 %, rd. 3,9 % entfielen auf die Gemeinden. (TZ 11)

Das öffentliche Defizit des Gesamtstaates verringerte sich von 1,7 % des BIP im Jahr 2005 auf 0,9 % in den Jahren 2007 und 2008 und stieg im Jahr 2009 auf 4,1 %. Es überschritt damit die im Maastricht-Vertrag festgelegte 3 %-Obergrenze, was die Einleitung eines „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (VÜD) gemäß Artikel 126 Abs. 3 ff. AEUV zur Folge hatte. Im Jahr 2010 betrug das öffentliche Defizit 4,6 % des BIP. (TZ 10)

Im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ der EU werden Empfehlungen ausgesprochen. Demgemäß hat Österreich spätestens 2011 mit einem Konsolidierungsprozess zu beginnen, damit das Defizit bis 2013 wieder unter dem Referenzwert von 3 % des BIP liegt. Die Nichtbefolgung dieser Empfehlungen kann Sanktionen gegen Österreich zur Folge haben. (TZ 26)

Österreich hat der Europäischen Kommission und dem Rat jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen. Das Stabilitätsprogramm 2009 – 2013 nahm die Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ zur Kenntnis und sah eine Absenkung des gesamtstaatlichen Defizits auf 2,7 % des BIP im Jahr 2013 vor. Die Schuldenquote wird sich laut Stabilitätsprogramm auf 74,3 % im Jahr 2013 erhöhen und damit weiterhin die 60 %-Grenze überschreiten. (TZ 27 bis 29)

Für die Prognose der Maastricht-Defizite der Länder und Gemeinden standen dem BMF bei der Erstellung des Stabilitätsprogramms wenig aussagekräftige Daten zur Verfügung. Das BMF versuchte, den Prognosefehler durch kurzfristige Rücksprachen mit den Ämtern der Landesregierungen bzw. durch Datenimputation (Vervollständigung von Daten) gering zu halten. Es kam jedoch zu beträchtlichen Abweichungen. Die Differenz zwischen dem im Stabilitätspro-

Kurzfassung

gramm prognostizierten und dem tatsächlichen Defizit der Länder betrug im Jahr 2009 rd. 960 Mill. EUR. Die Prognose der Maastricht-Defizite der Gemeinden wurde auf der Grundlage von subjektiven Schätzungen erstellt, weil dem BMF hierfür keine validen Daten vorlagen. (TZ 33)

Die in den Stabilitätsprogrammen festgelegten mittelfristigen Haushaltsziele wurden in den Jahren 2005 bis 2009 nicht erreicht. Es zeigte sich, dass das mittelfristige Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts in einem Konjunkturzyklus nur dann erreichbar sein kann, wenn in Jahren des konjunkturellen Aufschwungs Überschüsse erzielt werden, die die Haushaltsdefizite in einer konjunkturellen Abschwungphase kompensieren. Die negativen strukturellen Budgetsalden in den Jahren 2007 und 2008 in Verbindung mit einem Anwachsen des öffentlichen Schuldenstandes zeigten jedoch, dass die Konsolidierungsziele (des Gesamtstaates) zu wenig konsequent verfolgt wurden. (TZ 40)

Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2005 bis 2008 legte als mittelfristiges Haushaltsziel einen ausgeglichenen Haushalt fest. Alleine die Festlegung eines solchen Ziels für den Gesamtstaat ist jedoch nicht ausreichend. Das Stabilitätsprogramm sollte außerdem konkrete (strukturelle) Maßnahmen benennen, die notwendig sind, um diese Ziele zu erreichen. Eine mittelfristige Haushaltsplanung sollte außerdem jene Überschüsse festlegen, die notwendig sind, um den öffentlichen Schuldenstand dauerhaft auf 60 % des BIP abzusenken und langfristig die steigenden Ausgaben in den Bereichen Altersvorsorge, Gesundheit oder Umwelt zu finanzieren. (TZ 40)

Österreichischer Stabilitätspakt

Laut Art. 13 Abs. 2 B-VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren. (TZ 41)

Die Umsetzung der Verpflichtungen des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes auf nationaler Ebene erfolgte mit einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG („Österreichischer Stabilitätspakt“). Er regelte die Verpflichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden zu einer verstärkten Stabilitätsorientierung ihrer Haushaltsführung. Dazu zählten insbesondere die jeweils zu erbringenden

„Stabilitätsbeiträge“. Der Bund verpflichtete sich im Stabilitätspakt 2008, seine Budgetpolitik so stabilitätsorientiert zu gestalten, dass das jährliche Defizit bestimmte Obergrenzen nicht übersteigt. Die Länder (einschließlich Wien) verpflichteten sich, mit einem Stabilitätsbeitrag in Form eines jährlichen Haushaltsüberschusses zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen, wobei dieser Überschuss nach Bundesländern aufgeschlüsselt angegeben wurde. Die Gemeinden (ohne Wien) verpflichteten sich, durch ein jeweils landesweise ausgeglichenes Haushaltsergebnis zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen. (TZ 42, 43)

Der Stabilitätspakt war im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm kein jährlich aktualisiertes Planungsinstrument und wurde im Zusammenhang mit dem für denselben Zeitraum geltenden Finanzausgleich verhandelt. Aufgrund des mehrjährigen Geltungszeitraums konnte er die konjunkturellen Entwicklungen der Jahre 2009 und 2010 nicht berücksichtigen und wurde de facto undurchführbar. (TZ 44)

Die Gebietskörperschaften vereinbarten im Stabilitätspakt einen Sanktionsmechanismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen. Dieser sah die Befassung eines Schlichtungsgremiums vor, falls die vereinbarten Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften nicht erbracht wurden. Dieser Sanktionsmechanismus war kein effektives Instrument zur Durchsetzung der Stabilitätsverpflichtungen, weil das Einstimmigkeitsprinzip Sanktionsbeschlüsse erschwerte. (TZ 45)

Für die Haushaltskoordinierung sah der Stabilitätspakt jeweils die Einrichtung eines Bundes-Koordinationskomitees sowie die Einrichtung von Länder-Koordinationskomitees und die wechselseitige Information mit dem Bund über Angelegenheiten der Haushaltsführung vor. Die Überwachung der Entwicklung der Haushalte, des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstandes erfolgte in Form von Berichten über die Einhaltung der im Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsziele, die im Bundes-Koordinationskomitee diskutiert wurden. Allfällige Maßnahmen, wenn sich ein Abweichen von den vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen abzeichnete, wurden laut Angaben des BMF vom Bundes-Koordinationskomitee nicht empfohlen. Die Information des Bundes-Koordinationskomitees über Sitzungen und Beschlüsse der Länder-Koordinationskomitees war ungenügend. Eine Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben lag nur von vier Ländern in unterschiedlichem Detaillierungsgrad vor. (TZ 49, 50)

Kurzfassung

Für die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung erstellten Länder und Gemeinden Berichte, die dem Bundes-Koordinationskomitee übermittelt wurden. Der Informationsgehalt dieser Berichte war im Hinblick auf die bestehenden Verpflichtungen zur Haushaltskoordinierung² gering und für die Erstellung des Österreichischen Stabilitätsprogramms wenig zweckmäßig. Die Berichte waren uneinheitlich und unvollständig. Sie enthielten nur in Ausnahmefällen Angaben, auf welcher Grundlage die Prognosen erstellt wurden. (TZ 52)

Das BMF konnte mit den Ländern und Gemeinden im Rahmen des Bundes-Koordinationskomitees keinen Konsens über Form und Umfang einer verbesserten Berichterstattung über die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung erzielen. (TZ 53)

Zur Unterstützung des Vollzugs der Bestimmungen des Stabilitätspaktes vereinbarten die Gebietskörperschaften ein Informationssystem mit Sanktionsmöglichkeiten. Bei schuldhafter Verletzung der Informationsverpflichtungen durch den Bund oder die Länder sah der Stabilitätspakt Pönalezahlungen vor. Weiters legte der Stabilitätspakt die Einrichtung eines Schlichtungsgremiums fest, das über das Vorliegen einer schuldhaften Verletzung zu entscheiden hatte. Eine Auswertung der Berichte der Statistik Austria ergab, dass in den Jahren 2008 und 2009 609 bzw. 560 Einrichtungen ihren Informationspflichten nicht rechtzeitig nachkamen. Vom Sanktionsmechanismus wurde bisher kein Gebrauch gemacht, das vereinbarte Schlichtungsgremium wurde nicht eingerichtet. Der Stabilitätspakt konnte damit auch im Bereich der Informationspflichten seine beabsichtigte Wirkung nicht entfalten und die vereinbarten Verpflichtungen wurden nicht umgesetzt. (TZ 54)

Mittelfristige Haushaltsplanungen

Gemäß Art. 51 B-VG in Verbindung mit § 12 Abs. 1 BHG hat die Bundesregierung dem Nationalrat jährlich bis 30. April den von ihr beschlossenen Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) zusammen mit einem Strategiebericht vorzulegen. Das BFRG hat für die vier folgenden Finanzjahre unter Beachtung der BHG-Ziele Obergrenzen für Ausgaben festzulegen. Weiters hat das BFRG die Grundzüge des Personalplanes zu enthalten. (TZ 55)

² Art. 13 Abs. 2 B-VG sowie im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Auf Ebene der Länder (ohne Wien) kamen unterschiedliche Instrumente der mittelfristigen Haushaltsplanung zur Anwendung. Im Burgenland und in Kärnten bestanden gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung, in Salzburg beschränkte das Landeshaushaltsgesetz die Höhe der Finanzschulden im Zeitraum von 2005 bis 2009 betragsmäßig. Alle anderen Bundesländer nahmen mittelfristige Haushaltsplanungen ohne gesetzliche Verpflichtungen vor. Der Planungszeitraum betrug zwischen vier und fünf Jahre. Die Planung erfolgte im Burgenland, in Kärnten und der Steiermark am Beginn der Legislaturperiode, in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg war sie rollierend (d.h. sie wurde jährlich bzw. alle zwei Jahre aktualisiert und um ein Jahr bzw. zwei weitere Jahre ergänzt). (TZ 56)

Die mittelfristigen Haushaltsplanungen der Länder waren unterschiedlich gegliedert. Die Gliederung erfolgte in Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg auf der Grundlage des Rechnungsquerschnitts (VRV), in Kärnten, in Oberösterreich, Salzburg und Tirol nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. Gebärungsgruppen. Im Burgenland und in Niederösterreich wurde die zukünftige Entwicklung einzelner Aufgabenbereiche (Straßen, Landwirtschaft, Klimaschutz, Verwaltung etc.) prognostiziert. Alle Bundesländer berechneten die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Maastricht, wobei die Darstellung in den jeweiligen Planungsdokumenten in der Steiermark und in Wien über eine verbale Beschreibung nicht hinausging. (TZ 57)

Auch auf Gemeindeebene waren die Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Die Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung (insbesondere hinsichtlich der Abweichung der Prognose- von den Rechnungsabschlussdaten) war jedoch je nach Bundesland und – innerhalb der Bundesländer – je nach Gemeinde unterschiedlich. (TZ 58, 59)

Statistische Datengrundlage

Die Statistik Austria kam den bestehenden Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Kommission betreffend Datenübermittlung im Zeitraum 2005 bis 2009 fristgerecht nach. Die von der Statistik Austria durchgeführten qualitätssichernden Maßnahmen trugen zu einem hohen Abdeckungs- und Detaillierungsgrad der statistischen Daten bei. (TZ 19 bis 23)

Kurzfassung

Von den im Jahr 2008 erfassten 1.433 Gemeindeverbänden³ machten nur 604 von der vorgesehenen elektronischen Datenschnittstelle Gebrauch, die übrigen verwendeten ein Erhebungsformular. Die dadurch notwendige manuelle Erfassung der Daten erhöhte den Arbeitsaufwand für die Statistik Austria um eine Personenwoche. (TZ 14)

Die Statistik Austria erstellte Berichte über Plausibilitätsfehler bei Gemeindedaten und übermittelte diese an die Gemeindeaufsichten der Länder. Diese Informationen versetzten die Ämter der Landesregierungen in die Lage, auf eine laufende Verbesserung der Ausgangsdaten hinzuwirken. (TZ 19)

Langfristige Haushaltsplanung

Demografische Entwicklung und Nachhaltigkeit

Die fiskalische Nachhaltigkeit zielt auf die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte ab. Die Abschätzung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte soll zeitgerecht einen bestehenden Handlungsbedarf aufzeigen und ein Bewusstsein für notwendige Reformmaßnahmen erzeugen. (TZ 60, 61)

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichteten sich bereits im Jahr 1997 in der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, eine tragfähige (= nachhaltige) Haushaltspolitik zu betreiben. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ist Teil der von der Europäischen Kommission und dem Rat durchgeführten multilateralen Überwachung der Fiskalpolitik. (TZ 62)

Die langfristige Betrachtung der öffentlichen Haushalte ist notwendig, weil die Bevölkerung altert und diese Entwicklung unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand, vor allem auf Pensionen, Gesundheit und Altenpflege hat. Dabei handelt es sich vor allem um Bereiche, bei denen bereits aktuell Reformbedarf besteht. Gemäß Bevölkerungsprognose der Statistik Austria werden im Jahr 2030 auf fünf Personen im erwerbsfähigen Alter rund vier Personen im „Versorgungsalter“ (Kinder und ältere Menschen) kommen. (TZ 64, 65)

Im Jahr 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Nachhaltigkeitsbericht, der auf den Ergebnissen der Berechnungen einer Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der

³ Von den erfassten Gemeindeverbänden war nur ein Teil, nämlich 742, dem Sektor Staat zuzuordnen.

Europäischen Union beruhte. Dieser Bericht konzentrierte sich vor allem auf die demografisch beeinflussten Ausgabenbereiche der öffentlichen Haushalte, wie Pensionen, Gesundheit, Altenpflege und Bildung. Auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte könnten sich auch andere Risiken, wie etwa Haftungen, der Klimawandel oder die Verknappung von Ressourcen nachteilig auswirken. Diese Aspekte fanden keine Berücksichtigung. (TZ 66)

Die Entwicklungsszenarien zeigten, dass aufgrund der Alterung der Bevölkerung deutliche finanzielle Lasten entstehen. Demnach werden die gesamten öffentlichen altersbezogenen Ausgaben, wie Pensionen, Gesundheit und Altenpflege, von 25,8 % (2008) des BIP auf 29,3 % des BIP (2050) steigen. (TZ 67)

Die Europäische Kommission stufte Österreich im Jahr 2009 – auf einer dreistufigen Skala – in die Gruppe der Mitgliedstaaten mit mittlerem Nachhaltigkeitsrisiko ein. Sie ermittelte für Österreich eine Nachhaltigkeitslücke (S 2) von 4,7 % des BIP. Daraus ergab sich allein für das Jahr 2009 ein Konsolidierungsbedarf von rd. 13 Mrd. EUR. (TZ 68, 69)

Im Nachhaltigkeitsbericht des Jahres 2006 hatte die Europäische Kommission eine Nachhaltigkeitslücke von nur 0,3 % des BIP für Österreich berechnet. Österreich zählte damals zu den Ländern mit niedrigem Nachhaltigkeitsrisiko. Der Nachhaltigkeitsbericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2006 beruhte auf einer besseren budgetären Ausgangssituation sowie dem Bestreben, bis 2010 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Auch die Entwicklung der altersbedingten Ausgaben war günstiger, weil die Pensionsreform 2003 (ohne Änderungen der Jahre danach) berücksichtigt werden konnte. (TZ 70)

Nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 ist der Bundesminister für Finanzen verpflichtet, in jedem dritten Finanzjahr eine langfristige Budgetprognose über 30 Jahre zu erstellen. Diese Verpflichtung gilt unmittelbar nur für den Bund, nicht aber für die Länder und Gemeinden. (TZ 63)

Datengrundlagen für Modelle auf europäischer Ebene

Für die Berechnungen der langfristigen Entwicklung der altersbezogenen Ausgaben standen dem Wirtschaftspolitischen Ausschuss der Europäischen Union und der Europäischen Kommission die erforder-

Kurzfassung

derlichen Daten nicht im vollen Umfang und in der erforderlichen Genauigkeit zur Verfügung:

Bei den Pensionen der gesetzlichen Sozialversicherung übermittelte das BMF der Europäischen Kommission nur den Leistungsaufwand. Der sonstige Aufwand – insbesondere die Aufwendungen für die Krankenversicherung der Pensionisten, für Rehabilitationsmaßnahmen und die Verwaltungsaufwendungen –, weiters die Ausgleichszulagen und die öffentlichen Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge (betriebliche und private Altersvorsorge) waren nicht enthalten. Die Datengrundlagen zu den Beamtenpensionen enthielten Unschärfen. (TZ 74, 75)

Bei den Gesundheitsausgaben waren vor allem die Daten für den ambulanten Bereich der Spitäler nicht in der von der Europäischen Kommission benötigten alters- und geschlechtsspezifischen Aufteilung vorhanden. (TZ 81 bis 85)

Bei den Altenpflegeausgaben stand nur für das Bundespflegegeld und die Landespflegegelder entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung. Für die von den Ländern finanzierten Sachleistungen (Pflegeheime) waren die Daten unvollständig und teilweise nicht vergleichbar. (TZ 86, 87)

Entwicklungsszenarien auf nationaler Ebene

Ein neues Pensionsmonitoring soll alle Gebietskörperschaften sowie den privaten und öffentlichen Bereich der Pensionsausgaben (ASVG und Beamte) umfassen. Dieser – im Vergleich zum derzeitigen Aufgabenfeld der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (Pensionssicherungskommission) – verbreiterte Zugang mit Experten im Bereich des Pensions- und Budgetwesens soll Gutachten über die Entwicklungen des Systems der Altersvorsorge über einen Beobachtungszeitraum von 15, 25 und 50 Jahren mit Analysen der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von pensionsrechtlichen Entscheidungen sowie der Nachhaltigkeit und der Qualität der Pensionspolitik erstellen. (TZ 76)

Gemäß § 108e Abs. 9 Z 3 ASVG hat die Pensionssicherungskommission alle drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung vorzulegen. Der Bericht hat auf Basis der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den gesetzlichen Pensionsaufwand darzustellen und im Falle eines Mehraufwands Vorschläge für die

Bedeckung⁴ darzulegen. Der aktuelle Bericht stammt vom September 2010. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger lag demnach bei rd. 30,76 Mrd. EUR. In Relation zum BIP ist dies ein Anteil von 11,2 %, der bis 2050 auf 14,8 % des BIP steigen wird. Der Nachhaltigkeitsbericht aus dem Jahr 2009 war zu einem Wert von 12,8 % des BIP für das Jahr 2050 gekommen. (TZ 77)

Der aktuelle Bericht der Pensionssicherungskommission beschäftigte sich auch mit den Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Der Bedarf an Bundesmitteln für die gesetzliche Pensionsversicherung wird sich langfristig verdoppeln. (TZ 78)

Eine im März 2008 veröffentlichte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung zeigte auch hohe Steigerungen bei den Altenpflegeausgaben, insbesondere bei den in die Zuständigkeit der Länder fallenden Sachleistungen, auf. (TZ 87)

⁴ Die Vorschläge müssen gemäß § 108e ASVG durch nachhaltige Reformmaßnahmen gleichmäßig auf die Parameter „Beitragssatz“, „Kontoprozentsatz“, „Anfallsalter“, „Pensionsanpassung“ und „Bundesbeitrag“ aufgeteilt werden.

Kenndaten zu Grundlagen der Fiskalpolitik

Rechtsgrundlagen	<p>Entscheidung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236 vom 2. August 1997, S. 1</p> <p>Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 310 vom 30. November 1996, S. 1</p> <p>Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.</p> <p>Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.</p>					
Entwicklung des öffentlichen Defizits lt. Österreichischem Stabilitätsprogramm¹						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ²					
Sektor Staat gesamt	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
<i>davon</i>						
<i>Bund</i>	- 0,6	- 3,0	- 4,1	- 3,7	- 3,2	- 2,7
<i>Länder (ohne Wien)</i>	0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0
<i>Gemeinden (mit Wien)</i>	0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0
<i>Sozialversicherungsträger</i>	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Langfristige Haushaltsplanung						
	2008	2020	2030	2040	2050	2060
	in % des BIP					
Gesamte altersbezogene Ausgaben	25,8	26,2	27,7	28,6	29,3	29,0
Pensionsausgaben gesamt	12,7	13,0	13,8	13,9	14,0	13,6
<i>davon</i>						
<i>gesetzliche Sozialversicherung</i>	9,2	9,9	11,0	12,0	12,6	12,3
<i>Beamte</i>	3,5	3,1	2,8	1,9	1,4	1,4
Gesundheitsausgaben	6,5	7,0	7,4	7,8	8,1	8,0
Alterspflegeausgaben	1,2	1,4	1,6	1,9	2,2	2,4
Bildungsausgaben	4,2	3,9	3,9	3,9	4,0	4,1
Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfen	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
¹ Negative Werte bedeuten ein Haushaltsdefizit, positive Werte einen Haushaltsüberschuss ² Rundungsdifferenzen Quelle: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013						

PRÜFUNGSABLAUF UND –GEGENSTAND

1 Der RH überprüfte von Mai bis September 2010 die Grundlagen der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung des Bundes unter Einbeziehung von Datengrundlagen der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger. Die Prüfung fand im BMF und bei der Statistik Austria statt. Im Zusammenhang mit der mittelfristigen Planung der Länder und Gemeinden führte der RH Gespräche in den Bundesländern. In der Bundeshauptstadt Wien hat der RH diese Thematik im Rahmen der Gebarungsüberprüfung „Haushaltsstruktur der Bundeshauptstadt Wien“ (Reihe Wien 2010/6) behandelt.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Bewertung der Validität und Aussagekraft der für die mittelfristige Haushaltsplanung verwendeten Daten und Planungsinstrumente der Gebietskörperschaften sowie
- das Aufzeigen zukünftiger fiskalpolitischer Herausforderungen aufgrund langfristiger gesellschaftlicher Entwicklungen.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und die Statistik Austria im März 2011 Stellung. Der RH erstattete keine Gegenäußerung.

TEIL I: MITTELFRISTIGE HAUSHALTSPLANUNG

Überblick

2 Unter mittelfristiger Haushaltsplanung wird eine mehrjährige Planung der Haushaltsführung unter Berücksichtigung der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung verstanden. Für die Gebietskörperschaften bestehen sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Abbildung 1: Verpflichtungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung
Planungsebene Gesetzliche Verpflichtungen und Planungsinstrumente

EU	Stabilitäts- und Wachstumspakt – Maastricht-Kriterien – Mittelfristige Haushaltsziele
Österreich	Österreichisches Stabilitätsprogramm Österreichischer Stabilitätspakt (15a-Vereinbarung ¹) – Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften – Haushaltskoordinierung – Mittelfristige Orientierung – Informationspflichten
Bund	Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) und Strategiebericht
Länder	Landesverfassungsgesetze Mittelfristige Finanzplanung bzw. Budgetprogramme
Gemeinden	Gemeindeordnungen, Gemeindehaushaltsordnungen, Stadtrecht Mittelfristige Finanzplanung

¹ Artikel 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930

Quelle: RH

Verpflichtungen auf EU-Ebene

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

3 Im Jahr 1997 legte der Europäische Rat in einer Entschließung die Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes⁵ fest, mit dem die Haushaltsdisziplin im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion sichergestellt werden sollte⁶. In dieser Entschließung verpflichteten

⁵ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236 vom 2. August 1997, S. 1

⁶ In der Erklärung Nr. 30 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, bekräftigte diese in Bezug auf Art. 126 AEUV, dass die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Union und der Mitgliedstaaten auf die beiden fundamentalen Ziele ausgerichtet sei, das Wachstumspotenzial zu steigern und eine solide Haushaltslage zu gewährleisten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei ein wichtiges Instrument für die Verwirklichung dieser Ziele. Die Konferenz bekannte sich erneut zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten.

sich die Mitgliedstaaten u.a., mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen öffentlichen Haushalt anzustreben⁷.

Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird anhand von zwei Kriterien gemessen⁸:

- Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 3 % nicht überschreiten und
- das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 60 % nicht überschreiten.

Maastricht-Kriterien

4 Die beiden Kriterien öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand („Maastricht-Kriterien“) basieren auf Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)⁹. Um die europaweite Vergleichbarkeit der Maastricht-Kriterien sicherzustellen, kommt ihrer einheitlichen Definition und standardisierten Ermittlung besondere Bedeutung zu.

Definition der Maastricht-Kriterien

5 Als öffentliches Defizit (öffentlicher Überschuss)¹⁰ wird der Finanzierungssaldo des „Sektors Staat“¹¹ einschließlich der Zinsströme aufgrund von Swapvereinbarungen¹² und Forward Rate Agreements¹³ bezeichnet. Öffentlich bedeutet die Zugehörigkeit zum „Sektor Staat“ unter Ausschluss von kommerziellen Transaktionen. Der Ausschluss

⁷ Die länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele können von der Anforderung eines nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Haushalts abweichen, da länderspezifische haushaltspolitische Spielräume berücksichtigt werden. Die mittelfristigen Haushaltsziele der Mitgliedstaaten liegen zwischen – 1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt (siehe Verordnung (EG) Nr. 1466/1997 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 209 vom 2. August 1997, S. 1).

⁸ Die betreffende Regelung des Art. 126 AEUV legt davon in engen Grenzen Ausnahmen fest, darüber hinaus bestehen Ausnahmen für das Vereinigte Königreich. Die genannten Referenzwerte (3 % und 60 %) wurden im Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt (siehe ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 279).

⁹ siehe FN 19

¹⁰ siehe Anhang V der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 310 vom 30. November 1996, S. 1

¹¹ Definition siehe TZ 7

¹² Swaps sind Verträge zwischen zwei Transaktionspartnern, in denen diese vereinbaren, Zahlungsströme, die sich auf Verbindlichkeiten gleichen Umfangs beziehen, während eines bestimmten Zeitraums auszutauschen (lt. Definition ESVG 4.47).

¹³ Forward Rate Agreements sind Verträge zwischen zwei Transaktionspartnern, in denen diese, um sich gegen Zinsrisiken zu schützen, einen Zinssatz vereinbaren, der zu einem bestimmten Erfüllungstag auf einen fiktiven Kapitalbetrag zu zahlen ist, der selbst nie ausgetauscht wird (lt. Definition ESVG 5.67e).

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

von kommerziellen Transaktionen bedeutet, dass der Sektor Staat nur diejenigen institutionellen Einheiten umfasst, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen erbringen (siehe TZ 8).

6 Der öffentliche Schuldenstand ist der Nominalwert aller am Jahresende ausstehenden Bruttoverbindlichkeiten des Sektors Staat, mit Ausnahme derjenigen Verbindlichkeiten, für die vom Sektor Staat entsprechende finanzielle Gegenwerte gehalten werden¹⁴. Der öffentliche Schuldenstand besteht aus folgenden Verbindlichkeiten des Sektors Staat: Bargeld und Einlagen, Wertpapiere (ohne Anteilsrechte und Finanzderivate) und Kredite gemäß den jeweiligen Definitionen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95)¹⁵.

Abgrenzung des Sektors Staat

7 Der „Sektor Staat“ wird definiert als die Summe der institutionellen Einheiten, die Nichtmarktproduzenten sind, die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen. Eine institutionelle Einheit definiert sich durch ihre Entscheidungsfreiheit und durch eine vollständige Rechnungsführung.

Der Sektor Staat wird lt. ESVG 95 in vier Teilsektoren untergliedert (siehe Tabelle 1), zu denen in Österreich im Wesentlichen folgende Rechtsträger zählen:

Tabelle 1: Teilsektoren des Sektors Staat	
Teilsektoren	Öffentliche Rechtsträger
Bund	Bund, Bundesfonds, Bundeskammern, Akademie der Wissenschaften, Österreichische Hochschülerschaft und ausgegliederte Bundeseinheiten (Nicht-Marktproduzenten ¹)
Länder	Länder (ohne Wien), Landesfonds, Landeskammern und ausgegliederte Landeseinheiten (Nicht-Marktproduzenten ¹)
Gemeinden	Gemeinden (mit Wien), Gemeindefonds, Gemeindeverbände und ausgegliederte Gemeindeeinheiten (Nicht-Marktproduzenten ¹)
Sozialversicherung	Sozialversicherungsträger, Pensionsfonds, Pensionsverbände

¹ zur Definition der Nicht-Marktproduzenten siehe Anhang 1

Quelle: Statistik Austria

¹⁴ siehe Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (kodifizierte Fassung), ABl. Nr. L 145 vom 10. Juni 2009, S. 1

¹⁵ siehe FN 17

Für die Berechnung der Maastricht-Kriterien werden nur jene Einheiten berücksichtigt, die dem Sektor Staat zugerechnet werden. Die Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften können jedoch auch Einheiten enthalten, die nicht dem Sektor Staat zuzurechnen sind (z.B. so genannte Quasi-Kapitalgesellschaften¹⁶). Andererseits müssen Einheiten, die nicht in den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften enthalten sind, ebenfalls darauf hin überprüft werden, ob sie dem Sektor Staat zuzurechnen sind (z.B. Fonds oder ausgegliederte Einheiten¹⁷).

- 8 Die Abgrenzung des Sektors Staat erfolgt auf der Grundlage der im Handbuch zum ESVG 95 angeführten Kriterien. Dem Sektor Staat zugerechnet werden demnach ausschließlich „institutionelle öffentliche Einheiten, die Nicht-Marktproduzenten sind“ (siehe dazu Anhang 1).

Die seit dem EU-Beitritt von den Gebietskörperschaften forcierten Ausgliederungen führten aus finanzstatistischer Sicht zu einem Wechsel von Einheiten aus dem Sektor Staat in andere Sektoren der VGR (zumeist in den Sektor „Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“). Die Verbindlichkeiten ausgegliederter Einheiten werden in diesen Fällen nicht mehr dem Sektor Staat zugerechnet. Das Maastricht-Kriterium öffentlicher Schuldenstand besitzt somit keine vollständige Aussagekraft über das Vermögen / die Verbindlichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden.

- 9 Vermögenstransfers zwischen dem Sektor Staat und ausgegliederten Einheiten (also z.B. Investitionszuschüsse oder Gewinnentnahmen) erhöhen bzw. verringern das öffentliche Defizit, sind also grundsätzlich „Maastricht-wirksam“. Die Gewährung von verzinslichen rückzahlbaren Darlehen an ausgegliederte Einheiten wird hingegen lt. ESVG als „finanzielle Transaktion“ eingestuft, die „Maastricht-neutral“ ist.

Die Entscheidung darüber, ob sich finanzielle Transfers auf das öffentliche Defizit auswirken, traf die Statistik Austria anhand der jeweils gültigen ESVG-Regelungen und EUROSTAT-Entscheidungen. In Einzelfällen erfolgten Konsultationen mit EUROSTAT, es kam dabei auch zu nachträglichen Korrekturen (bspw. für das Jahr 2004 im Zusammenhang mit einem Schuldennachlass des Bundes zu Gunsten der ÖBB).

¹⁶ siehe dazu FN 1

¹⁷ z.B. Bundesmuseen, Bundestheater, Universitäten, Landesimmobiliengesellschaften, Wiener Museen etc.

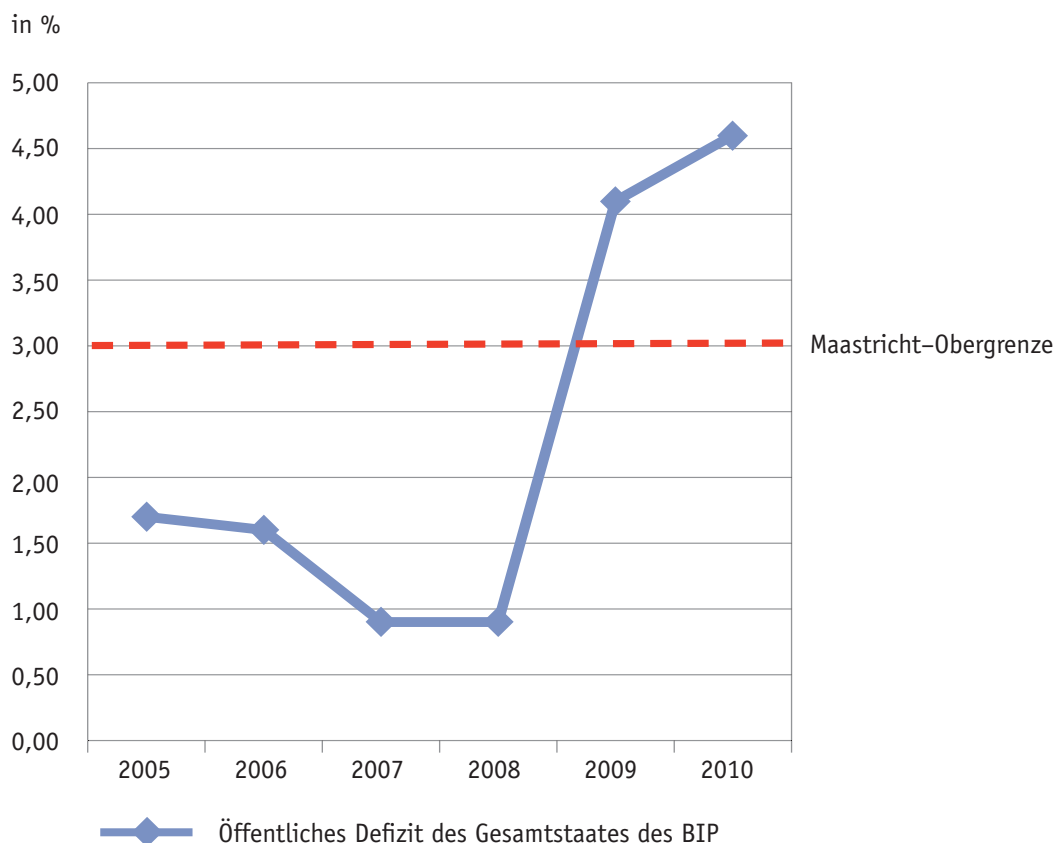
Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Aktuelle Entwicklung der Maastricht-Kriterien in Österreich

Öffentliches Defizit

10 Das öffentliche Defizit des Gesamtstaates verringerte sich von 1,7 % des BIP im Jahr 2005 auf 0,9 % in den Jahren 2007 und 2008 und stieg im Jahr 2009 auf 4,1 %. Es überschritt damit die im Maastricht-Vertrag festgelegte 3 %-Obergrenze, was die Einleitung eines „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ gemäß Art. 126 Abs. 3 ff. AEUV zur Folge hatte (siehe TZ 26). Im Jahr 2010 betrug das öffentliche Defizit 4,6 % des BIP.

Abbildung 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits (Gesamtstaat)



Während der Bund im Zeitraum 2005 bis 2010 Defizite zwischen 4,5 und 10,4 Mrd. EUR aufwies, erzielten die Länder in den Jahren 2005, 2007 und 2008, die Gemeinden von 2005 bis 2008 und die Sozialversicherungsträger in den Jahren 2008 bis 2010 Haushaltsüberschüsse.

Tabelle 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Teilsektoren						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Sektor Staat gesamt	- 4.162	- 4.006	- 2.372	- 2.635	- 11.296	- 13.169
<i>davon</i>						
<i>Bundesebene</i>	- 4.544	- 3.769	- 2.437	- 3.025	- 8.767	- 10.374
<i>Landesebene (ohne Wien)</i>	151	- 529	78	129	- 1.946	- 1.936
<i>Gemeindeebene (einschl. Wien)</i>	291	295	242	115	- 785	- 1.360
<i>Sozialversicherungsträger</i>	- 60	- 3	- 254	147	202	500

¹ Rundungsdifferenzen

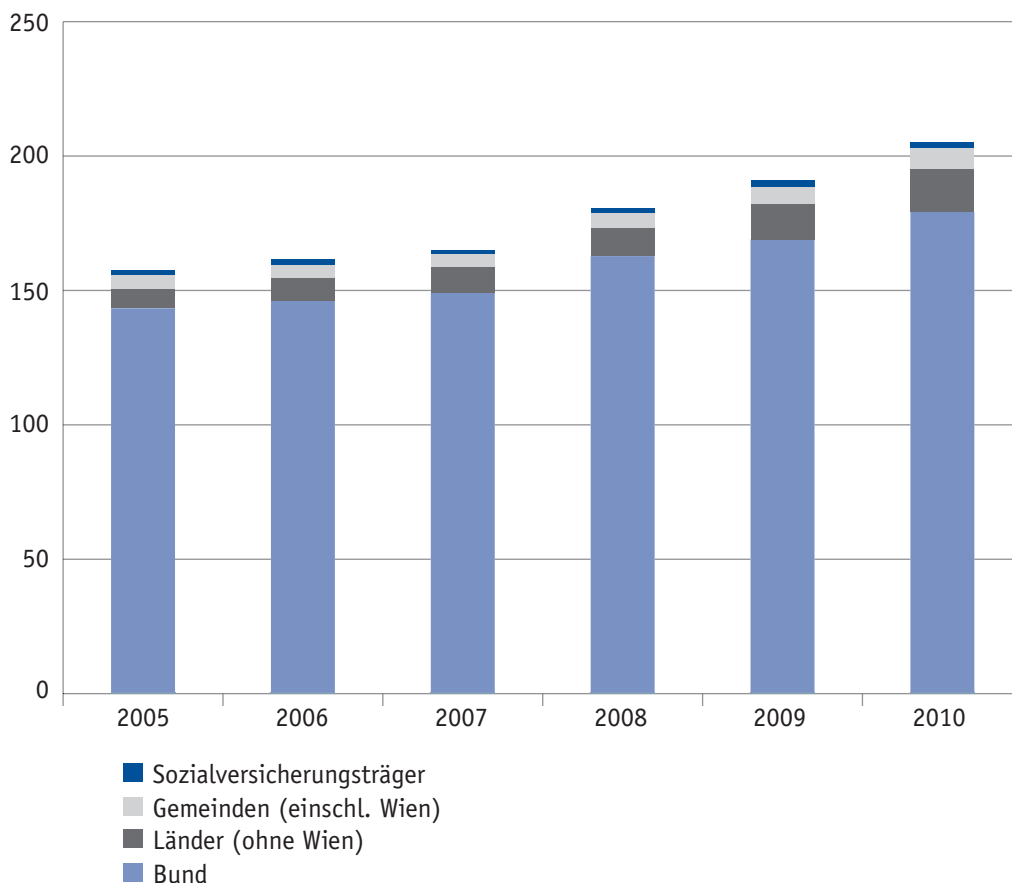
Quelle: Statistik Austria, Stand: März 2011

Höhe des öffentlichen Schuldenstandes

- 11** Der öffentliche Schuldenstand betrug im Jahr 2010 205,2 Mrd. EUR, das waren 72,3 % des BIP (siehe Abbildung 3). Er erhöhte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 um 47,8 Mrd. EUR oder rd. 30 %. Rund 87,3 % der Staatsschuld entfielen auf den Teilsektor Bund. Der Anteil des Teilsektors Länder betrug 7,8 %, rd. 3,9 % entfielen auf die Gemeinden.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Abbildung 3: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes nach Teilsektoren
in Mrd. EUR



Quelle: Statistik Austria, Stand: März 2011

Ermittlung der Maastricht-Kriterien

12 Das öffentliche Defizit und der öffentliche Schuldenstand basieren auf Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)¹⁸. Diese werden von der Statistik Austria seit dem Jahr 1999 nach den Kon-

¹⁸ Die VGR bestehen aus einem zusammenhängenden, konsistenten und integrierten System makroökonomischer Konten, Vermögensbilanzen und Tabellen, die auf international vereinheitlichten Konzepten, Definitionen, Klassifikationen und Buchungsregeln basieren.

zepten des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95)¹⁹ publiziert.

Das ESVG 95 unterscheidet prinzipiell zwischen finanziellen und nichtfinanziellen Konten²⁰. Daten betreffend die nichtfinanziellen Konten werden von der Statistik Austria erhoben und verarbeitet; Daten betreffend die finanziellen Konten werden von der Statistik Austria und der Österreichischen Nationalbank (OeNB) erhoben und von der OeNB verarbeitet. Laut Angaben des BMF und der Statistik Austria wird beabsichtigt, auch die Verarbeitung der finanziellen Konten ab dem Jahr 2013 an die Statistik Austria zu übertragen. Damit werde u.a. einer Anforderung gemäß Verordnung (EG) Nr. 501/2004²¹ Rechnung getragen, als Datengrundlage weitestmöglich Informationen heranzuziehen, die dem Staat unmittelbar vorliegen.

Statistische
Datengrundlage

- 13** Die Grundlage für die Berechnung der Daten des Sektors Staat gemäß ESVG 95 stellt die Gebarungsstatistik dar²². Sie ist eine Sekundärstatistik (Verwaltungsdaten der Gebietskörperschaften) mit primärstatistischen Elementen (Erhebung der sonstigen öffentlichen Rechtsträger).

¹⁹ Das ESVG 95 ist ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt. Das ESVG 95 stimmt mit den weltweit geltenden Regeln des System of National Accounts (SNA 1993), das unter der gemeinsamen Verantwortung der Vereinten Nationen, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, der OECD und der Weltbank geschaffen wurde, überein. Jedoch berücksichtigt das ESVG stärker die Gegebenheiten und den Datenbedarf in der Europäischen Union. Das ESVG ist wie das SNA auf die Konzepte und Klassifikationen vieler anderer Wirtschafts- und Sozialstatistiken abgestimmt, wie etwa Statistiken über die Erwerbstätigkeit, die Produktion und den Außenhandel. Das ESVG ist somit zentraler Bezugsrahmen für die Wirtschafts- und Sozialstatistik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten.

²⁰ Finanzielle Konten bilden finanzielle Bestände (Geld, Forderungen, Verbindlichkeiten) und deren Veränderungen ab und messen damit u.a. die Veränderung der finanziellen Nettoposition der Sektoren (den Finanzierungssaldo). Nichtfinanzielle Konten hingegen erklären, durch welche wirtschaftlichen Transaktionen dieser Finanzierungssaldo zustande kommt (Einkommensentstehung, -verteilung und -verwendung). Die finanziellen Konten sind eine Zusammenfassung der finanziellen Transaktionen, die nichtfinanziellen setzen sich aus Güter-, Verteilungs- und sonstigen Transaktionen zusammen.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 501/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die vierteljährlichen Finanzkonten des Staates, ABl. Nr. L 81 vom 19. März 2004, S. 1

²² Die Gebarungsstatistik ist eine angeordnete Statistik im Sinne von § 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesstatistik (Bundesstatistikgesetz 2000), BGBl. I Nr. 163/1999 i.d.g.F. Die Anordnung erfolgte per Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Statistik der Gebarung im öffentlichen Sektor (Gebarungsstatistik-VO), BGBl. II Nr. 361/2002 i.d.g.F.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Als Ausgangsdatenbestände dienten der Statistik Austria die Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften und der sonstigen Rechtsträger. Die Anzahl der statistischen Einheiten im Sektor Staat im Jahr 2008 sowie die grundlegenden Vorschriften zur Rechnungslegung für diese Einheiten sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Tabelle 3: Übersicht Datenquellen Sektor Staat im Jahr 2008			
Öffentliche Rechtsträger	Anzahl Einheiten	Rechnungslegung gemäß	Datenquelle/Übermittlung
Bund	1	KOG ¹	BRZ, BMF/Datei
Länder (ohne Wien)	8	VRV ²	Datenschnittstelle Länder
Gemeinden (mit Wien)	2.357	VRV ²	Datenschnittstelle Gemeinden
Gemeindeverbände	742	VRV ²	Datenschnittstelle Gemeindeverbände oder Erhebungsformular/manuelle Erfassung
Sozialversicherungsträger	231	Weisung für die Rechnungslegung ³	Rechnungsabschlüsse (Druckwerke)/manuelle Erfassung
Sonstige Rechtsträger wie Fonds, Kammern oder ausgegliederte Einheiten	434	KOG, UGB ⁴ , Einheitskontenrahmen u.a.	Bilanzen, Gewinn- und Verlust-Rechnung, Geschäftsberichte etc./manuelle Erfassung

¹ KOG: „Kontenpläne für Gebietskörperschaften“, Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 18. Mai 1990, mit der die Kontenplanverordnung (KPV) geändert wird, BGBl. Nr. 314/1990 i.d.g.F.

² VRV: „Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung“, Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden, BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

³ Weisung für die Rechnungslegung und Rechnungsführung der Sozialversicherungsträger und des Hauptverbandes, Rechtsgrundlagen: §§ 444 Abs. 6 und 479 Abs. 2 Z 4 ASVG, BGBl. Nr. 189/1955, § 216 Abs. 4 GSVG, BGBl. Nr. 560/1978, § 204 Abs. 4 BSVG, BGBl. Nr. 559/1978, § 151 Abs. 2 B-KUVG, BGBl. Nr. 200/1967 sowie § 77 Abs. 2 NVG 1972, BGBl. Nr. 66/1972 bzw. zahlreiche Erlässe des BMG

⁴ Bundesgesetz über besondere zivilrechtliche Vorschriften für Unternehmen (Unternehmensgesetzbuch – UGB (vormals HGB)), dRGL. S 219/1897 i.d.g.F.

Quellen: Statistik Austria, RH

Die Ausgangsdaten wurden entweder elektronisch oder in Papierform an die Statistik Austria übermittelt. Die Daten aus dem Bundesrechnungsabschluss (BRA) übermittelte das Bundesrechenzentrum (BRZ) elektronisch an die Statistik Austria. Die Statistik Austria brachte die einzelnen Ansätze und Posten durch eine codierte Zuordnung in eine einheitliche Datenstruktur. Für die Erhebung der Länder- und Gemeindedaten bestand eine Datenschnittstelle mit einheitlichem Satzaufbau sowie entsprechenden Erläuterungen (Handbücher). Gemeindedaten wurden im Wege der Gemeindeaufsichten der Länder an die Statistik Austria weitergeleitet.

- 14.1** Gemeindeverbände konnten entweder eine elektronische Datenschnittstelle für die Datenübermittlung verwenden (auch hier wurde ein einheitlicher Satzaufbau mit Erläuterungen vorgegeben) oder ein Erhebungsformular (Papierform oder Excel-Tabelle). Die von Gemeindeverbänden mittels Erhebungsformular übermittelten Daten erfasste die Statistik Austria manuell.

Im Jahr 2008 erfasste die Statistik Austria mit insgesamt 1.433 Gemeindeverbänden einen Großteil der Gemeindeverbände im Rahmen der Gebarungsstatistik öffentlicher Sektor. Davon machten 604 Verbände von der Datenschnittstelle Gebrauch. Den Zeitaufwand für die manuelle Erfassung der nicht über die elektronische Datenschnittstelle übermittelten Daten schätzte die Statistik Austria auf rund eine Personenwoche.

Von 1.433 Gemeindeverbänden im Jahr 2008 waren nur 742 dem Sektor Staat zuzurechnen (vgl. Tabelle 3).

- 14.2** Der RH empfahl der Statistik Austria in Hinblick auf § 10 Abs. 3 des Bundesstatistikgesetzes²³ die Erhebung der Ausgangsdaten der Gemeindeverbände ausschließlich mittels elektronischer Datenschnittstelle durchzuführen. Die Datenschnittstelle hat aus Sicht des RH gegenüber einer manuellen Eingabe von Daten die Vorteile der Vermeidung von Eingabefehlern und der rascheren Verfügbarkeit der Daten und sollte zu einer Kosteneinsparung im Bereich der Statistik Austria führen.

Gegenüber dem BMF regte der RH in diesem Zusammenhang an, die Gemeindeverbände in die Regelung des § 4 Abs. 4 der Gebarungsstatistik-Verordnung einzubeziehen.

- 15** Die Rechnungsabschlüsse der Sozialversicherungsträger und der sonstigen Rechtsträger wurden in Papierform an die Statistik Austria übermittelt und dort manuell erfasst. Dabei wurden die Daten anhand einer internen Klassifikation in eine homogene Struktur gebracht, die hinsichtlich ihres Detaillierungsgrades mit den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften vergleichbar war.

Während der Datenerhebungen wurde laufend Kontakt mit den zuständigen Sachbearbeitern der jeweiligen Einheiten gehalten, beispielsweise um einzelne Verbuchungen rasch abzuklären. Nach Angaben der Statistik Austria war eine elektronische Datenerfassung bei Sozialversicherungsträgern und sonstigen Rechtsträgern nur bedingt zweckmä-

²³ „Die Übermittlung der Daten gemäß Abs. 1 hat unentgeltlich und auf elektronischem Datenträger zu erfolgen, wenn die Daten in elektronisch lesbarer Form vorhanden sind.“

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Big, da die Rechnungsabschlüsse sehr inhomogen waren und im Zuge der manuellen Erfassung bereits qualitätssichernde Maßnahmen stattfanden.

Grundlagen des öffentlichen Schuldenstandes

- 16** Für die Ermittlung des öffentlichen Schuldenstandes zog die Statistik Austria zusätzlich zu den oben genannten Daten Informationen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) heran. Diese wurden mit den Angaben aus den Rechnungsabschlüssen der einzelnen Teilsektoren abgeglichen und Transfers innerhalb sowie zwischen den einzelnen Teilsektoren nach ESVG-Kriterien entsprechend verrechnet (siehe Überleitung von Finanzschulden in Maastricht-Schulden im Anhang 2).
- 17** Die Differenz zwischen den (in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen) Finanzschulden und dem öffentlichen Schuldenstand (Maastricht) war insbesondere in den Teilsektoren Länder und Gemeinden beträchtlich (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Differenz zwischen Finanzschulden und Maastricht-Schulden (2009)			
	Bund	Länder (ohne Wien)	Gemeinden (einschl. Wien)
	in Mill. EUR ¹		
Finanzschulden lt. jeweiligem Rechnungsabschluss	176.464	6.419	13.365
öffentlicher Schuldenstand (Maastricht)	168.953	13.333	6.162
Differenz (Finanzschulden – öffentlicher Schuldenstand)	7.511	– 6.914	7.203
	in %		
Differenz in % des öffentlichen Schuldenstandes	4,4	51,9	116,9

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Statistik Austria, RH

Im Teilsektor Länder war der öffentliche Schuldenstand im Jahr 2009 um 6,9 Mrd. EUR höher als die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzschulden, weil zahlreiche ausgegliederte Einheiten dem Sektor Staat hinzugerechnet wurden. Im Sektor Gemeinden hingegen wurden die Verbindlichkeiten der Quasi-Kapitalgesellschaften zwar in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesen, aber entsprechend

ESVG-Bestimmungen nicht dem Sektor Staat hinzugerechnet. Die in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden ausgewiesenen Finanzschulden waren um rd. 7,2 Mrd. EUR höher als der öffentliche Schuldenstand (nach Maastricht). Die Finanzschulden auf Gemeindeebene überstiegen demnach den öffentlichen Schuldenstand im Jahr 2009 um rd. 117 %.

Qualitätssichernde Maßnahmen

Plausibilitätsprüfungen

- 18** Vor dem Import der Dateien wurden die Ausgangsdaten einer Reihe von Plausibilitätsprüfungen hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit unterzogen. Die Haushaltsdaten des Bundes wurden bspw. zuerst einer automatisierten formalen Prüfung unterzogen. Danach nahm die Statistik Austria einen Vergleich der Haushaltssummen mit dem BRA vor. Bei intergovernmentalen Transferzahlungen wurden Gegenkontrollen bei der „empfangenden“ Körperschaft durchgeführt.

Daten aus den Rechnungsabschlüssen der Länder wurden nach einer formalen Plausibilitätsprüfung anhand einer Kontrolltabelle überprüft, die die Länder an die Statistik Austria übermittelten.

Bei Gemeinden, Gemeindeverbänden, Sozialversicherungsträgern und sonstigen Rechtsträgern erfolgte zusätzlich zu einer formalen Kontrolle auch ein Vergleich mit den Vorjahresdaten. Dabei wurden die wichtigsten Daten wie Haushaltssummen und Schulden- sowie Vermögenbestände verglichen. Fehlende Daten wurden bei allen Einheiten über Nacherhebungen eingefordert.

- 19.1** Gemäß § 4 Abs. 4 der Gebarungsstatistik-Verordnung haben die Landesbehörden die Daten der Gemeinden vor Weiterleitung an die Statistik Austria auf Plausibilität zu überprüfen. Die Statistik Austria erstellte jährlich eine Information über die Ergebnisse der Plausibilitätsprüfung der Gemeindedaten und übermittelte diese an die jeweilige Gemeindeaufsicht der Länder. Eine Auswertung dieser Informationen ergab, dass der Gesamttrend bei Plausibilitätsfehlern im Bereich der Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2008 rückläufig war, in einem Bundesland jedoch stark anstieg (2007: + 26 %, 2008: + 31 %). In diesem Bundesland waren im Jahr 2008 über 50 % aller Plausibilitätsfehler zu verzeichnen.

Die Statistik Austria ersuchte die betreffende Aufsichtsbehörde im Jahr 2009, ihrer Pflicht zur Überprüfung entsprechend nachzukommen. Im

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Folgejahr 2010 (Datengrundlage 2009) verringerte sich die Anzahl an Plausibilitätsfehlern um 30 %.

- 19.2** Der RH wertete die Informationen über Plausibilitätsfehler bei Gemeindedaten, die die Statistik Austria an die Gemeindeaufsichten der Länder übermittelte, als wertvolle Feedback-Information, die die Ämter der Landesregierungen in die Lage versetzte, auf eine laufende Verbesserung der Ausgangsdaten hinzuwirken. Im Falle von markanten Verschlechterungen in einzelnen Bundesländern empfahl der RH der Statistik Austria, diese Feedback-Informationen nicht nur an das durchführende Aufsichtsorgan, sondern auch an die zuständigen Kontroll- und Fachabteilungen (z.B. Innenrevisionen) der betreffenden Landesregierung zu übermitteln.

Qualitative Überprüfungen

- 20** Im Rahmen der zentralen Verarbeitung wurden die Ausgangsdaten mehreren qualitativen Überprüfungen unterzogen. Dabei wurden die Ausgangsdaten auf unterschiedlichen Aggregationsebenen im Rahmen von Zeitreihen auf markante Änderungen hinsichtlich Struktur und Größenordnung hin untersucht. Auffällige Änderungen lieferten Hinweise auf mögliche Fehler und waren Anlass für die nochmalige Prüfung von Ausgangsdaten bzw. führten zu schriftlichen Rückfragen.

Prüfbesuche durch EUROSTAT

- 21** Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Statistiken sicherzustellen, führt EUROSTAT regelmäßig Gesprächsbesuche in allen EU-Mitgliedstaaten durch. Als Ergebnis dieser Besuche kann es zu Änderungen in den nationalen Berechnungsmethoden kommen. Dabei werden ESVG-Bestimmungen näher interpretiert, die zu direkten methodischen Anweisungen führen oder in Form von EUROSTAT-Entscheidungen veröffentlicht werden. Die Interpretationen finden außerdem Eingang in das „Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates“.

EUROSTAT führte durchschnittlich alle zwei Jahre Kontrollen in Österreich durch, zuletzt im September 2007 und im November 2009. Die markantesten Änderungen in Österreich betrafen die defizitneutralen Einnahmen des Bundes aus dem Verkauf von Gebäuden an die Bunde-

simmobiliengesellschaft (BIG)²⁴ und die defiziterhöhenden Kapitalzuschüsse und Schuldenaufhebungen des Bundes an die ÖBB²⁵. Die Revision des öffentlichen Defizits und der öffentlichen Schulden durch die Statistik Austria war auf eine Änderung der Vorgaben durch EUROSTAT zurückzuführen.

Dokumentationen

- 22** Gemäß § 19 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes sind die Organe der Bundesstatistik verpflichtet, neben ihren Statistiken auch die zugrundeliegenden Konzepte, Definitionen und Erläuterungen unverzüglich der Öffentlichkeit auf geeignete Weise zugänglich zu machen.

Die Statistik Austria erstellte drei Standard-Dokumentationen (so genannte Metainformationen²⁶) über die „Gebarungstatistik öffentlicher Sektor“, die „Sektor Staat-Jahresrechnung (VGR)“ und die „Vierteljährliche Statistik über die öffentlichen Finanzen“ mit Angaben zu den verwendeten statistischen Methoden.

Übermittlung von Statistiken an die Europäische Kommission

- 23.1** Gemäß Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang B der ESVG-Verordnung²⁷ übermitteln die Mitgliedstaaten die jährlichen Hauptaggregate des Sektors Staat zwei Mal pro Jahr (März bzw. September) an die Europäische Kommission. Eine Überprüfung der Einhaltung der Liefertermine für den Zeitraum 2005 bis 2009 durch den RH zeigte, dass die Übermittlung der Daten durch die Statistik Austria ausnahmslos fristgerecht erfolgte.
- 23.2** Der RH anerkannte insgesamt die Leistungen der Statistik Austria im Zusammenhang mit der Erhebung der Ausgangsdaten und der Erstellung von Statistiken über den Sektor Staat. Die qualitätssichernden Maßnahmen trugen aus der Sicht des RH zu einem hohen Abdeckungs- und Detaillierungsgrad der statistischen Daten bei.

²⁴ EUROSTAT-Pressemitteilung Nr. 15/2002 vom 31. Jänner 2002: Verbuchung von Vermögensübertragung von Immobilien auf ein staatliches Unternehmen in Österreich

²⁵ nicht veröffentlicht, vgl. dazu Statistik Austria: Standard-Dokumentation für den Sektor Staat - Jahresrechnung (VGR), S. 64

²⁶ Informationen über die zugrundeliegenden Konzepte, Definitionen und verwendeten statistischen Methoden

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 310 vom 30. November 1996, S. 1

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Die Statistik Austria konnte im überprüften Zeitraum den bestehenden Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Kommission betreffend Datenübermittlung fristgerecht nachkommen. Die übermittelten Daten bildeten außerdem eine valide und – aufgrund der vorhandenen Dokumentationen – auch nachvollziehbare statistische Datengrundlage für die Erstellung des österreichischen Stabilitätsprogramms.

- 24** Die Übermittlung von statistischen Daten im Rahmen des Überwachungsverfahrens (siehe TZ 25) erfolgte im Wege des BMF. Eine Überprüfung der Einhaltung der Liefertermine für den Zeitraum 2005 bis 2009 durch den RH zeigte, dass die Übermittlung der Daten durch das BMF fristgerecht erfolgte.

Überwachungsverfahren

- 25** Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht ein Überwachungsverfahren und ein Verfahren bei übermäßigem Defizit vor. Diese beiden Verfahren werden auch als die „präventive“ bzw. die „korrektive Komponente“ des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bezeichnet.

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der jährlichen multilateralen Überwachung Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme²⁸ auszuarbeiten und dem Rat und der Europäischen Kommission vorzulegen. Diese Programme decken einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren ab und umfassen alle erforderlichen Angaben über mittelfristige Haushaltsziele, über Haushalts- und Schuldenentwicklungen und über budgetäre und wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen. Weiters müssen die Programme Informationen über das mittelfristige Konjunkturszenario, welches der projizierten Budgetentwicklung zugrunde liegt, und eine Untersuchung der Auswirkungen von Änderungen bei den wichtigsten ökonomischen Annahmen auf die Haushalts- und Verschuldenslage enthalten.

Verfahren bei einem übermäßigem Defizit

- 26** Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines der Kriterien des Art. 126 AEUV, können im Zusammenwirken von Europäischer Kommission und Rat im Rahmen eines so genannten „Verfahrens bei einem übermäßigem Defizit“ Empfehlungen ausgesprochen werden. Der genaue Ablauf die-

²⁸ Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, legen Stabilitätsprogramme vor. Die anderen Mitgliedstaaten legen Konvergenzprogramme vor.

ses Verfahrens ist im Art. 126 Abs. 3 ff. AEUV und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 des Rates²⁹ geregelt.

Die Nichtbefolgung dieser Empfehlungen kann Sanktionen gegen den Mitgliedstaat zur Folge haben.

Am 2. Dezember 2009 entschied der Rat, ein „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ gegen neun Mitgliedstaaten – darunter auch Österreich – zu eröffnen, und sprach konkrete Empfehlungen aus. Demgemäß hat Österreich spätestens 2011 mit einem Konsolidierungsprozess zu beginnen, damit das Defizit bis 2013 wieder unter dem Referenzwert von 3 % des BIP liegt. Bis Juli 2010 wurde gegen insgesamt 24 Mitgliedstaaten ein derartiges Verfahren eingeleitet³⁰.

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 209 vom 2. August 1997, S. 6

³⁰ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Die Empfehlungen des Rates vom 2. Dezember 2009 an Österreich lauten:

„(1) Da sich die österreichische Haushaltslage 2009 aus Maßnahmen in Höhe von 1,5 % des BIP, die eine angemessene Reaktion auf das Europäische Konjunkturprogramm waren, und dem ungehinderten Wirken der automatischen Stabilisatoren ergab, sollten die österreichischen Behörden die finanzpolitischen Maßnahmen 2010 wie geplant umsetzen und 2011 mit der Haushaltskonsolidierung beginnen, um das derzeitige übermäßige Defizit bis 2013 zu beenden.

(2) Die österreichischen Behörden sollten das gesamtstaatliche Defizit auf glaubhafte und nachhaltige Weise unter 3 % des BIP senken, indem sie in einem mittelfristigen Rahmen Maßnahmen ergreifen. Zu diesem Zweck sollten die österreichischen Behörden insbesondere:

a) Im Zeitraum von 2011 bis 2013 eine jährliche fiskalpolitischen Anstrengung von durchschnittlich 0,75 % des BIP gewährleisten, was durch eine Wiederherstellung eines adäquaten Primärüberschusses auch zu einem hinreichend rückläufigen staatlichen Bruttoschuldenstand, der sich rasch genug dem Referenzwert nähert, beitragen sollte, und,

b) soweit es die konjunkturellen Bedingungen zulassen, die für eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 erforderlichen Maßnahmen festlegen und den Defizitabbau beschleunigen, insbesondere wenn sich die wirtschaftliche und budgetäre Lage besser entwickelt als derzeit erwartet.

(3) Außerdem sollten die österreichischen Behörden über die fiskalpolitische Anstrengung hinaus jede Gelegenheit, auch eine solche, die sich aus einer besseren wirtschaftlichen Lage ergibt, ergreifen, um die Verringerung des Bruttoschuldenstands in Richtung des Referenzwerts zu beschleunigen.

(4) Der Rat setzt der österreichischen Regierung eine Frist bis zum 2. Juni 2010, um wie geplant wirksame Maßnahmen zur Durchführung der finanzpolitischen Maßnahmen im Jahr 2010 umzusetzen und darzulegen, welche Konsolidierungsstrategie notwendig ist, um bei der Korrektur des übermäßigen Defizits voranzukommen, wobei bis zu einem gewissen Grad in die Einzelheiten gegangen werden sollte. Bei der Beurteilung der wirksamen Schritte wird berücksichtigt, wie sich die Wirtschaftslage im Vergleich zur Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen entwickelt hat.

Die österreichischen Behörden sollten über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen in einem eigenen Kapitel in den zwischen 2010 und 2013 erstellten Aktualisierungen des Stabilitätsprogramms berichten.

Außerdem fordert der Rat die österreichischen Behörden auf, Reformen mit dem Ziel der Anhebung des BIP-Wachstumspotenzials umzusetzen. Dies umfasst Reformen, die der Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen förderlich sind, insbesondere durch eine Verbesserung des Haushaltsrahmens, um die Budgetdisziplin auf allen Ebenen des Staates durch mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken, namentlich durch eine Angleichung der legislativen, administrativen und finanzpolitischen Zuständigkeitsbereiche zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie Reformen, durch die die Anreize für ältere Arbeitnehmer für einen Verbleib im Arbeitsleben durch die Umsetzung einer umfassenden Strategie, einschließlich beruflicher Fortbildungsmaßnahmen, einer Anpassung der Arbeitsbedingungen und einer Verschärfung der Vorruhestandsregelungen, verstärkt werden.“

Das österreichische Stabilitätsprogramm

Allgemeines

27 Österreich hat der Europäischen Kommission und dem Rat jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen. Der Aufbau bzw. der Inhalt des Programms werden durch die Verordnung (EG) Nr. 1466/1997³¹ und den so genannten „Code of conduct“³² geregelt.

Die österreichische Bundesregierung beschloss am 26. Jänner 2010 das „Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013“ (im Folgenden: **Stabilitätsprogramm**), gleichzeitig wurde es dem Nationalrat zur Behandlung vorgelegt. Der Budgetausschuss des Nationalrats behandelte es im Februar 2010.

28 Das Stabilitätsprogramm nahm die Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ zur Kenntnis und sah eine Absenkung des gesamtstaatlichen Defizits auf 2,7 % des BIP im Jahr 2013 vor (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Entwicklung des öffentlichen Defizits im Zeitraum 2008 bis 2013						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	öffentliches Defizit ¹ in % des BIP ²					
Sektor Staat gesamt	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
<i>davon</i>						
<i>Bund</i>	- 0,6	- 3,0	- 4,1	- 3,7	- 3,2	- 2,7
<i>Länder (ohne Wien)</i>	0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0
<i>Gemeinden (mit Wien)</i>	0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0
<i>Sozialversicherungsträger</i>	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,0

¹ Negative Vorzeichen bedeuten ein Haushaltsdefizit, positive Werte einen Haushaltsüberschuss

² Rundungsdifferenzen

Quellen: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013

³¹ siehe Verordnung (EG) Nr. 1466/1997 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 209 vom 2. August 1997, S. 1

³² „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“ (Code of conduct), angenommen durch den ECOFIN-Rat am 10. November 2009, abrufbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

- 29** Die Schuldenquote wird sich laut Stabilitätsprogramm auf 74,3 % im Jahr 2013 erhöhen (siehe Tabelle 6) und damit weiterhin die 60 %-Grenze überschreiten.

Tabelle 6: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes im Zeitraum 2008 bis 2013						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	öffentlicher Schuldenstand in % des BIP ¹					
Sektor Staat gesamt	62,5	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3
	in %					
Veränderung zum Vorjahr	+ 5,3	+ 6,2	+ 5,5	+ 3,5	+ 1,6	+ 0,7

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013

Datengrundlage

- 30** Das Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013 umfasste den Zeitraum 2008 bis 2013. Zum Zeitpunkt der Erstellung (Ende 2009) lag nur für das Jahr 2008 eine statistische Datengrundlage vor; alle folgenden Jahre waren Prognosen. Die statistischen Daten für das Jahr 2008 wurden von der Statistik Austria zur Verfügung gestellt und stammten aus den halbjährlich³³ an die Europäische Kommission übermittelten „Hauptaggregaten für den Sektor Staat“ gemäß Verordnung (EG) Nr. 2223/96 (siehe auch TZ 23).

Die Prognosedaten für die Jahre 2009 bis 2013 betreffend die Entwicklung der mittelfristigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (BIP, Beschäftigung, Löhne, Inflation etc.) wurden vom Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) zur Verfügung gestellt³⁴. Alle sonstigen Prognosen erstellte das BMF (teilweise in Abstimmung mit den Ämtern der Landesregierungen).

³³ Für die Hauptaggregate des Sektors Staat gibt es zwei Liefertermine: März und September. Aufgrund der Zeitnähe werden üblicherweise die Daten der September-Lieferung für die Erstellung des Stabilitätsprogramms verwendet.

³⁴ mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014, siehe bspw. WIFO-Monatsberichte 1/2010

Prognosen im Österreichischen Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013

Prognosen des BMF

31 Die Prognose der budgetären Entwicklung für die Jahre 2009 bis 2013 durch das BMF erfolgte in drei Phasen:

1. Erarbeitung der Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung;
2. politische Entscheidung über die geplante Entwicklung der Maastricht-Kriterien;
3. Abschätzung der mittelfristigen Entwicklung der sonstigen Plangrößen

Phase 1: Erarbeitung der Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung

32 Nach Angaben des BMF waren die Maastricht-Kriterien öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand (siehe TZ 3) die maßgeblichen Zielgrößen im politischen Entscheidungsprozess. Als Grundlage für die politische Entscheidung wurden verschiedene Szenarien erarbeitet, die die zukünftige Entwicklung der Maastricht-Kriterien mit und ohne Konsolidierungsmaßnahmen darstellten.

Als erster Schritt erfolgte eine Einschätzung der Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt auf der Grundlage der Bundesvoranschläge (BVA) 2009 und 2010 sowie des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) 2011 bis 2014. Diese Einschätzung wurde auf der Ebene der einzelnen haushaltsrechtlichen Untergliederungen vorgenommen, wobei die in den BVA und im BFRG festgelegten Werte von den zuständigen Abteilungen des BMF aktualisiert bzw. aufgrund zusätzlicher Informationen angepasst wurden.

Als nächster Schritt wurde das Ergebnis dieser Einschätzung (so genanntes „administratives Defizit“) in das so genannte „Maastricht-Defizit“ übergeleitet, d.h. die einzelnen Einnahmen- und Ausgaben-

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Positionen wurden entsprechend den Bestimmungen des ESVG 95 adaptiert³⁵.

33.1 Für die Prognose der Maastricht-Defizite der Länder und Gemeinden standen dem BMF wenig aussagekräftige Daten zur Verfügung. Neben den Haushaltsvoranschlägen der Länder für das Jahr 2009 zog das BMF die Meldungen der Ämter der Landesregierungen im Rahmen der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung (siehe TZ 57) für die Prognose heran. Zusätzlich führte das BMF eine Umfrage bei den Ämtern der Landesregierungen Ende 2009 durch. Anschließend wurden diese Daten mit subjektiven Schätzungen des BMF ergänzt.

In Tabelle 7 ist das Ergebnis dieser Schätzungen für das Jahr 2009 dargestellt:

Tabelle 7: Schätzung der Finanzsalden der Länder (ohne Wien) für 2009				
	Ausgangsbasis = Haushaltsvoranschläge der Länder	Berücksichtigung der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung der Länder	Wert im Stabilitäts- programm = Einschätzung des BMF	Tatsächliches Defizit¹
	in Mill. EUR			
Summe Finanzsalden	+ 653	+ 229	– 781	– 1.737
Veränderung zur Ausgangsbasis	–	– 424	– 1.434	– 2.390
Veränderung zur mittelfristigen Planung	–	–	– 1.010	– 1.966

¹ Stand: September 2010

Quelle: BMF

³⁵ Die Adaptierungen betrafen bspw. die Rücklagengebarung, Zinsausgaben für Bundesschulden (accrual adjustment), Jänner adjustment Lohnsteuer, Jänner und Februar adjustment Mehrwertsteuer, Abschreibungen von Haftungen, Eurofighter, Erwerb von Beteiligungen, Darlehen (Rückzahlungen abzüglich Vergaben), Saldo Zahlungen/Erlöse aus Haftungen, Schuldenübernahme Krankenkassen, Ausgaben Partizipationskapital Banken, Gesellschafterzuschuss an Kommunalkredit, Zahlungsbilanzhilfe, Veräußerungserlös Kommunalkredit, geringere Ausgaben (Rücklagenzuführungen) und sonstige Adaptierungen.

Die Haushaltsvoranschläge der Länder (ohne Wien) wiesen einen Haushaltsüberschuss von insgesamt 653 Mill. EUR aus. Unter Berücksichtigung der Daten aus der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung der Länder ergab sich ein Überschuss von 229 Mill. EUR. Das BMF prognostizierte ein Defizit von 781 Mill. EUR; dieser Wert wurde für das Stabilitätsprogramm herangezogen.

Das tatsächliche Defizit betrug hingegen rd. 1,7 Mrd. EUR. Die Differenz zwischen mittelfristiger Planung und tatsächlichem Defizit belief sich somit auf rd. 2,0 Mrd. EUR. Die Differenz zwischen dem im Stabilitätsprogramm prognostizierten und dem tatsächlichen Defizit betrug rd. 960 Mill. EUR.

Für das Jahr 2008 prognostizierten die Länder (ohne Wien) im Rahmen der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung einen Überschuss von rd. 768 Mill. EUR. Das tatsächliche Ergebnis lag bei 202 Mill. EUR (Stand: September 2010); das ergab eine Differenz von rd. 570 Mill. EUR. Im Jahr 2007 betrug diese Differenz rd. 620 Mill. EUR.

Die Prognose der Maastricht-Defizite der Gemeinden wurde ebenfalls auf der Grundlage von subjektiven Schätzungen erstellt, weil dem BMF hierfür keine validen Daten vorlagen (siehe dazu TZ 58).

- 33.2** Der RH wies auf die Ungenauigkeit der mittelfristigen Prognosen der Länder bzw. das Fehlen von validen mittelfristigen Prognosen der Gemeinden hin. Obwohl das BMF versuchte, den Prognosefehler durch kurzfristige Rücksprachen mit den Ämtern der Landesregierungen bzw. durch Datenimputation (Vervollständigung von Daten) gering zu halten, kam es zu beträchtlichen Abweichungen. Der RH beanstandete in Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 B-VG die mangelnde Koordinierung zwischen den Gebietskörperschaften. Er empfahl dem BMF, Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage für Länder- und Gemeindedaten zu prüfen und die Ämter der Landesregierungen stärker in die Erarbeitung des Stabilitätsprogramms einzubinden.
- 34** Für die Prognose der Haushaltsergebnisse der Sozialversicherungsträger (SV-Träger) verwendete das BMF die Gebarungsvorschaurechnung des Hauptverbandes der SV-Träger. Diese Ausgangsdaten wurden vom BMF anhand von Vorjahresergebnissen adaptiert.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

- 35 Als nächster Schritt wurden zwei Szenarien errechnet: die Entwicklung des Maastricht-Defizits ohne Konsolidierungsmaßnahmen („no policy change“-Szenario) und mit Konsolidierungsmaßnahmen. Die Differenz zwischen beiden Szenarien ergab den Konsolidierungsbedarf.

Tabelle 8: Konsolidierungsbedarf für die Jahre 2010 bis 2013				
„no policy change“-Szenario	2010	2011	2012	2013
	Maastricht-Defizit in % des BIP ¹			
Gesamtstaat	- 4,7	- 4,9	- 4,8	- 4,5
<i>davon</i>				
<i>Bund</i>	- 4,1	- 4,3	- 4,3	- 3,9
<i>Länder und Gemeinden</i>	- 0,5	- 0,5	- 0,4	- 0,4
<i>SV-Träger</i>	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Konsolidierungs-Szenario	2010	2011	2012	2013
	Maastricht-Defizit in % des BIP (Zielwerte) ¹			
Gesamtstaat	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
<i>davon</i>				
<i>Bund</i>	- 4,1	- 3,7	- 3,2	- 2,7
<i>Länder und Gemeinden</i>	- 0,5	- 0,3	- 0,1	0,0
<i>SV-Träger</i>	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Konsolidierungsbedarf²	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ¹			
Gesamtstaat	0,0	- 0,9	- 1,5	- 1,8
<i>davon</i>				
<i>Bund</i>	0,0	- 0,6	- 1,1	- 1,2
<i>Länder und Gemeinden</i>	0,0	- 0,2	- 0,3	- 0,4
<i>SV-Träger</i>	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2

¹ Rundungsdifferenzen

² Differenz zwischen „no policy change“-Szenario und Konsolidierungsziel-Szenario

Quelle: BMF

36 Für die Prognose des öffentlichen Schuldenstands ging das BMF von Daten der ÖBFA über die jeweiligen Finanzschulden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherungsträger im Jahr 2009 aus, die nach ESVG-Kriterien adaptiert wurden³⁶. Weiters wurde die Prognose für die Entwicklung des administrativen Defizits des Bundes im Zeitraum 2010 bis 2013 unter der Annahme herangezogen, dass die Konsolidierungsziele in den einzelnen Jahren erreicht werden.

Phase 2: Politische Entscheidung

37 Im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses wurden die Zielgrößen (öffentliches Defizit, öffentlicher Schuldenstand) für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 2014 – und damit auch der Konsolidierungsbedarf – festgelegt.

Phase 3: Abschätzung der sonstigen Plangrößen

38 Nach Festlegung der maßgeblichen Zielgrößen des Stabilitätsprogramms erstellte das BMF die Prognose der sonstigen Plangrößen. Diese ESVG-Einzelaggregate, wie bspw. die Arbeitnehmerentgelte, Sozialleistungen, Subventionen, waren jedoch laut Angaben des BMF nicht steuerungsrelevant.

Als Grundlage für die Berechnung zog das BMF interne Schätzungen über die mittelfristige Entwicklung der Steuern und Abgaben (Steuerschätzung) heran. Unter die Position Produktions- und Importabgaben fielen etwa die Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern, Verkehrssteuern, Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), Kommunalabgaben und sonstige indirekte Steuern. Die Einkommen- und Vermögensteuern setzten sich aus Lohnsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern, Erstattungen und Prämien sowie sonstigen direkten Steuern zusammen. Für die Berechnung der Sozialbeiträge (Krankenversicherung, Pensionsversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pensionsbeiträge, sonstige Sozialbeiträge) wurde die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohn- und Gehaltssumme berücksichtigt.

Weiters wurden bestimmte Annahmen über die konjunkturbedingte Entwicklung einzelner Steuerarten (z.B. sonstige direkte Steuern), die Entwicklung der Pensionsbeiträge und des Vermögenseinkommens getroffen. Die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte wurde unter Ein-

³⁶ Adaptierungen für die Finanzschulden des Bundes siehe Anhang 2

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

beziehung der Faktoren voraussichtliche Gehaltsanpassungen, Veränderung der Vollbeschäftigungsäquivalente und Struktureffekte berechnet. Der Intermediärverbrauch (d.s. Produktionsfaktoren, die erworben und in der gleichen Periode im Produktionsprozess verbraucht werden) wurde abhängig von der Inflationsentwicklung geschätzt. Bei sozialen Sachleistungen handelt es sich vor allem um Kostenersätze an Krankenanstalten, Vertragsärzte und Medikamente; ihre Entwicklung wurde ebenfalls geschätzt.

Unter die Position monetäre Sozialleistungen fielen bspw. Pensionsaufwendungen des Bundes, Pensionen bei ÖBB und Post, Beihilfen zur Familienförderung, Leistungen gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz, Erstattungen des Bundes, Pensionen der Pensionsversicherungsträger, Pflegegeld und sonstige Leistungen der Sozialversicherungsträger. Hier erfolgte die Prognose unter Annahme bestimmter Steigerungsraten.

Die Entwicklung der Zinsaufgaben wurde abhängig von der Entwicklung der Staatsschulden und unter Annahme eines fixen Zinssatzes prognostiziert. Die Entwicklung der Subventionen, der Bruttoanlageinvestitionen und der sonstigen Ausgaben wurde unter Berücksichtigung von Einsparungseffekten geschätzt.

Mittelfristiges Haushaltsziel

- 39** Gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates liefern Stabilitätsprogramme u.a. Angaben über das mittelfristige Haushaltsziel sowie den Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel. Gemäß Abs. 2a hat sich jeder Mitgliedstaat ein mittelfristiges Ziel für seine Haushaltslage zu setzen, das rasche Fortschritte in Richtung auf langfristig tragfähige öffentliche Finanzen gewährleistet. Die länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele sollen sich innerhalb einer festgelegten Spanne bewegen, die konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zwischen – 1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss ausweisenden Haushalt liegt.

Im „Code of conduct“³⁷ hat die Kommission das Verfahren zur Festlegung des mittelfristigen Haushaltsziels näher erläutert und darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten eine pro-zyklische Fiskalpolitik vermeiden und durch erhöhte budgetäre Disziplin in Jahren der

³⁷ „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“ (Code of conduct), angenommen durch den ECOFIN-Rat am 10. November 2009, abrufbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm

Konjunkturerholung dazu beitragen sollten, das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen.

- 40.1** Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2005 bis 2008³⁸ sah als mittelfristiges Ziel einen ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2008 vor, der als so genannter „zyklisch bereinigter Budgetsaldo“ von 0,0 % des BIP angegeben wurde. Das Programm machte keine Angabe über den strukturellen Budgetsaldo (Budgetsaldo ohne Einmaleffekte).

Das Stabilitätsprogramm 2006 bis 2010³⁹ ging hingegen von einem zyklisch bereinigten Budgetsaldo von – 0,8 % des BIP im Jahr 2008 aus, der strukturelle Budgetsaldo wurde mit – 0,4 % des BIP angegeben. Das mittelfristige Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts wurde auf das Jahr 2010 verschoben.

Im Stabilitätsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013⁴⁰ ging das BMF bereits von einem zyklischen und strukturellen Budgetsaldo von – 3,8 % des BIP im Jahr 2010 aus. Vom mittelfristigen Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts musste Abstand genommen werden. Im Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013⁴¹ ging das BMF von einer Absenkung des strukturellen Budgetsaldos auf – 1,7 % des BIP im Jahr 2013 aus.

- 40.2** Der RH wies darauf hin, dass das mittelfristige Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts in einem Konjunkturzyklus nur dann erreichbar sein kann, wenn in Jahren des konjunkturellen Aufschwungs Überschüsse erzielt werden, die die Haushaltsdefizite in einer konjunkturellen Abschwungphase kompensieren. Die negativen strukturellen Budgetsalden in den Jahren 2007 und 2008 in Verbindung mit einem Anwachsen des öffentlichen Schuldenstandes (siehe TZ 11) zeigten hingegen, dass die Konsolidierungsziele (des Gesamtstaates) zu wenig konsequent verfolgt wurden.

Er empfahl dem BMF, eine realistische Prognose der mittelfristigen Haushaltsziele vorzunehmen, die jeweiligen Maßnahmen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele klar zu definieren und ihre Umsetzung laufend zu überprüfen.

³⁸ Stand: November 2005

³⁹ Stand: März 2007

⁴⁰ Stand: April 2009

⁴¹ Stand: Jänner 2010

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Zur Aussagekraft des Maastricht-Kriteriums öffentliches Defizit und seiner Verwendung im Rahmen einer innerstaatlichen mittelfristigen Haushaltsplanung merkte der RH Folgendes an:

Die Maastricht-Kriterien wurden vom Europäischen Rat im Rahmen der Koordinierung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten definiert (siehe auch TZ 3). Sie stellen finanzstatistische Indikatoren dar, die aufgrund einheitlicher zugrundeliegender Konzepte Vergleiche zwischen Mitgliedstaaten oder bspw. zwischen Bundesländern in Österreich ermöglichen. Die Überprüfung der Einhaltung der Maastricht-Kriterien ermöglicht der Europäischen Kommission und dem Rat, im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Informationen über die mittelfristige Gestaltung der Haushalte zu erlangen, diese zu bewerten und im Falle von Überschreitungen der Indikatoren Korrekturmaßnahmen vorzuschlagen.

Sie sind aus der Sicht des RH aber nur beschränkt geeignet, um Aussagen über die Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte zu treffen. Beispielsweise kann bei einem jährlichen öffentlichen Defizit von maximal 3 % des BIP nicht davon ausgegangen werden, dass ohne weitere Maßnahmen langfristig die Finanzierung steigender Ausgaben in Bereichen wie Altersvorsorge (Pensionen, Pflege), Gesundheit oder Umwelt sichergestellt ist. Der RH erachtet es daher als notwendig, die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte bereits bei der mittelfristigen Haushaltsplanung mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus kann die Verwendung eines fixen 3 %-Indikators für das öffentliche Defizit nicht garantieren, dass im Laufe eines Konjunkturzyklus die nötige Haushaltsdisziplin gewährleistet ist. In Jahren mit hohem Wirtschaftswachstum wird die Obergrenze von maximal 3 % des BIP normalerweise leicht erreicht. Es werden aber möglicherweise nicht genug Reserven gebildet, um Jahre mit geringem Wirtschaftswachstum auszugleichen und über den gesamten Konjunkturzyklus (oder mehrere Konjunkturzyklen) hinweg die Erreichung von fiskalpolitischen Zielen sicherzustellen.

Aus diesem Grund hat der Rat die Festlegung eines mittelfristigen Haushaltsziels verpflichtend vorgesehen. Das von Österreich im Jahr 2005 vorgelegte Stabilitätsprogramm legte als mittelfristiges Haushaltsziel einen ausgeglichenen Haushalt fest. Der RH wies darauf hin, dass allein die Festlegung eines solchen Ziels für den Gesamtstaat nicht ausreichend ist. Das Stabilitätsprogramm sollte außerdem konkrete (strukturelle) Maßnahmen benennen, die notwendig sind, um diese Ziele zu erreichen. Diese Maßnahmen sollten in Form von Ausgabenobergrenzen entsprechend quantifiziert werden. Eine mittelfri-

stige Haushaltsplanung sollte außerdem jene Überschüsse festlegen, die notwendig sind, um den öffentlichen Schuldenstand dauerhaft auf 60 % des BIP abzusenken und langfristig die steigenden Ausgaben in den Bereichen Altersvorsorge, Gesundheit oder Umwelt zu finanzieren.

Zum Maastricht-Kriterium öffentlicher Schuldenstand und seiner Verwendung im Rahmen der innerstaatlichen mittelfristigen Haushaltsplanung merkte der RH weiters Folgendes an:

Die Abgrenzung des Sektors Staat ist eine aus der Sicht der Europäischen Kommission durchaus notwendige und sinnvolle Maßnahme, um einheitliche Kriterien zu definieren, die die Vergleichbarkeit der nationalen Finanzstatistiken sicherstellen. Andererseits führt diese definitorische Abgrenzung dazu, dass die Maastricht-Kriterien nur bedingte Aussagen über den tatsächlichen Zustand der öffentlichen Haushalte im Sinne eines „true and fair view“ zulassen.

Beispielsweise werden Verbindlichkeiten von Quasi-Kapitalgesellschaften bei der Ermittlung des öffentlichen Schuldenstandes nicht berücksichtigt, da diese nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden (siehe TZ 7 und 8).

Ebenso wenig werden die Verbindlichkeiten ausgegliederter Einheiten oder Fonds, an denen die Gebietskörperschaften beteiligt sind – sofern sie nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden –, berücksichtigt.

Der öffentliche Schuldenstand besitzt auch keinen Aussagewert über bestehende Haftungen oder Garantien der Gebietskörperschaften, da diese – außer in Ausnahmefällen – nicht einbezogen werden.

Der RH betonte, dass das Kriterium öffentlicher Schuldenstand als alleinige Kennzahl für die (aus ökonomischer Sicht) tatsächliche Verschuldung öffentlicher Haushalte unzureichend ist. Er wies außerdem darauf hin, dass auch die Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden den tatsächlichen Stand an Verbindlichkeiten derzeit nur unvollständig abbilden (vgl. dazu den Bericht des RH „Haushaltsstruktur der Länder (ohne Wien)“ u.a. Reihe Burgenland 2009/4).

Zur Beurteilung des tatsächlichen Zustands der öffentlichen Haushalte empfahl der RH die Erstellung konsolidierter Rechnungsabschlüsse unter Einbeziehung des außerbudgetären Vermögens und der außerbudgetären Verbindlichkeiten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlungen zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens in Österreich (siehe den Bericht des RH „Haushaltsstruktur der Länder (ohne Wien)“ u.a. Reihe Burgenland 2009/4).

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

- 40.3** Die Statistik Austria führte dazu aus, die Darstellung des öffentlichen Sektors sei noch ein offener Punkt in den Verhandlungen über das ESVG 2010. Dies betreffe unter anderem auch die Abgrenzung des Sektors Staat sowie eine umfassende Erfassung und Abbildung des gesamten öffentlichen Sektors.

Verpflichtungen auf nationaler Ebene

Verfassungsgesetzliche Verpflichtungen

- 41** Laut Art. 13 Abs. 2 B-VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte⁴² anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.

Das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes⁴³ ermächtigt Bund, Länder und Gemeinden, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen. Art. 2 Abs. 1 dieses Bundesverfassungsgesetzes legt u.a. fest, dass diese Vereinbarungen auch von § 2 F-VG abweichende Regeln über die Tragung des Aufwands der Gebietskörperschaften vorsehen können⁴⁴.

Österreichischer Stabilitätspakt

- 42** Die Umsetzung der Verpflichtungen des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes auf nationaler Ebene erfolgte mit der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden („Österreichischer Stabilitätspakt“), der erstmals am 1. Juli 1999 in Kraft trat (Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG). Der Stabilitätspakt wurde seither mehrmals geändert, die letzte Änderung trat mit 1. Jänner 2008⁴⁵ in Kraft. Mit April 2011 lag der Entwurf eines Stabilitätspaktes für den Zeitraum 2011 bis 2014 vor.

Der Stabilitätspakt regelte die Verpflichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden zu einer verstärkten Stabilitätsorientierung ihrer

⁴² Nachhaltig geordnete Haushalte setzen eine Haushaltsführung voraus, die mittel- bis langfristig ohne erhebliche Gegensteuerungsmaßnahmen aufrechterhalten werden kann.

⁴³ BGBl. I Nr. 61/1998 i.d.g.F.

⁴⁴ Gemäß § 2 F-VG tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt.

⁴⁵ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008), BGBl. I Nr. 127/2008 i.d.g.F.

Haushaltsführung. Dazu zählten insbesondere die jeweils zu erbringenden „Stabilitätsbeiträge“ (Beiträge der Gebietskörperschaften am jährlichen gesamtstaatlichen Haushaltsergebnis).

Der Stabilitätspakt enthält aber auch Bestimmungen über eine gemeinsame Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung, die Erstellung der Stabilitätsprogramme, ein Informationssystem, die Ermittlung der Haushaltsergebnisse und einen Sanktionsmechanismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen.

Stabilitätsbeiträge

- 43** Der Bund verpflichtete sich im Stabilitätspakt 2008, seine Budgetpolitik so stabilitätsorientiert zu gestalten, dass das jährliche Defizit bestimmte Obergrenzen⁴⁶ nicht übersteigt.

⁴⁶ Vorübergehende Unterschreitungen der jährlichen Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften waren innerhalb bestimmter %-Grenzen möglich, wobei über den gesamten Geltungszeitraum des Stabilitätspaktes zumindest der durchschnittliche Stabilitätsbeitrag erreicht werden musste.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Tabelle 9: Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ¹					
Bund (Defizit maximal)	- 1,33	- 0,68	- 0,14	- 0,14	- 0,14	- 0,14
Länder (Überschuss von nicht weniger als)	0,45	0,49	0,52	0,52	0,52	0,52
<i>davon</i>						
<i>Burgenland</i>	0,013	0,014	0,015	0,015	0,015	0,015
<i>Kärnten</i>	0,029	0,031	0,033	0,033	0,033	0,033
<i>Niederösterreich</i>	0,083	0,091	0,096	0,096	0,096	0,096
<i>Oberösterreich</i>	0,081	0,086	0,092	0,092	0,092	0,092
<i>Salzburg</i>	0,030	0,032	0,034	0,034	0,034	0,034
<i>Steiermark</i>	0,063	0,067	0,071	0,071	0,071	0,071
<i>Tirol</i>	0,039	0,043	0,046	0,046	0,046	0,046
<i>Vorarlberg</i>	0,021	0,022	0,024	0,024	0,024	0,024
<i>Wien</i>	0,091	0,103	0,109	0,109	0,109	0,109
Gemeinden (ausgeglichene Haushaltsergebnisse)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe Stabilitätsbeiträge lt. Stabilitätspakt (ohne SV-Träger)	- 0,88	- 0,19	0,38	0,38	0,38	0,38

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Stabilitätspakt 2008, BMF (Stand: September 2010)

Die Länder (einschließlich Wien) verpflichteten sich, mit einem Stabilitätsbeitrag in Form eines jährlichen Haushaltsüberschusses zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen, wobei dieser Überschuss nach Bundesländern aufgeschlüsselt angegeben wurde. Die Gemeinden (ohne Wien) verpflichteten sich, durch ein jeweils landesweise ausgeglichenes Haushaltsergebnis zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen.

44.1 Der Stabilitätspakt 2008 wurde im Jahr 2007 vereinbart und umfasste – wie das Stabilitätsprogramm – einen Zeitraum von sechs Jahren (2008 bis 2013). Er war aber im Gegensatz zum jährlich vorzule-

genden Stabilitätsprogramm kein rollierendes (jährlich aktualisiertes) Planungsinstrument und wurde 2007 im Zusammenhang mit dem für denselben Zeitraum geltenden Finanzausgleichsgesetz (FAG) zwischen den Gebietskörperschaften verhandelt. Er konnte die konjunkturellen Entwicklungen der Jahre 2009 und 2010 dementsprechend nicht berücksichtigen. In Tabelle 10 werden die Abweichungen zwischen den geplanten Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften lt. Stabilitätsprogramm und den im Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsbeiträgen dargestellt. Das Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013 prognostizierte bspw. für das Jahr 2010 ein Defizit der Gebietskörperschaften in Höhe von 4,6 % des BIP. Im Stabilitätspakt vereinbarten die Gebietskörperschaften hingegen einen Überschuss von 0,38 % des BIP. Die Abweichung betrug demnach 4,98 % des BIP.

Tabelle 10: Vergleich der Prognosen im Stabilitätsprogramm mit dem Stabilitätspakt 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ¹					
Öffentliches Defizit lt. Stabilitätsprogramm (ohne SV-Träger)	- 0,4	- 3,5	- 4,6	- 4,0	- 3,3	- 2,7
Summe Stabilitätsbeiträge lt. Stabilitätspakt (ohne SV-Träger)	- 0,88	- 0,19	0,38	0,38	0,38	0,38
Differenz ²	- 0,48	3,31	4,98	4,38	3,68	3,08

¹ Rundungsdifferenzen

² Zu beachten ist, dass die Haushaltsergebnisse der Kammern und Fachhochschulen, Hochschulen sowie der Österreichischen Hochschülerschaft und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften nicht in die Berechnung der Stabilitätsbeiträge lt. Stabilitätspakt eingingen. Rein rechnerisch stellten diese jedoch eine Größe dar, die die Höhe der Differenz kaum beeinflusste (2008: rd. 0,1% des BIP).

Quellen: Österreichischer Stabilitätspakt 2008 und Österreichisches Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013

Im Jahr 2011 einigten sich die Gebietskörperschaften auf einen neuen Stabilitätspakt.

44.2 Der RH regte an, den Stabilitätspakt zu einem rollierenden Planungsinstrument umzugestalten. Durch die mehrjährige Geltungsdauer des Stabilitätspaktes bzw. deren Angleichung an die Geltungsdauer des FAG erhöht sich das Risiko, dass der Stabilitätspakt wie in den Jahren 2009 und 2010 de facto undurchführbar wird. Er empfahl dem BMF, Möglichkeiten für eine engere Abstimmung zwischen Stabilitätsprogramm und Stabilitätspakt zu prüfen.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Sanktionsmechanismus

45.1 Die Gebietskörperschaften vereinbarten im Stabilitätspakt einen Sanktionsmechanismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen. Dieser sah die Befassung eines Schlichtungsgremiums vor, falls die vereinbarten Stabilitätsbeiträge nicht erbracht wurden. Er sah weiters vor, dass sich das Schlichtungsgremium aus jeweils zwei vom BMF und zwei von den Ländern (bzw. von den Gemeinden⁴⁷) nominierten Mitgliedern zusammensetzte. Das Schlichtungsgremium sollte einvernehmlich entscheiden, ob und in welcher Höhe ein Sanktionsbeitrag vom Bund, einem Land oder von den Gemeinden eines Landes zu leisten sei.

Nach Angaben des BMF wurde das Schlichtungsgremium bisher nicht eingerichtet, da die Stabilitätsbeiträge im Zeitraum 2005 bis 2008 erbracht wurden. Im Jahr 2009 konnten die Stabilitätsbeiträge lt. BMF nicht erbracht werden, die diesbezüglichen Auswertungen lagen im Oktober 2010 vor. Die Nichterbringung der vereinbarten Stabilitätsbeiträge zog bis zu diesem Zeitpunkt keine Sanktionen nach sich.

45.2 Der im Stabilitätspakt 2008 vereinbarte Sanktionsmechanismus war nach Ansicht des RH kein effektives Instrument zur Durchsetzung der Stabilitätsverpflichtungen, weil das Einstimmigkeitsprinzip Sanktionsbeschlüsse erschwerte. Er regte an, den Sanktionsmechanismus durch eine Regelung (bspw. eine automatisierte Regelung ohne zusätzlichen Beschluss eines Schlichtungsgremiums) zu ersetzen.

Haushaltskoordination

46 Zur Koordinierung der Haushaltsführung sah der Stabilitätspakt die Einrichtung von Koordinationskomitees vor. Für die Haushaltskoordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (vertreten vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund) wurde ein Koordinationskomitee beim BMF eingerichtet (im Folgenden: **Bundes-Koordinationskomitee**). Für die Haushaltskoordination zwischen Ländern und Gemeinden sah der Stabilitätspakt jeweils die Einrichtung von Länder-Koordinationskomitees mit Vertretern des Landes, der jeweiligen Landesverbände des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes vor.

47 Als Aufgaben der Koordinationskomitees waren lt. Stabilitätspakt insbesondere vorgesehen:

- die Beratung der Umsetzung der vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen;

⁴⁷ Für die Gemeinden wird je ein Mitglied vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund nominiert.

- die wechselseitige Information über Angelegenheiten der Haushaltsführung;
- die jährliche Erfassung und Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben der Länder in den Bereichen Hoheitsverwaltung, Landeslehrer und ausgegliederte Einheiten;
- die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung, insbesondere die wechselseitige Information und Beratung darüber;
- die Empfehlung von Maßnahmen, wenn sich ein Abweichen von den vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen abzeichnet;
- die Festlegung jener Maßnahmen, die der Umsetzung von Vorgaben von Organen der Europäischen Union zur Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion dienen.

48 Die Organisation und Geschäftsführung der Koordinationskomitees waren jeweils in einer Geschäftsordnung zu regeln. Die zur Zeit der Gebarungüberprüfung geltende Geschäftsordnung des Bundes-Koordinationskomitees wurde im Jahr 2002 beschlossen.

Die Geschäftsordnung des Bundes-Koordinationskomitees sah unter Punkt 3 vor, dass das Koordinationskomitee zumindest einmal pro Jahr einberufen werden musste. Nach Angaben des BMF wurden die Sitzungen des Bundes-Koordinationskomitees üblicherweise im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Treffen der Finanzausgleichspartner abgehalten (als Tagesordnungspunkt). Im Jahr 2005 fand keine Sitzung statt; in den Jahren 2006 und 2007 fanden jeweils zwei Sitzungen (auf Beamtenebene)⁴⁸ statt; in den Jahren 2008 bis 2010 fand jeweils eine Sitzung statt.

49.1 Die Geschäftsordnung des Bundes-Koordinationskomitees sah weiters vor, dass über die Sitzungen des Koordinationskomitees vom BMF Ergebnisprotokolle zu erstellen und an die Mitglieder des Koordinationskomitees zu übermitteln waren. Diese Protokolle lagen dem BMF über alle Sitzungen mit Ausnahme jener des Jahres 2008 vor. Nach Angaben des BMF lagen dem Bundes-Koordinationskomitee keine Berichte über die Sitzungen bzw. Beschlüsse der Länder-Koordinationskomitees vor. Eine Darstellung der Personalstände und Aktivitäts-

⁴⁸ Im Jahr 2007 fand zusätzlich eine Sitzung auf politischer Ebene statt.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

ausgaben der Länder lag dem Bundes-Koordinationskomitee nur von vier Ländern und in unterschiedlichem Detaillierungsgrad vor.

49.2 Der RH erachtete die wechselseitige Information des Bundes-Koordinationskomitees über Sitzungen und Beschlüsse der Länder-Koordinationskomitees sowie über Personalstände und Aktivitätsausgaben der Länder als ungenügend. Er empfahl dem BMF im Hinblick auf eine effektive Haushaltskoordinierung, im Einvernehmen mit den Ländern auf einen regelmäßigen wechselseitigen Informationsaustausch hinzuwirken.

50 Für die Berichterstattung über die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung erarbeitete das Bundes-Koordinationskomitee einheitliche Grundsätze, die seit dem Jahr 2002 unverändert gültig waren.

Die Überwachung der Entwicklung der Haushalte, des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstandes erfolgte in Form von Berichten über die Einhaltung der im Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsziele, die im Bundes-Koordinationskomitee diskutiert wurden.

Allfällige Maßnahmen, wenn sich ein Abweichen von den vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen abzeichnete, wurden laut Angaben des BMF vom Bundes-Koordinationskomitee nicht empfohlen.

Mittelfristige
Ausrichtung der
Haushaltsführung

51 Art. 7 des Stabilitätspaktes 2008 legte fest, dass Bund, Länder und Gemeinden die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung sicherstellen. Sie hatten sich bei der Beschlussfassung über die jährlichen Haushaltsvoranschläge an den mittelfristigen Vorgaben zu orientieren.

Weiters sah der Stabilitätspakt vor, dass Bund und Länder (einschließlich Wien) dem Bundes-Koordinationskomitee über ihre Planungen betreffend die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung einschließlich einer Sensitivitätsanalyse jährlich bis 31. Juli berichten. Über die mittelfristige Planung der Gemeinden war dem Landes-Koordinationskomitee jährlich bis 31. Juli zu berichten. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern hatten gleichzeitig auch dem Bundes-Koordinationskomitee zu berichten.

Darüber hinaus war vorgesehen, dass die Länder (einschließlich Wien) dem Bundes-Koordinationskomitee jährlich eine Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben der vergangenen drei Jahre und des laufenden Jahres übermitteln (siehe TZ 49).

52.1 Die Berichte über die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung wurden von den Ämtern der Landesregierungen auf der Grundlage eines Formblattes erstellt, auf das sich die Vertreter des Bundes-Koordinationskomitees im Jahr 2002 geeinigt hatten. Das Formblatt sah folgende Informationen vor:

- Kennzahlen zu den wirtschaftliche Rahmenbedingungen (BIP, Lohn- und Gehaltssumme, Arbeitnehmerentgelt, Verbraucherpreisindex, Ertragsanteile im Rahmen des Finanzausgleichs),
- Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung,
- Beschreibung der Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzierungssaldos sowie
- eine Sensitivitätsanalyse.

Die Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung umfassten (in Anlehnung an den Anhang 5a der VRV) folgende Positionen:

Abbildung 4: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung der Länder

	Jahr n-1	Jahr n	Jahr n+1	Jahr n+2
Einnahmen der laufenden Gebarung				
Ausgaben der laufenden Gebarung				
Saldo: Laufende Gebarung				
Einnahmen der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen)				
Ausgaben der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen)				
Saldo: Vermögensgebarung				
Saldo der Finanztransaktionen von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit				
Finanzierungssaldo (Maastricht-Ergebnis)				

Quelle: BMF

Die Kennzahlen sollten für einen Zeitraum von vier Jahren (Berichtsjahr n, Vorjahr n-1, und die beiden auf das Berichtsjahr folgenden Jahre n+1 und n+2) angegeben werden; der Zeitraum war somit um zwei Jahre kürzer als jener des Stabilitätsprogramms.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Wie eine Überprüfung von 45 Berichten im Zeitraum 2005 bis 2009 beim BMF ergab, waren die Berichte der Ämter der Landesregierungen uneinheitlich. Sie umfassten in zwölf Fällen nicht den im Formblatt vorgegebenen Zeitraum. In einem Bundesland wurden nicht alle Kennzahlen sondern nur der Finanzierungssaldo (Maastricht-Ergebnis) angegeben.

Die Berichte enthielten nur in Ausnahmefällen Angaben, auf welcher Grundlage die Prognosen erstellt wurden (bspw. auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzvorschau oder eines mehrjährigen Budgetprogramms, siehe TZ 56). Die Beschreibungen der Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzierungssaldos umfassten in 20 Fällen nur verbale Kommentare oder knappe Punktationen ohne finanzielle Angaben, in zwölf Fällen fehlten sie ganz. Eine Sensitivitätsanalyse war nur in sieben von 45 Fällen enthalten.

Angaben über die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung der Gemeinden waren in nur einem Bundesland enthalten. Dem Bundeskoordinationskomitee lagen nur teilweise Berichte von Gemeinden über 20.000 Einwohnern (Anzahl: 24) vor; im Jahr 2009 wurden von 14 Gemeinden Berichte vorgelegt, im Jahr 2008 von 16 Gemeinden.

- 52.2** Der RH kritisierte die uneinheitlichen und unvollständigen Berichte zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung der Länder bzw. der Gemeinden. Er empfahl dem BMF, im Einvernehmen mit den Ländern auf eine vollständige Berichtslegung hinzuwirken. Der Berichtszeitraum sollte im Hinblick auf eine Harmonisierung mit dem Zeitraum des Stabilitätsprogramms auf sechs Jahre ($n-1$, n , $n+1$, $n+2$, $n+3$ und $n+4$) ausgedehnt werden.

Den Informationsgehalt der von den Ländern übermittelten Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung (Formblätter) bewertete der RH als gering und für die Erstellung des Österreichischen Stabilitätsprogramms als wenig zweckmäßig. Er empfahl, die Berichterstattung stärker an den Grundsätzen des ESVG zu orientieren.

- 53.1** Laut Angaben des BMF und der Statistik Austria war man in den Jahren 2007 bis 2009 bestrebt, zur Verbesserung der Berichterstattung von Ländern und Gemeinden über die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung beizutragen. Um eine aussagekräftige mittelfristige Planung zu ermöglichen, erstellte die Statistik Austria im Jahr 2007 neue Formulare für die Datenerhebung bei Ländern und Gemeinden. Diese umfassten folgende Kennzahlen:

Abbildung 5: Formular zur Datenerhebung bei Ländern bzw. Gemeinden

	Jahr n-1	Jahr n	Jahr n+1	Jahr n+2	Jahr n+3
Einnahmen					
<i>davon</i>					
D.2 Produktions- und Importabgaben					
D.4 Vermögenseinkommen					
D.5 Einkommen- und Vermögenssteuern					
D.611 Tatsächliche Sozialbeiträge					
D.7 Sonstige laufende Transfers					
D.9 Vermögenstransfers					
P.1 Produktionswert					
Ausgaben					
<i>davon</i>					
D.1 Arbeitnehmerentgelt					
D.29 Sonstige Produktionsabgaben					
D.3 Subventionen					
D.4 Vermögenseinkommen					
D.62 Sozialleistungen					
D.7 Sonstige laufende Transfers					
D.9 Vermögenstransfers					
K.2 Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern					
P.2 Vorleistungen					
P.5 Bruttoinvestitionen					

Quelle: Statistik Austria

Darüber hinaus sah die elektronische Datenschnittstelle zwischen der Statistik Austria und den Gebietskörperschaften (siehe TZ 13) die Möglichkeit vor, Daten zur mittelfristigen Haushaltsplanung⁴⁹ zur Verfügung zu stellen. Diese Möglichkeit wurde jedoch von den Gebietskörperschaften – mit Ausnahme der Gemeinden in Oberösterreich – nicht genutzt.

⁴⁹ Satzart 8

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Laut Angaben des BMF konnte im Bundes-Koordinationskomitee bisher kein Konsens über Form und Umfang einer verbesserten Berichterstattung erzielt werden.

- 53.2** Der RH verwies im Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 B-VG und die bestehenden Verpflichtungen im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die Bedeutung einer kohärenten mittelfristigen Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften. Er empfahl dem BMF, im Einvernehmen mit den Ländern Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage zu prüfen, um die Aussagekraft der mittelfristigen Haushaltsplanung zu verbessern.

- Informationspflichten **54.1** Zur Unterstützung des Vollzugs der Bestimmungen des Stabilitätspaktes vereinbarten die Gebietskörperschaften ein Informationssystem mit Sanktionsmöglichkeiten. Das Informationssystem umfasste u.a. die Meldungen der Rechnungsabschluss-Daten bis 31. Mai eines jeden Jahres gemäß Gebarungstatistik-Verordnung und die Berichterstattung über die mittelfristige Haushaltsplanung einschließlich der Darstellung der Personalstände sowie Aktivitätsausgaben.

Bei schuldhafter Verletzung der Informationsverpflichtungen durch den Bund oder die Länder sah der Stabilitätspakt Pönalezahlungen vor. Weiters legte der Stabilitätspakt die Einrichtung eines Schlichtungsgremiums fest, das über das Vorliegen einer schuldhaften Verletzung zu entscheiden hatte.

Über die Einhaltung der Informationsverpflichtungen gemäß Gebarungstatistik-Verordnung erstellte die Statistik Austria jährlich einen Bericht, den sie dem BMF und den Landes-Koordinationskomitees übermittelte. Über die Einhaltung der Informationspflichten hinsichtlich der mittelfristigen Haushaltsplanung einschließlich der Darstellung der Personalstände sowie Aktivitätsausgaben berichtete die Statistik Austria nicht, da sie über keine diesbezüglichen Daten verfügte.

Eine Auswertung der Berichte der Statistik Austria ergab, dass in den Jahren 2008 und 2009 609 bzw. 560 Einrichtungen ihren Informationspflichten nicht rechtzeitig nachkamen. Davon waren rd. 70 % dem Teilssektor Gemeinden zuzurechnen.

Nach Angaben des BMF wurde vom Sanktionsmechanismus bisher kein Gebrauch gemacht. Das vereinbarte Schlichtungsgremium wurde bisher nicht eingerichtet.

- 54.2** Der RH regte gegenüber dem BMF an, die Einhaltung der in der Gebärungsstatistik-Verordnung und im Stabilitätspakt vorgesehenen Informationspflichten wirksam zu kontrollieren, weil der Statistik Austria durch verspätete oder unvollständige Meldungen zusätzliche Kosten entstehen können. Er bemängelte, dass der Stabilitätspakt auch im Bereich der Informationspflichten seine beabsichtigte Wirkung nicht entfalten konnte und die vereinbarten Verpflichtungen nicht umgesetzt wurden.

Verpflichtungen auf Bundesebene

- 55** Bundesfinanzrahmengesetz und Strategiebericht: Gemäß Art. 51 B-VG in Verbindung mit § 12 Abs. 1 BHG⁵⁰ hat die Bundesregierung dem Nationalrat jährlich bis 30. April den von ihr beschlossenen Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) zusammen mit einem Strategiebericht vorzulegen. Das BFRG hat für die vier folgenden Finanzjahre unter Beachtung der BHG-Ziele Obergrenzen für Ausgaben festzulegen. Weiters hat das BFRG die Grundzüge des Personalplans zu enthalten. Von der Erfassung nach BFRG ausgenommen sind Ausgaben für die Rückzahlung von Finanzschulden und zur vorübergehenden Kassenstärkung eingegangene Geldverbindlichkeiten sowie die Ausgaben infolge eines Kapitalaustausches bei Währungstauschverträgen.

Der Strategiebericht hat den Entwurf des BFRG und dessen Zielsetzungen zu erläutern.

Die im BFRG für vier Jahre festgelegten Obergrenzen auf Rubrikenebene dürfen weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes überschritten werden, ausgenommen bei Gefahr im Verzug oder im Verteidigungsfall. Die in den Untergliederungen als Obergrenze festgelegten Ausgabenbeträge sind hingegen nur für das nächstfolgende Finanzjahr verbindlich.

Das BFRG 2011 bis 2014⁵¹ wurde am 19. Mai 2010 vom Nationalrat beschlossen⁵² und stellt gemeinsam mit dem Strategiebericht ein mehrjähriges – mit dem Österreichischen Stabilitätsprogramm kohärentes – rollierendes Planungsinstrument dar. Es berücksichtigt bereits die im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ eingegangenen Verpflichtungen Österreichs zur Absenkung des Defizits auf maximal 2,7 % des BIP bis zum Jahr 2013. Laut Strategiebericht

⁵⁰ Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.

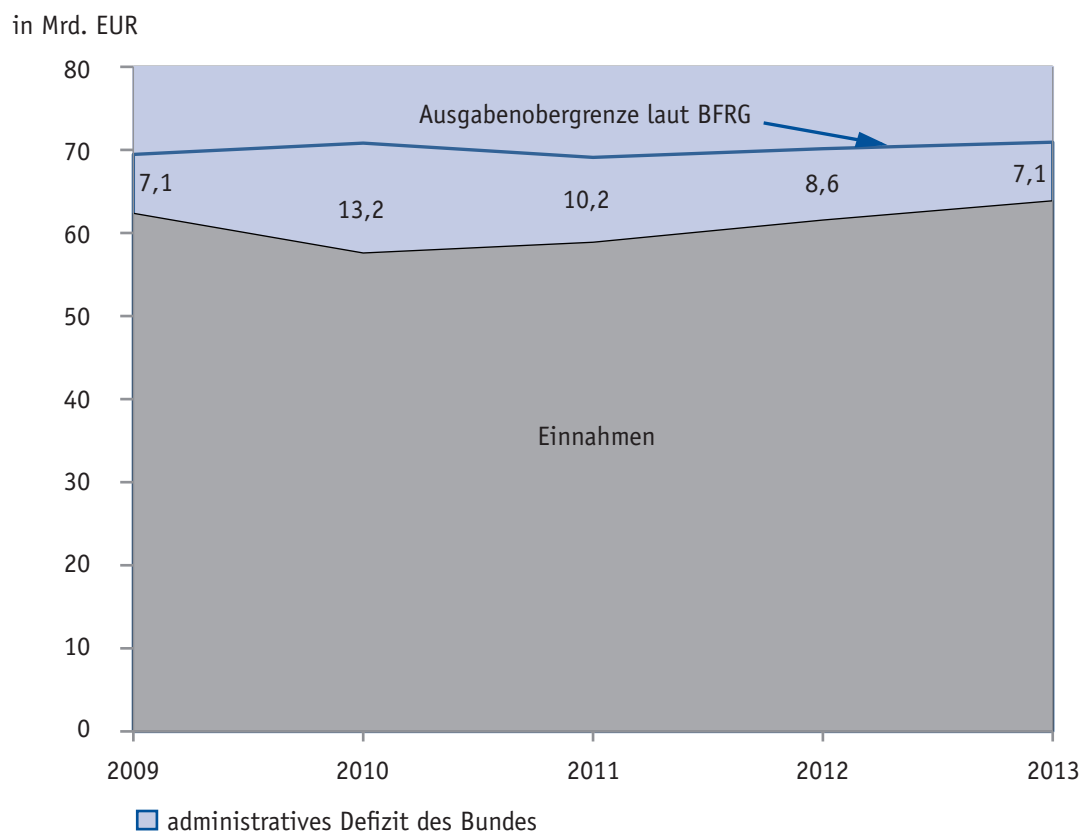
⁵¹ Veröffentlichung im BGBl. I Nr. 33/2010 am 11. Juni 2010

⁵² http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00660/pmh.shtml

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

(zum BFRG 2011 bis 2014) wird sich das administrative Defizit des Bundes von 13,2 Mrd. EUR im Jahr 2010 auf 7,1 Mrd. EUR im Jahr 2013 verringern.

Abbildung 6: Veränderung des administrativen Defizits des Bundes



Verpflichtungen auf Landesebene

56 Auf Ebene der Länder (ohne Wien) kamen unterschiedliche Instrumente der mittelfristigen Haushaltsplanung zur Anwendung.

Tabelle 11: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Länder (ohne Wien)

Bundesland	Bezeichnung	Rechtsgrundlage (Landesrecht)	Planungszeitraum
Burgenland	Finanzplan	Landesverfassungsgesetz, Art. 39	5 Jahre (Legislaturperiode)
Kärnten	Budgetprogramm, Budgetbericht, Finanzvorschau	Landesverfassungsgesetz, Art. 61	5 Jahre (Legislaturperiode)
Niederösterreich	Budgetprogramm	–	4–5 Jahre
Oberösterreich	Mehrjahresplanung	–	4 Jahre (rollierend)
Salzburg	Schuldenbremse, Mittelfristige Finanzvorschau	Landeshaushaltsgesetz, Art. 1 (betreffend Schuldenbremse)	5 Jahre (rollierend)
Steiermark	Budgetvorschau	–	5 Jahre (Legislaturperiode)
Tirol	Finanzplanung, Budgetpfad	–	5 Jahre (rollierend)
Vorarlberg	Budgetprognose	–	5 Jahre (2-jährig rollierend)

Quelle: RH

Im Burgenland und in Kärnten bestanden gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung, in Salzburg beschränkte das Landeshaushaltsgesetz die Höhe der Finanzschulden im Zeitraum von 2005 bis 2009 betragsmäßig. Alle anderen Bundesländer nahmen mittelfristige Haushaltsplanungen ohne gesetzliche Verpflichtungen vor. Der Planungszeitraum betrug zwischen vier und fünf Jahre. Die Planung erfolgte im Burgenland, in Kärnten und der Steiermark am Beginn der Legislaturperiode, in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg war sie rollierend (d.h. sie wurde jährlich bzw. alle zwei Jahre aktualisiert und um ein Jahr bzw. zwei weitere Jahre ergänzt).

- 57** Die mittelfristigen Haushaltsplanungen der Länder waren unterschiedlich gegliedert. Die Gliederung erfolgte in Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg auf der Grundlage des Rechnungsquerschnitts (VRV), in Kärnten, in Oberösterreich, Salzburg und Tirol nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. Gebarungsgruppen. Im Burgenland und in Niederösterreich wurde die zukünftige Entwicklung einzelner Aufgabenbereiche (Straßen, Landwirtschaft, Klimaschutz, Verwaltung etc.) prognostiziert. Alle Bundesländer berechneten die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Maastricht, wobei die Darstellung in den jeweiligen Planungsdokumenten in der Steiermark und Wien über eine verbale Beschreibung nicht hinausging.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Verpflichtungen auf Gemeindeebene

58 Auch auf Gemeindeebene waren die Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung je nach Bundesland unterschiedlich geregelt.

Tabelle 12: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Gemeinden (inkl. Wien)			
Bundesland	Rechtsgrundlage ¹	Planungszeitraum	Obligatorisch
Burgenland	–	4 Jahre	nein
Kärnten	Kärntner Gemeindehaushaltsordnung, § 19	4 Jahre	ja
Niederösterreich	NÖ Gemeindeordnung, § 72; VO über die mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden, §§ 1ff; NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz, § 54	4 Jahre	ja
Oberösterreich	OÖ Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung, § 16	4 Jahre bzw. 3 Jahre (Linz)	ja
Salzburg	Gemeindehaushaltsverordnung, § 17; Salzburger Gemeindeordnung, § 49a	4 bis 5 Jahre	ja
Steiermark	Gemeindehaushaltsordnung, § 18	4 Jahre	nein
Tirol	Tiroler Gemeindeordnung, § 88	2 Jahre	ja
Vorarlberg	–	4 bis 5 Jahre	nein
Wien	–	–	–

¹ Neben den horizontalen Regelungen auf Landesebene bestehen für mehrere Städte mit eigenem Statut spezifische Vorschriften. Diese wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt.

Quelle: RH

In Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol waren die Gemeinden per Verordnung verpflichtet, eine mittelfristige Haushaltsplanung durchzuführen, in der Steiermark war sie fakultativ vorgesehen. Im Burgenland und in der Steiermark erstellten die Gemeinden eine mittelfristige Finanzplanung, ohne dass es dafür eine landesrechtliche Verpflichtung gab. Der Planungszeitraum betrug zwischen zwei und fünf Jahre.

59 Die mittelfristige Haushaltsplanung der Gemeinden orientierte sich an der Anlage 5b der VRV (Rechnungsquerschnitt). Diese stellte gleichzeitig die Grundlage für die Meldungen nach Art. 7 Abs. 3 Stabilitätspakt dar (siehe TZ 54). Nach Angaben der Ämter der Landesregierungen erfolgten die Meldungen der Gemeinden regelmäßig und – mit wenigen Ausnahmen – vollständig.

Die Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung (insbesondere hinsichtlich der Abweichung der Prognosedaten von den Rechnungsabschlussdaten) war jedoch je nach Bundesland und – innerhalb der Bundesländer – je nach Gemeinde unterschiedlich.⁵³

TEIL II: LANGFRISTIGE HAUSHALTSPLANUNG

Überblick

- 60 Ergänzend zur mittelfristigen Haushaltsplanung hat die langfristige Haushaltsplanung durch die Betrachtung der fiskalischen Nachhaltigkeit an Bedeutung gewonnen. Dadurch sollen zukünftige Entwicklungen, wie bspw. die demografischen Veränderungen der Bevölkerung, stärker in die Gestaltung der öffentlichen Haushalte einbezogen werden.

Die langfristige Betrachtung der öffentlichen Haushalte ist notwendig, weil die Bevölkerung altert und diese Entwicklung zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Hand erfordert.

Fiskalische Nachhaltigkeit

- 61 Die fiskalische Nachhaltigkeit zielt auf die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte ab. Nach einer Definition des deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung⁵⁴ sind öffentliche Haushalte nachhaltig, „wenn die gegenwärtigen und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken“.⁵⁵ Im Einklang mit dem fiskalpolitischen Regelwerk der Europäischen Union gilt die Haushaltsposition eines Mitgliedstaates dann als nachhaltig, wenn der öffentliche Schuldenstand auch langfristig unterhalb der in Art. 126 AEUV festgeschriebenen Grenze von 60 % des BIP bleibt.

Die Abschätzung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte soll zeitgerecht einen bestehenden Handlungsbedarf aufzeigen und ein Bewusstsein für notwendige Reformmaßnahmen erzeugen.

⁵³ keine diesbezüglichen RH-Auswertungen im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsprüfung

⁵⁴ Der Sachverständigenrat beurteilt die Arbeit der deutschen Bundesregierung durch die periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.

⁵⁵ Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrates, Tz 439

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

Verpflichtungen zur nachhaltigen Haushaltsführung

Gemeinschaftsrechtliche Regelungen

- 62** Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichteten sich bereits im Jahr 1997 in der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, eine tragfähige (= nachhaltige) Haushaltspolitik zu betreiben. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ist Teil der von der Europäischen Kommission und dem Rat durchgeführten multilateralen Überwachung der Fiskalpolitik.
- Nach Art. 121 AEUV betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat. Die beschlossenen „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ bilden dabei den Rahmen der Europäischen Wirtschaftspolitik.
 - Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt⁵⁶: Mit dieser Entschließung verfügen die Mitgliedstaaten, der Rat und die Europäische Kommission über feste politische Leitlinien zur raschen Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, eine tragfähige Haushaltspolitik zu betreiben.
 - Entschließung des Europäischen Rates vom 13. Dezember 1997 über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion⁵⁷: Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zu einer verstärkten wirtschaftspolitischen Überwachung und Koordinierung in den Bereichen, welche die Wechselkursentwicklungen beeinflussen, bei der Haushaltslage und bei den strukturpolitischen Maßnahmen.
 - Mitteilung der Europäischen Kommission vom 12. Oktober 2006 an den Rat und das Europäische Parlament über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU⁵⁸: Vor dem Hintergrund der Alterung der Bevölkerung analysierte die Europäische Kommission die Risiken und Herausforderungen, vor denen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union im Hinblick auf die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stehen. Der Rat begrüßte dieses Vorgehen und verlangte weitere Analysen der Europäischen Kommission.

⁵⁶ ABl. Nr. C 236 vom 2. August 1997

⁵⁷ ABl. Nr. C 35 vom 2. Februar 1998

⁵⁸ KOM(2006)574 endg.

Regelungen auf nationaler Ebene

- 63.1** Art. 13 Abs. 2 B-VG verpflichtet die Gebietskörperschaften zu nachhaltig geordneten Haushalten und zur Koordination der Haushaltsführung.

Mit dem § 2 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 wird die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Haushaltsführung für den Bund konkretisiert. Demzufolge hat der Bund neben der Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch nachhaltig geordnete Haushalte, insbesondere unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorschriften anzustreben.

Gemäß § 15 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 hat der Bundesminister für Finanzen in jedem dritten Finanzjahr eine hinreichend begründete, nachvollziehbare langfristige Budgetprognose für einen Zeitraum von mindestens 30 Finanzjahren zu erstellen. Diese Verpflichtung gilt unmittelbar nur für den Bund, nicht aber für die Länder und Gemeinden.

- 63.2** Die ab dem Jahr 2013 vom Bundesminister für Finanzen zu erstellenden Berichte über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte sollten eine gesamtstaatliche Sicht enthalten und dementsprechend Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger in die Beurteilung einbeziehen. Dies ist nach Ansicht des RH deshalb erforderlich, weil von den altersbezogenen Ausgaben – wie Pensionen, Gesundheit und Altenpflege – alle staatlichen Ebenen betroffen sind.

- 63.3** *Das BMF wandte in seiner Stellungnahme ein, es habe derzeit keine Rechtsgrundlage, um für alle Ebenen des Staates umfassende Budgetprognosen erstellen zu können.*

Demografische Entwicklungen

- 64** Nach der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2009 wird sich die Bevölkerung Österreichs von 8,3 Mill. Einwohnern (2008) auf 9,5 Mill. Einwohner (2050) erhöhen. Die Altersstruktur verschiebt sich deutlich hin zu älteren Menschen.

Sind derzeit 23 % der Bevölkerung älter als 60 Jahre, werden es ab dem Jahr 2030 mehr als 30 % sein. Die Zahl der über 75-Jährigen steigt von derzeit 662.000 Personen bis zum Jahr 2030 auf über eine Million.

- 65.1** Die Veränderungen in der Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand, vor allem auf Pensionen, Gesundheit und Altenpflege. Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter⁵⁹ kamen im Jahr 2008

⁵⁹ Personen im Alter von 15 bis unter 60 Jahre

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

noch 60,7 Personen im so genannten Versorgungsalter (Kinder oder ältere Personen)⁶⁰, im Jahr 2030 werden es bereits mehr als 82 Personen sein. Im Jahr 2030 werden daher auf fünf Personen im erwerbsfähigen Alter rund vier Personen im Versorgungsalter kommen.

65.2 Durch die Alterung der Bevölkerung werden vor allem auf die Bereiche Pensionen, Gesundheit und Altenpflege zusätzliche Ausgaben zukommen. Dabei handelt es sich allerdings um Bereiche, bei denen bereits aktuell Reformbedarf besteht. Nach Ansicht des RH ist daher die zügige Umsetzung der Reformmaßnahmen, wie sie etwa von der Arbeitsgruppe „Verwaltung neu“ aufgezeigt wurden, erforderlich. Er empfahl dem BMF, grundlegende Reformen, vor allem im Gesundheits- und Pflegebereich, nach Maßgabe seiner Möglichkeiten zu initiieren bzw. zu unterstützen, um die zu erwartenden Mehrkosten aufgrund der demografischen Veränderungen zeitgerecht kompensieren zu können.

Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte

66.1 Eine Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union⁶¹ beschäftigt sich mit der langfristigen Entwicklung altersbezogener Ausgaben. Die Ergebnisse der Projektionen wurden im Jahr 2009 in einem Bericht – dem so genannten Ageing Report⁶² – veröffentlicht.

Diese Berechnungen waren auch Grundlage für den Nachhaltigkeitsbericht der Europäischen Kommission.⁶³ Darin beurteilte die Europäische Kommission das Nachhaltigkeitsrisiko für jeden einzelnen Mitgliedstaat. Diese Beurteilung stützte sich vor allem auf die zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Alterung der Bevölkerung.

Neben den demografischen Veränderungen bestehen weitere, teilweise schwer quantifizierbare Risiken, die für die öffentliche Hand zu zusätzlichen Belastungen führen können, wie etwa Haftungen, der Klimawandel oder die Verknappung von Ressourcen. Diese Bereiche werden derzeit von den Langfristbetrachtungen nicht abgedeckt.

66.2 Der RH empfahl dem BMF, Anknüpfungspunkte für die Quantifizierung dieser Risiken zu entwickeln und diese in die Langfristbetrachtungen mit einzubeziehen.

⁶⁰ Kinder unter 15 Jahre und Personen über 60 Jahre

⁶¹ Working Group on Ageing Population

⁶² Europäische Kommission: The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2009–2060), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14911_en.htm

⁶³ Europäische Kommission: Sustainability Report 2009, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf sustainability report 2009

Langfristige Entwicklung der altersbezogenen Ausgaben

67 Sowohl der Ageing Report 2009 als auch der Nachhaltigkeitsbericht 2009 zeigten für Österreich vor allem bei den Pensionen, der Gesundheit und der Altenpflege erhebliche Ausgabensteigerungen auf. Die altersbezogenen Ausgaben werden sich demnach von rd. 26 % (2008) bis 2050 auf mehr als 29 % des BIP erhöhen. Die Tabelle 13 stellt die Ergebnisse der Projektionen im Einzelnen dar:

Tabelle 13: Daten zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen						
	2008	2020	2030	2040	2050	2060
	in % des BIP					
Gesamtausgaben ¹						
Gesamte altersbezogene Ausgaben	25,8	26,2	27,7	28,6	29,3	29,0
Pensionsausgaben gesamt	12,7	13,0	13,8	13,9	14,0	13,6
<i>davon</i>						
<i>gesetzliche Sozialversicherung</i>	9,2	9,9	11,0	12,0	12,6	12,3
<i>Beamte</i>	3,5	3,1	2,8	1,9	1,4	1,3
Vorzeitige Alterspension ¹						
Andere Pensionen (Invalidität, Witwen) ¹						
Öffentliche Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge ¹						
Gesundheitsausgaben	6,5	7,0	7,4	7,8	8,1	8,0
Altenpflegeausgaben	1,2	1,4	1,6	1,9	2,2	2,4
Bildungsausgaben	4,2	3,9	3,9	3,9	4,0	4,1
Sonstige altersbezogene Ausgaben ¹						
Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfen ²	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Zinszahlungen ¹						
Gesamteinnahmen ¹						
<i>davon</i>						
<i>Einnahmen aus Vermögen/Grund¹</i>						
<i>Einnahmen aus gesetzlichen Beiträgen zur Pensionsversicherung</i>	8,9	9,0	9,0	9,1	9,1	9,1
Pensionsfonds (Aktiva) ¹						

¹ Nicht im Österreichischen Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013 enthalten.

² Nicht explizit im Code of conduct angeführt.

Quellen: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

Das BMF übernahm die auf EU-Ebene berechnete Entwicklung der altersbezogenen Ausgaben zur Darstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in das Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013.

Nachhaltigkeitslücke

68 Bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen stuft die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten in drei Risikoklassen ein, nämlich in solche mit niedrigem, mittlerem und hohem Risiko. Im Nachhaltigkeitsbericht 2009 wurde Österreich in die Gruppe der Mitgliedstaaten mit mittlerem Risiko eingestuft.

Den fiskalischen Handlungsbedarf drückt die Europäische Kommission im Nachhaltigkeitsbericht durch die Darstellung der Nachhaltigkeitslücke aus. Diese gibt an, um wieviel die Staatsfinanzen permanent (jährlich) verbessert werden müssen, damit am Ende des betrachteten Zeithorizonts ein bestimmter Schuldenstand nicht überschritten wird.

Die Einbeziehung der zeitlichen Dimension wird in zwei Varianten vorgenommen:

- Zu einem angenommenen Endpunkt soll eine bestimmte budgetäre Situation eintreffen. Der Indikator S 1 zeigt die Nachhaltigkeitslücke bei einer für 2060 angestrebten Verschuldung von 60 % des BIP auf.
- Bei dem Indikator S 2 wird die Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung⁶⁴ über einen unendlichen Zeitraum dargestellt.

Die von der Europäischen Kommission verwendeten Indikatoren S 1 und S 2 geben Auskunft darüber, in welchem Ausmaß finanz-, wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen erforderlich sind, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Diese Informationen fließen auch in die Bewertung der Stabilitätsprogramme durch die Europäische Kommission ein.

69 Die Europäische Kommission ermittelte für Österreich eine Nachhaltigkeitslücke (S 2) von 4,7 % des BIP. Nach diesen Berechnungen wäre ein struktureller Primärüberschuss von 4,5 % des BIP notwendig, um

⁶⁴ Mit dem Konzept der „intertemporalen Budgetbeschränkung“ des Staates wird der zeitliche Verlauf der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben als entscheidender Bestimmungsfaktor der laufenden Finanzierungssalden des gesamtstaatlichen Haushalts in den Blickpunkt gerückt. Es gilt, dass die Summe aller aktuellen und zukünftigen öffentlichen Einnahmen des Staates ausreichen muss, um die Summe aller aktuellen und zukünftigen Ausgaben und die Summe aller aus der Vergangenheit ererbten Schulden zu decken.

einen nachhaltigen öffentlichen Haushalt in Österreich sicherzustellen. Der strukturelle Primärsaldo⁶⁵ betrug im Basisjahr 2009 jedoch – 0,2 % des BIP. Daraus ergab sich allein für das Jahr 2009 ein Konsolidierungsbedarf von rd. 13 Mrd. EUR⁶⁶.

70.1 Im Nachhaltigkeitsbericht des Jahres 2006 hatte die Europäische Kommission eine Nachhaltigkeitslücke von nur 0,3 % des BIP für Österreich berechnet. Österreich zählte damals zu den Ländern mit niedrigem Nachhaltigkeitsrisiko. Der Nachhaltigkeitsbericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2006 basierte jedoch auf völlig anderen Rahmenbedingungen:

- Es gab eine bessere budgetäre Ausgangssituation sowie das Bestreben, bis 2010 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.
- Die Entwicklung der altersbedingten Ausgaben war günstiger, weil die Pensionsreform 2003 (ohne Änderungen der Jahre danach) berücksichtigt werden konnte.

70.2 Der RH gab zu bedenken, dass die Europäische Kommission bei der Bewertung Österreichs im Jahr 2009 die tatsächliche mittelfristige wirtschaftliche und budgetäre Entwicklung noch nicht umfassend berücksichtigen konnte (tatsächliche budgetäre Ausgangssituation, Dauer des Aufschwungs). Abgesehen davon verfügte die Europäische Kommission für die Berechnung der langfristigen Entwicklungen nicht über alle erforderlichen Daten. Der RH sah daher den berechneten Konsolidierungsbedarf für das Jahr 2009 in Höhe von 13 Mrd. EUR am unteren Ende der möglichen Bandbreite sowie für 2010 eine Erhöhung des Konsolidierungsbedarfs aufgrund der budgetären Rahmenbedingungen.

Der RH empfahl daher dem BMF, die mittelfristigen Haushaltsziele darauf auszurichten, dass die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bei steigenden altersbezogenen Ausgaben sichergestellt werden kann (siehe dazu auch TZ 40). Ergänzend dazu sollten bei wesentlichen budgetpolitischen Maßnahmen deren Auswirkungen

⁶⁵ Struktureller Primärsaldo: strukturelles Defizit/Überschuss minus Zinszahlungen; Strukturelles Defizit: zyklisch (d.h. um den automatischen konjunkturellen Einfluss auf das Defizit) bereinigtes Defizit des Staates unter Herausrechnung spezifischer Einmalmaßnahmen.

⁶⁶ Die Europäische Kommission geht in ihrem „lost decade scenario“ von einem höheren Konsolidierungsbedarf für Österreich aus. Der Indikator S 2 wurde mit 6,1 % des BIP kalkuliert, d.h. der Konsolidierungsbedarf liegt über 5 % des BIP.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte berücksichtigt und die Auswirkungen transparent dargestellt werden.

70.3 *Nach Ansicht des BMF können die Risiken einer untragbaren Schuldenentwicklung unter anderem auch über die Reduktion der impliziten Verbindlichkeiten und/oder mehr Wachstum verringert werden. Dies könne auch über längere Zeiträume erfolgen. Auf EU-Ebene sei man übereingekommen, nur ein Drittel der Nachhaltigkeitslücke S 2 in das mittelfristige Haushaltsziel einzubauen. Aus Sicht des BMF wäre daher ein verstärktes „risk-testing“ wichtig.*

71 Die Höhe der Nachhaltigkeitslücke wird von den über den Projektionszeitraum getroffenen Annahmen (etwa zur Entwicklung des BIP) wesentlich beeinflusst. Da solche Annahmen über einen längeren Zeitraum mit großer Unsicherheit verbunden sind, werden Sensitivitätsanalysen durchgeführt, die aufzeigen, wie stark die Nachhaltigkeitslücke auf alternative Annahmen (bspw. BIP-Wachstum) reagiert.

Bewertung der Nachhaltigkeit an Hand der Rückführungsszenarien

72.1 Der Staatsschuldenausschuss stellte das Nachhaltigkeitsrisiko durch die Dauer der Rückführung der Staatsverschuldung auf 60 % des BIP – ausgehend von unterschiedlichen Annahmen zu der Entwicklung des Defizits und des BIP-Wachstums – dar.

Tabelle 14: Rückführung der Verschuldungsquote auf 60 % des BIP					
		Bei einem nominellen BIP-Wachstum von			
		2 %	3 %	4 %	5 %
Bei einem gesamtstaatlichen Defizit von	0 %	2026	2022	2020	2019
	1 %	2064	2030	2023	2020
	2 %	–	–	2040	2026
	3 %	–	–	–	–

Anmerkungen: Annahme einer Verschuldungsquote von 74,3 % im Jahr 2013; im Jahr 2014 Budgetdefizit in der Höhe von 2,3 % des BIP (gemäß Strategiebericht zum BFinRG 2011 – 2014), dann Defizit gemäß Szenarien; „–“ bedeutet, dass die Zielquote (60 %) unter den Annahmen nicht erreicht werden kann.

Quelle: Staatsschuldenausschuss

Unter der Annahme eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts ab dem Jahr 2015 und eines nominellen BIP-Wachstums von 5 % dauert es bis zum Jahr 2019, bis der derzeitige Schuldenstand auf 60 % reduziert werden kann. Bei realistischeren Annahmen – wie bspw. einem Wachstum von 2 % – würde es (bei einem ausgeglichenen gesamtstaat-

lichen Haushalt ab dem Jahr 2015) bis zum Jahr 2026 dauern, bis der derzeitige Schuldenstand auf 60 % reduziert werden kann. Bei einem Defizit von nur 1 % (für 2013 waren 2,7 % angestrebt), erreicht Österreich die 60 %-Vorgabe der EU nicht vor dem Jahr 2064.

- 72.2** Der RH empfahl dem BMF, bei der nach § 15 Bundeshaushaltsgesetz 2013 geforderten, hinreichend begründeten, nachvollziehbaren, langfristigen Budgetprognose derartige Rückführungsszenarien zu berücksichtigen.

Langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben

Datengrundlagen
und Modelle

- 73** Für die Berechnung der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben stützte sich die Europäische Kommission auf nationale Berechnungsmodelle, wobei sie die zugrundeliegenden Annahmen vorgab. Für die gesetzliche Pensionsversicherung⁶⁷ und für die Beamtenpensionen kamen jeweils unterschiedliche Berechnungsmodelle zur Anwendung.

Datenqualität –
gesetzliche Pensions-
versicherung

- 74.1** Das Modell zur Berechnung der langfristigen Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung greift weitgehend auf Daten der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger zurück. In die Langfristberechnung der Europäischen Kommission fließt allerdings nur der Leistungsaufwand ein. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger⁶⁸ besteht jedoch aus dem Leistungsaufwand und dem sonstigen Aufwand. Zum sonstigen Aufwand zählen insbesondere die Aufwendungen für die Krankenversicherung der Pensionisten, für Rehabilitationsmaßnahmen und schließlich die Verwaltungsaufwendungen. Im Jahr 2009 betrug der sonstige Aufwand der gesetzlichen Pensionsversicherung rd. 2,97 Mrd. EUR, das sind rd. 1 % des BIP.

Weiters wurden auch die Ausgleichszulagen⁶⁹ nicht berücksichtigt. Diese beliefen sich im Jahr 2007 auf rd. 0,3 % des BIP.⁷⁰

⁶⁷ ohne Berücksichtigung der Versicherungsanstalt der Notare

⁶⁸ siehe FN 67

⁶⁹ Eine Ausgleichszulage wird gewährt, wenn ein erworbener Pensionsanspruch ein bestimmtes Mindesteinkommen nicht erreicht. Sie wird nicht von den Sozialversicherungsträgern, sondern aus dem Bundeshaushalt finanziert. Aufgrund der Pensionsreform 2003 wird es künftig zu niedrigeren Pensionen und damit auch zu einem Anstieg der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Ausgleichszulagen kommen.

⁷⁰ Diese Angabe findet sich in folgender Quelle: Europäische Kommission, The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies; European Economy 7/2008.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

74.2 Der RH empfahl dem BMF, der Europäischen Kommission nicht nur die Daten über den Leistungsaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger zu übermitteln, sondern auch jene über den Gesamtaufwand. Damit soll ein aussagekräftiges Bild der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben gegeben werden.

Weiters regte der RH an, auch die öffentlichen Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge (betriebliche und private Altersvorsorge) in die Langfristberechnungen einzubeziehen. Angesichts der nicht zu vernachlässigenden Größenordnung sollten in die Berechnungen über die langfristige Entwicklung der Pensionen auch die Aufwendungen für die Ausgleichszulagen einbezogen werden. Ziel sollte es sein, die langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Pensionen umfassend und gesamthaft darzustellen.

74.3 *Laut BMF habe die Europäische Kommission Österreich ersucht, den sonstigen Aufwand herauszurechnen, um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu haben. Für die Projektion der Ausgleichszulage sei bislang keine vernünftige Methodologie gefunden worden. In Relation zu den öffentlichen Pensionsausgaben insgesamt sei deren Anteil jedoch mit 0,3 % des BIP vergleichsweise gering und würde daher das Gesamtrisikobild nicht allzu sehr ändern.*

Datenqualität – Beamtenpensionen

75.1 Die Berechnung der Ausgabenentwicklung für die Pensionen der pragmatisierten Bediensteten von Bund, Ländern, Gemeinden und Betriebe – auf Basis der derzeitigen Gesetzeslage – für die kommenden 50 Jahre erfolgte durch die Statistik Austria. In ihrem Auftrag war ein externer Experte tätig.

Die Datengrundlagen für diese Berechnungen waren jedoch unvollständig. Unschärfen entstanden unter anderem dadurch, dass die Pensionsrechte der Länder mit der Rechtslage vom 1. Jänner 2008 einbezogen wurden. Für die Beamten der Gemeinden und der Statutarstädte mussten – mangels anderer Grundlagen – die jeweiligen Landespensionsrechte unterstellt werden. Über die Sonderpensionsrechte der Betriebe standen ebenfalls keine ausreichenden Daten zur Verfügung, so dass insoweit das Bundespensionsrecht zugrunde gelegt wurde.

Weiters gab es Abgrenzungsprobleme. Die Datenlage war so beschaffen, dass die Landeslehrer nicht von den übrigen Landesbeamten unterschieden werden konnten und daher für die Langfristbetrachtung zu den Landesbeamten gezählt wurden. Auch bei den Beamten in den Betrieben der Länder war die Datenerfassung nicht exakt möglich.

75.2 Der RH empfahl dem BMF, auf eine Verbesserung der Datengrundlagen für die Berechnung der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben für die Landesbeamten hinzuwirken, um die Qualität der Ergebnisse zu verbessern. Insbesondere sollte unter Mitwirkung der Länder die exakte Erfassung der Landeslehrer sowie der in Betrieben der Länder beschäftigten pragmatisierten Bediensteten vorangetrieben werden. Zudem sollten bei der langfristigen Berechnung der Ausgabenentwicklung die aktuellen Pensionsrechte der Länder zugrundegelegt werden.

Pensionsmonitoring

76.1 Die Bundesregierung bekannte sich im Regierungsprogramm zur XXIV. Gesetzgebungsperiode zur nachhaltigen Sicherung der staatlichen Altersvorsorge und schlug ein langfristiges Monitoring vor. Dazu sollten Indikatoren wie Lebenserwartung, Produktivität, Einnahmen, Aufwendungen und Bundesmittel (einschließlich des Aufwands für Ausgleichszulagen) gesetzlich festgelegt werden. Ein rollierendes Gutachten alle drei Jahre über einen Beobachtungszeitraum von 25 bis 50 Jahren (ab 2009) war ebenfalls vorgesehen.

Das BMF hat auf Beamtenebene einen diesbezüglichen Gesetzesentwurf ausgearbeitet. Eine Kommission, besetzt mit Experten im Bereich des Pensions- und Budgetwesens, soll eingerichtet werden. Nach den Vorstellungen des BMF sollten Gutachten über die Entwicklungen des Systems der Altersvorsorge über einen Beobachtungszeitraum von 15, 25 und 50 Jahren mit Analysen der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von pensionsrechtlichen Entscheidungen sowie der Nachhaltigkeit und der Qualität der Pensionspolitik erstellt werden.

76.2 Das Pensionsmonitoring soll nach dem Vorschlag des BMF alle Gebietskörperschaften sowie den privaten und öffentlichen Bereich der Pensionsausgaben (ASVG und Beamte) umfassen. Der RH begrüßte diesen – im Vergleich zum derzeitigen Aufgabenfeld der Pensionssicherungskommission – verbreiterten Zugang. Er empfahl dem BMF, den Gesetzesentwurf mit den mitbefassten Stellen abzustimmen und weiterzuverfolgen.

76.3 *Das BMF führte aus, es wäre insbesondere auch notwendig, die Pensionsleistungen der Länder, Gemeinden und die private (Pensions)Vorsorge in die Betrachtung einzubeziehen. Um eine weitgehende Akzeptanz und größtmögliche Datenabdeckung zu erreichen, sei es notwendig, die jeweiligen Akteure auf Länder- und Gemeindeebene bzw. der Versicherungswirtschaft in die Betrachtung einzubeziehen. Dies sei nach Ansicht des BMF im Rahmen der derzeitigen – beim BMASK angesiedelten – Kommission zur langfristigen Pensionssicherung nur unzu-*

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

reichend möglich. In diesem Zusammenhang könnte die Einrichtung einer Stelle mit umfassender Aufgabenstellung erwogen werden.

Nationale Langfristberechnungen – Pensionssicherungskommission

- 77** Gemäß § 108e Abs. 9 Z 3 ASVG hat die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (Pensionssicherungskommission) alle drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung vorzulegen. Der Bericht hat auf Basis der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den gesetzlichen Pensionsaufwand darzustellen und im Falle eines Mehraufwands Vorschläge für die Bedeckung⁷¹ darzulegen.

Der aktuelle Bericht der Pensionssicherungskommission stammt vom September 2010. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger⁷² lag demnach bei rd. 30,76 Mrd. EUR. In Relation zum BIP ist dies ein Anteil von 11,2 %, der bis 2050 auf 14,8 % des BIP steigen wird. Der Nachhaltigkeitsbericht aus dem Jahr 2009 war zu einem Wert von 12,8 % des BIP für das Jahr 2050 gekommen.

- 78** Der aktuelle Bericht der Pensionssicherungskommission beschäftigte sich auch mit den Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Der Bedarf an Bundesmitteln für die gesetzliche Pensionsversicherung wird demnach wesentlich höher sein, als dies noch im Gutachten aus dem Jahr 2008 angenommen wurde. Die Bundesmittel setzen sich zusammen aus

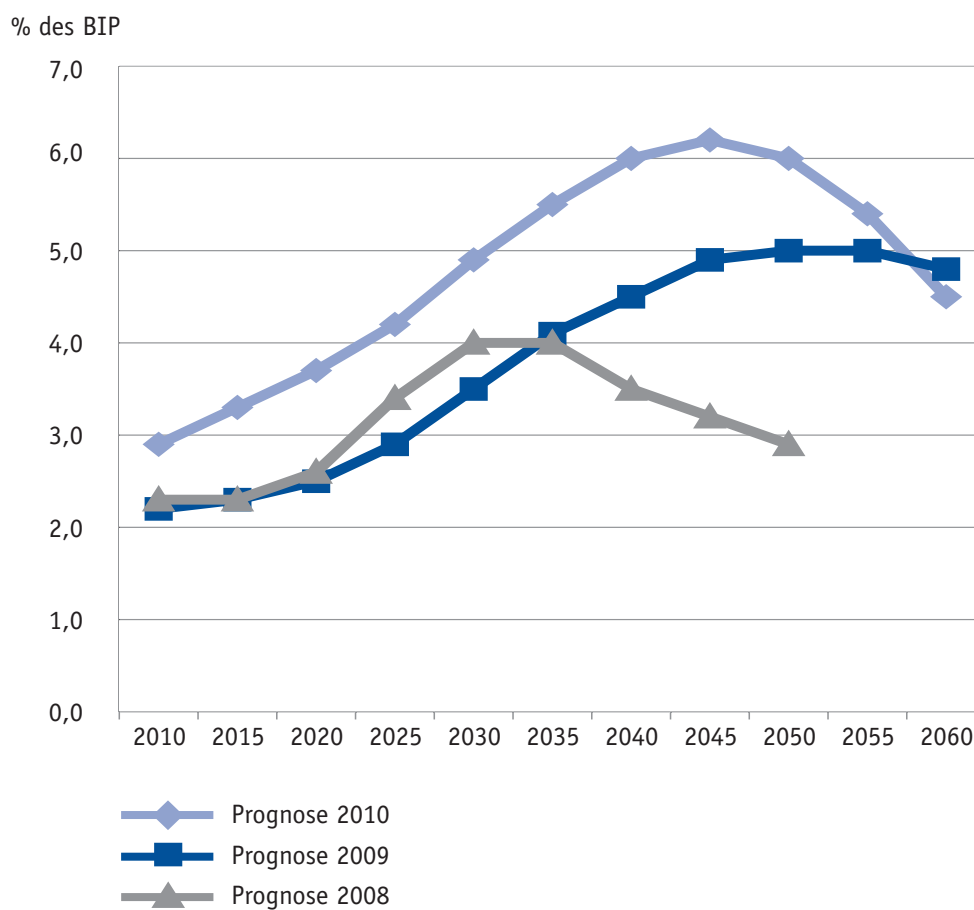
- Zuschüssen auf der Einnahmenseite der gesetzlichen Pensionsversicherung (Partnerleistungen bei den Selbstständigen, Versicherungsbeiträge und Beitragsteile für Teilversicherte); im Jahr 2009 waren dies rd. 1,64 Mrd. EUR, d.s. 0,6 % des BIP;
- dem Bundesbeitrag; dieser errechnet sich im Sinne eines „nicht gedeckten Aufwands“ als Differenz zwischen den Gesamtaufwendungen und den Gesamteinnahmen der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger. Im Jahr 2009 betrug der Bundesbeitrag rd. 5,93 Mrd. EUR, d.s. 2,2 % des BIP; für 2050 wurde ein Anstieg auf 5,6 % des BIP berechnet.

⁷¹ Die Vorschläge müssen gemäß § 108e ASVG durch nachhaltige Reformmaßnahmen gleichmäßig auf die Parameter „Beitragssatz“, „Kontoprozentsatz“, „Anfallsalter“, „Pensionsanpassung“ und „Bundesbeitrag“ aufgeteilt werden.

⁷² siehe FN 67

79.1 Der Finanzierungsbedarf für die gesetzliche Pensionsversicherung aus Bundesmitteln betrug 2009 rd. 7,57 Mrd. EUR, d.s. 2,8 % des BIP; im Zeitraum 2040 bis 2050 wird dieser Wert voraussichtlich das Höchstniveau von etwa 6,0 % des BIP erreichen.

Abbildung 7: Bundesmittel für die gesetzliche Pensionsversicherung



Quelle: Kommission zur langfristigen Pensionssicherung

79.2 Im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben und den voraussichtlichen Mehrbedarf an Bundesmitteln sollten der Handlungsbedarf für die nachhaltige Sicherung des Pensionssystems klar festgelegt und die erforderlichen Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Generationengerechtigkeit getroffen werden.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

- 80.1** Nach den Angaben der Pensionssicherungskommission wird die globale Ersatzrate des Pensionssystems – das Verhältnis von durchschnittlicher Pensionsleistung zur durchschnittlichen Beitragsgrundlage – bei ASVG-Versicherten von derzeit 0,43 auf 0,31 im Jahr 2060 sinken.⁷³
- 80.2** Der RH regte gegenüber dem BMF an, in die Beurteilung der Nachhaltigkeit auch qualitative Aspekte einzubeziehen. Diese umfassen bspw. mögliche soziale Spannungsfelder, die durch zukünftig niedrigere Ersatzraten und damit entsprechend niedrigere Pensionen entstehen können.
- 80.3** *Das BMF führte aus, es begrüße jede Initiative, die zur Verbesserung der Datenqualität im Bereich der langfristigen Projektionen der Pensionsaufwendungen beitrage. Seiner Ansicht nach wäre insbesondere notwendig, auch die Pensionsleistungen der Länder, der Gemeinden und die private (Pensions)Vorsorge in die Betrachtung einzubeziehen. Um eine weitere Akzeptanz und größtmögliche Datenabdeckung zu erreichen, sei es auch notwendig, die jeweiligen Akteure auf Länder- und Gemeindeebene bzw. die Versicherungswirtschaft in die Betrachtung mit einzubeziehen. Dies sei, wie das BMF ausführte, im Rahmen der derzeitigen – im BMASK angesiedelten – Kommission zur langfristigen Pensionssicherung nur unzureichend möglich. In diesem Zusammenhang könne die Einrichtung einer Stelle mit umfassender Aufgabenstellung erwogen werden.*

Langfristige Entwicklung der Gesundheitsausgaben

- 81** Die langfristige Entwicklung der Gesundheitsausgaben berechnete die Europäische Kommission – anders als jene der Pensionen – mit einem eigenen Modell⁷⁴. Dazu erhob sie im Wege des BMF die öffentlichen Gesundheitsausgaben, die öffentlichen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben nach Altersgruppen und Geschlecht (Altersausgabenprofile) sowie

⁷³ Beispiel laut dem Bericht der Pensionssicherungskommission vom September 2010: 2009: Höhe Direkt pension nach ASVG: 1.041 EUR; Höhe Beitragsgrundlage nach ASVG: 2.414 EUR; Ersatzrate: 0,43

⁷⁴ Die Europäische Kommission berechnet verschiedene Szenarien, die spezifische Annahmen unterschiedlich wirken lassen (bspw. reines Demografieszenario, konstantes Gesundheitsszenario, Technologieszenario).

die so genannten Sterbekosten.⁷⁵ Die Berechnung der Altersausgabenprofile und der Sterbekosten erfolgte durch ein externes Institut im Auftrag des BMG.

Datenqualität

82 Die Gesundheitsausgaben wurden von der Statistik Austria nach einer international vergleichbaren Systematik⁷⁶ berechnet. Die Grundlagen dafür waren der Bundesrechnungsabschluss, die Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und der Sozialversicherungsträger sowie die Rechnungsabschlüsse der Landesgesundheitsfonds. Weiters wurden die Sozialhilfestatistik und externe Datenquellen (z.B. Universitätskliniken) herangezogen.

Selbstbehalte, andere private Zuzahlungen sowie die Finanzierungsbeiträge der privaten Krankenanstalten wurden abgezogen, weil die Europäische Kommission ausschließlich öffentliche Ausgaben betrachtete.

Altersausgabenprofile

83 Die Berechnung der Gesundheitsausgaben nach Altersgruppen und Geschlecht beruhte im Wesentlichen auf den Daten der durch die Krankenanstalten-Finanzierungsfonds der Länder und durch den Privatkanenanstalten-Finanzierungsfonds (PRIKRAF) finanzierten Spitäler. Die Daten zu den PRIKRAF-Krankenanstalten stellte das BMG bereit. Für den stationären Bereich dieser Krankenanstalten waren die Daten alters- und geschlechtsbezogen verfügbar⁷⁷. Der Ambulanzbereich konnte, weil alters- und geschlechtsspezifische Informationen nicht verfügbar waren, nur pauschal berücksichtigt werden. Der Bereich der niedergelassenen Ärzte wurde durch Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger abgebildet.

⁷⁵ Unter den so genannten Sterbekosten versteht man jene Pro-Kopf-Kosten, die nach den noch verbleibenden Lebensjahren aufgesplittert sind. Laut dem Institut für Höhere Studien liegt internationale Evidenz vor, dass sich ein großer Teil der Gesundheitsausgaben, die Menschen während ihres gesamten Lebens konsumieren, auf die letzten Jahre und Monate vor dem Tod konzentriert. Im Kontext von Prognosen der Gesundheitsausgaben bei alternder Bevölkerung spielen daher die so genannten Sterbekosten eine wichtige Rolle. Bei diesen Prognosen werden neben altersabhängigen Ausgabenprofilen auch jene von Verstorbenen miteinbezogen. Werden Sterbekostenprofile vernachlässigt, wird ein zu starker demografisch bedingter Anstieg errechnet. Höhere Ausgaben in den letzten Lebensjahren bedeuten somit, dass sich die demografische Alterung weniger stark auf die Entwicklung der Gesundheitsausgaben auswirkt, als erwartet wird.

⁷⁶ System of Health Accounts

⁷⁷ Die Datensammlung im stationären Bereich entspricht einer Vollerhebung aus abrechnungsrelevanten Daten der Sozialversicherung bzw. des BMG.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

Sterbekosten **84** Die alters- und geschlechtsspezifischen Daten für die Berechnung der Sterbekosten waren nicht flächendeckend vorhanden. Die Oberösterreichische und die Steiermärkische Gebietskrankenkasse konnten Informationen über den ambulanten Bereich zur Verfügung stellen⁷⁸.

Das beauftragte Institut berechnete für die Sterbefälle des Jahres 2006 – trotz unvollständiger Datenlage in diesem Bereich – die Kosten der drei dem Tod vorangegangenen Jahre, wobei eine Differenzierung in die letzten 12, die letzten 24 und die letzten 36 Monate vor dem Tod möglich war.

Gesundheitsausgaben **85.1** Die Gesundheitsausgaben pro Kopf erhöhten sich mit zunehmendem Alter; Kinder und die älteste Altersgruppe waren davon ausgenommen (Werte des Jahres 2006):

⁷⁸ Das IHS nahm die vorhandenen Daten des stationären Bereichs zur Berechnung von Extremszenarien und in Folge eines Durchschnittsszenarios. Im ambulanten Bereich rechnete das IHS die vorhandenen Informationen für ganz Österreich hoch.

Tabelle 15: Gesundheitsausgaben pro Kopf nach Altersprofilen	
Altersgruppen in Jahren	Gesundheitsausgaben pro Kopf in EUR
0-4	1.315
5-9	742
10-14	756
15-19	893
20-24	1.033
25-29	1.167
30-34	1.227
35-39	1.244
40-44	1.398
45-49	1.705
50-54	2.135
55-59	2.656
60-64	3.223
65-69	3.819
70-74	4.736
75-79	5.546
80-84	6.122
85-89	6.486
90+	5.942
Durchschnitt über alle Altersgruppen	2.074

Quelle: BMF

85.2 Der RH hob positiv hervor, dass für rund drei Viertel der öffentlichen Gesundheitsausgaben die für Langzeitberechnungen erforderlichen alters- und geschlechtsspezifischen Informationen vorlagen. Dem BMF empfahl er, gemeinsam mit dem BMG Initiativen zu setzen, um die fehlenden alters- und geschlechtsspezifischen Informationen zur Ambulanztätigkeit in Krankenhäusern zu erheben. Nach Ansicht des RH ist für eine konstant gute Datenqualität ein vollständiges Bild über die Altersausgabenprofile erforderlich. Die derzeit nur pauschale Berücksichtigung der im Ambulanzbereich anfallenden Kosten könnte die Langfristberechnungen verzerren und ein zu optimistisches Ergebnis zur Folge haben.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

Der RH gab weiters zu bedenken, dass die Ausgaben für die Verwaltung und für Investitionen sowie die Ausgaben für Leistungen in Unfallkrankenhäusern, Kur- und Rehabilitationseinrichtungen bei den Altersausgabenprofilen nur durch Aufschlag eines altersunabhängigen Faktors berücksichtigt werden konnten, weil darüber keine alters- und geschlechtsspezifischen Informationen vorlagen. Um diese Diskrepanz auszugleichen, wurden die Profile um einen altersunabhängigen Faktor angehoben.

Ein großer Teil der Gesundheitsausgaben, die Menschen im Verlaufe ihres Lebens konsumieren, entfällt auf die letzten Jahre und Monate vor dem Tod. Bei den Prognosen der Gesundheitsausgaben spielen daher bei alternder Bevölkerung die so genannten Sterbekosten eine große Rolle. Aus diesem Grund empfahl der RH, die Abdeckung dieses Bereichs mit entscheidungsrelevanten Daten (insbesondere aus dem ambulanten Bereich) zu erhöhen.

85.3 *Das BMF stimmte dem RH zu, merkte aber an, dass Österreich auf EU-Ebene Vorreiter sei, was Datenlieferungen betreffe.*

Langfristige Entwicklung der Altenpflegeausgaben

86.1 Pflegebedürftige Menschen werden von der öffentlichen Hand durch Geldleistungen (steuerfinanziertes Pflegegeld) und durch Sachleistungen (Pflege- und Altenheime, soziale Dienste) unterstützt. Für Geldleistungen kommen der Bund (Bundespflegegeld) und die Länder (Landespflegegeld), für Sachleistungen die Länder und die Gemeinden auf. Während das Pflegegeld durch ein Bundesgesetz und durch neun Landesgesetze bundesweit im Wesentlichen einheitlich geregelt ist, ist die Erbringung von Sachleistungen je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Der überwiegende Teil der effektiven Pflegeleistung wird jedoch informell, meist im familiären Bereich und unterstützt durch das Bundes- und Landespflegegeld, erbracht.

Die Regelung der Pflegevorsorge basiert auf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen, auf dem Bundespflegegeldgesetz und den korrespondierenden Pflegegeldgesetzen der Länder.

Die Europäische Kommission berechnete die Altenpflegeausgaben mit einem eigenen Modell. Die Annahmen über die langfristige Entwicklung der Personen, die Pflege benötigen, beruhen auf Daten von EUROSTAT (Europop 2008). Die weiteren Daten übermittelte das BMF an die Europäische Kommission.

- Die Altersprofile für Langzeitpflege, die Anzahl der aktuell in Pflege befindlichen Personen und der Pflegegeldbezieher wurden dem Jahresbericht über die Pflegevorsorge⁷⁹ entnommen.
- Die Daten zu den Geldleistungen stammten aus der Bundespflegegeld-Datenbank des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger⁸⁰ sowie vom BMF⁸¹ und den Ländern⁸².
- Da die Kosten für die Sachleistungen (Pflegeheime) von den Ländern getragen werden, erhob sie das BMASK auf Basis standardisierter Formblätter. Laut BMASK wurden diese Daten mit sehr unterschiedlicher Quantität und Qualität geliefert und waren daher nicht vergleichbar. Die Daten enthielten keine einheitliche Aufteilung zwischen Leistungen für Ältere und für Behinderte und keine einheitliche Abgrenzung zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Leistungen. Die Kostenerfassung war je nach Bezieherkreis unterschiedlich.
- Die Daten über die Altenpflege wurden in ein international vergleichbares System transformiert. Unschärfen gab es vor allem aufgrund der schwierigen Abgrenzungen der Gesundheitsausgaben zwischen Pflege- und Sozialleistungen.

Unbezahlte Haushaltsleistungen („häusliche Pflege“), unterstützt von Pflegegeld, konnten nur behelfsmäßig dargestellt werden.

Dem BMF standen über die Pflegevorsorge nur unzureichende Daten für die Weiterleitung an die Europäische Kommission zur Verfügung. Dies vor allem deshalb, weil die Datenlage bei den in die Zuständigkeit der Länder fallenden Sachleistungen unvollständig und nur teilweise vergleichbar war. Vor allem fehlte die Aufteilung der Ausgaben nach Altersprofilen; auch die Sterbekosten waren nicht verfügbar.

Den Berechnungen der Europäischen Kommission zufolge steigen die Altenpflegeausgaben von 1,3 % des BIP (2010) auf 2,4 % des BIP (2050).

⁷⁹ Der Bericht enthält Informationen über das Pflegegeld des Bundes und der neun Länder gegliedert in Anzahl, Aufwand und Entwicklung. Weiters sind die Sachleistungen je Bundesland dargestellt.

⁸⁰ Anzahl der Pflegegeldbezieher in der Pensionsversicherung, der Unfallversicherung und anderer Bundesträger wie Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Post, ÖBB, Bundessozialamt

⁸¹ Daten der Opferfürsorge

⁸² Anzahl der Landeslehrer, der Pflegegeldbezieher, der Ausgleichsbezieher usw.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

86.2 Der RH empfahl dem BMF als koordinierende Stelle für die Erfassung und Übermittlung der erforderlichen Informationen an die Europäische Kommission, auf eine Verbesserung der Datenlage hinzuwirken. Eine möglichst vollständige Datenlage ist nach Ansicht des RH deshalb wichtig, weil besonders im Bereich der Altenpflege die Berechnungen einen starken Anstieg der Ausgaben anzeigten. Dieser Trend wird durch die demografische Entwicklung gestützt. Die Bevölkerungsgruppe mit dem höchsten Pflegebedarf – jene der über 75-Jährigen – wird sich bis 2060 von 8 % auf 16,5 % der Bevölkerung mehr als verdoppeln.

Projektionen für Geld- und Sachleistungen der Altenpflege auf nationaler Ebene

87.1 Eine im März 2008 veröffentlichte Studie beschäftigte sich mit der mittel- und langfristigen Finanzierung der Pflegevorsorge. Verschiedene Szenarien ergaben eine Steigerung der Pflegeausgaben.

Tabelle 16: WIFO Projektionen zu Pflegeausgaben						
	Optimistisches Szenario		Pessimistisches Szenario		Mittleres Szenario	
	Geldleistungen (1)	Sachleistungen	Geldleistungen (1)	Sachleistungen	Geldleistungen (1)	Sachleistungen
Jahr	in Mill. EUR					
2006	1.923	1.332	1.923	1.332	1.923	1.332
2030	2.618	2.786	3.042	6.937	3.042	5.410
	in %					
Veränderung	+ 36	+ 109	+ 58	+ 421	+ 58	+ 306

Anmerkung: (1) Bundes- und Landespflegegeld

Quellen: WIFO, RH Darstellung

87.2 Der RH wies auf die unzureichende Datenlage für die Altenpflegeausgaben vor allem im Bereich der Sachleistungen hin. Er empfahl dem BMF unter Mitwirkung der Länder eine Verbesserung der Datenqualität anzustreben, um die Kostenabschätzungen treffsicherer zu gestalten. Sowohl die Berechnungen der Europäischen Kommission als auch jene des WIFO zeigen einen starken Anstieg der Pflegeausgaben an, sodass für weitere Berechnungen eine möglichst aussagekräftige Datenbasis notwendig ist.

**Langfristige
Entwicklung der
Bildungsausgaben**

- 88** Die Langfristentwicklung der Bildungsausgaben beruhte auf Daten von EUROSTAT. Die Bildungsdatenbank von EUROSTAT enthält detaillierte Informationen über Schülerzahlen und Bildungsausgaben für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Die Europäische Kommission wies für Österreich eine Reduktion der Bildungsausgaben von 2007 bis 2060 um 0,5 Prozentpunkte des BIP aus. Die Sensitivitätsanalysen zeigten, dass sich der größte Änderungseffekt durch die Reduktion der Schülerzahlen ergab.

**Langfristige
Entwicklung der
Ausgaben für
Arbeitslosen-
beihilfen**

- 89** Die Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfen wurden von der Europäischen Kommission berechnet. Als Datenbasis zog sie die durchschnittlichen Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfe vergangener Jahre heran. Die Projektionen über die langfristige Ausgabenentwicklung hängen unmittelbar von den getroffenen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung ab.

Handlungsbedarf

- 90** Die Langfristberechnungen zeigen, dass Österreich auf gesamtstaatlicher Ebene mit einer Erhöhung der altersbezogenen Ausgaben bis 2060 um 3,1 Prozentpunkte (von 26 % des BIP auf 29 % des BIP im Jahr 2060) zu rechnen hat. Dies liegt unter dem von der Europäischen Kommission für die 27 Mitgliedstaaten mit 4,7 Prozentpunkten des BIP berechneten Wert, allerdings ist die Ausgangsbasis in Österreich höher.

Tabelle 17: Ergebnisse Langfristprojektionen für die altersabhängigen Ausgaben			
	2007	Veränderung 2007 – 2035	Veränderung 2007 – 2060
	% des BIP	Prozentpunkte	Prozentpunkte
Österreich	26,0	2,3	3,1
EU 27	23,1	2,7	4,7
Eurozone	24,3	3,2	5,2
Deutschland	23,6	2,6	4,8

Quellen: Wirtschaftspolitischer Ausschuss/Europäische Kommission, The 2009 Ageing Report

- 91.1** Derartige Langfristberechnungen sind mit Annahmen verbunden, die über lange Zeiträume getroffen werden müssen und daher mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Vor diesem Hintergrund berechneten die Europäische Kommission und der Wirtschaftspolitische Ausschuss

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

für die altersabhängigen Ausgabenbereiche neben dem so genannten Hauptszenario zusätzliche Szenarien mit geänderten Annahmen⁸³.

Diese Sensitivitätsanalysen zeigten, dass geänderte Annahmen (bspw. zu den Wanderungsströmen) großen Einfluss auf das Ergebnis aus dem Hauptszenario haben. Unter der Annahme, dass keine Migration stattfindet, wären die öffentlichen Haushalte im Jahr 2060 um +7,5 Prozentpunkte des BIP mehr belastet; eine höhere Beschäftigung würde hingegen zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen.

Tabelle 18: Projektionen altersabhängiger Ausgaben mit alternativen Annahmen					
Veränderung 2007 – 2060					
Hauptszenario	höhere Produktivität	höhere Beschäftigung	höhere Beschäftigung Älterer	höhere Lebenserwartung	Absenz von Migration
Prozentpunkte des BIP	Prozentpunkte des BIP gegenüber Hauptszenario				
3,1	- 1,1	- 0,5	- 0,6	1,1	7,5

Quelle: Wirtschaftspolitischer Ausschuss/ Europäische Kommission, The 2009 Ageing Report

92.2 Nach Ansicht des RH sind die Sensitivitätsanalysen wichtig, um die Bandbreite der zukünftigen Entwicklungen darzustellen und eine Abschätzung der einzelnen Einflussfaktoren vornehmen zu können. Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen sollten in die Festlegung des Konsolidierungsbedarfs einbezogen werden.

⁸³ Sensitivitätsanalysen wurden auch im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise durchgeführt (geringeres potenzielles BIP-Wachstum, unterschiedliche Erholungsphasen).

SCHLUSSBEMERKUNGEN/SCHLUSSEMPFEHLUNGEN

93 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Zur mittelfristigen Haushaltsplanung:

BMF

(1) In Anbetracht der Ungenauigkeit der mittelfristigen Prognosen der Länder bzw. dem Fehlen von validen mittelfristigen Prognosen der Gemeinden sollten im Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 B-VG Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage für Länder- und Gemeindedaten geprüft werden. Die Ämter der Landesregierungen sollten stärker in die Erarbeitung des Stabilitätsprogramms eingebunden werden. (TZ 33)

(2) Die Stabilitätsprogramme sollten eine realistische Prognose des mittelfristigen Haushaltsziels und eine klare Definition der jeweiligen Maßnahmen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele enthalten. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wäre laufend zu überprüfen. (TZ 40)

(3) Der Stabilitätspakt sollte zu einem rollierenden Planungsinstrument umgestaltet werden. Weiters sollten Möglichkeiten für eine engere Abstimmung zwischen Stabilitätsprogramm und Stabilitätspakt geprüft werden. (TZ 44)

(4) Der im Stabilitätspakt vereinbarte Sanktionsmechanismus sollte durch eine wirksame Regelung (bspw. eine automatisierte Regelung ohne zusätzlichen Beschluss eines Schlichtungsgremiums) ersetzt werden. (TZ 45)

(5) Im Hinblick auf eine effektive Haushaltskoordinierung sollte das BMF im Einvernehmen mit den Ländern auf einen regelmäßigen wechselseitigen Informationsaustausch hinwirken. Die Protokolle der Sitzungen der Landes-Koordinationskomitees und die laut Stabilitätspakt vorgesehene Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben der Länder sollten regelmäßig an das Bundes-Koordinationskomitee übermittelt werden. (TZ 49)

(6) Die im Stabilitätspakt vorgesehenen Berichte über die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung sollten vollständig und in einheitlicher Form an das Bundes-Koordinationskomitee übermittelt werden. Der Berichtszeitraum sollte im Hinblick auf eine Harmonisierung mit dem Zeitraum des Stabilitätsprogramms auf sechs Jahre (n-1, n, n+1, n+2, n+3 und n+4) ausgedehnt werden. Zur

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Erhöhung des Informationsgehalts sollte die Berichterstattung stärker an den Grundsätzen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen orientiert werden. (TZ 52)

(7) Um die Aussagekraft der mittelfristigen Haushaltsplanung zu verbessern, sollte das BMF im Einvernehmen mit den Ländern Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage prüfen. (TZ 53)

(8) Die Einhaltung der in der Gebarungstatistik-Verordnung und im Stabilitätspakt vorgesehenen Informationspflichten sollte wirksam kontrolliert werden, weil der Statistik Austria durch verspätete oder unvollständige Meldungen zusätzliche Kosten entstehen können. (TZ 54)

Statistik Austria

(9) Im Falle markanter Verschlechterungen in einzelnen Bundesländern sollten die Ergebnisse der Plausibilitätsprüfungen von Gemeindedaten auch an die zuständigen Kontroll- und Fachabteilungen der betreffenden Ämter der Landesregierung übermittelt werden. (TZ 19)

Statistik Austria
und BMF

(10) Im Hinblick auf § 10 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz sollte die Erhebung der Ausgangsdaten der Gemeindeverbände ausschließlich mittels elektronischer Datenschnittstelle erfolgen. Dazu sollte das BMF die Gemeindeverbände in die Regelung des § 4 Abs. 4 Gebarungstatistik-Verordnung einbeziehen. (TZ 14)

Zur langfristigen Haushaltsplanung:

BMF

(11) Die ab dem Jahr 2013 vom Bundesminister für Finanzen zu erstellenden Berichte über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte sollten eine gesamtstaatliche Sicht enthalten und Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger in die Beurteilung einbeziehen, weil von den steigenden altersbezogenen Ausgaben, wie Pensionen, Gesundheit und Pflege, alle staatlichen Ebenen betroffen sind. (TZ 63)

(12) Durch die demografische Entwicklung werden hohe Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zukommen. Die mittelfristigen Haushaltsziele sollten daher darauf ausgerichtet sein, die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte auch bei steigenden altersbezogenen Ausgaben zu erreichen. (TZ 70)

(13) Da neben den demografischen Veränderungen noch weitere, teilweise schwer quantifizierbare Risiken bestehen, die für die öffentliche Hand zu Belastungen führen können, wie bspw. der Klimawandel oder die Verknappung von Ressourcen, sollten Anknüpfungspunkte für die Quantifizierung dieser Risiken entwickelt werden. (TZ 66)

(14) Grundlegende Reformen im Gesundheits- und Pflegebereich sollten zügig umgesetzt werden, um die in diesen Bereichen aufgrund der demografischen Veränderungen zu erwartenden Mehrkosten zeitgerecht kompensieren zu können. (TZ 65)

(15) Bei wichtigen budgetpolitischen Maßnahmen sollten deren Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte berücksichtigt und transparent dargestellt werden. (TZ 70)

(16) Der Europäischen Kommission sollten nicht nur die Daten über den Leistungsaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherung, sondern auch jene über den Gesamtaufwand zur Verfügung gestellt werden, um ein aussagekräftiges Bild der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben ermitteln zu können. (TZ 74)

(17) Auf nationaler Ebene sollten in die Langfristbetrachtung – angesichts der nicht zu vernachlässigenden Größenordnung – auch die Aufwendungen für Ausgleichszulagen einbezogen werden. (TZ 74)

(18) Die öffentlichen Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge (betriebliche und private Altersvorsorge) sollten bei den Langfristbetrachtungen ebenfalls berücksichtigt werden, um eine gesamthafte Darstellung der langfristigen Entwicklung des Pensionsbereichs zu ermöglichen. (TZ 74)

(19) Die Datenqualität für die Berechnung der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben der Landesbeamten sollte unter Mitwirkung der Länder verbessert werden. Die exakte Erfassung der Landeslehrer sowie der in Betrieben beschäftigten pragmatisierten Bediensteten sollte ermöglicht werden. Zudem sollten bei der langfristigen Berechnung der Ausgabenentwicklung die aktuellen Pensionsrechte der Länder zugrundegelegt werden. (TZ 75)

(20) Im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben und den voraussichtlichen Mehrbedarf an Bundesmitteln sollte der Handlungsbedarf klar festgelegt und sollten die erforderlichen Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Generationengerechtigkeit getroffen werden. (TZ 79)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(21) In die Beurteilung der Nachhaltigkeit sollten auch qualitative Aspekte einbezogen werden. Diese betreffen bspw. mögliche soziale Spannungsfelder, die durch zukünftig niedrigere Ersatzraten und damit entsprechend niedrigere Pensionen entstehen können. (TZ 80)

(22) Gemeinsam mit dem BMG sollten Initiativen gesetzt werden, um die fehlenden alters- und geschlechtsspezifischen Informationen zur Ambulanztätigkeit in Krankenhäusern zu erheben. (TZ 85)

(23) Die für die Berechnung der langfristigen Entwicklung altersbezogener Ausgaben erforderlichen Daten sollten der Europäischen Kommission möglichst vollständig zur Verfügung gestellt werden. (TZ 86)

(24) Bei den Ausgaben für die Altenpflege sollte im Zusammenwirken mit den Ländern eine Verbesserung der Datenlage erreicht werden. (TZ 87)

(25) Ein vom BMF verfasster Gesetzesentwurf über ein Pensionsmonitoring mit der Festlegung von Indikatoren und einer – gegenüber dem derzeitigen Aufgabengebiet der Kommission für die langfristige Pensionssicherung – verbreiterten Aufgabenbasis sollte weiterverfolgt werden. (TZ 76)

ANHANG

Anhang 1: Abgrenzung des Sektors Staat nach ESG 95

Anhang 2: Überleitung der Finanzschulden des Bundes in den öffentlichen Schuldenstand Bundessektor

ANHANG 1**Anhang 1: Abgrenzung des Sektors Staat nach ESVG 95**

Die Abgrenzung des Sektors Staat erfolgt auf der Grundlage der im Handbuch zum ESVG 95 angeführten Kriterien. Dem Sektor Staat zugerechnet werden demnach ausschließlich „institutionelle öffentliche Einheiten, die Nicht-Marktproduzenten sind“. Folgende Kriterien werden für die Abgrenzung verwendet:

- Handelt es sich um eine institutionelle Einheit? Institutionelle Einheiten sind Einheiten mit Entscheidungsfreiheit (in ihrer Geschäftsföhrung) und einer vollständigen Rechnungslegung.
- Handelt es sich um eine private oder eine öffentliche Einheit? Als Entscheidungskriterium dient das Ausmaß der Kontrolle, die der Staat ausübt. Kontrolle wird definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Unternehmenspolitik zu beeinflussen. Nicht entscheidend ist hingegen die Rechtsform der Einheit.
- Handelt es sich bei der Einheit um einen Marktproduzenten? Als Entscheidungskriterien dienen:
 - a. Besteht die Hauptfunktion der öffentlichen institutionellen Einheit in der Umverteilung von Einkommen und Vermögen, so ist sie dem Sektor Staat zuzuordnen.
 - b. Deckt der Umsatz¹ mehr als 50 % der Produktionskosten,² handelt es sich um einen Marktproduzenten, der nicht dem Sektor Staat zugeordnet wird. Bei der Anwendung der 50 %-Regel werden zwei bis drei Jahre berücksichtigt.

¹ Der Umsatz schließt Gütersteuern nicht mit ein, wohl jedoch Zahlungen des Staates oder von der Europäischen Union, die allen Produzenten eines Wirtschaftszweiges gewährt werden und an das Volumen oder den Wert der Produktion gebundene Zahlungen sind. Zahlungen zur Deckung des Gesamtdefizits werden hingegen ausgenommen.

² Zu den Produktionskosten zählen die Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte, Abschreibungen und sonstige Produktionsabgaben; die sonstigen Subventionen werden von den Produktionskosten nicht abgezogen. Kosten für selbsterstellte Anlagen werden nicht in die Produktionskosten einbezogen.

Anhang 2: Überleitung der Finanzschulden des Bundes in den öffentlichen Schuldenstand Bundessektor

+/-	Abgrenzungen	Jahr 2009
		in Mill. EUR ¹
	Nichtfällige Finanzschulden des Bundes (lt. BRA)	176.464
+	SWAP-Schulden	18.846
-	SWAP-Forderungen	17.233
-	Eigene Bundestitel	9.362
-	Bundesanleihen im Besitz von Bundesfonds	2.002
+	Eurofighter-Schulden	927
+	ÖBFA-Darlehen für Rechtsträger/Länder/Wien	7.198
+	Bundesfonds	89
+	Ausgliederte Bundeseinheiten	81
+	Bundeskammern	0
+	Hochschulen	48
-	Intra-Subsektorale Konsolidierung	195
-	Kurzfristige Darlehen des Bundes an Länder	371
-	Finanzschulden des Bundes für Länder (nach SWAPS)	3.994
-	Finanzschulden des Bundes für Wien (nach SWAPS)	1.072
-	Kurzfristiges Darlehen des Bundes an Wien	790
-	Kurzfristiges Darlehen des Bundes an SV-Träger	2.425
-	ÖBFA-Darlehen an Landesfonds	720
-	Darlehen des Bundes an Gemeinden	49
=	Öffentlicher Schuldenstand Bundessektor	165.440

¹ Rundungsdifferenzen

Quelle: Statistik Austria, Stand: September 2010



Bericht des Rechnungshofes

**Konsularwesen
(insbesondere Visa-Angelegenheiten)**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	102
Glossar _____	103

BMeiA
BMI

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
europäische und internationale Angelegenheiten
Inneres**

Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)

Kurzfassung _____	105
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	114
Ausgangslage _____	114
Einrichtung der Visa-Kommission _____	114
Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung _____	115
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	145

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABl. Amtsblatt der Europäischen Union
Abs. Absatz
Art. Artikel

BGBI. Bundesgesetzblatt
BM... Bundesministerium ...
BMeiA für europäische und internationale Angelegenheiten
BMI für Inneres
BMJ für Justiz
bzw. beziehungsweise

EG Europäische Gemeinschaft
etc. et cetera
EU Europäische Union

i.d.g.F. in der geltenden Fassung
IT Informationstechnologie
i.V.m. in Verbindung mit

Mill. Million(en)

Nr. Nummer

ÖB Österreichische Botschaft(en)

rd. rund

RH Rechnungshof

S. Seite(n)

TZ Textzahl(en)

u.a. unter anderem

VBÄ Vollbeschäftigungsäquivalent(-e, -en)

z.B. zum Beispiel

Glossar

Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI)

Vom Rat der Europäischen Union erlassene Vorschriften für die Prüfung von Visumanträgen für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten, gültig für das Hoheitsgebiet aller Vertragsparteien des Schengener Durchführungsübereinkommens. Die GKI wurde mit Wirkung von 5. April 2010 durch den Visakodex der EU abgelöst.

Schengenraum

Österreich trat mit Wirkung vom 1. Dezember 1997 dem „Schengener-Abkommen“ (zum schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen)¹ bei. Der Schengenraum umfasste zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 25 Staaten.

sur-place Bedienstete

Lokale Bedienstete einer Vertretungsbehörde im Ausland, die nach den Rechtsvorschriften des jeweiligen Empfangsstaates angestellt werden.

VISIONS-System (Visa Inquiry Open Border Network)

Ein von allen Schengenmitgliedstaaten im Visumverfahren anzuwendendes automatisiertes Abfrageverfahren zur Überprüfung von Visumantragstellern (Konsultation). Es ermöglicht, bei der Erteilung eines Visums, die Behörden der anderen Schengen-Staaten zu konsultieren.

Visum

Ein Visum oder Sichtvermerk ist eine amtliche Eintragung im Reisepass, womit die Einreise in den ausstellenden Staat an den jeweiligen Grenzkontrollstellen erlaubt wird. Die einzelnen Kategorien umfassten Durchreisevisum (Visum A), Flugtransitvisum (Visum B)², Reisevisum (Visum C), Aufenthaltsvisum i.V.m. Aufenthaltstitel (Visum D), Aufenthaltsvisum und Visum für kurzfristigen Aufenthalt (Visum D+C)³.

¹ Übereinkommen von Schengen vom 14. Juni 1985 und das am 19. Juni 1990 unterzeichnete Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985.

² wird seit Gültigkeit des EU-Visakodex (April 2010) nicht mehr vergeben

³ wird seit Gültigkeit des EU-Visakodex (April 2010) nicht mehr vergeben

Die Länder, deren Staatsangehörige unter die Sichtvermerkspflicht fallen, legt der Rat durch Verordnung⁴ fest.

Zuständigkeiten zur Erteilung eines Schengenvisums

Zur Erteilung eines Schengenvisums ist die Vertretungsbehörde jenes Landes zuständig, in welchem sich das Hauptreiseziel befindet bzw. die erste Einreise des Visumwerbers in den Schengenraum erfolgt.

Mit der Vollziehung hinsichtlich des Verfahrens bei der Erteilung von Sichtvermerken war der Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten betraut.⁵

⁴ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, ABl. L 081 vom 21. März 2001, S. 1

⁵ §§ 127 i.V.m. 25 Abs. 1 Fremdenpolizeigesetz 2005

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
europäische und internationale Angelegenheiten
Inneres**

**Konsularwesen
(insbesondere Visa-Angelegenheiten)**

Das BMeiA setzte die aufgrund der „Visa-Affäre“ getroffenen Empfehlungen der Visa-Kommission zur Verhinderung von Missbrauch bei der Visa-Erteilung weitgehend um.

Im Bereich der Visa-Verfahren waren jedoch die Verantwortlichkeiten zwischen dem BMeiA und dem BMI nicht klar abgegrenzt. Systematische Kontrollen des BMI zur aktiven Ausübung der Fachaufsicht fehlten.

Die Zusammenarbeit des BMeiA und des BMI im Verfahren zur Visa-Ausstellung wies insbesondere bei der Abklärung der Verantwortlichkeiten Schwachstellen auf.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der vom BMeiA im Jahr 2005 in Folge der „Visa-Affäre“ eingesetzten Visa-Kommission.

Die Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Visa-Kommission überprüfte der RH am Beispiel der österreichischen Vertretungen in Kiew und Moskau. (TZ 1)

Visa-Affäre

Das BMeiA wurde insbesondere in den Jahren 2003 bis 2005 an mehreren Vertretungen mit Unregelmäßigkeiten bei der Visa-Erteilung konfrontiert. In der Folge wurden zehn Personen verurteilt; das Gericht stellte fest, dass insbesondere die unzureichende Abklärung der Dienst- und Fachaufsicht zwischen BMeiA und BMI zu unklaren Verantwortlichkeiten sowie zu mangelnden Kontrollen führte und ein rasches Abstellen der Missstände verhinderte. (TZ 2)

Kurzfassung

Einrichtung der Visa-Kommission

Das BMeiA setzte im Jahr 2005 aufgrund der „Visa-Affäre“ eine weisungsfrei gestellte, externe Kommission (Visa-Kommission) ein. Diese sollte Maßnahmen vorschlagen, welche das System der Visa-Erteilung missbrauchssicherer machen. Die Visa-Kommission legte im Dezember 2005 ihren Bericht mit rd. 20 konkreten Vorschlägen bzw. Empfehlungen vor. (TZ 3)

Empfehlungen der Visa-Kommission

Verstärkte Zusammenarbeit mit den Schengen-Partnern

Die Empfehlung der Visa-Kommission, die Zusammenarbeit mit den Schengen-Partnern vor Ort an den verschiedenen Dienststellen zu verstärken, wurde an der Österreichischen Botschaft Kiew und an der ÖB Moskau umgesetzt. So informierten die Schengener Vertretungen einander sowohl in der Russischen Föderation als auch in der Ukraine per E-Mail über Antragsteller mit gefälschten Dokumenten oder unklaren Absichten („black lists“). Protokolle über die Ergebnisse der gemeinsamen Sitzungen wurden nur teilweise erstellt; weiters erfolgte keine Information über das Ergebnis der Sitzungen an das BMI. (TZ 4)

Errichtung von gemeinsamen Schengen-Visa-Stellen

Die Empfehlung der Visa-Kommission zur Errichtung gemeinsamer Schengen-Visa-Stellen setzte das BMeiA gemeinsam mit Slowenien und Ungarn in der Republik Moldau, in Kasachstan und Montenegro um. Für die Errichtung weiterer gemeinsamer Schengen-Visa-Stellen lagen noch keine konkreten Zusagen von Partnerstaaten vor. (TZ 5)

Kooperation zwischen BMeiA und BMI

Die Kooperation zwischen BMeiA und BMI wurde zwar intensiviert, diese war jedoch teilweise mangelhaft und verbesserungsfähig. Die Empfehlung der Visa-Kommission war daher nur teilweise erfüllt. Es fanden regelmäßige gemeinsame Sitzungen statt, die Ergebnisse waren aber nicht umfassend dokumentiert, Schwerpunktsetzungen erfolgten nur teilweise. Anfragen des BMI an die ÖB Kiew sowie Anfragen der ÖB Kiew an das BMI wurden teilweise nicht umfassend beantwortet. Das BMeiA übermittelte nicht alle ergangenen Erlässe an das BMI. (TZ 6)

Dienst- und Fachaufsicht

Die Empfehlung, Inhalt und Umfang der Dienst- und Fachaufsicht und somit die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten zwischen BMeiA und BMI genau abzuklären, war nicht umgesetzt. Eine aktive Wahrnehmung der Fachaufsicht des BMI durch selbständige Kontrollen oder

Anforderung von Visa-Akten erfolgte nicht. Weder an der ÖB Kiew noch an der ÖB Moskau führte das BMI zur Steuerung und Überwachung der Aufgabenerfüllung im Rahmen der Fachaufsicht regelmäßige Kontrollen von Visa-Aktenerledigungen durch. (TZ 7)

Gemeinsame Schulungen durch BMeiA und BMI

Das BMeiA kam der Empfehlung der Visa-Kommission nach und führte mit dem BMI ein gemeinsames Schulungsprogramm für Bedienstete im Visa-Bereich durch. Die an der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau im Visa-Bereich tätigen Bediensteten absolvierten die vorgesehenen Schulungen. (TZ 8)

Gemeinsame Kontrollen durch BMeiA und BMI

Der Empfehlung der Visa-Kommission zur Intensivierung der gemeinsamen Kontrollen durch BMeiA und BMI wurde nur zum Teil entsprochen. Die vereinbarten gemeinsamen Kontrollen erfolgten nicht regelmäßig. An der ÖB Moskau fanden Überprüfungen 2006 und 2008 statt, an der ÖB Kiew trotz vermuteter Unregelmäßigkeiten nie. Eigenständige Kontrollen durch das BMI im Rahmen der Fachaufsicht waren ebenfalls nicht erfolgt. (TZ 9)

Weitere Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlleistungen

Überprüfung der Software für die Visa-Erteilung

Der Empfehlung der Visa-Kommission, die bei der Visa-Erteilung zum Einsatz kommende Software zu überprüfen, um Fehlerquellen auszuschalten, wurde erst ansatzweise entsprochen. Das BMeiA überspielte die Fahndungsdaten zwar online (update) zu den Vertretungen, erhielt diese allerdings vom BMI nur in Abständen von zwei Wochen und daher nur bedingt aktuell.

Die ÖB Kiew stellte 2009 und 2010 aufgrund unzureichender Vorgaben für die Dateneingabe bei der Fahndung an mindestens sieben ukrainische Staatsbürger Visa trotz Einreiseverbots ins Schengengebiet aus. (TZ 10)

Maßnahmen zur Dokumentensicherheit

Die vom BMI in Abstimmung mit dem BMeiA eingeführten elektronischen Verpflichtungserklärungen und Arbeitsmarktbestätigungen führten zu einer besseren Dokumentensicherheit.

Kurzfassung

Die überprüften elektronischen Verpflichtungserklärungen⁶ an der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau hatten sehr unterschiedliche Aussagefähigkeit und bedingten Rückfragen seitens der Konsularabteilungen bei den Fremdenpolizeibehörden. (TZ 11)

Handhabung der Visa-Vignetten

Die Handhabung der als streng verrechenbare Drucksorten geltenden Visa-Vignetten entsprach an der ÖB Moskau den geltenden Bestimmungen der Konsularischen Instruktion Visa des BMeiA. An der ÖB Kiew waren die täglichen Aus- und Rückgaben der Visa-Vignetten unzureichend dokumentiert und nicht lückenlos nachvollziehbar. (TZ 12)

Befreiung von der Visumgebühr

An der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau wurden Befreiungen von Visa-Gebühren erteilt, die aus den gültigen Rechtsvorschriften nicht abgeleitet werden konnten. (TZ 13)

Einhebung der Eingabegebühr für Aufenthaltstitel

Die ÖB Moskau hob Gebühren für Anträge von Aufenthaltstiteln unbar ein, die ÖB Kiew bar. Die ÖB Kiew bewahrte das Bargeld nicht ordnungsgemäß gesichert auf. (TZ 14)

Schaffung eines höheren Problembewusstseins

Der Empfehlung der Visa-Kommission, Maßnahmen zur Schaffung eines höheren Problembewusstseins hinsichtlich der Visa-Ausstellung, Vermeidung von Fehlleistungen und verstärkter Kontrolle zu schaffen, wurde im überwiegenden Ausmaß entsprochen. In einigen der nachfolgend angeführten Punkte zeigte sich noch Verbesserungspotenzial. (TZ 15)

⁶ Damit verpflichtet sich eine in Österreich lebende Person (Einzelpersonen, Firma, Verein) mit hinreichender Bonität (Einlader), für den Unterhalt des Visumwerbers für die Dauer seines Aufenthalts in Österreich aufzukommen. Die Verpflichtungserklärung wird nach den Angaben des Einladers von der zuständigen inländischen Fremdenpolizeibehörde (Bundespolizeidirektion, Bezirkshauptmannschaft, etc.) aufgenommen, inhaltlich geprüft und anschließend elektronisch der für den Visumwerber zuständigen österreichischen Botschaft übermittelt.

Visa-Statistiken

Die Visa-Statistiken des BMeiA und des BMI zeigten unterschiedliche Zahlen. So lag z.B. die Differenz bei einem Vergleich der Statistiken über die ausgestellten Reisevisa im Jahr 2006 bei 26.042 Fällen. 2009 betrug diese Differenz noch 454 Fälle. An der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau erfolgte weiters die Erfassung von Visa-Versagungen nicht entsprechend den gültigen Vorschriften. (TZ 16)

Schulungen durch Dokumentenberater

An den Vertretungen in Kiew und Moskau fanden Schulungen zur Erkennung von Dokumentenfälschungen durch Dokumentenberater des BMI zwar statt, jedoch in unregelmäßigen Abständen. (TZ 17)

Nominierung eines Ombudsmanns

Das BMeiA nominierte einen Ombudsmann als vertrauliche Anlaufstelle für alle Bediensteten, dieser war allerdings an der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau zu wenig bekannt. (TZ 18)

Verantwortlichkeit der zuständigen Bediensteten

Die Empfehlung der Visa-Kommission, dass das BMeiA eine generelle Weisung erlassen solle, die auf die strikte Einhaltung der Bestimmungen hinsichtlich der Visa-Erteilung und auf die besondere Verantwortlichkeit aller zuständigen Bediensteten – auch des Missionschefs – hinweist, wurde umgesetzt. (TZ 19)

Uneingeschränkte Beachtung des Vier-Augen-Prinzips

Die Empfehlung der Visa-Kommission zur Beachtung des uneingeschränkten Vier-Augen-Prinzips war noch ungenügend umgesetzt. Das Vier-Augen-Prinzip wurde weder von zwei entsandten Bediensteten wahrgenommen, noch waren Bearbeiter und Genehmiger unterschiedliche Personen. Die vom BMeiA statuierten Ausnahmefälle waren an der ÖB Moskau und an der ÖB Kiew gängige Verwaltungspraxis. Eine Genehmigung des gesamten Verwaltungsverfahrens zu einem Zeitpunkt, an dem alle Entscheidungsgrundlagen (inklusive Fahndungsabfragen) vorlagen, fehlte. Eine zumindest stichprobenweise Kontrolle der abgeschlossenen Visa-Verfahren

Kurzfassung

durch einen zweiten entsandten Bediensteten war nicht vorgesehen. (TZ 20)

Rotation des Personals im Konsularbereich

Die Empfehlung der Visa-Kommission im Hinblick auf die Rotation der mit der Visa-Erteilung betrauten Bediensteten war vom BMeiA noch ungenügend umgesetzt. An der ÖB Kiew erfolgte die Rotation der sur-place Bediensteten zwischen den verschiedenen Arbeitsplätzen nicht systematisch und war nicht nachvollziehbar dokumentiert, an der ÖB Moskau erfolgte die Rotation nach mehreren Monaten, teilweise erst nach einem Jahr. (TZ 21)

Berichtspflicht bei Hinweisen auf Fehlleistungen

Die ÖB Kiew und die ÖB Moskau setzten die angeordnete Berichtspflicht bei Hinweisen auf mögliches Fehlverhalten bei der Visa-Ausstellung um. (TZ 22)

Beantragung von Visa ohne persönliche Vorsprache

Die Vorgangsweise im Hinblick auf den Bona-fide-Status⁷ von Reisebüros war an der ÖB Moskau geordnet und die Dokumentation auf einem aktuellen Stand, an der ÖB Kiew stark verbesserungswürdig. Genaue Vorgaben zur Erteilung des Bona-fide-Status sowie zur Kontrolle und Dokumentation der Reisebüros mit Bona-fide-Status in den Vertretungen fehlten. Im Jahr 2004 wurde im Schengengebiet eine illegale Reisegruppe mit Visa über ein bei der ÖB Kiew akkreditiertes Reisebüro aufgegriffen. Im Jahr 2008 legten Kunden eines anderen akkreditierten Reisebüros an der ÖB Kiew gefälschte Bankbestätigungen vor. Beide Reisebüros befanden sich zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung auf der Bona-fide-Liste. (TZ 23)

⁷ Die „Bona-fide-Eigenschaft“ (= „guter Glaube“) wird vertrauenswürdigen Persönlichkeiten bzw. Unternehmungen im Visa-Verfahren zuerkannt. Diesem Personenkreis können Erleichterungen im Visumverfahren gewährt werden. Bei Reisebüros mit Bona-fide-Eigenschaft verzichtet die Botschaft auf eine persönliche Vorsprache der Reiseteilnehmer in der Botschaft zur Beantragung des Visums.

Kontrollen durch Missionschefs

An der ÖB Kiew und der ÖB Moskau nahmen die Missionschefs Kontrollen im Visa-Bereich unterschiedlich wahr. Kontrollen durch die Leiter der Konsularabteilungen waren nicht ausdrücklich vorgesehen. Vorgaben hinsichtlich Häufigkeit der Kontrollen und bezüglich der Dokumentation fehlten. (TZ 24)

Umgang mit Interventionen

Da an der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau nicht jede Intervention in Visa-Angelegenheiten – z.B. zur rascheren und unbürokratischen Visumerteilung – evident und nachprüfbar gemacht wurde, war die entsprechende Empfehlung der Visa-Kommission erst teilweise umgesetzt. Die Vertretungen betonten gegenüber dem RH, dass Interventionen keinen Einfluss auf die sachliche Beurteilung des Visumantrags hatten. (TZ 25)

Skartierung von Visa-Anträgen

Skartierungsstopps bei Visa-Akten und eine begrenzte Lagerkapazität an den Vertretungen verursachten hohe Ausgaben für den Transport und die Lagerung der Visa-Akten in Wien. Dem BMeiA entstanden dadurch im Jahr 2009 Lagerkosten für die Visa-Akten in der Höhe von rd. 36.000 EUR. Weiters kostete z.B. der Transport von 1.700 Kartons mit Visa-Akten von Moskau nach Wien rd. 7.700 EUR. Die Anzahl der Rückgriffe auf die in Wien archivierten Visa-Akten war sehr gering. Von den in Wien archivierten Visa-Akten z.B. der ÖB Moskau wurde im Jahr 2009 ein Visa-Akt ausgehoben. (TZ 26)

Voraussetzungen für Parteienverkehr

Der Empfehlung der Visa-Kommission, die baulichen und ausstattungsmäßigen Voraussetzungen für einen geordneten Parteienverkehr zu schaffen, entsprach die ÖB Moskau mit einem eigenen Konsulargebäude. An der ÖB Kiew entsprach die Gebäudesicherheit zum Teil nicht dem gültigen Sicherheitskonzept. (TZ 27)

Kurzfassung

Visa-Call-Center

An der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau wurde die für Antragsteller kostenpflichtige Terminvergabe über Call-Center (Servicegebühr von 12,45 EUR) eingerichtet und von bis zu drei Viertel der Visa-Werber angenommen. Einige Länder ermöglichten bereits eine Terminvergabe über Internet. (TZ 28)

Personalausstattung

Der Empfehlung der Visa-Kommission, ausreichend qualifizierte Bedienstete für die Visa-Erteilung abzustellen, wurde weitgehend entsprochen. Es erfolgte zwar eine Erhöhung des Personalstands von 2006 bis 2008 um rd. 27 VBÄ an den Vertretungen, jedoch ohne fundierte und nachvollziehbare Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs. (TZ 30)

Auswahlkriterien für die sur-place Bediensteten fehlten. An beiden Vertretungen erfolgte in einigen Fällen die Vorlage der Sicherheits-erklärungen und der Datenschutzerklärungen für sur-place Bedienstete erst nach Dienstantritt. (TZ 31)

Kenndaten Visa-Angelegenheiten

Rechtsgrundlagen	Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI), ABL. C 310 vom 19.12.2003, S. 1–108 ¹ Visakodex der EU, ABL. L 243 vom 15.9.2009 Konsulergebührengesetz 1992, BGBl. Nr. 100/1992 i.d.g.F. Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F. Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F.					
BMeiA	2005	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2005 – 2009
	Anzahl					in %
bearbeitete Visaanträge gesamt	449.602	417.380	428.372	398.242	337.986	– 25
<i>an der ÖB Kiew</i>	32.284	34.699	42.363	38.935	28.006	– 13
<i>an der ÖB Moskau</i>	76.958	88.031	108.272	125.431	96.779	+ 26
	in VBÄ					in %
Bedienstete für Visa-Angelegenheiten im BMeiA ^{2 3}	131,26	154,59	159,86	182,11	172,37	+ 31
<i>in der Zentrale</i>	5,72	6,20	5,68	6,57	4,57	– 20
<i>in den Vertretungen im Ausland</i>	125,54	148,39	154,18	175,54	167,80	+ 34
<i>an der ÖB Kiew</i>	6,70	8,06	10,13	13,42	11,21	+ 67
<i>an der ÖB Moskau</i>	7,35	14,89	15,90	32,51	27,38	+ 273
	in Mill. EUR					in %
Gesamtkosten für Visa-Angelegenheiten im BMeiA ³	23,74	25,22	25,64	28,08	28,34 ⁴	+ 19
<i>in der Zentrale</i>	0,66	1,25	1,37	1,25	1,54 ⁴	+ 133
<i>in den Vertretungen im Ausland</i>	23,08	23,97	24,27	26,83	26,80 ⁴	+ 16
<i>an der ÖB Kiew</i>	0,84	0,92	1,18	1,42	1,33 ⁴	+ 58
<i>an der ÖB Moskau</i>	1,31	2,40	3,16	3,55	3,80 ⁴	+ 190
BMI⁵	2005	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2007 – 2009
	in VBÄ					in %
Bedienstete für Visa-Angelegenheiten im BMI	–	–	14,64	15,36	14,91	+ 2
	in Mill. EUR					in %
Gesamtkosten für Visa-Angelegenheiten im BMI	–	–	2,35	2,16	2,10	– 11

¹ Änderungen der GKI wurden laut Verordnung (EG) Nr. 789/2001 vom Generalsekretariat des Rates den Mitgliedstaaten übermittelt, letzte (nicht rechtsverbindliche) konsolidierte Fassung findet sich im Ratsdokument 10660/09 VISA 195 COMIX 477.

² Die Vollbeschäftigungsäquivalente der Bediensteten des BMeiA für Visa-Angelegenheiten wurden aus den Stundenangaben in der Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes ermittelt.

³ Laut BMeiA sind die Angaben für das Jahr 2005 aufgrund geänderter Berechnungsmethoden nicht direkt mit den Folgejahren vergleichbar.

⁴ laut BMeiA vorläufige Zahlen

⁵ Leistungsdaten aus der Kostenrechnung erst ab 2007 verfügbar

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von März bis Juni 2010 das Konsularwesen mit Schwerpunkt Visa-Angelegenheiten im BMeiA, an den Österreichischen Botschaften in Kiew und in Moskau sowie im BMI.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Visa-Kommission. Diese wurde im Jahr 2005 vom BMeiA in Folge der an mehreren Botschaften aufgetretenen Unregelmäßigkeiten bei der Ausstellung von Sichtvermerken („Visa-Affäre“) eingesetzt. Eine umfassende Evaluierung der getroffenen Maßnahmen durch das BMeiA war bisher nicht erfolgt.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2009.

Zu dem im Oktober 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMeiA im Jänner 2011 und das BMI im Februar 2011 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Ausgangslage

- 2 Das BMeiA wurde insbesondere in den Jahren 2003 bis 2005 mit Vorwürfen konfrontiert, dass an mehreren Botschaften Botschaftspersonal mit gefälschten Einladungsschreiben und Verpflichtungserklärungen Visa missbräuchlich bzw. unrechtmäßig erteilte.

Im Zusammenhang mit den Unregelmäßigkeiten bei der Visa-Erteilung wurden in der Folge allein bei der Staatsanwaltschaft Wien 15 Personen, davon vier (suspendierte) Mitarbeiter des BMeiA, insbesondere wegen Missbrauchs der Amtsgewalt sowie Schlepperei angeklagt. Von diesen wurden zehn Personen verurteilt, darunter zwei ehemalige Bedienstete des BMeiA. Die Gerichtsverfahren zeigten, dass vor allem eine unklare Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen BMeiA und BMI im Rahmen der Fachaufsicht sowie mangelnde Kontrollen ein rasches Abstellen der Missstände verhinderten (siehe TZ 7).

**Einrichtung der
Visa-Kommission**

- 3 Das BMeiA setzte im Jahr 2005 eine weisungsfrei gestellte, externe Kommission („Visa-Kommission“) mit der Aufgabe ein, zur Aufklärung der Vorwürfe beizutragen. Darüber hinaus sollte die Visa-Kommission auch Maßnahmen vorschlagen, welche das System der Visa-Erteilung missbrauchssicherer machen.

Die Visa-Kommission legte im Dezember 2005 ihren Bericht vor, in dem generelle Schlussfolgerungen und daraus abgeleitet konkrete Vorschläge bzw. Empfehlungen enthalten waren. Sie stellte grundsätzlich fest, dass keinerlei Hinweise auf „kriminelle Netzwerke“ innerhalb des BMeiA oder einzelner Vertretungen gegeben waren. Es habe jedoch

Fehlleistungen von Bediensteten gegeben, die teils im Zusammenwirken mit außerhalb der Botschaft stehenden Dritten erfolgt waren.

Insgesamt gab die Visa-Kommission rd. 20 Empfehlungen vor allem zu den Bereichen Zusammenarbeit zwischen BMeiA und BMI, personelle Ausstattung, Kontrollen sowie Verantwortlichkeiten ab.

Das BMeiA leitete zu den von der Visa-Kommission vorgeschlagenen Empfehlungen Maßnahmen ein. In der Folge werden die einzelnen Empfehlungen der Visa-Kommission, die entsprechenden Maßnahmen und deren Umsetzung gegenübergestellt.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Verstärkte Zusammenarbeit der Schengen-Partner

- 4.1** Die Visa-Kommission empfahl, die Zusammenarbeit der Schengen-Partner an den Dienstorten zu verstärken.

Sowohl die ÖB Kiew als auch die ÖB Moskau nahmen am Erfahrungsaustausch im Rahmen der Schengen-Kooperation teil. Dabei tauschten die Schengen-Staaten Informationen in Visa-Angelegenheiten aus. An der ÖB Moskau lagen nur Protokolle von den von Österreich organisierten Treffen vor, nicht jedoch von den von Vertretungen anderer Länder organisierten Veranstaltungen. Eine Information an das BMI über das Ergebnis der Sitzungen erfolgte nicht.

Weiters informierten die Schengener Vertretungen einander sowohl in der Russischen Föderation als auch in der Ukraine per E-Mail über Antragsteller mit gefälschten Dokumenten oder unklaren Absichten („black lists“).

- 4.2** Der RH stellte fest, dass die Empfehlung der Visa-Kommission sowohl an der ÖB Kiew als auch an der ÖB Moskau umgesetzt wurde.

Er empfahl jedoch dem BMeiA, über sämtliche Sitzungen im Rahmen der Schengen-Kooperation Protokolle anzufertigen und diese auch dem BMI zu übermitteln.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA seien die Vertretungsbehörden angewiesen worden, Berichte und Diskussionspunkte von gemeinsamen Sitzungen systematisch zu protokollieren und – allenfalls ergänzt um einen Bericht der Vertretungsbehörde – auch dem BMI zu übermitteln.*

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Errichtung gemeinsamer Schengen-Visa-Stellen

5.1 Die Visa-Kommission schlug vor, die Errichtung von gemeinsamen Schengen-Visa-Stellen in den einzelnen Drittstaaten zu überlegen.⁸ Diese sollten von den in den jeweiligen Staaten vertretenen und interessierten Schengen-Partnerstaaten gemeinsam geführt werden. Durch diese gemeinsamen Visa-Stellen könnten vorhandene Infrastrukturen besser genutzt und dadurch Synergieeffekte erzielt werden.

Die erste gemeinsame Schengen-Visa-Stelle entstand im April 2007 in der Republik Moldau (Chisinau) auf Initiative und unter der Führung von Ungarn mit den Partnerländern Österreich und Slowenien. Diese drei Staaten vereinbarten, dass jeder je eine gemeinsame Visa-Stelle führen sollte. Slowenien betrieb jene in Podgorica (Montenegro) ab Oktober 2007. Ungarn leitete ab November 2008 zusätzlich auch noch jene in Almaty (Kasachstan), Österreich betrieb die gemeinsame Visa-Stelle in Astana (Kasachstan) ab November 2008. In der Folge beteiligten sich an diesen Zentren weitere Staaten.⁹ Eine weitere gemeinsame Visa-Stelle wurde ab Mai 2008 im slowenischen Außenministerium in Laibach eingerichtet.¹⁰

Für die Einrichtung zusätzlicher gemeinsamer Visa-Stellen gab es bislang unverbindliche Absichtserklärungen anderer Mitgliedstaaten, wobei noch keine konkreten Projekte geplant waren.

Im Zuständigkeitsbereich der ÖB Moskau¹¹ wurde Österreich an insgesamt sechs Standorten jeweils von einem anderen Schengen-Staat im Bereich der Visa-Angelegenheiten vertreten; weltweit insgesamt an 88 Standorten. Im Gegenzug vertrat Österreich andere Schengen-Staaten an 59 Standorten.

5.2 Nach Ansicht des RH wurde die Empfehlung der Visa-Kommission umgesetzt. Er empfahl dem BMeiA, sich weiterhin aktiv für die Errichtung weiterer gemeinsamer Schengen-Visa-Stellen einzusetzen.

⁸ Bei den gemeinsamen Schengen-Visa-Stellen übernahm ein Mitgliedstaat die Annahme bzw. die Bearbeitung und Entscheidung von Visa-Anträgen für alle Partner. Außerdem bekamen die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit, temporär „Gastkonsule“ zu entsenden, um auch Anfragen für Nicht-Schengen-Visa (Visa für einen Aufenthalt ausschließlich in Österreich – Visa D) anzunehmen und auszufolgen bzw. auch sonstige Konsular Tätigkeiten vor Ort durchführen zu können.

⁹ Chisinau: Ungarn, Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowenien; Podgorica: Slowenien, Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Spanien, Ungarn; Almaty: Ungarn, Österreich, Slowenien, Lettland; Astana: Österreich, Slowenien, Ungarn, Niederlande (angefragt)

¹⁰ teilnehmende Staaten waren Österreich, Ungarn, Lettland, Niederlande und Frankreich (für Inhaber eines nationalen Visums zur Beantragung eines Schengen-Visums)

¹¹ Russische Föderation, Armenien, Weißrussland, Georgien, Usbekistan

5.3 Laut Stellungnahme sei das BMeiA weiter an der Einrichtung neuer gemeinsamer Visa-Stellen interessiert und würde laufend entsprechende Gespräche mit Schengen-Partnern führen.

Kooperation zwischen
BMeiA und BMI

6.1 Die Visa-Kommission empfahl, die Kooperation zwischen dem BMeiA und dem BMI zu intensivieren.

(1) Aufgrund dieser Empfehlung wurden u.a. die früher nur anlass-bezogenen gemeinsamen Sitzungen des BMeiA mit dem BMI zu den Themen Visa-Statistik, Vertretungsbehörden, Schulungskonzepte sowie die Sitzungen mit Vertretern der Wirtschaftskammer Österreich regelmäßig durchgeführt. Laut Angaben des BMeiA wurden im Zeitraum von 2006 bis Juni 2010 insgesamt rd. 64 gemeinsame Sitzungen durchgeführt, laut Angaben des BMI im Zeitraum von 2007 bis 2009 rd. 35 Sitzungen.

Abgesehen von den Sitzungen mit Vertretern der Wirtschaftskammer Österreich wurden der Inhalt der Besprechungen sowie die zu treffenden Maßnahmen nicht gemeinsam protokolliert. Schwerpunktsetzungen erfolgten nur teilweise. Das BMI verfügte über keine Dokumentation der gemeinsamen Sitzungen.

(2) Der Kontakt des BMI mit den Vertretungsbehörden im Ausland war im Wesentlichen auf die Beantwortung von Konsultationen (Anfragen über eine institutionalisierte elektronische Schnittstelle im Rahmen des Visa-Antragsverfahrens), sowie auf sonstige telefonische oder schriftliche Anfragen oder die Übermittlung von Erlässen¹² ausgerichtet.

An der ÖB Moskau fanden im Jahr 2009 insgesamt 878 und an der ÖB Kiew 372 Konsultationen im Rahmen dieser elektronischen Schnittstelle statt. Das BMI beantwortete dabei einige Anfragen der ÖB Kiew so, dass die Antworten nicht als Entscheidungshilfe für die Visa-Gewährung geeignet waren.

(3) Die ÖB Kiew ließ einzelne schriftliche Anfragen des BMI bezüglich Visa-Aktenerledigungen unbeantwortet.

(4) Das BMeiA verfügte über alle vom BMI ergangenen Erlässe. Trotz Befassung im Einsichtsverkehr verfügte das BMI hingegen nicht über alle vom BMeiA an die Vertretungsbehörden ergangenen Erlässe in Visa-Angelegenheiten.

¹² im Wege des BMeiA in Wien

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

- 6.2** Nach Ansicht des RH wurde die Empfehlung der Visa-Kommission teilweise umgesetzt. Die Kooperation zwischen BMeiA und BMI wurde zwar intensiviert, diese war jedoch teilweise mangelhaft und verbesserungsfähig.

Der RH empfahl dem BMeiA und dem BMI, die gemeinsamen Sitzungen ausreichend zu dokumentieren und entsprechende Schwerpunkte festzulegen. Anfragen des BMI sowie der Vertretungen wären jeweils umfassend zu beantworten.

Darüber hinaus empfahl er dem BMeiA, das BMI uneingeschränkt über alle in Visa-Angelegenheiten ergangenen Erlässe zu informieren.

- 6.3** *Laut Stellungnahme habe das BMeiA über alle Sitzungen Protokolle angefertigt. Diese würden künftig im Einsichtswege auch dem BMI zur Verfügung gestellt werden. Das BMeiA sei auch bereits dazu übergegangen, dem BMI alle Erlässe per E-Mail oder im Einsichtswege zur Verfügung zu stellen. Weiters teilte das BMeiA mit, dass Rückstände bei der Bearbeitung von komplexeren Anfragen weitgehend aufgearbeitet worden seien. Die Vertretungsbehörden seien nochmals darauf hingewiesen worden, die Anfragen umfassend zu beantworten.*

Laut Stellungnahme des BMI seien Maßnahmenschwerpunkte in den Tagesordnungen für jede Sitzung festgelegt, im Besonderen im Zuge der Umstellungen im Bereich Visa-Administration. Die vom BMeiA angefertigten Sitzungsprotokolle würden nunmehr dem BMI übermittelt. Anfragen der Vertretungsbehörden an das BMI über das VISIONS-System („Visa Inquiry Open Border Network“) könnten nur kurz und stichwortartig beantwortet werden. Zusätzliche Anfragen der Vertretungsbehörden an die zuständige Fachabteilung des BMI wären möglich, jedoch stünde grundsätzlich die Qualität der Anfragebeantwortung in wechselseitiger Abhängigkeit zur Qualität der Anfrage.

Dienst- und
Fachaufsicht

- 7.1** Die Visa-Kommission empfahl, den Inhalt und den Umfang der Dienstaufsicht (BMeiA) und der Fachaufsicht (BMI) genau abzuklären, und zwar im Hinblick auf die mögliche Schaffung einer gemeinsamen Verantwortlichkeit.

(1) Laut Fremdenpolizeigesetz oblag die sachliche Zuständigkeit im Ausland für die Erteilung, die Versagung und die Ungültigerklärung von Visa den Österreichischen Vertretungen.¹³ Die Vertretungen entschieden bei der Visa-Erteilung grundsätzlich eigenständig. Erforder-

¹³ § 7 Fremdenpolizeigesetz 2005

liche Erhebungen im Inland bzw. die Anträge bestimmter Nationalitäten wurden im Wege der bereits erwähnten elektronischen Schnittstelle direkt an das BMI herangetragen. Das BMI war die fachlich zuständige Oberbehörde¹⁴.

Die Zuständigkeit für die „Überwachung des Eintritts in das Bundesgebiet“, „Ein- und Auswanderungswesen“ sowie „Fremdenpolizei“ kam gemäß Bundesministeriengesetz dem BMI zu.¹⁵

Mit der Vollziehung des Fremdenpolizeigesetzes hinsichtlich des Verfahrens bei der Erteilung von Visa war der Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten betraut.¹⁶ Es gab lediglich punktuelle Ausnahmen betreffend Angelegenheiten der Diplomatenvisa sowie der Gebühren.

(2) Nach Ansicht des BMeiA umfasste die ihm zukommende Dienstaufsicht kein materielles Weisungs- oder Aufsichtsrecht. Die Fachaufsicht mit Ausnahme der Gebühren- und Diplomatenvisa-Angelegenheiten käme dem BMI im Einvernehmen mit dem BMeiA zu. Das BMeiA erachtete die Empfehlung der Kommission als umgesetzt, da es in grundsätzlichen Fragen sowie in ausgewählten Einzelfällen das Einvernehmen mit dem BMI herstellte.

Nach Ansicht des BMI falle die Dienst- und Fachaufsicht innerhalb der Vertretungsbehörde beim Missionschef zusammen. Die Fachaufsicht werde durch das BMI im Einvernehmen mit dem BMeiA ausgeübt, wobei das BMI dieses Einvernehmen bei gewöhnlichen Geschäftsfällen als wechselseitig vorhanden voraussetze und eine formelle Herstellung des Einvernehmens erst bei Zweifelsfragen oder im Falle einer Anfechtung einer Entscheidung als erforderlich erachte. Diese einvernehmliche Handhabung gelte auch für rein nationale Visa-Verfahren (Visa D), bei denen die Fachaufsicht ausschließlich beim BMI liege.

Eine zwischen BMeiA und BMI abgestimmte schriftliche Festlegung des Umfangs der Dienst- und Fachaufsicht lag nicht vor.

(3) Weder an der ÖB Kiew noch an der ÖB Moskau führte das BMI zur Steuerung und Überwachung der Aufgabenerfüllung im Rahmen der Fachaufsicht regelmäßige Kontrollen von Visa-Aktenerledigungen durch.

¹⁴ gemäß § 11 Abs. 5 Fremdenpolizeigesetz 2005 führt die Devolution zum BMI

¹⁵ Teil 2 der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986

¹⁶ gemäß § 127 i.V.m. § 25 Abs. 1 Fremdenpolizeigesetz 2005

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

- 7.2** Der RH erachtete die Empfehlung der Visa-Kommission zur genauen Klärung der Dienst- und Fachaufsicht im Hinblick auf eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten zwischen BMeiA und BMI bei der Aufgabenerfüllung als nicht umgesetzt.

Er empfahl dem BMeiA und dem BMI, vor allem den Umfang der Fachaufsicht gemeinsam genau zu klären und schriftlich festzuhalten. Dadurch könnten ungeklärte Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen vermieden werden.

Der RH empfahl dem BMI, die Fachaufsicht aktiv wahrzunehmen, um Kontrolllücken zu vermeiden. Dazu sollten auch in regelmäßigen Abständen Akten über Visa-Verfahren von den Vertretungen zur Einsicht angefordert werden.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA sei derzeit eine schriftliche Vereinbarung über die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen BMeiA und BMI in Ausarbeitung.*

Auch das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf den nunmehr gestarteten Dialog mit dem BMeiA zum Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung zum Thema Dienst- und Fachaufsicht.

Laut BMI würden nunmehr regelmäßig Akten aus verschiedenen Vertretungsbehörden angefordert und geprüft. Die Einführung dieser Maßnahme sei bereits mit dem BMeiA akkordiert.

Gemeinsame
Schulungen durch
BMeiA und BMI

- 8.1** Die Visa-Kommission empfahl, weiterhin gemeinsame Schulungen und Fortbildungen für die mit der Visa-Erstellung befassten Bediensteten durchzuführen.

Laut BMeiA waren seit März 2008 gemeinsam mit dem BMI Schulungswochen als verpflichtender Ausbildungsblock für neu aufgenommene Bedienstete vorgesehen. Weiters hatten Bedienstete, die eine Auslandsverwendung anstreben, Schulungen für Visa-Angelegenheiten zu absolvieren, falls die letzte Schulung länger als zwei Jahre zurücklag.

Das BMeiA und das BMI schlossen im Dezember 2008 eine Ressortvereinbarung betreffend diesbezüglicher gemeinsamer Schulungsmaßnahmen für Angehörige des BMeiA an österreichischen Vertretungen im Ausland ab.

Im Jahr 2009 wurden sieben Weiterbildungsveranstaltungen zum Thema Visa-Administration, zwei Schulungen zum Thema Doku-

mentenprüfung und eine Schulung für Mitarbeiter des Fachdienstes in Grundausbildung zum Thema Korruptionsprävention abgehalten. Gemeinsame Schulungs- und Prüfteams des BMeiA und des BMI besuchten darüber hinaus Vertretungsbehörden.

An der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau hatten alle entsandten Mitarbeiter, welche zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Visa-Bereich tätig waren, vor ihrer Versetzung ins Ausland Schulungen in Visa-Angelegenheiten besucht.

8.2 Das BMeiA kam somit der Empfehlung der Visa-Kommission nach.

Gemeinsame
Kontrollen durch
BMeiA und BMI

9.1 Die Visa-Kommission empfahl, verstärkt gemeinsame Kontrollen und Inspektionen der für die Visa-Erteilung zuständigen Stellen durchzuführen. Dazu sollten gemeinsam Kontroll- und Inspektionsberichte erstellt, ausgewertet und analysiert werden, und zwar einschließlich der sich auf dieser Basis ergebenden Maßnahmen.

Vor 2005 erfolgten gemeinsame Überprüfungen nur in Einzelfällen. Im Dezember 2005 vereinbarten das BMeiA und das BMI die verstärkte Durchführung von unangekündigten Prüfungen der Vertretungsbehörden mit Schwerpunkt Visa-Angelegenheiten. Das BMeiA und das BMI führten 2005 eine, 2006 fünf, 2007 keine, sowie 2008 und 2009 je fünf gemeinsame Kontrollen durch.

An der ÖB Kiew fanden zwar Anfang 2004 und 2007 Sonderinspektionen des Generalinspektorats des BMeiA statt, jedoch im gesamten Prüfungszeitraum des RH keine gemeinsame Inspektion durch das BMeiA und das BMI. Dies war umso bemerkenswerter, als es in den Jahren 2003 und 2004 an der ÖB Kiew bei der Visa-Erteilung zu Unregelmäßigkeiten gekommen und diesbezüglich auch ein Strafverfahren beim Landesgericht für Strafsachen Wien anhängig war.

An der ÖB Moskau erfolgten routinemäßig gemeinsame Inspektionen im Juli 2006 und April 2008. Bei der Überprüfung im Jahr 2006 wurde u.a. festgestellt, dass einige Visa-Akte unvollständig waren und deshalb die Visumsvergabe nicht nachvollzogen werden konnte.

9.2 Der RH stellte fest, dass das BMeiA und das BMI der Empfehlung der Visa-Kommission, gemeinsame Kontrollen durchzuführen, nur teilweise nachkamen.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Der RH kritisierte,

- dass im Jahr 2007 keine gemeinsamen Kontrollen von BMeiA und BMI stattfanden,
- dass das BMI an der ÖB Kiew trotz aufgetretener Unregelmäßigkeiten von 2005 bis 2010 keine Prüfung durchgeführt hatte und
- dass das BMI im Rahmen seiner Fachaufsicht betreffend Visa-Angelegenheiten keine eigenständigen Kontrollen durchführte.

Der RH empfahl dem BMI, im Zuge der Fachaufsicht regelmäßig Vertretungen und Generalkonsulate zu inspizieren und Kontrollen durchzuführen.

- 9.3** *Das BMeiA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das BMI regelmäßig vom Generalinspektorat über bevorstehende relevante Prüfvorhaben informiert würde.*

Laut Stellungnahme des BMI erfolgten die Inspektionsreisen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Auch wenn das BMI an Inspektionsreisen nicht teilnahm, wähle es im Rahmen seiner Fachaufsicht aktiv Destinationen für Inspektionen aus oder wäre in die Vorbereitung eingebunden. Aufgrund des fehlenden dienstlichen Weisungsrechts gegenüber Mitarbeitern des BMeiA sei ein gemeinsames Vorgehen bei Inspektionsreisen zweckmäßig.

Weitere Maßnahmen
zur Verhütung von
Fehlleistungen

Überprüfung der Software für die Visa-Erteilung

- 10.1** Die Visa-Kommission empfahl, die bei der Visa-Erteilung zum Einsatz kommende Software zu überprüfen, um die Möglichkeiten von sowohl unabsichtlichen als auch bewussten Fehlerquellen bei der Visa-Erteilung einzuschränken.

Wesentliche Anwendungen der Software, die das BMeiA in den Vertretungen für Visa-Angelegenheiten verwendete, waren die elektronische Erfassung aller Visa-Anträge einschließlich der abgelehnten Anträge sowie die Durchführung der Fahndung. Bei der Fahndung erfolgte eine Abfrage, ob gegen den Antragsteller Vormerkungen in den vom BMI zur Verfügung gestellten Fahndungsdaten¹⁷ vorlagen.

¹⁷ Fahndungsdaten des Schengen-Informationssystems (SIS) als Datenbank für alle Schengen-Partnerstaaten und des Elektronischen Kriminalpolizeilichen Informationssystems (EKIS) als nationale Datenbank

(1) Das BMeiA war dazu übergegangen, die Fahndungsdaten an die Vertretungen online zu übermitteln, erhielt diese jedoch vom BMI nur in 14-tägigen Abständen.¹⁸ Dies bedingte Einbußen bei der Aktualität der verwendeten Datenbestände.

(2) Die den Vertretungen zur Verfügung stehende IT-Anwendung des BMeiA verfügte im Gegensatz zur Anwendung des BMI über keine phonetische Suche bei Eingabe der Namen zur Fahndungsabfrage. Es fehlten schriftliche Vorgaben für die Vertretungsbehörden, wie die Daten einzugeben wären, um eine möglichst hohe Trefferquote zu erreichen. Die Methode der Fahndungsabfrage bestimmte jedoch maßgeblich die Qualität der Fahndung.¹⁹

An der ÖB Kiew wurden in den Jahren 2009 und 2010 aufgrund der praktizierten Fahndungsmethode an mindestens sieben ukrainische Staatsbürger Visa erteilt, obwohl gegen diese Personen Einreiseverbote ins Schengengebiet vorlagen.²⁰

- 10.2** Nach Ansicht des RH war die Empfehlung der Visa-Kommission, die bei der Visa-Erteilung zum Einsatz kommende Software zu überprüfen, um die Möglichkeiten von sowohl unabsichtlichen als auch bewussten Fehlerquellen bei der Visa-Erteilung einzuschränken, erst teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl dem BMI eine Übermittlung des Datenbestands für Fahndungen in kürzeren Abständen, um den Vertretungen aktuellere Fahndungsdaten zur Verfügung stellen zu können und damit mögliche Fehlerquellen zu vermindern.

Er empfahl weiters dem BMI und dem BMeiA – bis zur Einführung des Visa-Informationssystems der EU und der biometrischen Daten –, den Vertretungen genaue Anleitungen über die Vorgangsweise bei der Fahndung vorzugeben. Durch laufende Prüfungen der korrekten Durchführung sollte eine höchstmögliche Trefferquote erreicht werden.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA seien nach der Prüfung durch den RH sowohl an die Bediensteten der ÖB Kiew als auch mittels Grundsatzklass generell genaue Anleitungen zur Vorgangsweise bei der Fahndung ergangen. Das BMeiA teilte auch mit, dass künftig der Austausch der*

¹⁸ Der Import der Daten und die elektronische Übertragung an die Vertretungsbehörden erfolgten je nach Leitungsverfügbarkeit am selben oder am nächsten Tag.

¹⁹ Mit der zukünftigen Einführung des schengenweiten Visa-Informationssystems, den biometrischen Daten und der zentralen Fahndungsabfragen sollte die mangelnde Personenkennung aufgrund unterschiedlicher Schreibweisen behoben sein.

²⁰ gemäß Artikel 96 des Schengener Durchführungsübereinkommens

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Fahndungsdaten zwischen BMI und BMeiA in kürzeren Abständen erfolgen werde und die IT-Abteilungen beider Ressorts im Begriff seien, eine Verbesserung des Datenaustauschs zu entwickeln. Weiters werde auf Anforderung der Konsularsektion die Software für die Visa-Erteilung laufend verbessert bzw. an die neuen Anforderungen angepasst.

Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf den in Ausarbeitung befindlichen und mit dem BMI zu akkordierenden Runderlass des BMeiA, mit dem die Vorgangsweise bei der Zeicheneingabe im Rahmen der Fahndung geregelt werde. Laut BMI wäre als Termin für die Einführung des neuen Visa-Informationssystems der EU, mit dem die mangelnde Personenkennung behoben sei, Mitte 2011 vorgesehen. Weiters würden die Datenbestände für Fahndungen dem BMeiA voraussichtlich ab Ende Jänner 2011 in kürzeren Abständen als bisher zur Verfügung gestellt.

Maßnahmen zur Dokumentensicherheit

- 11.1** Um die Dokumentensicherheit im Bezug auf ge- oder verfälschte Dokumente (insbesondere Einladungen) zu erhöhen, führte das BMI in Abstimmung mit dem BMeiA ab März 2007 die elektronische Verpflichtungserklärung²¹ für Privateinlader und ab März 2009 auch für österreichische Unternehmen und Vereine ein. Die Einlader hatten persönlich die Angaben für die Verpflichtungserklärungen bei den inländischen Fremdenpolizeibehörden einzubringen, die diese direkt elektronisch an die Vertretungen übermittelten. Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung wurde überdies ab Herbst 2009 dieses Verfahren auch auf inländische Reisebüros ausgedehnt (siehe TZ 23). Die Beurteilung der Tragfähigkeit der elektronischen Verpflichtungserklärung oblag den Vertretungsbehörden im Zuge des Visumverfahrens.

Auch die ab Mitte 2009 eingeführte Generalverpflichtungserklärung²² für Unternehmen trug durch die Einbringung beim BMI und direkte Übermittlung an die Vertretungen wesentlich zur Dokumentensicherheit bei.

²¹ Damit verpflichtet sich eine in Österreich lebende Person (Einzelpersonen, Firma, Verein) mit hinreichender Bonität (Einlader), für den Unterhalt des Visumwerbers für die Dauer seines Aufenthalts in Österreich aufzukommen. Die Verpflichtungserklärung wird nach den Angaben des Einladers von der zuständigen inländischen Fremdenpolizeibehörde (Bundespolizeidirektion, Bezirkshauptmannschaft, etc.) aufgenommen, inhaltlich geprüft und anschließend elektronisch der für den Visumwerber zuständigen österreichischen Botschaft übermittelt.

²² Für inländische Unternehmen mit mehr als 100 Einladungen im Jahr zu Besprechungen und Schulungen. Die Generalverpflichtungserklärung ist beim BMI zu beantragen; hierüber entscheidet das BMI. Die positive Entscheidung ergeht an die zuständige österreichische Botschaft. Der Visumwerber legt dem Visumantrag eine firmenmäßig gezeichnete Einladung unter Berufung auf die Generalverpflichtungserklärung bei.

Als weitere Maßnahme zur Erhöhung der Dokumentensicherheit ersetzte das BMeiA ab Juli 2007 die im Visumverfahren für Saisonarbeiter vorzulegende Arbeitsmarktbestätigung durch eine fälschungssichere elektronische Variante.

Seit Einführung der elektronischen Verpflichtungserklärung 2007 stieg an der ÖB Kiew deren Gesamtanzahl bis 2009 von 804 auf 4.781 und an der ÖB Moskau von 1.684 auf 15.110.

Im Zeitraum September 2009 bis März 2010 stellte die ÖB Kiew 996 Visa und die ÖB Moskau 1.988 Visa unter Hinweis auf eine Generalverpflichtungserklärung eines österreichischen Unternehmens aus.

Eine stichprobenartige Überprüfung der Verpflichtungserklärungen zeigte, dass in mehreren Fällen von den Fremdenpolizeibehörden unzureichend erhoben wurde oder zu einzelnen Fragestellungen keine Angaben erfolgten. Insbesondere die Angaben über die Vermögensverhältnisse des Einladers waren mehrmals für die Vertretung nicht aussagefähig.

Der Generalkonsul an der ÖB Moskau stellte in einem Erfahrungsbericht vom März 2009 fest, dass rd. 30 % aller elektronischen Verpflichtungserklärungen mangelhaft erhoben oder ausgefüllt und daher nicht aussagekräftig waren. Dadurch entstand in der Konsularabteilung ein erheblicher Mehraufwand für Rückfragen bei den ausstellenden Fremdenpolizeibehörden, um die Richtigkeit der Verpflichtungserklärung beurteilen zu können.

- 11.2** Mit der Einführung der elektronischen Verpflichtungserklärung, der Generalverpflichtungserklärung für Unternehmen sowie der elektronischen Arbeitsmarktbestätigung wurde die Dokumentensicherheit wesentlich verbessert. Der RH beanstandete jedoch die sehr unterschiedliche Qualität der Verpflichtungserklärungen.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass die Fremdenpolizeibehörden die elektronischen Verpflichtungserklärungen sorgfältig und umfassend erstellen, so dass die Vertretungen die Richtigkeit der Angaben beurteilen können.

- 11.3** *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf die österreichweiten Schulungen zum Thema Verpflichtungserklärung und auf die laufende Evaluierung von Problemstellungen seitens der zuständigen Fachabteilung des BMI.*

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Handhabung der Visa-Vignetten

- 12.1** Die Bundeshaushaltsverordnung 2009 regelte in Verbindung mit der „Konsularischen Instruktion Visa“ des BMeiA die Verwahrung und Handhabung der als streng verrechenbare Drucksorte geltenden Visa-Vignetten in den Vertretungen. Der Tagesbedarf an Vignetten ist demnach vom Rechnungsführer den mit der Ausstellung von Visa befassten Bediensteten gegen schriftliche Übernahmebestätigung unter Anführung der Seriennummern auszuhändigen.

An der ÖB Kiew entsprach die Verwahrung der Visa-Vignetten den Bestimmungen, hingegen wurden die Visa-Vignetten-Ausgabelisten nur mangelhaft geführt. Diese wurde nicht nach Seriennummer geführt, fortlaufende Blattnummern fehlten ebenso wie die Bestandszugänge und -überträge. Überdies war nicht lückenlos nachvollziehbar, an welche Bedienstete der tägliche Visa-Vignettenbedarf ausgegeben wurde, weil entweder die Übergabe- oder die Übernahmebestätigungen fehlten.

An der ÖB Moskau entsprachen die Verwahrung und Handhabung der Visa-Vignetten den Bestimmungen der „Konsularischen Instruktion Visa“ des BMeiA.

- 12.2** Der RH empfahl dem BMeiA, an den österreichischen Vertretungen sicherzustellen, dass die Verwahrung und Handhabung der Visa-Vignetten entsprechend den gültigen Bestimmungen erfolgt.
- 12.3** *Das BMeiA wies in seiner Stellungnahme auf eine entsprechende Änderung der „Konsularischen Instruktion Visa“ hin. An der ÖB Kiew würde seit Mai 2010 die ordnungsgemäße Übernahme der Vignetten durch den Sachbearbeiter erfolgen.*

Befreiung von der Visumgebühr

- 13.1** Zwischen der EU und der Russischen Föderation bzw. der Ukraine bestanden Abkommen über Erleichterungen bei der Visa-Erteilung. Unter anderem legten die Abkommen fest, welche Personengruppen von der Visumgebühr befreit sind. Zusätzlich regelten die Gemeinsame Konsularische Instruktion bzw. der Visakodex und die nationale „Konsularische Instruktion Visa“ des BMeiA, dass im Einzelfall und nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit von der Einhebung der Visumgebühr²³ Abstand genommen werden kann, sofern der Empfangsstaat in ähnlich gelagerten Fällen ebenfalls eine Befreiung gewährt.

²³ für Reisevisum 35 EUR je Visum; für Eilvisum (Antragstellung drei Tage oder weniger vor der Abreise) 70 EUR je Visum

Die ÖB Kiew gewährte in Einzelfällen und die ÖB Moskau grundsätzlich ihren sur-place Bediensteten eine Befreiung von der zu entrichtenden Visumgebühr. Weiters verzichtete die ÖB Moskau bei diversen Antragstellern, die privat von diplomatischem Personal der Botschaft der Russischen Föderation in Österreich eingeladen wurden, auf die Einhebung der Visumgebühr.

Begründungen für diese Gebührenbefreiung konnten aus den gültigen Rechtsvorschriften nicht abgeleitet werden.

- 13.2** Der RH empfahl dem BMeiA sicherzustellen, dass an den Vertretungen Befreiungen von der Visumgebühr entsprechend den Rechtsvorschriften erfolgen.
- 13.3** *Das BMeiA habe die Empfehlung des RH zum Anlass genommen, die gebührenfreie Erteilung von Sichtvermerken per Runderlass zu regeln.*

Einhebung der Eingabegebühr für Aufenthaltstitel

- 14.1** An der ÖB Kiew wurden in den Jahren 2006 bis 2009 jährlich rd. 550 Anträge auf Ausstellung eines Aufenthaltstitels²⁴ gestellt. Die Einhebung der diesbezüglichen Eingabegebühren²⁵ erfolgte jedoch nicht wie bei den Visumgebühren über eine Bank, sondern in bar. Die ÖB Kiew verwahrte das Bargeld nicht ordnungsgemäß (Bundeshaushaltsverordnung 2009), sondern lagerte es bis zur Übergabe an den Rechnungsführer in einer an der Pinwand befestigten Klarsichtfolie.

An der ÖB Moskau wurden im Durchschnitt in den Jahren 2006 bis 2009 jährlich rd. 700 Anträge auf Ausstellung eines Aufenthaltstitels eingebracht. Die diesbezüglichen Eingabegebühren wurden wie die Visumgebühren über eine Bank eingehoben.

- 14.2** Der RH empfahl dem BMeiA sicherzustellen, dass in den Vertretungen Bargeld ordnungsgemäß aufbewahrt wird. Weiters empfahl er darauf

²⁴ Fremde, die sich länger als sechs Monate in Österreich aufhalten, benötigten gemäß dem Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (NAG) einen Aufenthaltstitel. Dahingehende Anträge waren bei den österreichischen Vertretungen im Ausland einzubringen. Diese führten eine formale Prüfung der Anträge durch, hoben die hierfür erforderlichen Eingabegebühren ein und leiteten die Anträge zur Entscheidung an die jeweils zuständige Österreichische Bezirksverwaltungsbehörde weiter. Im Falle einer positiven Entscheidung über den Antrag stellte die österreichische Vertretung im Ausland dem Antragsteller ein Visum (D-Visum) zur Abholung des Aufenthaltstitels in Österreich aus.

²⁵ § 14 Tarifpost 6 Abs. 3 lit. a GebG 1957

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

hinzuwirken, dass an der ÖB Kiew die Eingabegebühren für Aufenthaltstitel ebenfalls unbar über die Bank eingehoben werden.

- 14.3** *Das BMeiA wies darauf hin, dass an der ÖB Kiew für die Verwahrung des Bargelds nunmehr ein Safe montiert worden sei. Die Unbareinhebung der Eingabegebühr sei geprüft und als nicht wirtschaftlich erachtet worden.*

Schaffung eines höheren Problembewusstseins

Einleitung

- 15** Die Visa-Kommission empfahl dem BMeiA Maßnahmen, die ein höheres Problembewusstsein über die Bedeutung der Visa-Erteilung schaffen, Fehlleistungen umfassender verhindern und die Kontrolle verstärken sollten.

In einigen der nachfolgend angeführten Punkte zeigte sich Verbesserungspotenzial:

Visa-Statistiken

- 16.1** (1) Bereits seit dem Jahr 2006 war sowohl dem BMeiA als auch dem BMI bekannt, dass die Visa-Statistiken des BMI und des BMeiA unterschiedliche Zahlen auswiesen. Fallweise wiesen die Statistiken bei der Anzahl der Visa-Anträge einzelner Standorte sogar unterschiedliche Tendenzen auf. In den ab dem Jahr 2006 gemeinsam zwischen dem BMeiA und dem BMI abgehaltenen Sitzungen zur Visa-Statistik und zu den Vertretungsbehörden wurde mehrmals auf unterschiedliche Zahlen in den Statistiken des BMeiA und des BMI hingewiesen.

So lag z.B. die Differenz bei einem Vergleich der Statistiken des BMeiA und des BMI über die ausgestellten Reisevisa im Jahr 2006 bei 26.042 Fällen. Bei den Statistiken aus dem Jahr 2009 betrug diese Differenz noch 454 Fälle. Die Abweichungen der Daten resultierten zum Teil aus den unterschiedlichen Datenquellen.²⁶

(2) In der Software-Applikation des BMeiA („Verwaltungspaket“) wurden die Visa-Anträge elektronisch bearbeitet. Im Falle der Versagung von Visa musste dies entsprechend den Vorschriften von den Sachbearbeitern auch entsprechend eingegeben werden. Erst dadurch wur-

²⁶ BMeiA: Aus der Software-Applikation „Verwaltungspaket“ wurden Monatsstatistiken erstellt. Die Jahresstatistik resultierte aus den Summen der Monatsstatistiken. BMI: Die Daten der Jahresstatistik stammten aus dem Fremdeninformationssystem (FIS). Visa-Erteilungen hatten eine Speicherung im FIS zur Folge.

den diese versagten Visa in der Statistik erfasst und es wurde auch eine Eintragung im Zentralen Fremdenregister des EKIS²⁷ veranlasst.²⁸ Im Zuge einer Überprüfung im Jahr 2009 stellte das BMeiA fest, dass versagte Visa in den Vertretungen nicht ordnungsgemäß erfasst wurden und daher weder in der Visa-Statistik noch im Zentralen Fremdenregister enthalten waren.²⁹

Das BMeiA wies die Vertretungen daraufhin an, Ablehnungen korrekt einzutragen, um auch Ungenauigkeiten in der Statistik zu vermeiden. Der RH stellte fest, dass sowohl in der ÖB Moskau als auch in der ÖB Kiew entgegen der Anweisung des BMeiA weiterhin die Eintragungen nicht korrekt erfolgten und daher die Statistik über die abgelehnten Visa-Anträge (Versagung) nicht aussagekräftig war.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass es dem BMeiA und dem BMI nicht gelang, eine einheitliche Visa-Statistik zu erstellen. Er wies auch darauf hin, dass dies im BMeiA zu Auswirkungen auf die Personalsteuerung und im BMI zu Auswirkungen auf fremdenpolizeiliche Überlegungen führen kann.

Der RH empfahl daher dem BMeiA und dem BMI, eine gemeinsame Statistik zu erstellen, in der auch die vom BMI ausgestellten Visa ersichtlich und nachvollziehbar gemacht werden können. Weiters empfahl er dem BMeiA sicherzustellen, dass Versagungen von Visa im Hinblick auf die gemeinsame Statistik und das zentrale Fremdenregister ordnungsgemäß gespeichert werden.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA würde die Empfehlung, eine einzige Visa-Statistik zu führen, schon für die Statistik 2010 umgesetzt werden. Weiters sei vom BMeiA neuerlich im Runderlass zur Organisation der Vertretungsbehörden in Erinnerung gerufen worden, die Eintragung der versagten Visa korrekt vorzunehmen.*

Laut Stellungnahme des BMI seien die bisherigen Divergenzen in der Visa-Statistik vor allem durch die unterschiedlichen Datenquellen begründet. In Zukunft würde es dem BMeiA das Zahlenmaterial betreffend Visa an der Außengrenze und Visa-Verlängerungen im Inland

²⁷ Das Elektronische Kriminalpolizeiliche Informationssystem (EKIS) ist eine Datenbank des BMI.

²⁸ Gemäß § 23 der Fahndungs- und Informationsvorschrift (FIV 2009) konnten im Zentralen Fremdenregister (FIS) u.a. alle Erteilungen von Einreisetiteln (Visum) und die Versagung von Einreisetiteln gespeichert werden.

²⁹ Diese wurden nur in der „Internen Kartei“ gespeichert. Die „Interne Kartei“ wurde dafür geschaffen, um Vorgänge zu erfassen, die nicht mit einer Erteilung oder Versagung eines Visums beendet wurden. Dies konnte z.B. bei einer Zurückweisung wegen örtlicher Unzuständigkeit oder Zurückziehung des Antrags der Fall sein.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

übermitteln. Aufgrund des 2010 in Kraft getretenen Visakodex würde erstmalig vor dem 1. März 2011 eine einzige offizielle Visa-Statistik vorliegen.

Schulungen durch Dokumentenberater

17.1 (1) Das BMeiA sah zur Umsetzung der diesbezüglichen Empfehlung der Visa-Kommission u.a. eine Reihe von Schulungen durch Dokumentenberater vor. Zur Erkennung von Dokumentenfälschungen legte das BMI gemeinsam mit dem BMeiA fest, welche Vertretungsbehörden im betreffenden Jahr Schulungsbesuche durch ausgebildete Dokumentenberater des BMI erhalten sollten.

(2) An der ÖB Kiew fand in den Jahren 2005, 2007 und 2008 je eine mehrtägige Schulung durch Dokumentenberater des BMI statt. Die deutsche Botschaft in Kiew verfügte hingegen bei einer rund dreifach so hohen Zahl der Anträge über einen ständig stationär anwesenden Dokumentenberater, welcher auch im Einzelfall (Prüfung eines Passes) an der ÖB Kiew aushalf. An der ÖB Moskau erfolgten diese mehrtägigen Schulungen in den Jahren 2006 und 2007.

17.2 Der RH verwies auf den Schengen-Katalog³⁰, wonach in Gebieten, wo das Risiko von gefälschten Dokumenten besteht, das Personal der Vertretungsbehörden von Beamten mit umfassenden Erfahrungen bei der Erkennung von Dokumentenfälschungen unterstützt werden sollte.

Nach Ansicht des RH war die Empfehlung der Visa-Kommission zum überwiegenden Teil umgesetzt, jedoch empfahl er dem BMeiA und dem BMI, an sensibleren Standorten (Migrationsrisiko) die Anzahl der Schulungen und damit die Unterstützungsleistung für die Vertretungen zu erhöhen.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMeiA würden Schulungen durch Dokumentenberater nur nach Maßgabe der beim BMI vorhandenen Ressourcen erfolgen.*

Laut Stellungnahme des BMI seien sowohl für den Standort Kiew als auch für den Standort Moskau kurzfristige Schulungseinsätze im Jahr 2011 geplant.

³⁰ Der Schengen-Katalog ist ein von der EU erstellter Katalog von Empfehlungen und bewährten Praktiken für die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstandes. Er bezieht sich auf Grenzkontrollen, Rückführungs- und Übernahmeverfahren, polizeiliche Zusammenarbeit etc. Er ist nicht rechtsverbindlich.

Nominierung eines Ombudsmanns

- 18.1** Neben Schulungsmaßnahmen und Informationen zu Visa-Angelegenheiten für Amtsleiter nominierte das BMeiA im April 2008 einen Botschafter im Ruhestand als Ombudsmann. Alle Bediensteten sollten die Möglichkeit haben, sich bei Unregelmäßigkeiten oder Missständen vertraulich an ihn wenden zu können. Laut einem Runderlass vom April 2009 sollten besonders alle Beamte und Vertragsbedienstete im Visa-Bereich und zusätzlich auch sur-place Bedienstete informiert werden, sich bei Auffälligkeiten an den Ombudsmann zu wenden. Ein Aushang oder eine Abfrage im Intranet mit Informationen über den Ombudsmann war nicht vorgesehen.

An der ÖB Kiew wurde die Information nur an die damals beschäftigten entsandten, nicht jedoch an die sur-place Bediensteten weitergeleitet.

An der ÖB Moskau erging die Information mittels E-Mail an alle Mitarbeiter.

- 18.2** Der RH erachtete die Information an die Bediensteten über die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit dem Ombudsmann als zu wenig präsent. Er empfahl dem BMeiA, die Einrichtung der Ombudsstelle sowohl mittels Aushang in den Konsulaten als auch im Intranet bekannt zu machen.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA seien die Vertretungsbehörden im Grundsatzterlass darauf hingewiesen worden, mittels Aushang den Ombudsmann für alle Bediensteten bekannt zu machen. Diese Informationen seien auch im Intranet zugänglich.*

Verantwortlichkeit der zuständigen Bediensteten

- 19.1** Die Visa-Kommission empfahl die Erlassung einer generellen Weisung, welche auf die strikte Einhaltung der Bestimmungen hinsichtlich der Visa-Erteilung und auf die besondere Verantwortlichkeit aller zuständigen Bediensteten, auch der Missionschefs, hinweist.

Das BMeiA übermittelte 2006 an die Vertretungsbehörden einen Runderlass über die Organisation der Visa-Stelle, Bearbeitung des Visumantrags sowie Aufsichts-, Kontroll- und Berichtspflichten in Visa-Angelegenheiten. Während der Gebarungsüberprüfung durch den RH aktualisierte das BMeiA den Runderlass.

- 19.2** Die Empfehlung der Visa-Kommission war damit umgesetzt.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Uneingeschränkte Beachtung des Vier-Augen-Prinzips

20.1 Die Visa-Kommission empfahl die uneingeschränkte Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei der Visa-Erteilung.

(1) Für die Umsetzung der Empfehlung stellte das BMeiA per Erlass klar, dass Sachbearbeiter und Entscheider grundsätzlich zwei entsandte Bedienstete zu sein hätten. Lediglich in Ausnahmefällen, in denen es die personellen Verhältnisse an der Vertretungsbehörde erforderlich machen, können unter der Verantwortung des Amtsleiters auch sur-place Bedienstete als Sachbearbeiter unterschreiben.

Für das BMI hingegen bedeutete die uneingeschränkte Beachtung des Vier-Augen-Prinzips, dass der den Visumantrag bearbeitende Sachbearbeiter und der den Visumantrag Genehmigende verschiedene Personen sind. Da aufgrund von saisonalen Spitzenzeiten und der personellen Situation an manchen Vertretungsbehörden diese Vorgangsweise nur beschränkt möglich bzw. nicht durchführbar war, wurden laufende Kontrollen durch den Konsul oder Missionschef als hinreichend erachtet.

(2) An der ÖB Moskau und an der ÖB Kiew bestätigte die sur-place Bedienstete mit ihrer Paraphe die Entgegennahme der Antragsunterlagen. Ein entsandter Bediensteter bearbeitete³¹ und genehmigte den Visumsakt, und zwar ablauforganisatorisch vor der Fahndungsabfrage im Schengener Informationssystem (SIS) und österreichischen Informationssystem (EKIS)³² und dem Ausdrucken der Visumvignette. Eine genehmigende Unterschrift eines nicht bearbeitenden entsandten Sachbearbeiters war nicht vorgesehen. In Einzelfällen wiesen Visa-Akten an der ÖB Kiew nur eine Unterschrift auf, Paraphen von Sachbearbeitern waren zum Teil unleserlich.

20.2 Nach Ansicht des RH war die Empfehlung der Visa-Kommission zur uneingeschränkten Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei der Visa-Erteilung ungenügend umgesetzt.

Der RH wies darauf hin, dass das Vier-Augen-Prinzip weder von zwei entsandten Bediensteten wahrgenommen wurde, noch waren Bearbeiter und Genehmiger unterschiedliche Personen. Die vom BMeiA statu-

³¹ z.B. ordnete er weitere Befragungen oder Verbesserungsaufträge an oder führte selbst telefonische Nachforschungen durch

³² Das Schengener Informationssystem (SIS) ist eine Datenbank für alle Schengen-Staaten (Fahndungssystem) und Elektronische Kriminalpolizeiliche Informationssystem (EKIS) ist eine nationale Datenbank.

ierten Ausnahmefälle waren an der ÖB Moskau und an der ÖB Kiew gängige Verwaltungspraxis.

Der RH kritisierte, dass durch die Leistung der Unterschriften nur der jeweils abgeschlossene Verwaltungsschritt geprüft und bestätigt wurde; eine Genehmigung des gesamten Verwaltungsverfahrens zu einem Zeitpunkt, an dem alle Entscheidungsgrundlagen (inklusive Fahndungsabfragen) vorlagen, fehlte.

Der RH empfahl daher dem BMeiA, unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen in den betreffenden Vertretungen eine Kontrolle von abgeschlossenen Visa-Verfahren durch einen nicht bearbeitenden entsandten Bediensteten vorzusehen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA würden stichprobenartige Kontrollen der Leiter der Konsularabteilungen erfolgen. Für die Unterfertigung durch zwei entsandte Bedienstete sei der Personalstand nicht ausreichend.*

Rotation des Personals im Konsularbereich

- 21.1** Die Visa-Kommission empfahl, die Rotation des mit der Visa-Erteilung betrauten Personals zu intensivieren.

Laut BMeiA wurde für eine regelmäßige Versetzung in etwa vierjährigen Zyklen Sorge getragen und das entsandte Konsularpersonal wurde – soweit möglich – überregional versetzt.

Der RH stellte fest, dass seit dem Jahr 2005 die an die ÖB Kiew und ÖB Moskau entsandten Konsularbediensteten, welche mit Visa-Angelegenheiten befasst waren, nicht länger als vier Jahre an der jeweiligen Vertretung tätig waren und in der Folge überregional versetzt wurden.

Gemäß Runderlass des BMeiA vom März 2006 sollte im Visa-Bereich insbesondere das lokale Personal in unregelmäßigen Abständen unangekündigt umbesetzt werden, um ein missbräuchliches Ausnutzen von Routinevorgängen zu vermeiden. Im „Aide-mémoire für AmtsleiterInnen“ zum Visa-Bereich wurden diese ebenfalls angewiesen, ein Rotationssystem für das Schalterpersonal zu etablieren. Die Rotation sollte in unregelmäßigen Abständen und möglichst unangekündigt erfolgen. Bei der Terminvergabe durch das Call-Center erfolgte zusätzlich eine Zuteilung der Visa-Werber zu den Annahmeschaltern nach dem Zufallsprinzip.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

An der ÖB Kiew war die Rotation der sur-place Bediensteten, welche im Visa-Bereich an den Schaltern tätig waren, nicht dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar. Weiters erfolgte die Festlegung der Rotation nicht durch entsandtes Personal, sondern wurde von den sur-place Bediensteten selbst eingeteilt.

An der ÖB Moskau war seit dem Jahr 2008 eine Rotation der sur-place Bediensteten an den Visa-Schaltern durch den Visa-Stellenleiter dokumentiert. Sie wechselten ihren Arbeitsplatz jedoch erst nach mehreren Monaten, und teilweise erst nach einem Jahr.

- 21.2** Das BMeiA setzte die Empfehlung der Visa-Kommission hinsichtlich des entsandten Personals um, die vorgesehene Rotation der sur-place Bediensteten insbesondere im Schalterdienst an der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau erfolgte jedoch nicht systematisch.

Der RH empfahl dem BMeiA, ein Rotationssystem der sur-place Bediensteten im Visa-Bereich vorzusehen und die Rotationen auch zu dokumentieren.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMeiA seien zwischenzeitig die Botschaften nochmals auf die Notwendigkeit der Rotation der sur-place Bediensteten sowie auf die diesbezügliche Dokumentation hingewiesen worden.*

Berichtspflicht bei Hinweisen auf Fehlleistungen

- 22.1** (1) Die Visa-Kommission empfahl die sofortige, sorgfältige und nachdrückliche Untersuchung und Überprüfung aller Hinweise, die auf mögliche Fehlleistungen bei der Visa-Erteilung schließen lassen konnten. Darüber hinaus statuierte sie eine Berichtspflicht aller Bediensteten an den jeweiligen konsularischen Leiter und den Missionschef, die ihrerseits an das BMeiA zu berichten hätten. Die Zentrale hätte von Amts wegen allen Hinweisen auf Fehlleistungen unverzüglich nachzugehen.

Das BMeiA verwies zur Umsetzung der Empfehlung auf den Runderlass zur Wahrnehmung der Berichtspflichten.

(2) An der ÖB Moskau ging 2009 der Generalkonsul mitgeteilten Verdachtsfällen auf Unregelmäßigkeiten am Visa-Schalter nach und ersuchte das BMeiA um Weisung. Die ÖB Kiew berichtete 2007 über mehrere Verdachtsfälle auf Visa-Manipulationen durch das eigene sur-place Personal. Die Zentrale führte Anfang März 2007 eine sofortige zweitägige Sonderinspektion an der ÖB Kiew, jedoch ohne Teilnahme des BMI, durch. Der Generalinspektor bzw. der Missionschef befragten

die Mitarbeiter und dokumentierten die Ergebnisse. Sämtliche Beschäftigungsverhältnisse mit den betroffenen sur-place Bediensteten an der ÖB Moskau und an der ÖB Kiew wurden in Folge beendet.

Die ÖB Kiew erhielt mehrmals, letztlich auch 2010, Hinweise auf Visa-Beschaffungen durch ukrainische Agenturen und Privatpersonen. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung des RH wurde sie über einen Verdacht der Geldannahme durch Wachpersonal der Botschaft informiert. Sämtlichen Verdachtsfällen gingen Konsul und Missionschef der ÖB Kiew unverzüglich nach und berichteten im Dienstweg.

- 22.2** Nach Ansicht des RH setzten die ÖB Moskau und die ÖB Kiew gemeinsam mit der Zentrale des BMeiA die Empfehlung der Visa-Kommission um.

Der RH empfahl dem BMeiA, aufgrund des bestehenden Manipulationsrisikos die Erhebungen und Prüfungen der Verdachtsfälle mit entsprechendem Nachdruck weiterzuführen und auch bei Sonderinspektionen das BMI einzubinden.

- 22.3** *Das BMeiA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sowohl die Vertretungsbehörden als auch die Zentrale allen Verdachtsmomenten mit der gebotenen Sorgfalt nachgehen würden.*

Beantragung von Visa ohne persönliche Vorsprache

- 23.1** (1) Sowohl das Schengener Vertragswerk (europarechtliche Normen) als auch die österreichische Gesetzgebung sahen grundsätzlich eine persönliche Vorsprache der Visa-Antragsteller vor. Vom Grundsatz der persönlichen Antragstellung konnte die Vertretungsbehörde nach eigenem Ermessen abgehen, wenn die „Bona-fide-Eigenschaft“ des Antragstellers glaubhaft gemacht wurde (vereinfachte Visumerteilung).

Die ÖB Kiew akzeptierte für verschiedene Personengruppen die Einreichung der Antragsunterlagen durch Boten.³³ Darüber hinaus waren auch Reisebüros daran interessiert, Bona-fide-Status zu erlangen, um ihren Kunden bei Buchung einer Reise die aufwändige Anreise zum Konsulat zu ersparen. Bei den ausländischen Reisebüros war es der

³³ Geschäftsreisende, welche bereits über ein Schengen-Visum verfügen, Würdenträger, Minderjährige bis 18 Jahre im Rahmen eines EU-Kooperationsprojekts, Teilnehmer von Veranstaltungen im Rahmen von Städtekooperationen, persönliche Vorsprache von nur einem Familienmitglied bei Individualtouristen, Politiker, Personen mit Verbalnoten, Personen welche zu medizinischen Behandlungen reisen, Saisoniers welche bereits zweimal beim selben Arbeitgeber arbeiteten, einreisende Gruppen für Sportveranstaltungen, Vereine, Trainingslager sowie Kinder- und Jugendgruppen.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Vertretungsbehörde selbst überlassen, ob einem Reisebüro diese Eigenschaft zuerkannt wurde. Bei den Incoming Reisebüros in Österreich erfolgte zuerst eine Überprüfung durch das BMI.

An der ÖB Moskau waren aktuell 68 russische sowie 53 österreichische Incoming-Reisebüros akkreditiert. Die Vertretungsbehörde in Moskau wickelte 2009 rd. 49,4 % ihres gesamten Visa-Aufkommens über Bona-fide-Reisebüros ab.

Die ÖB Kiew verfügte über 35 ukrainische und 33 österreichische Incoming Bona-fide Reisebüros.³⁴ Rund 26,8 % des gesamten Visa-Aufkommens 2009 entfiel auf akkreditierte Reisebüros.

Obwohl missbräuchliche Visa-Einreichungen im Zuge der Visa-Affäre auch bei Einreichungen durch Bona-fide-Reisebüros stattfanden³⁵, verzichtete die Visa-Kommission auf Empfehlungen hinsichtlich der Akkreditierung und Administration von Bona-fide-Reisebüros. Das BMeiA ging jedoch in den Erlässen von einem besonders sorgfältigen Maßstab bei der Administration von Visa-Beantragungen und einem entsprechend strengen und konsequenten Maßstab bei der Entscheidung über den Bona-fide-Status aus.

(2) Das BMeiA legte fest, dass die Anzahl der akzeptierten Reisebüros so gewählt werden sollte, dass diese bestmöglich von der Vertretungsbehörde betreut werden können.

Die ÖB Moskau verfügte über eine vollständige Dokumentation der akkreditierten Reisebüros. Die ÖB Kiew konnte von den 35 ukrainischen Bona-fide-Reisebüros nur für sechs Reisebüros Akkreditierungsunterlagen vorweisen, für 22 Reisebüros fehlte jegliche Dokumentation. Auch die Unterlagen der österreichischen Incoming-Reisebüros waren an der Vertretungsbehörde nur unvollständig vorhanden.

(3) Das BMeiA legte fest, dass die Vertretungsbehörden jährlich zweimal Listen der Bona-fide-Reisebüros in aktualisierter Fassung dem BMI und dem BMeiA vorzulegen hätten.

Die ÖB Moskau schickte regelmäßig vollständige aktualisierte Listen mit den akkreditierten Reisebüros. Die ÖB Kiew schickte im Jahr 2009 keine Liste. Die dem BMI und BMeiA vorgelegte aktuelle Liste der österreichischen Incoming-Reisebüros enthielt drei Reisebüros mit nicht

³⁴ Im Jahr 2002 verfügte die ÖB Kiew z.B. über 192 Bona-fide-Reisebüros.

³⁵ Einzelne Fälle traten an der ÖB Kiew auch 2008 auf.

aufrechten Gewerbeberechtigungen sowie ein Unternehmen, das zum Zeitpunkt der Erstellung der Liste bereits aufgelöst war.

(4) Das BMeiA empfahl die Auswahl jener Reisebüros, welche die größtmögliche Mitwirkung und Sicherheit versprechen. Bei Verdacht auf Visa-Missbrauch oder wenn andere Umstände gegen das vereinfachte Verfahren sprechen, wäre das Reisebüro zu verständigen und für einen bestimmten Zeitraum wieder die persönliche Vorsprache der Kunden zu verlangen.

Im Jahr 2004 wurde im Schengengebiet eine illegale Reisegruppe mit Visa über ein bei der ÖB Kiew akkreditiertes Reisebüro aufgegriffen. Im Jahr 2008 legten Kunden eines anderen akkreditierten Reisebüros an der ÖB Kiew gefälschte Bankbestätigungen vor. Beide Reisebüros befanden sich zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung auf der Bona-fide-Liste.

(5) Die ÖB Moskau akzeptierte Reisebüros mit einem Umfang der Geschäftstätigkeit von rd. 100 Anträgen jährlich. Die ÖB Kiew hingegen hatte keine Untergrenze vorgesehen; im Jahr 2009 wiesen 13 von 33 österreichischen Incoming-Reisebüros weniger als 20 erteilte Visa auf, davon hatten drei Reisebüros kein einziges Visum für Kunden beantragt. Während die ÖB Moskau laufend die jährlichen Antragszahlen der Bona-fide-Reisebüros evaluierte, prüfte die ÖB Kiew nicht laufend die Geschäftstätigkeit der Bona-fide-Reisebüros.

23.2 Der RH empfahl dem BMeiA und dem BMI, den Vertretungen klare Regelungen für Zuerkennung, Aussetzung und Streichung des Bona-fide-Status für Reisebüros und ebenso über die zu führende Dokumentation vorzugeben und deren Einhaltung zu kontrollieren.

23.3 *Das BMeiA verwies in seiner Stellungnahme auf die verbindlichen Regelungen des EU-Visakodex. Zusätzlich sei den Vertretungsbehörden die an der ÖB Moskau praktizierte Verwaltung der Bona-fide-Reisebüroverfahren per Runderlass als „best practice“ anheimgestellt worden.*

Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf die Regelungen des Runderlasses des BMeiA und auf die „best practice“ Vorgabe der ÖB Moskau.

Kontrollen durch Missionschefs

24.1 (1) Die Visa-Kommission empfahl die Durchführung regelmäßiger stichprobenartiger Kontrollen in den Vertretungsbehörden im Aus-

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

land sowohl durch die jeweiligen Missionschefs als auch durch die für die Konsularagenden zuständigen leitenden Bediensteten.

Der dazu ergangene Erlass des BMeiA sah verstärkte (unangemeldete) Prüfungen des Konsularbereichs durch die Missionschefs vor. Es wurde ein Aide-mémoire zur Hilfestellung bei der Evaluierung der Abläufe im Visa-Vergabesystem bereitgestellt. Vorgaben, wie oft diese Kontrollen vorgenommen werden sollten, nach welchen Kriterien Visa-Anträge kontrolliert werden sollten und wie dies zu dokumentieren wäre, fehlten.

(2) An der ÖB Kiew fanden im Jahr 2006 insgesamt zwei, 2007 neun, 2008 und 2009 je zehn dokumentierte Kontrollen der Visa-Administration statt, an der ÖB Moskau im Jahr 2008 eine und im Jahr 2009 sechs. Es gab keine Aufzeichnungen darüber, welche Visa-Akte konkret einer Kontrolle unterzogen und welche Unterlagen dabei geprüft wurden.

Kontrollen durch die Leiter der Konsularabteilungen waren nicht ausdrücklich vorgesehen.

24.2 Nach Ansicht des RH wurde die Empfehlung der Visa-Kommission teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl dem BMeiA, an sensiblen Standorten häufigere Kontrollen durch den Missionschef und den Leiter des Konsularbereichs vorzusehen. Darüber hinaus empfahl er, Vorgaben hinsichtlich der Dokumentation der Prüfungen zu erstellen.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMeiA seien im Grundsatz erlass eine erhöhte Prüffrequenz für die Missionschefs („zumindest einmal im Monat“) aufgenommen und zusätzlich Kriterien zum Inhalt der Prüfung und zu den festzuhaltenden Angaben festgelegt worden. Weiters soll dem Aide-mémoire für Missionschefs eine Prüfcheckliste angeschlossen werden. Auch die Prüfungen durch die Leiter der Konsularabteilungen seien nunmehr nachvollziehbar zu dokumentieren.*

Umgang mit Interventionen

25.1 (1) Die Visa-Kommission empfahl die Einführung von Maßnahmen, die jede Intervention im Zusammenhang mit Sichtvermerken evident und damit nachprüfbar machen soll.

Das BMeiA legte zur Umsetzung der Empfehlung per Erlass fest, dass im Falle politischer Interventionen an die Zentrale verwiesen und über den Sachverhalt berichtet werden solle. Eine schriftliche Beantwortung durch die Vertretungsbehörde selbst wäre nicht vorzunehmen.

(2) An den Vertretungen in Moskau und Kiew erfolgten Interventionen z.B. zur rascheren und unbürokratischen Ausstellung von Sichtvermerken oder zur Aufnahme von Reisebüros in die Bona-fide-Liste. Schriftliche Interventionen waren bei den Antragsunterlagen oder im elektronischen Akt ersichtlich. Die überwiegende Anzahl der Interventionen erfolgte jedoch mündlich (telefonisch) an den Missionschef bzw. den Konsul und betrafen laut BMeiA den Stand des Verfahrens bzw. bezweckten eine raschere Abwicklung. Eine durchgängige Dokumentation in Form von Aktenvermerken fehlte.

Die Vertretungen betonten dem RH gegenüber, dass Interventionen keinen Einfluss auf die sachliche Beurteilung des Visumantrags hatten. Weder an der ÖB Moskau noch an der ÖB Kiew kamen Fälle mit unterschiedlicher Beurteilung durch Missionschef und Konsularmitarbeiter hinsichtlich der Erteilung eines Visums vor.

- 25.2** Nach Ansicht des RH war die Empfehlung der Visa-Kommission erst teilweise umgesetzt, weil nicht alle Interventionen in Visa-Angelegenheiten evident und nachprüfbar gemacht wurden.

Der RH empfahl dem BMeiA, für eine lückenlose Dokumentation der Interventionen zu sorgen.

- 25.3** *Das BMeiA verwies in seiner Stellungnahme auf den Grundsatzrund-erlass, demnach im Fall von Interventionen durch Personen, die der Politik nahe stehen, diese Interventionen der Zentrale zur Beantwortung vorzulegen seien. Schriftliche Interventionen in Visa-Angelegenheiten würden in den Vertretungsbehörden aktenmäßig erfasst. Eine schriftliche Erfassung aller telefonischen Interventionen würde jedoch die personellen Kapazitäten übersteigen.*

Skartierung von Visa-Anträgen

- 26.1** Die Visa-Kommission empfahl die allfällige Überarbeitung der einschlägigen Bestimmungen hinsichtlich Skartierung von Visa-Akten im Hinblick auf ihre Einheitlichkeit, Klarheit und Verständlichkeit. Unter anderem sollten die sich teils widersprechenden Bestimmungen harmonisiert werden.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Bis zum Inkrafttreten des neuen Visakodex im April 2010 betrug gemäß der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion die Aufbewahrungsfristen für erteilte Visa mindestens ein Jahr und für Ablehnungen mindestens fünf Jahre.³⁶ Seit 5. April 2010 mussten die einzelnen Visa-Akte mindestens zwei Jahre, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Entscheidungen, aufbewahrt werden.³⁷

Mit Jänner 2009 setzte das BMeiA die Skartierungsfrist für sämtliche Sichtvermerks- und Aufenthaltsakten mit generell fünf Jahren fest. Für mehrere Standorte verfügte es einen Skartierungsstopp. Dadurch mussten Visa-Akten von verschiedenen Vertretungsbehörden regelmäßig zur Lagerung nach Wien transportiert werden. Dem BMeiA entstanden dadurch im Jahr 2009 Lagerkosten für die Visa-Akten in der Höhe von rd. 36.000 EUR. Weiters kostete z.B. der Transport von 1.700 Kartons mit Visa-Akten von Moskau nach Wien rd. 7.700 EUR.

Im Mai 2009 richtete das BMeiA eine Anfrage an das BMI, ob der Skartierungsstopp an manchen Standorten aufgehoben werden könnte, weil die Lagerkapazitäten ausgeschöpft seien. Zum Zeitpunkt der Gebärungsüberprüfung kamen das BMeiA, das BMI und das BMJ zum Ergebnis, Skartierungsstopps aufzuheben und Skartierungsfristen mit zehn Jahren festzulegen. Dieser Vorschlag befand sich gerade in Umsetzung.

Nach Auskunft des Leiters der Konsularabteilung in Moskau bestand vor Ort die Möglichkeit, Visa-Akten aus rd. 2,5 Jahren zu verwahren. Alle anderen Akten mussten zur Archivierung nach Wien überstellt werden. Von den in Wien archivierten Visa-Akten der ÖB Moskau wurde im Jahr 2009 aufgrund einer Anfrage des Bundesasylamts ein Visa-Akt ausgehoben.

In der ÖB Kiew konnten laut Auskunft Visa-Akten aus maximal drei Jahren eingelagert werden. Von den in Wien archivierten Visa-Akten der ÖB Kiew wurden im Jahr 2009 aufgrund von Anfragen des Bundesasylamts zwei Akten ausgehoben.

- 26.2** Der RH empfahl dem BMeiA und dem BMI zu überprüfen, ob eine Festlegung der Skartierungsfristen in Anlehnung an die im Visakodex festgesetzten Fristen und unter Berücksichtigung von Verjährungsfristen zweckmäßig wäre.

³⁶ Kapitel VII Ziffer 2 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden (2002/C 313/01).

³⁷ Art. 37 (3) der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

- 26.3** *Das BMeiA und das BMI teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die bestehenden Skartierungsstopps aufgehoben oder in eine zehnjährige Aufbewahrungsfrist umgewandelt worden seien. Die Fünfjahresfrist sei aufgrund der Verjährungsfristen des österreichischen Rechts beibehalten worden.*

Voraussetzungen für Parteienverkehr

- 27.1** Die Visa-Kommission empfahl die Schaffung entsprechender baulicher und ausstattungsmaßiger Voraussetzungen für einen geordneten Parteienverkehr in Visa-Angelegenheiten.

Die äußere und innere Objektsicherung der ÖB Kiew und der Konsularabteilung der ÖB Moskau basierte auf den im Juli 2007 vom BMeiA erlassenen „Grundsätzlichen Sicherheitsvorgaben an Vertretungsbehörden im Ausland“.

Die Gebäudesicherheit an der ÖB Kiew entsprach zum Teil nicht den gültigen Vorgaben.

Die ÖB Moskau lagerte aufgrund des stark gestiegenen Visa-Aufkommens die Konsularabteilung in ein eigens angemietetes Objekt aus (rd. 400 m²), das für diese Zwecke adaptiert und mit einem Zubau (rd. 200 m²) ergänzt wurde. Die neue Konsularabteilung Moskau wurde im Oktober 2007 in Betrieb genommen. Im Zuge der Adaptierung und Errichtung wurde das Sicherheitskonzept berücksichtigt. Die Anzahl der Visa-Schalter konnte von drei auf elf erhöht werden.

- 27.2** Der RH empfahl dem BMeiA, an der ÖB Kiew Maßnahmen zur Gebäudesicherheit entsprechend dem Sicherheitskonzept umzusetzen.

- 27.3** *Das BMeiA sagte in seiner Stellungnahme den Austausch bzw. die Prüfung der bemängelten Objektteile der ÖB Kiew zu.*

Visa-Call-Center

- 28.1** (1) Die Visa-Kommission empfahl, Möglichkeiten einer teilweisen Übertragung bzw. Auslagerung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Visa-Erteilung (z.B. Einrichtung von Call-Centern) zu prüfen, ähnlich wie dies von einzelnen Schengen-Partnerstaaten bereits praktiziert werde.

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Nach Durchführung eines Vergabeverfahrens beauftragte das BMeiA im September 2008 ein externes Unternehmen mit der Bereitstellung eines Visa-Call-Centers für Österreichische Vertretungen. Die Dienstleistungen des Unternehmens umfassten insbesondere Terminvergaben für Visa-Antragsteller an den einzelnen Vertretungen, sowie weiters allgemeine oder spezielle Auskünfte in Visa-Fragen im Einvernehmen mit den Vertretungen. Die Inanspruchnahme des Services war kostenpflichtig und betrug regional unterschiedlich zwischen 12,45 EUR und 17,44 EUR je Anruf und war für das BMeiA kostendeckend. Weltweit nahmen 13 Österreichische Vertretungen die Dienste des Visa-Call-Centers in Anspruch.

Unabhängig von der Möglichkeit zur Nutzung des Visa-Call-Centers stand es dem Visa-Werber jedoch weiterhin frei, einen Termin durch persönliche Vorsprache bei der Botschaft zu vereinbaren. Es gab keine Möglichkeit, Termine über das Internet zu vereinbaren.

Im Vorfeld zur Einführung der verpflichtenden Terminvereinbarung Mitte 2009 erhob die ÖB Kiew die externen Servicegebühren der Call-Center anderer in Kiew befindlicher Botschaften. Die Erhebung ergab, dass die Servicegebühr von 12,45 EUR des österreichischen Call-Centers gegenüber jener der USA (12 USD), von Deutschland (rd. 5 EUR), Frankreich (rd. 5 EUR) und der Schweiz (rd. 5 EUR) die höchste war. Darüber hinaus zeigte die Erhebung, dass einige Botschaften auch Terminvereinbarungen über Internet ermöglichten.

(2) Eine Auswertung der Terminvergaben für Kiew und Moskau zeigte, dass von den bis April 2010 in Kiew angefallenen rd. 10.000 Terminen 74 % über das Visa-Call-Center bei der Botschaft vereinbart wurden. An der ÖB Moskau wurden von den 24.750 Terminen rd. 63 % über das Visa-Call-Center vereinbart.

28.2 Der RH erachtete die von der Visa-Kommission vorgeschlagene Empfehlung als umgesetzt. Er empfahl dem BMeiA jedoch die Möglichkeit zu prüfen, Terminvergaben auch über Internet zu ermöglichen.

28.3 *Das BMeiA kündigte in seiner Stellungnahme die Evaluierung eines internetbasierten Terminreservierungssystems an.*

Namen von Bediensteten

29.1 Die Visa-Kommission empfahl zu prüfen, ob die Namen der Bediensteten an den Vertretungen auf der Homepage des BMeiA angeführt wer-

den sollen. Das BMeiA entschied, nur mehr leitende Bedienstete namentlich auf der Homepage des BMeiA anzuführen.

29.2 Die Empfehlung der Visa-Kommission wurde somit umgesetzt.

Personal für die
Visa-Erteilung

Personalausstattung

30.1 Die Visa-Kommission betonte die Notwendigkeit, ausreichend Bedienstete für die Visa-Erteilung abzustellen, um eine entsprechende Erfüllung dieser wichtigen Aufgabe zu gewährleisten.

Laut BMeiA erfolgte seit dem Jahr 2007 die zusätzliche Zuweisung von 25 entsandten und 25 sur-place Bediensteten an die Vertretungen insbesondere für den Visa-Bereich.

Insbesondere wurden die Botschaften mit hohem Visa-Aufkommen personell verstärkt. Die Entwicklung der VBÄ für den Visa-Bereich zeigte demnach von 2006 bis 2008 einen Anstieg von rd. 27 VBÄ an den Vertretungen. An der ÖB Kiew war in diesem Zeitraum ein Anstieg von rd. fünf VBÄ zu verzeichnen. Die ÖB Moskau wies einen Anstieg von rd. 18 VBÄ im gleichen Zeitraum auf.

Laut BMeiA ergab sich der Personalbedarf insbesondere aus der Anzahl der Geschäftsfälle. Auf (z.B. saisonale) Schwankungen bei Visa-Ausstellungen und in der Bearbeitungsintensität (z.B. Visa-Erleichterungen) werde flexibel reagiert. Konkrete bzw. fundierte Festlegungen des Personalbedarfs für die Vertretungen lagen im BMeiA allerdings nicht vor.

Sowohl an der ÖB Kiew als auch an der ÖB Moskau erfolgten saisonale Anpassungen bei entsandten und insbesondere bei den sur-place Bediensteten aufgrund von Schätzungen, die aus Erfahrungswerten abgeleitet wurden.

30.2 Der RH stellte fest, dass entsprechend der Empfehlung der Visa-Kommission eine Erhöhung des Personalstands erfolgte. Er empfahl jedoch dem BMeiA, für den Visa-Bereich eine fundierte und nachvollziehbare Personalplanung zugrunde zu legen.

30.3 *Das BMeiA verwies in seiner Stellungnahme auf den Runderlass, in dem die Notwendigkeit der genauen Erfassung der Visa-Anträge und der Visa-Versagungen zwecks bedarfsoptimierter Personalplanung festgehalten sei.*

Empfehlungen der Visa-Kommission und deren Umsetzung

Einsatz qualifizierter Bediensteter

- 31.1** Die Visa-Kommission empfahl für „sensiblere Dienstorte“ Maßnahmen zu treffen, die eine angemessene Zahl qualifizierter Bewerbungen erwarten lassen. Das BMeiA überließ die Vorgangsweise den Vertretungen und hatte diesbezüglich keine Kriterien festgelegt.

Die ÖB Kiew rekrutierte die sur-place Bediensteten einerseits durch Initiativbewerbungen und andererseits über Vermittlung der Deutschen und der Schweizer Botschaft. Von öffentlichen Stellenausschreibungen nahm die Botschaft Abstand und argumentierte dies mit Sicherheitsüberlegungen.

Die ÖB Moskau suchte sur-place Bedienstete mit EU-Staatsbürgerschaft im Jahr 2009 durch Annoncen auf ihrer Internetseite und im Bereich der Hochschulen in Österreich. Sur-place Bedienstete mit russischer Staatsbürgerschaft wurden über Internet ausgeschrieben.

Der RH stellte fest, dass an der ÖB Kiew und an der ÖB Moskau in einigen Fällen die gemäß Informationssicherheitsgesetz erforderliche Sicherheitserklärung für eine Sicherheitsüberprüfung durch die österreichischen Behörden und die gemäß § 15 Datenschutzgesetz erforderliche Datenschutzerklärung erst nach Dienstantritt vorlagen. Auch erhielten die Botschaften großteils keine Meldungen, ob die Sicherheitsüberprüfung positiv verlaufen war.

- 31.2** Die Empfehlungen der Visa-Kommission wurden zum Teil umgesetzt. Der RH empfahl dem BMeiA, für die Rekrutierung von sur-place Bediensteten an sensibleren Dienstorten Auswahlkriterien festzulegen. Weiters empfahl er, die sur-place Bediensteten erst nach Durchführung der erforderlichen Personalmaßnahmen, wie Sicherheitsüberprüfung und Unterzeichnung der Datenschutzerklärung, aufzunehmen.
- 31.3** *Das BMeiA betonte in seiner Stellungnahme, die Notwendigkeit des rechtzeitigen Vorliegens der Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung und der Unterzeichnung der Datenschutzerklärung vor Dienstantritt künftig genauer zu beachten.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend empfahl der RH:

BMeiA

(1) Über die Sitzungen im Rahmen der Schengen-Kooperation wären Protokolle anzufertigen und diese auch dem BMI zu übermitteln. (TZ 4)

(2) Es sollte sich weiterhin aktiv für die Errichtung weiterer gemeinsamer Schengen-Visa-Stellen einsetzen. (TZ 5)

(3) Das BMI wäre uneingeschränkt über alle in Visa-Angelegenheiten ergangenen Erlässe zu informieren. (TZ 6)

(4) Es wäre sicherzustellen, dass Versagungen von Visa im Hinblick auf die gemeinsame Statistik und das zentrale Fremdenregister ordnungsgemäß gespeichert werden. (TZ 16)

(5) Die Einrichtung der Ombudsstelle wäre im Intranet und in den Vertretungen mittels Aushang bekannt zu machen. (TZ 18)

(6) Es wäre sicherzustellen, dass die Verwahrung und Handhabung der Visa-Vignetten an den österreichischen Vertretungen entsprechend den gültigen Bestimmungen erfolgt. (TZ 12)

(7) Es wäre sicherzustellen, dass Befreiungen von der Visumgebühr entsprechend den gültigen Rechtsvorschriften erfolgen. (TZ 13)

(8) Es wäre sicherzustellen, dass Bargeld in den Vertretungen ordnungsgemäß aufbewahrt wird. (TZ 14)

(9) Es wäre darauf hinzuwirken, dass an der ÖB Kiew die Eingabegebühren für Aufenthaltstitel unbar über die Bank eingehoben werden. (TZ 14)

(10) In den Vertretungen wären, unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen, Kontrollen von abgeschlossenen Visa-Verfahren durch nicht bearbeitende entsandte Bedienstete vorzusehen. (TZ 20)

(11) Für die sur-place Bediensteten im Visa-Bereich wäre ein Rotationssystem vorzusehen und die Rotationen auch zu dokumentieren. (TZ 21)

(12) Aufgrund des bestehenden Manipulationsrisikos wären die Erhebungen und Prüfungen der Verdachtsfälle mit entsprechendem

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Nachdruck weiterzuführen und bei Sonderinspektionen auch das BMI einzubinden. (TZ 22)

(13) An sensiblen Standorten wären auch häufigere Kontrollen durch die Missionschefs und durch den Leiter des Konsularbereiches durchzuführen. (TZ 24)

(14) Für die Prüfungen durch die Missionschefs und durch die Leiter der Konsularabteilungen wären darüber hinaus Vorgaben hinsichtlich der Dokumentation der Prüfungen zu erstellen. (TZ 24)

(15) Eine lückenlose Dokumentation der Interventionen in Visa-Angelegenheiten wäre sicherzustellen. (TZ 25)

(16) An der ÖB Kiew wären Maßnahmen zur Gebäudesicherheit entsprechend dem Sicherheitskonzept umzusetzen. (TZ 27)

(17) Die Möglichkeit von Terminvergaben für Visa-Antragsteller über Internet wären zu prüfen. (TZ 28)

(18) Der Personalbedarfsermittlung im Visa-Bereich wäre eine fundierte und nachvollziehbare Personalplanung zugrunde zu legen. (TZ 30)

(19) Für die Rekrutierung von sur-place Bediensteten an sensiblen Dienstorten wären Auswahlkriterien festzulegen. (TZ 31)

(20) Bei den sur-place Bediensteten wären vor Dienstantritt die erforderlichen Personalmaßnahmen, wie Sicherheitsüberprüfungen und Unterzeichnung der Datenschutzerklärungen, durchzuführen. (TZ 31)

BMeiA und BMI

(21) Die gemeinsamen Sitzungen wären ausreichend zu dokumentieren und entsprechende Maßnahmenschwerpunkte festzulegen. (TZ 6)

(22) Um ungeklärte Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen zwischen dem BMeiA und dem BMI zu vermeiden, wäre vor allem der Umfang der Fachaufsicht gemeinsam zu klären und schriftlich festzuhalten. (TZ 7)

(23) Anfragen des BMI bzw. auch der Vertretungen wären umfassend zu beantworten. (TZ 6)

(24) Bis zur Einführung des Visa-Informationssystems der EU und der biometrischen Daten wären den Vertretungen genaue Anleitungen über die Vorgangsweise bei der Fahndung vorzugeben. (TZ 10)

(25) Eine zwischen BMeiA und BMI abgestimmte gemeinsame Visa-Statistik wäre zu erstellen, in der auch die vom BMI ausgestellten Visa ersichtlich sind. (TZ 16)

(26) An sensibleren Standorten (Migrationsrisiko) wären die Anzahl der Schulungen und damit die Unterstützungsleistungen für die Vertretungen zu erhöhen. (TZ 17)

(27) Den Vertretungen wären klare Regelungen für Zuerkennung, Aussetzung oder Streichung des Bona-fide-Status für Reisebüros und ebenso für die zu führende Dokumentation vorzugeben und deren Einhaltung zu kontrollieren. (TZ 23)

(28) Eine Festlegung der Skartierungsfristen in Anlehnung an die im Visakodex festgesetzten Fristen und unter Berücksichtigung von Verjährungsfristen wäre zu prüfen. (TZ 26)

BMI

(29) Die Fachaufsicht wäre aktiv wahrzunehmen, um Kontrolllücken zu vermeiden. Dazu sollten in regelmäßigen Abständen Akten von Visa-Verfahren von den Vertretungen zur Einsicht angefordert werden. (TZ 7)

(30) Im Zuge der Fachaufsicht wären verstärkt Vertretungen und Generalkonsulate zu inspizieren und Kontrollen durchzuführen. (TZ 9)

(31) Der Datenbestand für Fahndungen wäre in kürzeren Abständen an das BMeiA zu übermitteln, um den Vertretungen aktuellere Fahndungsdaten zur Verfügung stellen zu können und mögliche Fehlerquellen zu vermindern. (TZ 10)

(32) Es wäre sicherzustellen, dass die Fremdenpolizeibehörden die elektronischen Verpflichtungserklärungen sorgfältig und umfassend erstellen, so dass die Vertretungen die Richtigkeit der Angaben beurteilen können. (TZ 11)



Bericht des Rechnungshofes

Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in unfallchirurgischen Einrichtungen

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	152
Abkürzungsverzeichnis _____	154

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in
Unfallkrankenhäusern und in unfallchirurgischen Einrichtungen**

Kurzfassung _____	155
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	161
Versorgungsaufgabe _____	162
Kosten- und Leistungsvergleich _____	163
Medizinischer Leistungsvergleich _____	180
Dienstpläne _____	194
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	200

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kosten der stationären und ambulanten Unfallheilbehandlung	163
Tabelle 2: Entwicklung der stationären und ambulanten Endkosten	164
Tabelle 3: Entwicklung der stationären und ambulanten Patienten	166
Tabelle 4: Belagstage und Bettenauslastung	168
Tabelle 5: Entwicklung der stationären und ambulanten Kosten je Patient	170
Tabelle 6: Ärzte in den Unfallchirurgien	173
Tabelle 7: Jahresdurchschnittseinkommen der Ärzte ohne Sondergebühren (indexiert)	173
Tabelle 8: Jahresarbeitsstunden je Arzt	174
Tabelle 9: Arzthonorare bzw. -gebühren (indexiert)	177
Tabelle 10: Anzahl der operierten Sonderklassepatienten	177
Tabelle 11: OP-Leistungen im Jahr 2009	180
Tabelle 12: Anzahl der OP-Tische und deren durchschnittliche Besetzung mit Unfallchirurgen	181
Tabelle 13: Auslastung der OP-Säle auf Basis Schnitt-Naht-Zeiten	182
Tabelle 14: Anzahl der tagesklinisch behandelten Patienten (2009)	184
Tabelle 15: Operative Leistungen nach medizinischer Einzelleistungsgruppierung	186
Tabelle 16: Ambulante Leistungen	187
Tabelle 17: Anteil der Ambulanzzeiten im Tagesverlauf	188
Tabelle 18: Besetzung der Arbeitsplätze	189

Tabelle 19: Auslastung der Ambulanzen _____	190
Tabelle 20: Intensiveinheiten _____	191
Tabelle 21: Durchschnittliche Besetzung der Intensiveinheiten mit Anästhesisten _____	192
Tabelle 22: Durchschnittliche Besetzung der Stations- und Nachtdienste _____	193
Tabelle 23: Maximale Arbeitszeit gemäß KA-AZG _____	194
Tabelle 24: Maximale Arbeitszeit aufgrund der Betriebsvereinbarungen _____	194
Tabelle 25: Arbeitszeiten im AKH Linz und LK St. Pölten _____	195
Tabelle 26: Arbeitszeiten in den Unfallkrankenhäusern _____	196
Tabelle 27: Besetzung der Funktionsplätze mit Ärzten _____	198
Tabelle 28: Ergebnisse aus den Modelldienstplänen _____	199

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
ICU	Intensive Care Unit (Intensivbetten-Station)
IMCU	Intermediate Care Unit (Überwachungsbetten-Station; abgeschwächte intensivmedizinische Versorgung)
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
NÖ	Niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
OP	Operation(-en, -s), Operationssaal(-säle)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in unfallchirurgischen Einrichtungen

Der Einsatz des ärztlichen Personals in den Unfallkrankenhäusern der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt in Linz, Graz und Kalwang war unter Berücksichtigung der Personalanzahl, der Besoldung und der Arbeitszeitregelungen weniger effizient als in den vergleichbaren unfallchirurgischen Einrichtungen des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz und des Landeskrankenhauses St. Pölten.

Ärzte in den drei Unfallkrankenhäusern leisteten im Durchschnitt weniger Arbeitsstunden, erhielten aber einen höheren Jahresbezug als Ärzte in den unfallchirurgischen Abteilungen des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz und des Landeskrankenhauses St. Pölten. Gleichzeitig war aber auch die Besetzung mit Ärzten in den drei Unfallkrankenhäusern bei ähnlichen medizinischen Leistungen höher als in den beiden Vergleichskrankenhäusern.

Der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt entstand allein durch die Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst ein jährlicher Mehraufwand von zumindest rd. 1 Mill. EUR. Im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz wurde die nach der EU-Arbeitszeitrichtlinie erlaubte wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden teilweise überschritten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war es festzustellen, ob die Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in ausgewählten Unfallkrankenhäusern der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) im Vergleich zu anderen unfallchirurgischen Einrichtungen bei Aufrechterhaltung einer gleichbleibenden medizinischen Versorgungsqualität optimiert werden kann. (TZ 1)

Kurzfassung

Der RH analysierte dazu die Dienstpläne der unfallchirurgischen Abteilungen des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (AKH Linz) und der Unfallkrankenhäuser der AUVA in Linz (UKH Linz), Graz (UKH Graz) sowie Kalwang (UKH Kalwang) und verglich sie mit deren medizinischen Leistungsdaten. Als Referenzkrankenhaus (Leistungsspektrum und Größe) zog er das Landeskrankenhaus (Leistungsspektrum und Größe) St. Pölten (LK St. Pölten) heran. (TZ 1)

Kosten- und Leistungsvergleich

Die Unfallkrankenhäuser Linz und Graz wiesen mit je rd. 28 Mill. EUR doppelt so hohe Personalkosten wie das AKH Linz auf, obwohl die medizinische Leistungsstruktur sehr ähnlich war. Im UKH Kalwang fielen höhere Personalkosten als im LK St. Pölten an, obwohl im LK St. Pölten fast doppelt so viele Patienten versorgt und um 70 % mehr Operationen durchgeführt wurden. (TZ 3, 5, 12)

Die Kostensteigerungen im Bereich der stationären bzw. ambulanten Endkosten waren beim AKH Linz und beim LK St. Pölten auf erweiterte Leistungen zurückzuführen. Die Unfallkrankenhäuser verzeichneten eine vergleichsweise geringere jährliche Kostensteigerung. Allerdings war dort das Kostenniveau insgesamt wesentlich höher als in den beiden anderen Krankenanstalten. (TZ 4)

Die Unfallkrankenhäuser wiesen geringere Auslastungswerte auf als die beiden anderen Krankenanstalten, obwohl bspw. die Verweildauer im UKH Graz um mehr als zwei Tage länger war als im LK St. Pölten. Bei Annahme gleicher Verweildauer wie im LK St. Pölten läge in den drei Unfallkrankenhäusern die Auslastung bei durchschnittlich rd. 50 %. Dabei nützten die Unfallkrankenhäuser auch nicht die Möglichkeit, durch die Erbringung tagesklinischer Leistungen die Anzahl der stationären Akutbetten weiter zu reduzieren. In keinem der drei Unfallkrankenhäuser wurden tagesklinische Leistungen angeboten. (TZ 5, 6)

Die Kosten je Patient waren bei den drei Unfallkrankenhäusern nahezu doppelt so hoch wie beim AKH Linz bzw. beim LK St. Pölten (rd. 5.000 EUR bis rd. 5.800 EUR gegenüber rd. 2.600 EUR bzw. rd. 2.400 EUR). Auch bei den Ambulanzkosten wiesen Unfallkrankenhäuser deutlich höhere Kosten je Patient auf (186 EUR bis 416 EUR gegenüber 138 EUR bzw. 121 EUR). (TZ 7)

In den Unfallkrankenhäusern wurden externe Ärzte zum Teil auf mündlicher, informeller Basis mit der Erbringung von Konsiliarlei-

stungen beauftragt. Der damit verbundene Aufwand war bei den radiologischen Leistungen zwischen dem UKH Linz und dem UKH Graz bei sehr ähnlichem Leistungsspektrum sehr unterschiedlich. (TZ 8)

Die Unfallkrankenhäuser der AUVA hatten im Vergleich zum AKH Linz bzw. LK St. Pölten eine wesentlich personalintensivere Ärzteausrüstung. Ein Stammarzt im AKH Linz bzw. im LK St. Pölten behandelte durchschnittlich rd. 260 bzw. 250, in den Unfallkrankenhäusern Linz, Graz und Kalwang hingegen nur rd. 190, 165 bzw. 180 stationäre Patienten. (TZ 9)

Ein Stammarzt im AKH Linz bzw. im LK St. Pölten operierte im Jahresdurchschnitt rd. 184 bzw. 141 Patienten, während es im UKH Linz rd. 134 und in den Unfallkrankenhäusern Graz sowie Kalwang je rd. 120 Patienten waren. (TZ 9)

Das System der Sondergebührenverteilung bei den Unfallkrankenhäusern der AUVA war intransparent und nicht geeignet, Leistungsanreize für die nachgeordneten Ärzte zu bieten. Die intransparente Sondergebührenverteilung führte auch dazu, dass die Ärzte der Unfallkrankenhäuser als Belegärzte in anderen Krankenanstalten tätig waren, was eine flexible Dienstplangestaltung im Sinne längerer Dienstzeiten in den Nachmittagsstunden erschwerte. (TZ 10)

Ärztliche Tätigkeiten außerhalb des AKH Linz waren mit Ausnahme der Notfallmedizin und bestimmten Ausnahmefällen grundsätzlich untersagt. Auch im LK St. Pölten war eine Nebentätigkeit als Belegarzt grundsätzlich nicht erlaubt. Die Ärzte der AUVA waren hingegen nach der Dienstordnung B¹ berechtigt, außerhalb der Arbeitszeit eine Privatpraxis und eine belegärztliche Tätigkeit auszuüben, wenn dies weder zur Vernachlässigung der dienstlichen Obliegenheiten noch zur Beeinträchtigung des Dienstbetriebs führte. Sie mussten lediglich den Versicherungsträger davon in Kenntnis setzen. (TZ 11)

Die OP-Auslastung war gemessen nach Schnitt-Naht-Zeiten im AKH Linz mit rd. 57 % wesentlich höher als in den drei Unfallkrankenhäusern (31,3 % bis 44,4 %). (TZ 14)

Eine Optimierung der Arbeitsprogrammgespräche könnte längere und damit effektivere OP-Dienstzeiten bewirken. Auch ein späteres Ende der Arbeitszeiten im OP-Saal würde die Auslastung zusätzlich erhöhen, weil Operationen, die voraussichtlich über den OP-Betriebsschluss hinausgehen konnten, erst gar nicht begon-

¹ § 11 DO.B 2005

Kurzfassung

nen wurden. Nach Aussagen der Unfallkrankenhäuser konnte diese Situation je Krankenanstalt bei rd. 500 Operationen jährlich eintreten. (TZ 16)

Die Unfallkrankenhäuser erbrachten keine tagesklinischen Eingriffe, welche die Akutbetten entlasten könnten. (TZ 17)

Die überprüften Einrichtungen – mit Ausnahme des UKH Kalwang – wiesen ein ähnliches medizinisches Leistungsspektrum auf. Die hohe Anzahl an implantierten Hüft- und Knieendoprothesen im UKH Kalwang wies auf einen hohen orthopädischen Anteil hin. Dies kam auch dadurch zum Ausdruck, dass rd. 94 % aller Operationen zwischen 7:30 Uhr und 19:00 Uhr durchgeführt wurden, was auf planbare Operationen schließen ließ. Dies stand in einem Spannungsverhältnis zum Versorgungsauftrag der Unfallkrankenhäuser. (TZ 18)

Sie führten im Verhältnis zu den gesamten Ambulanzleistungen mehr Nachbehandlungen durch als das AKH Linz. (TZ 19)

Die Krankenanstalten erbrachten ihre Ambulanzleistungen mit sehr unterschiedlichen räumlichen und personellen Ressourcen. Am effizientesten waren dabei die Ambulanzen im UKH Graz, weil sie im Vergleich mit dem AKH Linz und dem UKH Linz trotz des niedrigsten Ärztestandpersonals und der geringsten Infrastruktur die meisten ambulanten Patienten verzeichneten. (TZ 20)

Im UKH Linz könnten durch die Integration der IMCU in die ICU bei gleichbleibender Versorgungsqualität jährlich rd. 0,8 Mill. EUR an Personalkosten eingespart werden. (TZ 22)

Ärztestruktur

Im Vergleich zur gesamten Ärztesetzung betrug der Anteil der Fachärzte in den Unfallkrankenhäusern der AUVA zwischen 61 % (UKH Kalwang) und 68 % (UKH Graz); er war damit wesentlich höher als im AKH Linz (rd. 48 %) und im LK St. Pölten (rd. 45 %). (TZ 9)

Ein Arzt in Ausbildung zum Facharzt verursachte im LK St. Pölten rd. 54 % und im AKH Linz rd. 68 %, in den Unfallkrankenhäusern hingegen wegen des Besoldungsschemas im Durchschnitt rd. 98 % der Kosten eines Facharztes. (TZ 9)

Die Jahresdurchschnittseinkommen der Fachärzte in den Unfallkrankenhäusern lagen um 25 % bis 43 % über jenen im AKH Linz. (TZ 9)

Im AKH Linz sowie im LK St. Pölten gab es längere Dienstzeiten und eine deutlich längere durchschnittliche Wochen- und damit Jahresarbeitszeit (2.377 bzw. 2.100 Stunden) als in den drei Unfallkrankenhäusern (1.780 bis 1.882 Stunden). (TZ 9)

Die höhere Besetzung mit vergleichsweise teureren Fachärzten steigerte die ohnehin hohen Personalkosten in den Unfallkrankenhäusern zusätzlich. (TZ 3, 9)

Ärzte in den drei Unfallkrankenhäusern leisteten im Durchschnitt weniger Arbeitsstunden, erhielten aber einen höheren Jahresbezug als Ärzte in den unfallchirurgischen Abteilungen des AKH Linz und LK St. Pölten. Gleichzeitig war aber auch die Besetzung mit Ärzten in den drei Unfallkrankenhäusern bei ähnlichen medizinischen Leistungen höher als in den beiden Vergleichskrankenhäusern. (TZ 9)

Nach der Dienstordnung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger waren die Ärzte der Unfallkrankenhäuser berechtigt, als Belegärzte in anderen Krankenanstalten tätig zu sein. Den Ärzten des AKH Linz und des LK St. Pölten war dies grundsätzlich untersagt. (TZ 11)

Dienstpläne

Im AKH Linz wurde die in der EU-Arbeitszeitrichtlinie normierte durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden fallweise überschritten. (TZ 25)

Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen in den Unfallkrankenhäusern der AUVA ergeben eine im Wochendurchschnitt wesentlich geringere Stundenanzahl als es die EU-Arbeitszeitrichtlinie erlauben würde. In den drei Unfallkrankenhäusern lagen die durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeiten aufgrund der arbeitsrechtlichen Regelungen der AUVA mit rd. 40 Stunden deutlich unter 48 Stunden. (TZ 26)

Der Abschluss einer zur Einführung des elektronischen Dienstplansystems erforderlichen Einzelbetriebsvereinbarung stand im UKH Graz noch aus. (TZ 27)

Die vom RH in Zusammenarbeit mit den dienstplanenden und leitenden Ärzten erarbeiteten Modelldienstpläne ergaben in den drei Unfallkrankenhäusern für den Ärztebereich bei gleichbleibender Versorgungsqualität ein Optimierungspotenzial von jährlich rd. 1 Mill. EUR (rund sieben Dienstposten). (TZ 28)

Kurzfassung

Die fünf unfallchirurgischen Einrichtungen im Zahlenvergleich:

	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
Personalkosten (in 1.000 EUR)	13.047	27.663	28.875	13.466	11.705
Anzahl Patienten 2009					
stationär	6.565	6.092	5.988	2.903	5.992
ambulant	35.551	48.599	48.903	9.386	28.827
Anzahl Operationen 2009	4.680	4.382	4.367	1.983	3.376
Steigerung Endkosten 2006 bis 2009					
stationär	+ 20,6 % (14,1 bis 17 Mill. EUR)	+ 1,4 % (34,6 bis 35,1 Mill. EUR)	+ 8 % (27,4 bis 29,6 Mill. EUR)	+ 5,5 % (14,6 bis 15,4 Mill. EUR)	+ 17,2 % (12,2 bis 14,3 Mill. EUR)
ambulant	+ 16,7 % (4,2 bis 4,9 Mill. EUR)	+ 12,6 % (9,5 bis 10,7 Mill. EUR)	+ 8,3 % (8,4 bis 9,1 Mill. EUR)	+ 21,9 % (3,2 bis 3,9 Mill. EUR)	+ 20,7 % (2,9 bis 3,5 Mill. EUR)
Bettenauslastung 2009 (in %)	98,7	62,4	77	70,5	80,7
Verweildauer 2009 (in Tagen)	4,9	5,8	6,8	6,2	4,6
Kosten je Patient 2009 (in EUR)					
stationär	2.589	5.762	4.943	5.305	2.387
ambulant	138	220	186	416	121
Konsiliaraufwand (in EUR)	–	492.000	110.000	200.000	–
davon Radiologie	–	314.000	65.000	127.000	–
behandelte stationäre Patienten pro Stamarzt	260	190	165	180	250
operierte Patienten pro Stamarzt	184	134	120	120	141
Auslastung der OP-Säle nach Schnitt-Naht-Zeiten (in %)	56,9	44,4	37,6	31,3	–
Anzahl der Ärzte (in VZÄ)	31,5	43,6	49,3	20,5	29
davon Fachärzte (in VZÄ und %)	15 (48 %)	28,6 (66 %)	33,4 (68 %)	12,5 (61 %)	13 (45 %)
Kosten pro Arzt in Ausbildung zum Facharzt (in % der Kosten eines Facharztes)	68	98	98	98	54
Facharzt-Jahreseinkommen im Vergleich zu Facharzt am AKH Linz	–	+ 43	+ 25	+ 30	+ 7
Jahresarbeitsstunden je Arzt	2.377	1.820	1.780	1.882	2.100
Wochenarbeitsstunden je Arzt	53,3	42,6	38,7	44	48,2

Kenndaten der sozialen Krankenversicherungsträger und Krankenanstalten					
Eigentümer	Unfallkrankenhaus (UKH) Linz, Graz und Kalwang: Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH mit dem Alleingesellschafter Stadt Linz (AKH Linz) Landeskrankenhaus St. Pölten mit dem Alleingesellschafter Land Niederösterreich (LK St. Pölten)				
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	in Mill. EUR				
Kosten 2009	21,9	45,8	38,7	19,4	17,8
	Anzahl				
stationäre Patienten	6.565	6.092	5.988	2.903	5.992
durchgeführte Operationen	4.680	4.382	4.367	1.983	3.376
ambulante Patienten	35.551	48.599	48.903	9.386	28.827
Fachärzte und Ärzte in Ausbildung zum Unfall- chirurgen	22,5	32,6	36,3	14,5	23,0
	in Tagen				
durchschnittliche Verweildauer	4,9	5,8	6,8	6,2	4,6
	in %				
durchschnittliche Bettenauslastung	98,7	62,4	77,0	70,5	80,7

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2010 die Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in unfallchirurgischen Einrichtungen. Die Gebarungsüberprüfung wurde in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark durchgeführt.

Ziel der Überprüfung war es festzustellen, ob die Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in ausgewählten Unfallkrankenhäusern der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) im Vergleich zu anderen unfallchirurgischen Einrichtungen bei Aufrechterhaltung einer gleichbleibenden medizinischen Versorgungsqualität optimiert werden kann.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Der RH analysierte dazu die Dienstpläne der unfallchirurgischen Abteilungen des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (AKH Linz) und der Unfallkrankenhäuser der AUVA in Linz (UKH Linz), Graz (UKH Graz) sowie Kalwang (UKH Kalwang) und verglich sie mit deren medizinischen Leistungsdaten. Das Landeskrankenhaus St. Pölten (LK St. Pölten) wurde im Interesse eines aussagekräftigeren Leistungsvergleichs als Referenzkrankenhaus (Leistungsspektrum und Größe) herangezogen.

Zu dem im November 2010 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die AUVA und die Landeshauptstadt Linz im Jänner 2011 Stellungnahmen ab. Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) unterstützte im Februar 2011 die Stellungnahme der AUVA. Das BMG verzichtete im Februar 2011 auf die Abgabe einer Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2011.

Sofern nicht ausdrücklich anders angegeben, beziehen sich alle Daten und Feststellungen auf das Jahr 2009.

Versorgungsaufgabe

2.1 (1) Die Unfallkrankenhäuser in Linz, Graz und Kalwang sind, so wie alle anderen Unfallkrankenhäuser der AUVA, gemeinnützige private Sonderkrankenanstalten. Sie dienen in erster Linie der Heilbehandlung nach Arbeitsunfällen von AUVA-Versicherten, können jedoch nach Maßgabe des Umfangs der Einrichtungen auch andere Patienten zur Unfallheilbehandlung aufnehmen. Die Unfallkrankenhäuser verfügten über unfallchirurgische Bettenstationen, ICU², IMCU³, Radiologien sowie Einrichtungen für physikalische Therapien und umfangreiche Einrichtungen für ambulante Leistungen im Rahmen der unfallchirurgischen Versorgung.

Über zusätzliche, für eine umfassende unfallchirurgische Versorgung notwendige Einrichtungen, wie bspw. Neurochirurgie, Gefäß-, Herz-, Thorax⁴- oder Kieferchirurgie, verfügten die Unfallkrankenhäuser nicht. Diese Leistungen mussten im Bedarfsfall über externe Konsiliarärzte zugekauft werden.

(2) Das AKH Linz ist eine öffentliche allgemeine Schwerpunktkrankenanstalt mit Zentralversorgungsfunktion. Das LK St. Pölten ist eine solche mit überregionalem Versorgungscharakter. Diese beiden Krankenanstalten verfügten auch über andere Fachdisziplinen, die für eine

² Intensive Care Unit (Intensivbetten-Station)

³ Intermediate Care Unit (Überwachungsbetten-Station; abgeschwächte intensivmedizinische Versorgung)

⁴ Brustkorb

umfassende unfallchirurgische Versorgung notwendig waren. Die OP-Einrichtungen sowie die Intensivabteilungen wurden interdisziplinär geführt, wodurch die Voraussetzungen für effizientere Strukturqualitätskriterien, Personalbedarfsplanung und Auslastung der Einrichtungen gegeben waren.

- 2.2** Nach Ansicht des RH erforderte die auf die Unfallheilbehandlung konzentrierte Aufgabenstellung der Unfallkrankenhäuser einen höheren Aufwand, um die Strukturqualitätskriterien sicherstellen zu können. Dies führte im Vergleich zu den anderen unfallchirurgischen Einrichtungen besonders im Personalbereich zu Kostennachteilen (TZ 7, 9, 22).

Kosten- und Leistungsvergleich

Kosten der Unfallheilbehandlung

- 3.1** Die fünf verglichenen unfallchirurgischen Einrichtungen verursachten im Jahr 2009 folgende Kosten:

Tabelle 1: Kosten der stationären und ambulanten Unfallheilbehandlung¹					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	in 1.000 EUR				
Personalkosten	13.047 ²	27.663	28.875	13.466	11.705 ²
Sachkosten	8.856	18.167	9.827	5.888	6.097
Gesamtkosten	21.903	45.830	38.702	19.354	17.802

¹ ohne Abschreibungen

² Mischwert aus direkten und anteiligen Personalkosten aus Sekundärleistungen

In den Kosten der Unfallkrankenhäuser waren auch anteilig Kosten für die Verwaltung der Landesstellen und der Zentralstelle der AUVA enthalten. Sie betragen für das UKH Linz rd. 3,9 Mill. EUR, für das UKH Graz rd. 3,1 Mill. EUR und für das UKH Kalwang rd. 1,7 Mill. EUR. Die unfallchirurgische Abteilung des AKH Linz war aufgrund diverser Dienstleistungen für die Stadt Linz mit rd. 0,1 Mill. EUR belastet. Die unfallchirurgische Abteilung des LK St. Pölten war mit Umlagekosten weder der NÖ Landeskliniken-Holding noch der Landesstellen belastet.

- 3.2** Der RH hielt fest, dass die Unfallkrankenhäuser Linz und Graz mit je rd. 28 Mill. EUR für sehr ähnliche Leistungskennzahlen doppelt so hohe Personalkosten wie das AKH Linz aufwiesen. Im UKH Kalwang fielen höhere Personalkosten als im LK St. Pölten an, obwohl im LK St. Pölten fast doppelt so viele Patienten versorgt und um 70 % mehr Operationen durchgeführt wurden (Tabellen 3 und 11).

Kosten- und Leistungsvergleich

Die hohen Gesamtkosten in den drei Unfallkrankenhäusern waren einerseits darauf zurückzuführen, dass in diesen die Umlagekosten nicht im selben Ausmaß auf weitere bettenführende Kostenstellen (klinische Abteilungen) verteilt werden konnten, wie dies beim AKH Linz oder LK St. Pölten der Fall war. Andererseits erhöhten die Kosten der Landesstellen und der Zentralverwaltungsstellen der AUVA, die anteilig auf alle Einrichtungen aufgeteilt wurden, die Gesamtkosten im UKH Linz um rd. 8,4 %, im UKH Graz um rd. 8,1 % sowie im UKH Kalwang um rd. 8,7 %.

Entwicklung der stationären und ambulanten Endkosten

4.1 Die stationären und ambulanten Endkosten entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 2: Entwicklung der stationären und ambulanten Endkosten					
	2006	2007	2008	2009	2006 bis 2009
stationäre Endkosten	in Mill. EUR				in %
AKH Linz	14,1	14,2	15,2	17,0	+ 20,6
UKH Linz	34,6	34,9	34,2	35,1	+ 1,4
UKH Graz	27,4	27,7	28,6	29,6	+ 8,0
UKH Kalwang	14,6	14,5	15,3	15,4	+ 5,5
LK St. Pölten	12,2	13,1	14,0	14,3	+ 17,2
ambulante Endkosten					
AKH Linz	4,2	4,9	5,1	4,9	+ 16,7
UKH Linz	9,5	9,3	10,1	10,7	+ 12,6
UKH Graz	8,4	8,7	9,1	9,1	+ 8,3
UKH Kalwang	3,2	3,6	3,8	3,9	+ 21,9
LK St. Pölten	2,9	3,2	3,1	3,5	+ 20,7

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten

4.2 Wie der RH feststellte, war die starke Zunahme der stationären Endkosten der Abteilung für Unfallchirurgie des AKH Linz von rd. 20,6 % im Zeitraum 2006 bis 2009 in der Etablierung einer interdisziplinären Tagesklinik ab Juni 2008 begründet, wobei die anteiligen Kosten für die Unfallchirurgie für das Jahr 2009 allein rd. 920.000 EUR betragen.⁵ Weitere Steigerungen waren bei den Sekundärkosten vor allem

⁵ Im Jahr 2008 erfolgte aufgrund der Geringfügigkeit keine Kostenumlage auf die unfallchirurgische Abteilung.

im OP-Bereich, in der Anästhesie und im Zentralen Röntgeninstitut festzustellen.

Die Steigerung der ambulanten Endkosten der unfallchirurgischen Abteilung des AKH Linz von rd. 16,7 % im selben Zeitraum war im Wesentlichen auf die Mietaufwendungen in Höhe von rd. 0,4 Mill. EUR für die Ambulanzräumlichkeiten, die in der Landeskinders- und Frauenklinik untergebracht sind, zurückzuführen.

Die Kostensteigerungen im Bereich der stationären bzw. ambulanten Endkosten waren beim AKH Linz und beim LK St.Pölten auf erweiterte Leistungen zurückzuführen. Die Unfallkrankenhäuser verzeichneten eine vergleichsweise geringere jährliche Kostensteigerung. Allerdings war dort das Kostenniveau insgesamt wesentlich höher als in den beiden anderen Krankenanstalten.

Entwicklung der
Patientenzahlen

5.1 Den Kostenentwicklungen standen folgende Leistungen gegenüber:

Kosten- und Leistungsvergleich

Tabelle 3: Entwicklung der stationären und ambulanten Patienten					
	2006	2007	2008	2009	2006 bis 2009
AKH Linz	Anzahl				in %
stationäre Patienten	6.267	6.207	6.141	6.565	+ 4,8
ambulante Patienten	35.860	35.660	35.549	35.551	- 0,9
ambulante Frequenzen	67.447	64.995	63.495	64.619	- 4,2
UKH Linz					
stationäre Patienten	6.629	6.794	6.697	6.092	- 8,1
ambulante Patienten	45.768	45.795	48.640	48.599	+ 6,2
ambulante Frequenzen	129.483	123.495	127.648	122.842	- 5,1
UKH Graz					
stationäre Patienten	6.134	6.242	6.069	5.988	- 2,4
ambulante Patienten	52.083	51.736	50.283	48.903	- 6,1
ambulante Frequenzen	122.218	119.328	120.952	117.194	- 4,1
UKH Kalwang					
stationäre Patienten	3.387	3.170	3.142	2.903	- 14,3
ambulante Patienten	10.620	10.468	10.502	9.386	- 11,6
ambulante Frequenzen	29.619	28.905	30.114	28.441	- 4,0
LK St. Pölten					
stationäre Patienten	5.346	5.536	6.000	5.992	+ 12,1
ambulante Patienten	26.963	29.661	28.770	28.827	+ 6,9
ambulante Frequenzen	43.465	56.576	55.467	54.739	- 3,2 ¹

¹ zwischen 2007 und 2009, weil ab 2007 eine Änderung in der Zählweise erfolgte

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten

Die AUVA wies die Unfallkrankenhäuser an, die „Planoperationen⁶ ab dem Jahr 2009 um 10 % zu senken, um Einsparungen von rd. 2,1 Mill. EUR zu erzielen“. Demnach sollten im UKH Linz 300 Operationen, im UKH Graz 366 Operationen und im UKH Kalwang 189 Operationen eingespart werden. Aufgrund dieser Anweisung wurden im Jahr 2009 in allen drei Unfallkrankenhäusern weniger stationäre Patienten aufgenommen (UKH Linz um 605, UKH Graz um 81 und UKH Kalwang um 239).

⁶ nicht Akutfälle

- 5.2** Aus Sicht des RH half zwar die Vorgabe der AUVA, die jährlichen Kostensteigerungen zu verringern, verschlechterte allerdings die Kennzahlen wie bspw. Kosten je stationären und ambulanten Patienten und Bettenauslastung ab 2009 zusätzlich (Tabellen 4, 5).

Die anhand der Tabelle 3 feststellbare Zunahme der stationär behandelten Patienten auf der unfallchirurgischen Abteilung des AKH Linz von 6.141 im Jahr 2008 auf 6.565 im Jahr 2009 war auf die Einführung der tagesklinischen Versorgung zurückzuführen.

Entwicklung der
Bettenauslastung

- 6.1** Aufgrund der Entwicklung der Patientenzahlen ergaben sich folgende Belagstage und Bettenauslastungen:

Kosten- und Leistungsvergleich

Tabelle 4: Belagstage und Bettenauslastung					
	2006	2007	2008	2009	2006 bis 2009
AKH Linz	Anzahl				in %
Belagstage	31.581	31.925	31.282	32.415	+ 2,6
	in Tagen				
durchschnittliche Verweildauer ¹	5,0	5,1	5,1	4,9	- 2,0
	in %				
durchschnittliche Bettenauslastung ¹	96,1	97,2	95,0	98,7	+ 2,7
UKH Linz	Anzahl				
Belagstage	40.833	40.166	39.445	35.324	- 13,5
	in Tagen				
durchschnittliche Verweildauer ¹	6,2	5,9	5,9	5,8	- 6,5
	in %				
durchschnittliche Bettenauslastung ¹	72,2	71,0	69,5	62,4	- 13,6
UKH Graz	Anzahl				
Belagstage	43.182	42.714	42.931	40.756	- 5,6
	in Tagen				
durchschnittliche Verweildauer ¹	7,0	6,8	7,1	6,8	- 2,9
	in %				
durchschnittliche Bettenauslastung ¹	81,6	80,7	80,9	77,0	- 5,6
UKH Kalwang	Anzahl				
Belagstage	19.487	18.973	18.704	18.005	- 7,6
	in Tagen				
durchschnittliche Verweildauer ¹	5,8	6,0	6,0	6,2	+ 6,9
	in %				
durchschnittliche Bettenauslastung ¹	76,3	74,3	73,0	70,5	- 7,6
LK St. Pölten	Anzahl				
Belagstage	26.138	26.848	27.789	27.703	+ 6,0
	in Tagen				
durchschnittliche Verweildauer ¹	4,9	4,8	4,6	4,6	- 6,1
	in %				
durchschnittliche Bettenauslastung ¹	80,5	77,4	79,9	80,7	+ 0,3

¹ nach Belagstagen

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten

Die Verrechnung der Patienten erfolgte in den Unfallkrankenhäusern der AUVA nach Aufenthaltstagen je Fall. In den anderen beiden Krankenanstalten wurde hingegen nach Fallpauschalen – die relativ unabhängig von der Verweildauer bezahlt werden – abgerechnet.

Wie aus der Tabelle ersichtlich, wiesen die Unfallkrankenhäuser geringere Auslastungswerte auf als die beiden anderen Krankenanstalten, obwohl bspw. die Verweildauer im UKH Graz um mehr als zwei Tage länger war als im LK St. Pölten. Bei Annahme gleicher Verweildauer wie im LK St. Pölten läge in den drei Unfallkrankenhäusern die Auslastung nicht bei 77 bis 62,4 %, sondern bei durchschnittlich rd. 50 %. Dabei nützten die Unfallkrankenhäuser auch nicht die Möglichkeit, durch die Erbringung tagesklinischer Leistungen die Anzahl der stationären Akutbetten weiter zu reduzieren.

In keinem der drei Unfallkrankenhäuser wurden tagesklinische Leistungen angeboten.

- 6.2** Nach Auffassung des RH waren vor allem die Verrechnung nach Fallpauschalen und der hohe Auslastungsgrad im AKH Linz und LK St. Pölten für die dort kürzere durchschnittliche Verweildauer maßgebend. Das AKH Linz und das LK St. Pölten hatten allerdings die Möglichkeit, bei Engpässen Patienten in andere klinische Abteilungen zu überstellen.

In Anbetracht der niedrigen Auslastung und der abnehmenden Patientenzahlen der Unfallkrankenhäuser hielt der RH den Bedarf an unfallchirurgischen Einrichtungen in den Regionen Linz und Graz für gedeckt. Im Interesse einer Verbesserung der Effizienz der Unfallkrankenhäuser empfahl der RH der AUVA, unter Bedachtnahme auf die Sicherstellung der Versorgungsqualität eine Kostenreduktion durch Abbau von Überkapazitäten (im Betten- und Stationsbereich) anzustreben.⁷ Die Kostenreduktion könnte sich allein im Pflegebereich in einer Größenordnung von zumindest 0,5 Mill. EUR jährlich bewegen.

- 6.3** *Die AUVA wies in ihrer Stellungnahme auf höhere Auslastungszahlen im UKH Linz hin.*
- 6.4** Dem RH war bekannt, dass die AUVA ihre Bettenauslastung auf Basis der Pflagetage bemisst. Auf der Basis von Pflagetagen betrug die durchschnittliche Auslastung über alle Betten im Jahr 2006 82,9 % und im Jahr 2009 73,2 %. Der RH verwendete hingegen für die Auslastung

⁷ Insoweit verwies der RH auf seine Berichtsbeiträge über die „Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz“, Reihe Bund 2007/10, und über die „Kooperationen im Krankenhausbereich“, Reihe Steiermark 2009/3.

Kosten- und Leistungsvergleich

von Bettenstationen grundsätzlich die Berechnung mittels Belagstagen (belegte Betten zum Mitternachtsstand) und folgte damit der im Dokumentationshandbuch des BMG erläuterten Methode.

Entwicklung der
Patientenkosten

7.1 Die Kosten je stationären und ambulanten Patient entwickelten sich im Zeitraum 2006 bis 2009 wie folgt:

Tabelle 5: Entwicklung der stationären und ambulanten Kosten je Patient¹					
	2006	2007	2008	2009	2006 bis 2009
AKH Linz	in EUR				in %
Kosten je stationären Patient	2.250	2.288	2.475	2.589	15,1
Kosten je ambulanten Patient	117	137	143	138	17,9
UKH Linz					
Kosten je stationären Patient	5.219	5.137	5.107	5.762	10,4
Kosten je ambulanten Patient	208	203	208	220	5,8
UKH Graz					
Kosten je stationären Patient	4.467	4.438	4.712	4.943	10,7
Kosten je ambulanten Patient	161	168	181	186	15,5
UKH Kalwang					
Kosten je stationären Patient	4.311	4.574	4.870	5.305	23,1
Kosten je ambulanten Patient	301	344	362	416	38,2
LK St. Pölten					
Kosten je stationären Patient	2.282	2.366	2.333	2.387	4,6
Kosten je ambulanten Patient	108	108	108	121	12,0

¹ In diesen Kosten sind auch die anteiligen Kosten der Landesstellen und der Zentralverwaltungsstellen der AUVA sowie des Magistrates der Stadt Linz und der NÖ Landeskliniken-Holding enthalten.

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten

Die Kosten je Patient waren in den drei Unfallkrankenhäusern mit rd. 5.000 EUR bis rd. 5.800 EUR nahezu doppelt so hoch wie beim AKH Linz bzw. beim LK St. Pölten (rd. 2.600 EUR bzw. rd. 2.400 EUR). Auch bei den Ambulanzkosten wiesen die Unfallkrankenhäuser deutlich höhere Kosten je Patient auf als die beiden anderen Krankenanstalten.

- 7.2** Der RH hielt fest, dass die Unfallkrankenhäuser eine wesentlich ungünstigere Kostenstruktur je Patient aufwiesen als die unfallchirurgischen Einrichtungen des AKH Linz und des LK St. Pölten.

Im Gegensatz zu den beiden anderen Krankenanstalten mussten die Unfallkrankenhäuser zur Sicherstellung einer bestmöglichen unfallchirurgischen Versorgung auch teure Konsiliarleistungen zukaufen.

Konsiliarleistungen

- 8.1** Da in den drei Unfallkrankenhäusern im Wesentlichen nur Ärzte für Unfallchirurgie und Anästhesie beschäftigt waren, mussten – im Gegensatz zu den beiden anderen unfallchirurgischen Einrichtungen – bei Bedarf Leistungen externer Ärzte der jeweils notwendigen Fachrichtung für die Unfallheilbehandlung zugekauft werden. Über solche Konsiliarleistungen hatten die drei Unfallkrankenhäuser einerseits schriftliche Verträge mit externen Ärzten abgeschlossen, andererseits wurden externe Ärzte mündlich mit der Erbringung von Konsiliarleistungen betraut. Die Entscheidung darüber, ob und welcher externe Arzt tätig werden sollte, lag im Verantwortungsbereich des Ärztlichen Leiters.

Das AKH Linz und das LK St. Pölten konnten ihre Konsiliarleistungen durch Ärzte aus den eigenen Fachabteilungen erbringen. Die Kosten hierfür wurden über Umlageschlüssel der Abteilung für Unfallchirurgie zugerechnet und umfassten nur die anteiligen, vergleichsweise günstigen, Personalkosten.

Der Konsiliaraufwand betrug im UKH Linz rd. 492.000 EUR (davon Radiologie rd. 314.000 EUR), im UKH Graz rd. 110.000 EUR (davon Radiologie rd. 65.000 EUR) und im UKH Kalwang rd. 200.000 EUR (davon Radiologie rd. 127.000 EUR). Das UKH Linz wies darauf hin, dass dadurch eine 24 Stunden-Versorgung sichergestellt sei. Im UKH Graz übernahm eine angestellte Radiologin den Tagdienst, während die Nacht- und Wochenenddienste zugekauft wurden. Im UKH Kalwang wurden die Leistungen tagsüber zugekauft, in den Nachtstunden bzw. am Wochenende erfolgte die Befundung teleradiologisch⁸ in Zusammenarbeit mit dem UKH Graz bzw. mit dem UKH Lorenz Böhler.

Die Beauftragung für eine Konsiliarleistung erfolgte, indem der diensthabende Arzt über das ärztliche Sekretariat die jeweilige Konsiliarleistung anforderte.

⁸ Radiologisches Bildmaterial wird über eine Telekommunikationseinrichtung an einen entfernten Ort übertragen und dort von Fachärzten befundet.

Kosten- und Leistungsvergleich

Die Konsiliarleistungen wurden mit Ausnahme der radiologischen Leistungen im UKH Linz auf Basis von Gebühren der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) verrechnet. Die radiologischen Leistungen im UKH Linz wurden nach Pauschalsätzen verrechnet.

- 8.2** Der RH bemängelte, dass in den Unfallkrankenhäusern externe Ärzte zum Teil auf mündlicher, informeller Basis mit der Erbringung von Konsiliarleistungen beauftragt wurden. Er hob in diesem Zusammenhang den unterschiedlich hohen Konsiliaraufwand bei den radiologischen Leistungen zwischen dem UKH Linz und dem UKH Graz bei sehr ähnlichem Leistungsspektrum hervor.

In allen drei Unfallkrankenhäusern gab es eine 24 Stunden-Versorgung zu deutlich unterschiedlichen Kosten. Für rd. 300.000 EUR könnten im UKH Linz mehr als zwei Radiologen angestellt werden, während dies im UKH Graz nur rund eineinhalb Dienstverpflichtungen entsprach.⁹

Um die Vergabe von Konsiliarleistungen transparent und nachvollziehbar zu machen, empfahl der RH der AUVA, objektive Kriterien für die Auswahl von Konsiliarärzten festzulegen und den Auswahlprozess schriftlich zu dokumentieren. Dem Auswahlprozess sollte ein schriftlicher Vertrag folgen, auf dessen Grundlage dann die einzelnen Konsiliarleistungen abgerufen werden sollen. Insoweit wären auch die Abgeltung nach teuren BVA-Gebühren zu hinterfragen und allenfalls durch günstigere Pauschalbeträge zu ersetzen. Weiters sollte der Ausbau teleradiologischer Befundungen forciert werden.

- 8.3** *Die AUVA stimmte der Empfehlung des RH zu und hielt fest, dass bereits Grundlagen für eine entsprechende Vorgangsweise bestünden. Teleradiologische Befundungen gebe es bereits, allerdings noch nicht flächendeckend.*

Ärzte in den
Unfallchirurgien

- 9.1** In den unfallchirurgischen Abteilungen des AKH Linz und LK St. Pölten sowie in den drei Unfallkrankenhäusern waren Ärzte in folgendem Umfang tätig (in Vollzeitäquivalenten):

⁹ Kosten einer angestellten Radiologin und externe Konsiliarleistungen

Tabelle 6: Ärzte in den Unfallchirurgien					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	Anzahl				
Unfallchirurgen inkl. ärztlichem Leiter	15,0	28,6	33,4	12,5	13,0
Ärzte in Ausbildung zum Unfallchirurgen	7,5	4,0	2,9	2,0	10,0
Ärzte, die auf eine Ausbildungsstelle warten	–	–	–	2,0	–
Stationsärzte	3,0	–	–	–	1,0
Turnusärzte	6,0	10,0	11,0	4,0	5,0
weitere Ärzte (Internisten, Radiologen)	–	1,0	2,0	–	–
Summe	31,5	43,6	49,3	20,5	29,0

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der Anteil der Fachärzte für Unfallchirurgie in den Unfallkrankenhäusern der AUVA (ohne weitere Ärzte) zwischen 61 % (UKH Kalwang) und rd. 68 % (UKH Graz) betrug und damit wesentlich höher war als im AKH Linz mit rd. 48 % und im LK St. Pölten mit rd. 45 %.

Die folgende Tabelle (indexiert auf Basis des AKH Linz) zeigt die Unterschiede bei den Jahresdurchschnittseinkommen der Ärzte:

Tabelle 7: Jahresdurchschnittseinkommen der Ärzte ohne Sondergebühren (indexiert) ¹					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
Oberarzt	100	143	125	130	107
Facharzt	100	113	112	103	107
Arzt in Ausbildung zum Facharzt	68	107	110	105	58

¹ Jahresdurchschnittseinkommen, weil keine vergleichbaren Kostenrechnungsdaten vorlagen

Kosten- und Leistungsvergleich

Die Jahresdurchschnittseinkommen der Fachärzte in den Unfallkrankenhäusern lagen um 25 % bis 43 % über jenen im AKH Linz.

Bezogen auf das AKH Linz verursachte ein Arzt in Ausbildung zum Facharzt im LK St. Pölten rd. 54 %, im AKH Linz rd. 68 % und in den Unfallkrankenhäusern im Durchschnitt rd. 98 % der Kosten eines Facharztes. Zudem gab es Unterschiede in der Besoldung zwischen Oberärzten und Fachärzten in den Unfallkrankenhäusern, während im AKH Linz und im LK St. Pölten diesbezüglich kein Unterschied bestand.

Grundlage für die Besoldung der AUVA-Ärzte war die Dienstordnung B¹⁰ (DO.B) des Hauptverbandes. Diese erlaubte nach den Gehalts-schemata wesentlich höhere Grundbezüge als im AKH Linz oder im LK St. Pölten.¹¹

In den unfallchirurgischen Einrichtungen leisteten die Ärzte durchschnittlich folgende jährliche Arbeitsstunden:

Tabelle 8: Jahresarbeitsstunden je Arzt¹					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	Anzahl				
Gesamtstunden	2.377	1.820	1.780	1.882 ²	2.100
Überstunden	in Pauschalien abgegolten	33	25	85	504
Nachtstunden	488	390	344	251	607
durchschnittliche Wochenstunden³	53,3	42,6	38,7	44,0	48,2

¹ inkl. Überstunden

² ohne Stunden für Rufbereitschaft, andernfalls wären es 2.308,59 Stunden je Arzt

³ unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Fehlzeiten und generell sechs Wochen Urlaub

¹⁰ Die „Dienstordnung B für die Ärzte bei den Sozialversicherungsträgern Österreichs 2005“ regelt im Wesentlichen deren dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Verhältnisse. Die Erstellung dieser Richtlinien obliegt dem Hauptverband.

¹¹ nur Fachärzte: AKH Linz Ø 3.900 EUR, UKH Linz Ø 5.300 EUR, UKH Graz Ø 6.000 EUR, UKH Kalwang Ø 5.900 EUR, LK St. Pölten Ø 4.800 EUR

Die höhere Zahl an Arbeitsstunden im AKH Linz und im LK St. Pölten war auf längere Dienstzeiten und auf eine generell längere durchschnittliche Wochenarbeitszeit zurückzuführen. Allerdings waren in den Arbeitszeiten des AKH Linz und LK St. Pölten auch nicht näher ermittelbare Bereitschaftszeiten enthalten, was in den Unfallkrankenhäusern nicht der Fall war.

Die Unfallkrankenhäuser begründeten ihre Besetzungs- und Gehaltspolitik mit der gesetzlichen Verpflichtung zu einer höherwertigen medizinischen Unfallheilbehandlung¹².

- 9.2** Gestützt auf die in den Tabellen 6 bis 8 dargestellten Daten vertrat der RH die Auffassung, dass in den Unfallkrankenhäusern im Vergleich zu den anderen beiden Krankenanstalten ein sehr hohes Besetzungs- und Gehaltsniveau bestand.

Außerdem wiesen die Unfallkrankenhäuser der AUVA im Vergleich zum AKH Linz bzw. LK St. Pölten eine wesentlich personalintensivere Ärzteausstattung auf. Ein Stammarzt¹³ im AKH Linz bzw. im LK St. Pölten behandelte durchschnittlich rd. 260 bzw. 250, in den Unfallkrankenhäusern Linz, Graz und Kalwang hingegen nur rd. 190, 165 und 180 stationäre Patienten. Im Ambulanzbereich behandelte ein Stammarzt im AKH Linz bzw. im LK St. Pölten durchschnittlich rd. 1.400 bzw. 1.200, in den Unfallkrankenhäusern Linz, Graz und Kalwang hingegen nur rd. 1.490, 1.350 und 570 ambulante Patienten.

Aus den Tabellen 6 und 11 ergab sich, dass im AKH Linz bei 4.680 Operationen und 25,5 Stammärzten je Stammarzt im Jahresdurchschnitt rd. 184 und im LK St. Pölten bei 3.376 Operationen und 24 Stammärzten rd. 141 Patienten operiert wurden, während es im UKH Linz rd. 134 und im UKH Graz sowie im UKH Kalwang je rd. 120 Patienten waren.

Die höhere Besetzung mit vergleichsweise teureren Fachärzten steigerte die ohnehin hohen Personalkosten in den Unfallkrankenhäusern zusätzlich.

Nach Feststellung des RH leisteten Ärzte in den drei Unfallkrankenhäusern im Durchschnitt weniger Arbeitsstunden, erhielten aber einen höheren Jahresbezug als Ärzte in den unfallchirurgischen Abteilungen des AKH Linz und LK St. Pölten. Gleichzeitig war aber auch die Beset-

¹² Unfallheilbehandlung nach § 189 Abs. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

¹³ alle Ärzte mit Ausnahme von Turnus- und weiteren Ärzten

Kosten- und Leistungsvergleich

zung mit Ärzten in den drei Unfallkrankenhäusern bei ähnlichen medizinischen Leistungen höher als in den beiden Vergleichskrankenhäuser.

Sondergebühren

10.1 Im AKH Linz sowie im LK St. Pölten durfte für Patienten der Sonderklasse neben einer Anstaltsgebühr (Oberösterreich) bzw. einem Zuschlag zur Pflegegebühr (Niederösterreich) zur Abdeckung des höheren Sach- und Personalaufwands auch ein ärztliches Honorar für die Untersuchung und Behandlung eingehoben werden. Die beiden Landesgesetze sahen vor, dass höchstens 25 % der Betten einer Abteilung für Sonderklassepatienten (Oberösterreich) bzw. mindestens 15 % der für die Anstaltspflege vorgesehenen Betten für Sonderklassepatienten bereitgestellt werden sollen (Niederösterreich).

In beiden Bundesländern hob die Krankenanstalt die Arzthonorare im Namen und auf Rechnung der berechtigten Ärzte ein. Die Verteilung der Arztgebühren auf die Krankenanstalt und auf die Ärzte regelten in Grundsätzen die Landesgesetze.

In den Unfallkrankenhäusern der AUVA war nur der Ärztliche Leiter aufgrund seines Sondervertrags gemäß Dienstordnung B¹⁴ berechtigt, Betten durch Patienten mit Sondergebührenverrechnung zu belegen. Für die Aufnahme und Behandlung von Privatpatienten schloss er einen Direktverrechnungsvertrag mit dem Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs ab. Darin wurden einerseits der Aufzählungspreis für die Unterbringung in der Sonderklasse – so genannte Anstaltsgebühren¹⁵ – und andererseits auch die Arztgebühren für die operativen sowie nichtoperativen ärztlichen Behandlungen vereinbart. Den Ärztlichen Leitern der Unfallkrankenhäuser Linz, Kalwang und Graz wurde dazu das Recht eingeräumt, im Jahresdurchschnitt bis zu 15 Betten mit „Privatpatienten“ zu belegen. Das Inkasso, sowohl für die Anstaltsgebühren als auch für die Arztgebühren, führte die AUVA¹⁶ durch.

Über die Verteilung der Arztgebühren entschieden ausschließlich die Ärztlichen Leiter. Die AUVA war weder über die Verteilungsschlüssel informiert noch hatte sie Einfluss auf die grundsätzliche Verteilung der Arztgebühren durch den Ärztlichen Leiter auf die nachgeordneten Ärzte.

¹⁴ § 8 Z 4 DO.B 2005

¹⁵ Das sind jene Gebühren, die private Krankenversicherungen dem Unfallkrankenhaus für die ausstattungsmäßig bessere Unterbringung ihrer versicherten Patienten in der Sonderklasse bezahlen.

¹⁶ konkret die jeweilige Landesstelle

Von den Arzthonoraren, die an die Ärzte im AKH Linz ausbezahlt wurden, erhielt die Krankenanstalt für die Bereitstellung der Einrichtungen einen Anteil von 25 %. Die AUVA behielt von den Ärztegebühren im UKH Linz generell 15 % und im UKH Graz sowie im UKH Kalwang jeweils 15 % für die alten Vereinbarungen bzw. 25 % bei den neuen Vereinbarungen als „Bearbeitungsgebühr“ ein. Das LK St. Pölten verrechnete 6 % des Arzthonorars für den Verwaltungsaufwand.

Die folgende Tabelle (indexiert auf Basis des LK St. Pölten) zeigt die Höhe der Arzthonorare bzw. -gebühren, die in den fünf unfallchirurgischen Einrichtungen an die Ärztlichen Leiter ausbezahlt wurden:

Tabelle 9: Arzthonorare bzw. -gebühren (indexiert)					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang¹	LK St. Pölten
nur für Ärztliche Leiter	168	924	687	201	100
	in %				
von den gesamten Arzthonoraren bzw. -gebühren erhalten die nachgeordneten Ärzte	75	- ²	- ²	- ²	55

¹ Mischwert aus zwei Primarii wegen Wechsels in der Anstaltsleitung

² nicht bekannt

Den Arzthonoraren bzw. -gebühren standen folgende OP-Leistungen gegenüber:

Tabelle 10: Anzahl der operierten Sonderklassepatienten					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	Anzahl				
operierte Sonderklasse-Patienten	424	555	486	145	180
	in %				
<i>davon</i>					
<i>durch den ärztlichen Leiter</i>	25	31	17	46	50
<i>durch nachgeordnete Ärzte</i>	75	69	83	54	50

Kosten- und Leistungsvergleich

Wie die beiden Tabellen zeigen, waren die zusätzlichen Einkommen, die sich aus der Behandlung von Sonderklassepatienten ergaben, bei den Unfallkrankenhäusern der AUVA wesentlich höher als bei den beiden anderen Krankenanstalten. Die Ärzte der AUVA verfügten insgesamt neben einem höheren Gehalt auch über mehr Sonderklassegelder. Ob die nachgeordneten Ärzte der Unfallkrankenhäuser ihren OP-Leistungen entsprechend Anteile von den Arztgebühren des jeweiligen Ärztlichen Leiters erhielten, war nicht erkennbar.

- 10.2** Nach Ansicht des RH war das System der Sondergebührenverteilung bei den Unfallkrankenhäusern der AUVA intransparent und nicht geeignet, Leistungsanreize für die nachgeordneten Ärzte zu bieten. Die intransparente Sondergebührenverteilung führte nach Auffassung des RH auch dazu, dass die Ärzte der Unfallkrankenhäuser als Belegärzte in anderen Krankenanstalten tätig waren, was eine flexible Dienstplangestaltung im Sinne längerer Dienstzeiten in den Nachmittagsstunden erschwerte.¹⁷

Der RH empfahl der AUVA – wie in den anderen öffentlich-gemeinnützigen Krankenanstalten üblich –, eine bestimmte Anzahl an Krankenhausbetten für die Belegung mit Sonderklassepatienten festzulegen und selbst mit dem Verband der Versicherungsunternehmen Verträge abzuschließen. Das Inkasso sowie die Aufteilung der Arztgebühren auf die nachgeordneten Ärzte sollten nach objektiv nachvollziehbaren Kriterien vorgenommen und in einer Grundsatzregelung festgelegt werden.

Weiters sollte die nebenberufliche Tätigkeit der Ärzte der Unfallkrankenhäuser in anderen Krankenanstalten untersagt werden. Im Gegenzug könnte nicht nur dem Ärztlichen Leiter, sondern auch den nachgeordneten Ärzten nach Dienstschluss ein Belegrecht für die Aufnahme und Behandlung von Sonderklassepatienten eingeräumt werden. Der RH empfahl dem Hauptverband, die Dienstordnung B 2005 dahingehend zu ändern.

- 10.3** Die AUVA befürwortete die Empfehlung des RH, die Dienstordnung B abzuändern.

Der Hauptverband unterstützte die Stellungnahme der AUVA und wies darauf hin, dass die Ergebnisse von Kollektivvertragsverhandlungen nicht einseitig bestimmt werden könnten.

¹⁷ Das Ende der Regeldienstzeit lag im AKH Linz bei 15:00 Uhr, im LK St. Pölten bis 13:00 Uhr und in den Unfallkrankenhäusern bei 13:30 Uhr bzw. 14:00 Uhr.

Nebenberufliche
Tätigkeit

11.1 Im AKH Linz waren ärztliche Tätigkeiten außerhalb der Krankenanstalt meldepflichtig. Die Ärzte durften eine Privatordination nur nach Genehmigung des Medizinischen Direktors betreiben. Es war ausdrücklich verboten, während eines Dienstes mit Anwesenheitsverpflichtung Ordinationstätigkeiten nachzugehen, und zwar selbst dann, wenn ein Vertreter für den Dienst im AKH Linz nominiert wurde. Weitere mögliche meldepflichtige Nebenbeschäftigungen bildeten regelmäßige Konsiliartätigkeiten, zeitweise Vertretungen in Ordinationen, unentgeltliche Tätigkeiten in karitativen Organisationen und fallweise Konsiliartätigkeiten in Notfällen. Alle übrigen ärztlichen Tätigkeiten außerhalb des AKH Linz waren mit Ausnahme der Notfallmedizin grundsätzlich untersagt.

Gemäß NÖ Spitalsärztegesetz 1992 war im LK St. Pölten eine Nebentätigkeit als Belegarzt grundsätzlich nicht erlaubt. Es gab bislang in keinem Fall eine diesbezügliche Zustimmung des Rechtsträgers.

Die Ärzte der AUVA waren nach der Dienstordnung B¹⁸ berechtigt, außerhalb der Arbeitszeit eine Privatpraxis und eine belegärztliche Tätigkeit auszuüben, wenn dies weder zur Vernachlässigung der dienstlichen Obliegenheiten noch zur Beeinträchtigung des Dienstbetriebs führte. Sie mussten lediglich den Versicherungsträger davon in Kenntnis setzen. Sonstige auf Erwerb gerichtete Nebenbeschäftigungen waren grundsätzlich untersagt.

11.2 Nach Feststellung des RH entgingen der AUVA aufgrund dieser Regelung Einnahmen aus den Anstaltsgebühren.¹⁹

Der RH empfahl dem Hauptverband, die Dienstordnung dahingehend zu ändern, dass die belegärztliche Tätigkeit der Mitarbeiter der Versicherungsträger (daher auch jene in den Unfallkrankenhäusern der AUVA) so wie in den beiden verglichenen Krankenanstalten AKH Linz und LK St. Pölten grundsätzlich untersagt wird.

11.3 Die AUVA befürwortete die Empfehlung des RH.

Der Hauptverband wies auch hier darauf hin, dass Ergebnisse von Kollektivvertragsverhandlungen nicht einseitig bestimmt werden könnten.

¹⁸ § 11 DO.B 2005

¹⁹ Die AUVA erzielte durch die Behandlung von Sonderklassepatienten in den eigenen Unfallkrankenhäusern im Jahr 2009 für das UKH Linz rd. 1,04 Mill. EUR, für das UKH Graz rd. 0,98 Mill. EUR und für das UKH Kalwang rd. 0,29 Mill. EUR.

Medizinischer Leistungsvergleich

Allgemeines und OP-Leistungen

12.1 Für eine Beurteilung, ob die bestehenden Ärzte-Dienstpläne in den drei Unfallkrankenhäusern der AUVA dahingehend optimiert werden können, um einen allfälligen Überhang an Ärzte Dienstposten festzustellen, arbeitete der RH umfassende medizinische Leistungs- und darauf aufbauende Besetzungsvergleiche aus. Er tat dies durch den Vergleich der OP- und Ambulanzleistungen, der medizinischen Leistungsangebote, der Intensivseinheiten und der Stationsbetriebe. Die Ergebnisse führt der RH in den nachfolgenden Tabellen 11 bis 22 an (TZ 12 bis 23).

Anschließend analysierte der RH die bestehenden Ärzte-Dienstpläne (TZ 28) und entwickelte – unter Berücksichtigung der geforderten medizinischen Leistungen sowie der Sicherstellung der medizinischen Fachqualifikationen – eigene Modelldienstpläne für die drei UKH. Das Ergebnis wies einen möglichen Überhang an Ärzte-Dienstposten auf (Tabelle 28).

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die OP-Leistungen in den fünf unfallchirurgischen Einrichtungen:

Tabelle 11: OP-Leistungen im Jahr 2009					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	Anzahl				
Operationen	4.680	4.382	4.367	1.983	3.376
<i>davon</i>					
<i>Arbeitsunfälle</i>	143	606	567	157	240
<i>Freizeit- und sonstige Unfälle</i>	4.537	3.776	3.800	1.826	3.136
	in %				
Anteil Akutfälle	35	52 ¹	35	19	30 ²
Anteil geplante Eingriffe	65	48	65	81	70 ²

¹ Der hohe Anteil von 52 % ergab sich aus der Vielzahl der Akuteingriffe von Brandverletzten.

² Die Daten werden vom Abteilungsvorstand mangels Aufzeichnungen geschätzt.

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten, Ausarbeitungen des RH

12.2 Wie der RH feststellte, lag der Anteil jener Operationen, der aufgrund von Arbeitsunfällen notwendig war, in den Unfallkrankenhäusern Linz und Graz mit jeweils rd. 13,8 % bzw. rd. 13 % am höchsten, gefolgt vom LK St. Pölten sowie UKH Kalwang mit rd. 7,1 % bzw. 7,9 %.

Im AKH Linz waren nur rd. 3,1 % der Fälle Arbeitsunfälle. Ein beträchtlicher Anteil an Operationen entfiel auf die Behandlung von Freizeit- und sonstigen Unfällen, wofür die Einrichtungen der AUVA jedoch grundsätzlich nicht zuständig waren. Der hohe Anteil geplanter Operationen im UKH Kalwang war durch die orthopädischen Eingriffe begründet.

OP-Tische und
-Besetzungen

13.1 Die Operationen wurden mit folgenden OP-Teams durchgeführt:

Tabelle 12: Anzahl der OP-Tische und deren durchschnittliche Besetzung mit Unfallchirurgen	
AKH Linz: 5 bis 7 Ärzte	2 OP-Tische, zweimal pro Woche 3 OP-Tische; 6 FA, 2 AFA und 1 TA
UKH Linz: 6 Ärzte	3 OP-Tische auf zweiter Ebene tagsüber, 2 OP-Tische auf erster Ebene in der Nacht; 3 FA und 3 TA
UKH Graz: 12 Ärzte	4 OP-Tische; 8 FA/AFA und 4 TA
UKH Kalwang: 7 Ärzte	3 OP-Tische; 3 FA/AFA und 1 FA aus Dienstmansschaft sowie 3 TA
LK St. Pölten: 5 Ärzte	2 OP-Tische, einmal pro Woche 3 OP-Tische; 2 FA, 2 AFA und 1 TA

Legende: FA: Facharzt; AFA: Arzt in Ausbildung zum Facharzt; TA: Turnusarzt (Arzt in Ausbildung zum Allgemeinmediziner)

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten, Ausarbeitungen des RH

13.2 Wie die Auswertungen zeigen, erbrachten die unfallchirurgischen Einrichtungen des AKH Linz sowie der Unfallkrankenhäuser Linz und Graz bei ähnlicher Patientenzahl ihre operativen Leistungen mit einer unterschiedlichen Anzahl von OP-Tischen und OP-Teams.

Auslastung der
OP-Tische

14.1 Zur Feststellung, wie effizient die OP-Teams ihre Arbeitszeiten und die bereitstehenden OP-Tische nützten, diente der Vergleich der zeitlich zur Verfügung stehenden OP-Mannschaften aufgrund der Besetzungs- und Dienstplangestaltung mit den tatsächlichen OP-Zeiten. In den Krankenanstalten wurden beim Einbringen des Patienten in

Medizinischer Leistungsvergleich

den OP-Saal und beim Ausbringen in den Aufwachraum Zeitmarken gesetzt. Tatsächlich auswertbar waren wegen uneinheitlicher Standards und fehlender Daten nur die so genannten Schnitt-Naht-Zeiten.²⁰ Zu den Schnitt-Naht-Zeiten ergaben sich je nach OP-Organisation und Dokumentation Zusatzzeiten von durchschnittlich 30 bis 60 Minuten je Operation.

In der folgenden Tabelle wird die Jahressumme der jährlich durchschnittlichen Betriebszeiten der OP-Mannschaft (OP-Betriebskapazität) mit den tatsächlichen jährlichen OP-Zeiten auf Basis Schnitt-Naht-Zeiten verglichen:

Tabelle 13: Auslastung der OP-Säle auf Basis Schnitt-Naht-Zeiten					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	in Minuten				
tatsächliche OP-Zeit	250.842	260.583	227.859	105.658	154.438
<i>davon tatsächliche OP-Zeit von Mo-Fr 7:00 Uhr bis OP-Ende¹</i>	189.926	201.050	193.344	98.988	– ²
	in %				
Anteil	75,7	77,2	84,9	93,7	– ²
	in Minuten				
Betriebszeit der OP-Mannschaft von Mo-Fr 7:00 Uhr bis OP-Ende¹	333.840	452.400	514.800	316.680	– ²
	in %				
Auslastung der OP-Säle nach Schnitt-Naht-Zeiten	56,9	44,4	37,6	31,3	– ²
	in Minuten				
durchschnittliche OP-Dauer	53,6	59,5	52,2	53,4	45,7

¹ jeweils die Regelarbeitszeit im OP-Saal

² keine Angaben

Quellen: AKH Linz, AUYA; im LK St. Pölten waren die Daten nicht vollständig aufbereitbar

14.2 Nach Ansicht des RH bestünde, gemessen an der relativ hohen OP-Auslastung von rd. 57 % im AKH Linz und ohne Einschränkung der Behandlungsqualität, unter Zugrundelegung der OP-Zeiten folgendes Optimierungspotenzial:

²⁰ Die Zeit, in welcher, der Chirurg mit seinem Eingriff beginnt (Schnitt) und mit der Naht seinen Eingriff beendet.

- im UKH Linz ein OP-Team (von 7:30 Uhr bis 14:00 Uhr),
- im UKH Graz ein OP-Team (von 7:30 Uhr bis 19:30 Uhr) und
- im UKH Kalwang ein OP-Team (von 7:30 Uhr bis 17:00 Uhr).

Der RH empfahl der AUVA, die OP-Organisation dahingehend zu optimieren.

14.3 Die AUVA wies in ihrer Stellungnahme auf die zeitintensiveren Operationen im UKH Linz (Gruppe der Wirbelsäulenoperationen) und generell auf die Nichtberücksichtigung der Vorbereitungszeiten für Operationen hin, wodurch die OP-Zeiten nicht miteinander vergleichbar seien. Die AUVA arbeite aber kontinuierlich an Verbesserungen und sei ständig bestrebt, Optimierungspotenziale zu verwirklichen.

14.4 Der RH verwies auf seine Erhebungen, wonach in der Gruppe der Wirbelsäulenoperationen 75 Eingriffe auf das UKH Linz und 63 Eingriffe auf das AKH Linz entfielen. Die Schnitt-Naht-Zeiten wurden bei der gegenständlichen Prüfung deshalb herangezogen, weil sie in allen Krankenanstalten gut dokumentiert und vergleichbar waren. Nach dieser Darstellung wiesen die vier Krankenanstalten ähnliche OP-Zeiten auf.

Patientenprofile

15.1 Die Ärzte der unfallchirurgischen Abteilungen gaben zu bedenken, dass der Vergleich der Dienstplangestaltung in den unfallchirurgischen Einrichtungen der AUVA und im AKH Linz sowie im LK St. Pölten die unterschiedliche Behandlungsintensität der Patienten zu wenig berücksichtige. Der RH zog daher für den Vergleich der medizinischen und pflegerischen Behandlungsintensität die dazu erforderliche Dokumentation von international gültigen Standards²¹ heran. Die Dokumentation nahmen in der Regel die Anästhesisten bzw. das Intensivpflegepersonal nach vorgegebenen Ausfüllhilfen vor. Die Auswertungen der dokumentierten Daten laufen nicht über ein einheitliches (internationales) Register.

15.2 Aus diesem Vergleich war ersichtlich, dass im AKH Linz geringfügig schwerere Fälle behandelt wurden als in den Unfallkrankenhäusern.

²¹ ASA (American Society for Anesthesiologists) gibt den allgemeinen Erkrankungsgrad an: ASA 1 gesunder Patient, ASA 4 schwere Allgemeinerkrankung.

ISS (Injury Severity Score) gibt den Schweregrad an: ab 24 schwerer polytraumatisierter Patient.

TISS (Therapeutic Intervention Scoring System) bewertet den Pflegeaufwand auf der Intensivstation.

Medizinischer Leistungsvergleich

OP-Arbeitszeiten **16.1** Bezüglich des Dienstbeginns der Ärzte und der Betriebszeiten für den OP-Saal gab es folgende Unterschiede: Im AKH Linz war bei einem Dienstbeginn um 7:00 Uhr der OP-Saal spätestens um 7:30 Uhr in Betrieb, während dies im UKH Linz (Dienstbeginn 7:30 Uhr) erst um 8:00 Uhr der Fall war. Im UKH Kalwang (Dienstbeginn 7:15 Uhr/7:30 Uhr) begannen die Operationen in der Regel erst ab 8:30 Uhr. Im UKH Graz, mit Dienstbeginn um 7:30 Uhr, erfolgen die ersten Operationen nach 8:00 Uhr. Der Dienstbeginn im LK St. Pölten lag bei 7:00 Uhr, die OP-Betriebszeiten begannen um 7:30 Uhr. Der unterschiedliche Beginn des OP-Betriebs war in den Krankenanstalten in erster Linie auf die Arbeitsprogrammbesprechungen zurückzuführen.

Die OP-Tätigkeiten endeten im Regelfall im AKH Linz um 15:00 Uhr, im UKH Linz um 14:00 bzw. 17:00 Uhr, im UKH Graz um 14:30 Uhr und im UKH Kalwang um 13:30 Uhr. Für das LK St. Pölten gab es keine Angaben.

16.2 Nach Ansicht des RH könnte eine Optimierung der Arbeitsprogrammbesprechungen längere und damit effektivere OP-Dienstzeiten bewirken. Auch ein späteres Ende der Arbeitszeiten im OP-Saal würde die Auslastung zusätzlich erhöhen, weil Operationen, die voraussichtlich über den OP-Betriebsschluss hinausgehen konnten, erst gar nicht begonnen wurden. Nach Aussagen der Unfallkrankenhäuser konnte diese Situation je Krankenanstalt bei rd. 500 Operationen jährlich eintreten.

Tagesklinische Leistungen **17.1** In den OP-Leistungen des AKH Linz waren auch geplante tagesklinische Eingriffe enthalten:

Tabelle 14: Anzahl der tagesklinisch behandelten Patienten (2009)					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	Anzahl				
stationäre Patienten	6.565	6.092	5.988	2.903	5.992
<i>davon 0-Tages-Patienten</i>	817	–	–	–	320 ¹
	in %				
Verhältnis stationärer zu 0-Tages-Patienten	12,4	–	–	–	5,3

¹ nicht geplante tagesklinische Behandlungen

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten

Tagesklinische Eingriffe gehören in vielen Krankenanstalten zum Versorgungsstandard. Dadurch kann nicht nur den Patienten ein mehrtägiger Spitalsaufenthalt, sondern auch der Krankenanstalt die Belegung eines Akutbettes erspart werden.

- 17.2** Nach Ansicht des RH bedurfte das Angebot von tagesklinischen Leistungen aufgrund der Aufnahme und Entlassung des Patienten an ein und demselben Tag einen konzentrierten organisatorischen Aufwand im administrativen und pflegerischen Bereich. Mit der Erbringung von tagesklinischen Leistungen bestand allerdings die Möglichkeit, den stationären Bereich erheblich zu entlasten.

Der RH empfahl der AUVA, das tagesklinische Potenzial in den Unfallkrankenhäusern verstärkt zu nützen und die tagesklinischen Leistungen auszubauen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei es unbestritten, dass tagesklinische Eingriffe zum heutigen Versorgungsstandard zählen. Das tagesklinische Potenzial habe in den Unfallkrankenhäusern jedoch aufgrund fehlender leistungsbezogener Kostenersätze nicht genutzt werden können.*

Allerdings sei die AUVA seit Jahren bemüht, durch Verhandlungen mit den entsprechenden Entscheidungsgremien eine adäquate Abgeltung ihrer Leistungen herbeizuführen.

Medizinisches
Leistungsangebot

- 18.1** Als weitere Grundlage für einen Leistungsvergleich zwischen den unfallchirurgischen Einrichtungen diene das medizinische Leistungsangebot. Dieses umfasste die operative und konservative Behandlung von akuten Knochen-, Gelenks- und Weichteilverletzungen. Die folgende Tabelle enthält die am häufigsten durchgeführten Operationen und soll aufzeigen, dass zwischen den unfallchirurgischen Einrichtungen des AKH Linz, des LK St. Pölten sowie den drei Unfallkrankenhäusern ähnliche medizinische Leistungsspektren vorlagen.

Medizinischer Leistungsvergleich

Tabelle 15: Operative Leistungen nach medizinischer Einzelleistungsgruppierung					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	Anzahl				
arthroskopische Eingriffe	637	610	532	530	589
Eingriffe an Knie und Unterschenkel	313	527	525	100	312
Entfernung von Osteosynthesematerial	316	375	282	86	392
kleine Eingriffe an Bindegewebe und Weichteilen	657	211	335	191	51
Eingriffe an Hüfte und Oberschenkel	221	300	305	51	217
Eingriffe an Bewegungsapparat und Haut	262	299	246	108	58
komplexe Eingriffe an Schulter, Oberarm und Ellbogen	291	251	228	20	162
Eingriffe an Unterarm, Handwurzel und Hand	88	239	280	42	133
komplexe Eingriffe an Knie und Unterschenkel	58	136	160	20	106
Eingriffe an Schulter, Oberarm und Ellbogen	117	55	153	12	62
Teilentoprothetik des Hüftgelenks	62	102	140	4	75
Totalendoprothetik des Hüftgelenks	27	22	56	202	17
Totalendoprothetik des Kniegelenks	11	–	96	155	–
Eingriffe an Fuß, Mittelfuß und Zehen	34	24	36	71	23
diagnostische Arthroskopien	14	23	83	29	17

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St. Pölten

Hohe Fallzahlen wiesen alle fünf Einrichtungen bei Arthroskopien, bei Eingriffen an Knie und Unterschenkel sowie bei der Entfernung von Osteosynthesematerial auf. Besonders im UKH Kalwang und auch im UKH Graz wurde eine verhältnismäßig hohe Anzahl an endoprothetischen Operationen (Totalendoprothetik des Hüftgelenks und des Kniegelenks) durchgeführt. Operative Eingriffe an der Wirbelsäule wurden fast ausschließlich vom AKH Linz und vom UKH Linz vorgenommen.

Ein gemeinsamer Versorgungsschwerpunkt des AKH Linz und des UKH Linz bildete die Mikrochirurgie.²² Das UKH Linz war spezialisiert auf die Versorgung von Brandverletzten.

18.2 Der RH stellte fest, dass die überprüften Einrichtungen – mit Ausnahme des UKH Kalwang – ein ähnliches medizinisches Leistungsspektrum aufwiesen. Die hohe Anzahl an implantierten Hüft- und Knie totalendoprothesen im UKH Kalwang wies auf einen hohen orthopädischen Anteil hin. Dies kam auch dadurch zum Ausdruck, dass rd. 94 % aller Operationen zwischen 7:30 Uhr und 19:00 Uhr durchgeführt wurden, was auf planbare Operationen schließen ließ. Nach Ansicht des RH stand dies in einem Spannungsverhältnis zum Versorgungsauftrag der Unfallkrankenhäuser.

Ambulante Leistungen

19.1 Zur Erfüllung des Versorgungsauftrags war die tägliche Besetzung mit Ärzten besonders von den Ambulanztätigkeiten und der Ambulanzorganisation bestimmt. Die Ambulanzen der unfallchirurgischen Einrichtungen erbrachten folgende Leistungen:

Tabelle 16: Ambulante Leistungen					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten ¹
	in %				
Erstversorgung	50,4	61,2	54,7	38,4	47,3
Nachbehandlungen	17,0	23,1	25,0	48,7	52,7
sonstige Leistungen²	32,6	15,7	20,3	12,9	– ³

¹ Im LK St. Pölten gab es keine getrennten Kostenstellen für Wundversorgung, Gipsen und Spezialambulanzen; diese sind in Erstversorgung und Nachbehandlung enthalten.

² Leistungen für Wundversorgung, Gipsen und Spezialambulanzen

³ keine Angaben

²² Replantation von abgetrennten Körperteilen sowie Versorgung von Nerven und Gefäßverletzungen, die nur mit Hilfe eines OP-Mikroskops durchführbar sind.

Medizinischer Leistungsvergleich

Diese Leistungen wurden überwiegend Montag bis Freitag in den Vormittagsstunden zwischen 7:00 Uhr und 14:00 Uhr (innerhalb der Regelarbeitszeit) erbracht. Die folgende Tabelle zeigt die Höhe des Prozentsatzes der ambulanten Leistungen, der in diesen Zeitraum fiel:

Tabelle 17: Anteil der Ambulanzzeiten im Tagesverlauf					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	in %				
7:00–14:00 Uhr	62,9	54,5	56,5	79,6	– ¹
während der Nachtstunden und am Wochenende	37,1	45,5	43,5	20,4	– ¹

¹ keine Angaben

19.2 Wie aus den beiden Tabellen ersichtlich, war das AKH Linz sowohl mit Nachbehandlungen als auch mit ambulanten Leistungen außerhalb der Regelarbeitszeit weniger belastet als die Unfallkrankenhäuser Linz und Graz. Daraus schloss der RH, dass das AKH Linz mehr ambulante Patienten in den niedergelassenen Bereich oder in andere Versorgungseinrichtungen transferieren konnte als diese beiden Unfallkrankenhäuser.

Ambulanzplätze und
-besetzungen

20.1 Die nachstehende Tabelle zeigt, wie die ambulanten Leistungen auf die einzelnen Arbeitsplätze aufgeteilt wurden und welche durchschnittliche ärztliche Besetzung am Tag dafür notwendig war:²³

²³ Röntgen, Computertomographie (CT), Magnetresonanztomographie (MRT) und Physiotherapie wurden nicht berücksichtigt, weil dies nicht im Versorgungsspektrum der Unfallchirurgen lag.

Tabelle 18: Besetzung der Arbeitsplätze¹				
	Erstuntersuchung	Nachbehandlung	Wundversorgung	Gipsraum
AKH Linz: 16 Plätze; 9 bis 10 Ärzte Tagesbesetzung	4 Plätze: 2 FA/ AFA, davon 1 Arzt aus OP-Dienst und 1 TA	7 Plätze: 3 bis 4 FA/AFA und 3 zusätzlich aus OP-Dienst	2 Plätze: 1 TA	3 Plätze: 2 FA/AFA
UKH Linz: 19 Plätze; 12 Ärzte Tagesbesetzung	6 Plätze: 2 FA, 1 AFA und 1 TA	7 Plätze: 4 FA/AFA	2 Plätze: 1 FA/AFA und 1 TA	4 Plätze: 1 FA/AFA und 1 TA
UKH Graz: 15 Plätze; 11 Ärzte Tagesbesetzung	3 Plätze: 2 FA und 1 FA von Dienstmannschaft	6 Plätze: 3 FA	4 Plätze: 2 FA/AFA und 1 TA	2 Plätze: 1 FA/AFA und 1 TA
UKH Kalwang: 7 Plätze; 4 Ärzte Tagesbesetzung	1 Platz: 1 FA/AFA	3 Plätze: 2 FA/AFA	1 Platz: FA von Gipszimmer	2 Plätze: 1 FA
LK St. Pölten: 8 Plätze; 7 bis 9 Ärzte Tagesbesetzung	4 Plätze: 2 FA, 1 AFA und 1 TA, davon 1 Arzt für Stationsvisite	3 Plätze: 2 FA, 1 AFA und 1 TA, davon 1 Arzt für Stationsvisite	in Erstuntersuchung	1 Platz: 1 AFA

¹ Anzahl der Behandlungskojen bzw. -tische; teilweise Überschneidungen der Dienstmannschaft mit anderen Arbeitsplätzen (z.B. OP-Tische)

Legende: FA: Facharzt; AFA: Arzt in Ausbildung zum Facharzt; TA: Turnusarzt (Arzt in Ausbildung zum Allgemeinmediziner)

Quellen: AKH Linz, AUVA, LK St Pölten, Auswertungen des RH

20.2 Die Auswertungen des RH zeigen, dass die Krankenanstalten ihre Ambulanzleistungen mit sehr unterschiedlichen räumlichen und personellen Ressourcen erbrachten. Am effizientesten waren dabei die Ambulanzen im UKH Graz, weil sie im Vergleich mit dem AKH Linz und dem UKH Linz trotz des niedrigsten Ärztespersonalstands und der geringsten Infrastruktur die meisten ambulanten Patienten verzeichneten.

Auslastung der Ambulanzen

21.1 Um eine Aussage über die Effizienz der Ambulanzen treffen zu können, verglich der RH die Arbeitszeiten, die sich aufgrund der Ärztebesetzungen in den Ambulanzen ergaben, mit den tatsächlichen Behandlungszeiten.

In der folgenden Tabelle sind die Ambulanzen, die mit Chirurgen besetzt sind (Ambulanzen für Erstbehandlung, Wundversorgung, Gips-

Medizinischer Leistungsvergleich

raum und Nachbehandlung), erfasst.²⁴ Für die Unfallkrankenhäuser lagen aufgezeichnete Daten vor, für das AKH Linz mussten die Daten hochgerechnet werden. Der Vergleich zwischen dem Unfallkrankenhaus und dem AKH Linz kann daher nur als Richtwert (Indexwert) angesehen werden:²⁵

Tabelle 19: Auslastung der Ambulanzen					
	AKH Linz	UKH Linz	UKH Graz	UKH Kalwang	LK St. Pölten
	Anzahl				
Leistungen	139.477	163.229	198.077	41.393	– ²
Leistung je Patient	2,2 ¹	2,5	2,4	2,3	– ²
	in Minuten				
durchschnittliche Behandlungszeit	5,4 ¹	4,5	5,5	6,1	– ²
Auslastung (indexiert auf Basis des UKH Graz)	87 ¹	56	100	44	– ²

¹ hochgerechnet

² keine Angaben

21.2 Die Auswertungen des RH ergaben, dass die Ambulanzen im UKH Graz im Jahresdurchschnitt zu rd. 90 % ausgelastet waren. Dementsprechend wurden sie mit dem Indexwert 100 versehen.

Bei Heranziehung der Leistungsziffern der Ambulanzen des UKH Graz ergab sich – rechnerisch gesehen ohne Berücksichtigung der Ambulanzorganisation – in den Ambulanzen des AKH Linz ein Personalüberhang von rund einem Arzt, in jenen des UKH Linz von rund zwei Ärzten und in jenen des UKH Kalwang von rund einem Arzt.

Der RH empfahl der AUVA, die Ambulanzorganisation im UKH Linz zu verbessern. Im UKH Kalwang sah der RH wegen der engen Verflechtung von Ambulanzdienst und der so genannten Dienstmannschaft keine nennenswerte personelle Optimierungsmöglichkeit. Im AKH Linz gab es aufgrund rechnerisch ermittelter bzw. geschätzter

²⁴ weitere Ambulanzen sind Röntgen (konventionell, CT und MRT) sowie Physiotherapie

²⁵ In den Indexwerten sind Reserven enthalten, weil die Datengrundlagen nur eine Gesamtauswertung der Behandlungszeiten von Montag bis Sonntag rund um die Uhr ermöglichen. Die Besetzungszeiten entsprechen jedoch den tatsächlichen Anwesenheiten der Ärzte von Montag bis Freitag, tagsüber. Eine exakte Abgrenzung von Nacht-Ambulanzdiensten und Wochenenddiensten war nicht möglich.

Auslastungen ebenfalls Hinweise auf einen allfälligen Personalüberhang im Ärztebereich, weshalb die bestehende Ambulanzorganisation auch zu überdenken wäre.

Anästhesie,
Intensivabteilungen

22.1 Die Intensivabteilungen im AKH Linz und LK St. Pölten wurden interdisziplinär, d.h. auch von anderen Abteilungen, belegt. Eine Zuordnung zur unfallchirurgischen Versorgung war über den anteiligen Bettenbelag möglich. Die Unfallkrankenhäuser verfügten über eigene Intensivseinheiten, bestehend aus einer ICU und IMCU. Einen Leistungsüberblick gibt nachstehende Tabelle:

Tabelle 20:		Intensiveinheiten				
	AKH Linz ¹	UKH Linz ²	UKH Graz	UKH Kalwang ³	LK St. Pölten ¹	
	Anzahl					
ICU-Betten	28	9	6	5	23	
IMCU-Betten	1,3	6	3	-	12	
Fälle ICU/IMCU	454	263/543	552/-	792/-	52/75	
Belagstage in der ICU/IMCU	3.237	1.974/1.150	2.626/-	797/-	454/291	
durchschnittliche Verweildauer ICU/IMCU nach Belagstagen	7,1	7,5/2,1	4,8/-	1,0/-	8,7(5,0)/3,9	

¹ zentrale postoperative Intensivseinheiten; keine Abgrenzung zur Unfallchirurgie möglich

² ohne „Verbrennungsbetten“ (Brandverletztenstation mit drei Betten)

³ ICU im UKH Kalwang wird auch als Aufwachraum genutzt

Quellen: Daten der Krankenanstalten, Berechnungen des RH

Im UKH Linz waren die ICU und IMCU räumlich getrennt angeordnet und mit jeweils eigenen Anästhesisten sowie Intensiv-Pflegepersonal besetzt. Für die IMCU wurden 12 Dienstposten im Pflegebereich benötigt. Die ICU-Belagstage im LK St. Pölten wiesen sehr viele Verweildauerausreißer nach oben auf, was zu Verzerrungen führte und den Mittelwert auf rd. 8,7 Tage anhub. Die Berechnung nach dem Median ergab rd. 5 Tage durchschnittlicher Verweildauer.

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Besetzung der unfallchirurgischen Einrichtungen mit Anästhesisten:

Medizinischer Leistungsvergleich

Tabelle 21: Durchschnittliche Besetzung der Intensivstationen mit Anästhesisten						
	OP-Saal	Ambulanz	ICU	IMCU	Schockraum/ Erstversorgung	Nachtdienst/ verlängerter Dienst
AKH Linz: interdisziplinär 7 FA	4 FA/AFA	–	2 FA/AFA	FA von ICU	–	1 FA/AFA
UKH Linz: 8 bis 9 FA	3 bis 4 FA	aus OP-Dienst	1 FA	1 FA	2 Plätze: 1 FA aus IMCU	3 FA
UKH Graz: 7,5 FA	4 FA	2 FA (nur 12,5 Stunden je Woche)	1 FA	FA von ICU	von OP-Dienst mitversorgt	2 FA
UKH Kalwang: 4 bis 5 FA	2 bis 3 FA	in Schock- raum und Erstunter- suchung	1 FA vom verlängerten Dienst	–	1 FA	1 FA auf freiwilliger Basis (und auf Abruf)
LK St. Pölten: interdisziplinär 6 bis 7 FA	2 bis 3 FA/AFA	–	1 FA pro Station	1 FA	1 FA auch ICU, IMCU, OP- Dienst	2 FA interdisziplinär

Legende: FA: Facharzt; AFA: Arzt in Ausbildung zum Facharzt

22.2 Nach Feststellung des RH wiesen die ICU und IMCU des UKH Linz sowie LK St. Pölten im Vergleich mit dem UKH Graz oder AKH Linz die höchste Verweildauer in der ICU auf. Im UKH Linz gab es überdies einen relativ hohen Patientenanteil in der IMCU. Der RH führte dies auf die großzügige Ausstattung der Intensivstation im UKH Linz zurück. Eine stichprobenweise Durchsicht der Intensivprotokolle zeigte, dass Patienten im UKH Linz länger als medizinisch notwendig in der Intensivstation verweilten.

Nach Ansicht des RH bestünde bei ähnlicher Verweildauer wie im UKH Graz eine Überkapazität in der Intensivstation im UKH Linz von rd. 700 Belagstagen (rund zwei Betten). Ebenso wäre die im Vergleich hohe Anzahl an IMCU-Patienten zu hinterfragen.

Der RH vertritt die Ansicht, dass die Intensivstation im UKH Linz kapazitätsmäßig auch die IMCU übernehmen könnte. Die ICU wäre bei gleichbleibender Patientenzahl dann zu rd. 70 % ausgelastet. Dies würde ein Optimierungspotenzial im Anästhesie- und Pflegebereich im Ausmaß von 0,8 Mill. EUR jährlich bewirken.

Der RH empfahl der AUVA, im UKH Linz die IMCU in die ICU organisatorisch zu integrieren.

22.3 *Bezüglich der Integration der IMCU in die ICU wies die AUVA in ihrer Stellungnahme wegen der damit verbundenen Bettenreduktion auf die Gefahr von Sperrtagen in der Intensivstation hin. Weiters seien für die Auslastung der Intensivstation mehrere 100 Belagstage pro Jahr für „Verbrennungspatienten“ nicht berücksichtigt worden. Das Personal der Intensivstation müsse auch die Leistungen des Brandverletzungszentrums mittragen. Zudem fiel die Betreuung des Schockraums und die Vorbereitung von Akutverletzten in den Aufgabenbereich des Intensivpersonals.*

22.4 Der RH entgegnete, er habe bei seinen Berechnungen zur Auslastung der Intensivstationen weder die Fälle noch die Belagstage der Brandverletztenstation mit drei Betten hinzugezählt (siehe dazu Fußnote 2 zu Tabelle 20). Bei nahezu gleich vielen Operationen (Tabelle 11) und einem ähnlichen OP-Spektrum (Tabelle 15) benötigte das UKH Graz weniger Intensivbetten als das UKH Linz.

Die Betreuung des Schockraums und die Vorbereitung von Akutverletzten waren auch in den anderen Krankenanstalten interdisziplinär zwischen Anästhesie und OP-Team organisiert (Tabelle 21).

Stations- und
Nachtdienste

23.1 Die Stations- und Nachtdienste waren in den unfallchirurgischen Einrichtungen folgendermaßen besetzt:

Tabelle 22: Durchschnittliche Besetzung der Stations- und Nachtdienste		
	Bettenstationen ohne ICU	Nachtdienst
AKH Linz: 90 Betten	3 Stationen: 3 Stationsärzte, 2 TA	1 FA, 2 AFA, 1 TA
UKH Linz: 155 Betten	5 Stationen: 2 FA, 1 AFA	2 FA, 1 AFA, 1 TA
UKH Graz: 145 Betten	5 Stationen: 5 FA	3 FA, 1 TA
UKH Kalwang: 70 Betten	2 Stationen: 1 FA	1 FA, 2 Ärzte in Rufbereitschaft
LK St. Pölten: 94 Betten	3 Stationen: 3 FA/AFA	4 FA/AFA, 1 TA

Legende: FA: Facharzt; AFA: Arzt in Ausbildung zum Facharzt; TA: Turnusarzt (Arzt in Ausbildung zum Allgemeinmediziner)

Die Ärzte waren den Stationen während der Regelarbeitszeit nicht ausschließlich zugeordnet, sondern versahen bei Bedarf auch Dienst in anderen Bereichen (Ambulanzen, OP).

- 23.2** Eine eindeutige Zuordnung der Ärzte zu den Stationsdiensten war nicht möglich, weil einige Ärzte aus der Dienstmannschaft im Tagesverlauf auch Dienste in anderen Bereichen (z.B. Ambulanzen) versahen. Auffallend war jedoch die planmäßig hohe Zuordnung von Fachärzten zu den Stationen im UKH Graz.

Dienstpläne

Regelung der
Arbeitszeit

- 24.1** Das Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz (KA-AZG)²⁶ kam dann zur Anwendung, wenn nicht durch Kollektivvertrag oder Betriebsvereinbarung andere Regelungen getroffen wurden. In seiner einfachsten Form, das heißt, wenn die Arbeitszeit weder verlängert worden war noch außergewöhnliche Fälle vorlagen, wenn bspw. die Betreuung von Patienten nicht unterbrochen werden konnte oder unbedingt erforderlich war, limitierte es die Arbeitszeit wie folgt:

Tabelle 23: Maximale Arbeitszeit gemäß KA-AZG		
Tagesmaximum	Wochenmaximum im Schnitt von 17 Wochen ¹	Wochenmaximum in der einzelnen Woche
13 Stunden	48 Stunden	60 Stunden

¹ Bei den 17 Wochen handelte es sich um den so genannten Durchrechnungszeitraum.

Unter bestimmten Bedingungen, wie bspw. keine durchgehende Inanspruchnahme der Arbeitnehmer oder bei Vorliegen wichtiger organisatorischer Gründe, konnten im Einvernehmen mit der Personalvertretung bzw. durch die Betriebsvereinbarung auch längere Arbeitszeiten vorgesehen werden:

Tabelle 24: Maximale Arbeitszeit aufgrund der Betriebsvereinbarungen		
Tagesmaximum	Wochenmaximum im Schnitt von 17 Wochen ¹	Wochenmaximum in der einzelnen Woche
32 oder 49 Stunden, falls der verlängerte Dienst am Samstag oder am Tag vor einem Feiertag begann	60 Stunden	72 Stunden

¹ Der Durchrechnungszeitraum konnte auf bis zu 26 Wochen ausgedehnt werden.

²⁶ BGBl. I Nr. 8/1997 i.d.g.F.

Die EU-Arbeitszeitrichtlinie normierte eine durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden, wobei der Europäische Gerichtshof bereits mehrfach entschied, dass die Arbeitsbereitschaft als Arbeitszeit in diesem Sinn gelte und daher auf die 48-Stunden-Grenze anzurechnen sei. Verlängerte Dienste ermöglichen eine flexiblere und personalressourcenschonendere Dienstplangestaltung.

24.2 Nach Ansicht des RH würde die Umstellung der Wochenend- bzw. Nachtdienste von einem verlängerten (bspw. 49 Stunden wie im AKH Linz) auf einen 13-Stunden-Dienst (wie in den Unfallkrankenhäusern) zumindest einen zusätzlichen Dienstposten erfordern.

Arbeitszeit im
AKH Linz und
LK St. Pölten

25.1 Im AKH Linz konkretisierte eine Betriebsvereinbarung die einschlägigen arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen. Danach waren verlängerte Dienste zulässig, wenn die zu erwartende tatsächliche Inanspruchnahme innerhalb des Durchrechnungszeitraums im Schnitt 48 Stunden pro Woche nicht überschritt. Als Durchrechnungszeitraum galten 26 Kalenderwochen. Erlaubt waren verlängerte Dienste mit einer Arbeitszeit von höchstens 29 Stunden bzw. mit Beginn an einem Samstag-Vormittag oder einem Tag vor einem Feiertag und einer maximalen Arbeitszeit von 49 Stunden. Ab 1. Jänner 2009 durfte die Wochenarbeitszeit innerhalb des Durchrechnungszeitraums im Schnitt 56 Stunden und in den einzelnen Wochen des Durchrechnungszeitraums 64 Stunden nicht überschreiten.

Das LK St. Pölten hatte ähnliche Arbeitszeitregelungen. Daraus ergaben sich für das AKH Linz und das LK St. Pölten folgende Höchstarbeitszeiten:

Tabelle 25: Arbeitszeiten im AKH Linz und LK St. Pölten			
	verlängerter Dienst: maximal	verlängerter Dienst vor Sonn- oder Feiertagen: maximal	maximal im Durchrechnungszeitraum: Schnitt pro Woche/ einzelne Woche
AKH Linz	29 ¹ Stunden	49 Stunden	in 26 Wochen: 56/64 ² Stunden
LK St. Pölten	25 Stunden; in Ausnahmefällen 32 Stunden	49 Stunden	in 17 Wochen: 48/54/60/66 Stunden

¹ Mitarbeiter über 55 Jahre: 27 Stunden

² Mitarbeiter über 55 Jahre: 48/60 Stunden

Dienstpläne

25.2 Nach Ansicht des RH schlossen die Betriebsvereinbarungen des AKH Linz die Möglichkeit einer Kollision mit der 48-Stunden-Grenze der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht aus. Wie aus Tabelle 8 hervorging, wurde diese Richtlinie – unter Berücksichtigung der Fehlzeiten – vom AKH Linz bei 53,5 Stunden im Jahresdurchschnitt um 5,5 Stunden überschritten. Das LK St. Pölten wies einen Jahresdurchschnitt von 48,2 Stunden auf.

Der RH empfahl dem AKH Linz, die Höchstarbeitszeiten auf eine mögliche Überschreitung zu überprüfen und gegebenenfalls zu vermeiden.

25.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Linz sei die höhere Wochenarbeitszeit durch eine Betriebsvereinbarung geregelt und entspreche dem Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz.*

Arbeitszeit in den drei Unfallkrankenhäusern

26.1 Die einschlägigen arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen betrafen auch die bei der AUVA angestellten Ärzte in den Unfallkrankenhäusern Linz, Graz und Kalwang. Für diese galten außerdem die Dienstordnung B sowie auf der Ebene des einzelnen Unfallkrankenhauses die jeweilige Betriebsvereinbarung.

Aus den erwähnten Bestimmungen resultierten für die drei Unfallkrankenhäuser folgende Höchstarbeitszeiten:

Tabelle 26: Arbeitszeiten in den Unfallkrankenhäusern		
	maximal/Tag	maximal im Durchrechnungszeitraum: Schnitt pro Woche/einzelne Woche
UKH Linz, Graz und Kalwang	13 Stunden	in 4 Wochen: 46/60 Stunden

Im UKH Kalwang sah die Betriebsvereinbarung für Unfallchirurgen eine Rufbereitschaft vor. Diese war innerhalb eines Dienstes, der von 7:30 Uhr bis nächsten Tag 7:30 Uhr bzw. 8:00 Uhr dauerte, in der Zeit zwischen 22:00 Uhr und 6:00 Uhr vorgesehen. Diese Regelung galt für Montag bis Sonntag. Damit konnte eine kostengünstige und bedarfsgerechte Einsatzbereitschaft von drei Fachärzten während der Nachtstunden aufrechterhalten werden. Unter Berücksichtigung der Fehlzeiten lag die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit im UKH Linz bei 42,6 Stunden, im UKH Graz bei 38,7 Stunden und im UKH Kalwang bei 44 Stunden.

26.2 Im Zusammenhang mit der Dauer des Durchrechnungszeitraums merkte der RH an, dass der Spielraum bei der Dienstplangestaltung umso größer war, je länger der Durchrechnungszeitraum dauerte. Nach Ansicht des RH ergaben die arbeitsrechtlichen Bestimmungen in den Unfallkrankenhäusern der AUVA eine im Wochendurchschnitt um bis zu neun Stunden geringere Stundenanzahl als es die EU-Arbeitszeitrichtlinie erlauben würde.

Der RH empfahl der AUVA, das durchschnittliche monatliche Arbeitszeithöchstmaß, so wie es die EU-Arbeitszeitrichtlinie erlaubt, auf 48 Stunden anzuheben und den Dienstplan darauf abzustimmen.

26.3 *Die AUVA erachtete die Empfehlung des RH, das wöchentliche Arbeitshöchstmaß auf 48 Stunden anzuheben, wegen steigender Personalkosten als problematisch.*

26.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass die Ärzte der AUVA im Durchschnitt weniger Arbeitsstunden als im AKH Linz und im LK St. Pölten erbrachten und zudem insgesamt mehr Personal eingesetzt wurde. Erschwerend kam hinzu, dass die Überstundenabgeltung bei den Unfallkrankenhäusern der AUVA nach Einzelstundenabgeltung erfolgte, während im AKH Linz die Überstunden nach einem Pauschalsystem abgegolten wurden.

Geplantes elektronisches Dienstplansystem der AUVA

27.1 Die Anwesenheit und Dienstzuteilung der Ärzte im UKH Linz und UKH Graz wurde in Listen dokumentiert, welche der dienstplanende Arzt wochen- bzw. monatsweise erstellte. Die Monatsabrechnung erfolgte aufgrund der Anwesenheitsmeldungen der Ärzte an das ärztliche Sekretariat. Dort wurden die Stunden händisch in ein IT-gestütztes Abrechnungssystem zur Weiterverrechnung eingegeben. Im UKH Kalwang war ein IT-gestützter Dienstplan im Einsatz (Graphdi – graphischer Dienstplan), wobei die Daten aus diesem Dienstplan ebenfalls noch händisch vom ärztlichen Sekretariat zur Weiterverrechnung übertragen werden mussten.

Die AUVA beabsichtigte, in allen Unfallkrankenhäusern ein elektronisches Dienstplansystem mit einer elektronischen Anwesenheitserfassung einzuführen, weshalb sie im Jahr 2008 eine diesbezügliche Rahmenbetriebsvereinbarung abschloss. Diese war die Basis für die Einzelbetriebsvereinbarungen in den Unfallkrankenhäusern. Während die Einzelbetriebsvereinbarung für das UKH Kalwang im Jahr 2009 getroffen worden war, wurde jene im UKH Linz Mitte 2010 beschlossen; im UKH Graz war der Abschluss einer solchen Vereinbarung noch ausständig.

Dienstpläne

27.2 Nach Ansicht des RH bot ein elektronisches Dienstplansystem wesentliche Vorteile. Neben einer unkomplizierten Datenübertragung vereinfachte eine elektronische Anwesenheitserfassung die komplexe Datenverarbeitung für die weitere Lohnverrechnung.

Daher befürwortete der RH grundsätzlich die Einführung eines elektronischen Dienstplanprogramms sowie die IT-gestützte Erfassung der Anwesenheitszeiten. Er empfahl der AUVA, die Einzelbetriebsvereinbarung für das UKH Graz rasch zu treffen.

27.3 *Laut Stellungnahme der AUVA lägen die Einzelbetriebsvereinbarungen für das UKH Graz bereits vor und sollten vom Vorstand beschlossen werden.*

Analyse der Ärzte-Dienstpläne

28.1 Der RH führte die Analyse der Ärzte-Dienstpläne in Zusammenarbeit mit den dienstplanenden und leitenden Ärzten der jeweiligen unfallchirurgischen Einrichtungen in drei Schritten durch:

(1) Zunächst wurden in einem Funktionsplan gemeinsam mit den Ärzten, die den Dienstplan erstellten, sowie den Abteilungsvorständen²⁷ der jeweiligen unfallchirurgischen Einrichtungen die Arbeitsplätze (Nachtdienste, Wochenenddienste, Stationen, OP-Bereich, Erstaufnahme, Wundversorgung etc.) festgelegt. Anschließend legten die Ärzte die notwendige Anwesenheitszeit und die Anzahl der Ärzte fest, woraus sich für jeden Arbeitsplatz eine Jahresstundenanzahl ergab, wie folgendes Beispiel zeigt:

Tabelle 27: Besetzung der Funktionsplätze mit Ärzten					
Funktionsbereich	Anwesenheit	Stunden	Anzahl der Ärzte	Wochentage	Jahresstunden
OP-Saal 1	7:30–14:00 Uhr	6,5	2	251	3.263
OP-Saal 2	7:30–17:00 Uhr	9,5	2	251	4.769
OP-Saal 3	7:30–17:00 Uhr	9,5	2	251	4.769
OP-Saal 4	17:00–20:30 Uhr	3,5	2 von OP-Saal 3	251	1.757

Quellen: Unfallkrankenhäuser, Ausarbeitungen des RH

²⁷ Im UKH Linz geschah dies nur mit dem Dienstplan erstellenden Arzt.

(2) In einem Modelldienstplan wurden zunächst alle Fachärzte, dann alle Ärzte in Ausbildung zum Facharzt und anschließend die Ärzte in Ausbildung zum Allgemeinmediziner auf eine tageweise notwendige Besetzung zugeordnet. Weiters wurde beachtet, dass die wöchentlichen (60 Stunden) sowie die monatlichen maximalen Arbeitszeiten nicht überschritten wurden.

Bis auf wenige Ausnahmen konnte die maximale wöchentliche Arbeitszeit gemäß EU-Vorgabe von 48 Stunden eingehalten werden. Die meisten Fachärzte unterschritten am Monatsende das planmäßige Monats Soll mit durchschnittlich rd. 15 Stunden im UKH Graz und bis rd. 24 Stunden im UKH Linz. Nur wenige Ärzte überschritten ihr Monats Soll um eine Stunde bis höchstens 17 Stunden.

(3) Dieser Modelldienstplan, welcher unter realitätsbezogenen Annahmen erstellt wurde, ergab für das Monatsende einen Soll-Ist-Vergleich der Arbeitsstunden. Die sich daraus ergebende Differenz wurde um die tatsächlichen Fehlzeiten bereinigt, woraus sich eine Über- bzw. Unterbesetzung ergab. Die folgende Tabelle zeigt das Ergebnis für die drei Unfallkrankenhäuser:

Tabelle 28: Ergebnisse aus den Modelldienstplänen			
	UKH Linz	UKH Kalwang	UKH Graz
Überzeit aus der Differenz Soll-Ist-Zeit	1.753 Stunden (29 %)	793 Stunden (29 %)	1.643 Stunden (24 %)
Fehlzeiten	17,8 %	18,3 %	11,6 %
Über-/Unterbesetzung	+ 2,0 Dienstposten	+ 1,4 Dienstposten	+ 3,5 Dienstposten

Quelle: Ausarbeitung des RH

28.2 Nach Ansicht des RH bestand, basierend auf den tatsächlichen Funktionsplänen, bei einer Optimierung der Dienstpläne in den drei Unfallkrankenhäusern die Möglichkeit, bei gleichbleibender Versorgungsqualität eine Optimierung von jährlich rd. 1 Mill. EUR (rund sieben Dienstposten) zu erzielen.

Weiters zeigten die Auswertungen, dass ein Bedarf an gleitenden Arbeitszeiten bestand, um die Vielzahl monatlicher Arbeitszeitunterschreitungen mit möglichen -überschreitungen im nächsten Monat ausgleichen zu können.

Der RH empfahl der AUVA, in den Betriebsvereinbarungen einen Ausgleich von Über- oder Fehlzeiten, etwa bis zu einem Ausmaß von 20 Stunden pro Monat, zu ermöglichen.

28.3 *Die AUVA stimmte der Empfehlung des RH zu und gab an, diese Vorgabe bereits im UKH Kalwang erfüllt und in den Betriebsvereinbarungen für die UKH Graz und Linz bereits berücksichtigt zu haben.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

(1) Den nachgeordneten Ärzten sollte nach Dienstschluss ein Belegrecht für die Aufnahme und Behandlung von Sonderklassepatienten eingeräumt werden. (TZ 10)

(2) Die nebenberufliche Tätigkeit der Ärzte der Unfallkrankenhäuser in anderen Krankenanstalten sollte untersagt werden. (TZ 10, 11)

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt

(3) Im Interesse einer Verbesserung der Effizienz der Unfallkrankenhäuser wäre unter Bedachtnahme auf die Sicherstellung der Versorgungsqualität eine Kostenreduktion durch Abbau von Überkapazitäten (im Betten- und Stationsbereich) anzustreben. (TZ 6)

(4) Für eine transparente und nachvollziehbare Vergabe von Konsiliarleistungen wären objektive Kriterien für die Auswahl von Konsiliarärzten festzulegen und der Auswahlprozess schriftlich zu dokumentieren. (TZ 8)

(5) Der Ausbau teleradiologischer Befundungen wäre zu forcieren. (TZ 8)

(6) Es wären – wie in den anderen öffentlich-gemeinnützigen Krankenanstalten üblich – eine bestimmte Anzahl an Krankenhausbetten für die Belegung mit Sonderklassepatienten festzulegen und selbst mit dem Verband der Versicherungsunternehmen Verträge abzuschließen. Das Inkasso sowie die Aufteilung der Arztgebühren auf die nachgeordneten Ärzte sollten nach objektiv nachvollziehbaren Kriterien vorgenommen und in einer Grundsatzregelung festgelegt werden. (TZ 10)

(7) Die OP-Organisation in den Unfallkrankenhäusern sollte optimiert werden. (TZ 14)

(8) Das tagesklinische Potenzial wäre in den Unfallkrankenhäusern verstärkt zu nützen und die tagesklinischen Leistungen wären auszubauen. (TZ 17)

(9) Im UKH Linz wäre die Ambulanzorganisation zu verbessern und die IMCU in die ICU zu integrieren. (TZ 21, 22)

(10) Das durchschnittliche monatliche Arbeitszeithöchstmaß wäre, so wie es die EU-Arbeitszeitrichtlinie erlaubt, auf 48 Stunden anzuheben. Weiters wäre der Dienstplan darauf abzustimmen. (TZ 26)

(11) Im Zusammenhang mit dem geplanten elektronischen Dienstplansystem der AUVA wäre die Einzelbetriebsvereinbarung für das UKH Graz rasch zu treffen. (TZ 27)

(12) Die bestehenden Betriebsvereinbarungen sollten einen Ausgleich von Über- oder Fehlzeiten, etwa bis zu einem Ausmaß von 20 Stunden monatlich, ermöglichen. (TZ 28)

Allgemeines Kranken-
haus der Stadt Linz

(13) Auf die Einhaltung der Arbeitszeithöchstgrenzen wäre zu achten. (TZ 25)



Bericht des Rechnungshofes

Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	206
Abbildungsverzeichnis _____	207
Abkürzungsverzeichnis _____	208
Glossar _____	209

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Inneres
Justiz**

**BMI
BMJ**

Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen

Kurzfassung _____	211
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	222
Prüfungsmethode _____	223
Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei __	224
Verfahrenseinstellungen _____	233
Fortführungsanträge _____	238
Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren _____	243
Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften _____	250
Aus- und Fortbildung _____	261
Interne Organisation _____	264
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	270

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Berichtsarten _____	224
Tabelle 2: Häufigkeit der Berichtsarten _____	225
Tabelle 3: Häufigkeit staatsanwaltschaftlicher Anordnungen _____	227
Tabelle 4: Häufigkeit allgemeiner bzw. konkreter Anordnungen _____	228
Tabelle 5: Häufigkeit von Verfahrenseinstellungen ohne weitere Anordnungen _____	230
Tabelle 6: Häufigkeit zusätzlicher Informationen in der Verständigung _____	237
Tabelle 7: Häufigkeit von Einvernahmen durch Staatsanwälte _____	243
Tabelle 8: Häufigkeit von Einvernahmen durch Staatsanwälte in allen Fällen 2009 _____	244
Tabelle 9: Häufigkeit revisionspflichtiger Einstellungsentscheidungen	251
Tabelle 10: Berichtspflichtige Verfahren _____	255
Tabelle 11: Ermittlungsverfahren 2009 _____	258
Tabelle 12: Berichtspflichtige Sachbearbeiter und Verfahren _____	260
Tabelle 13: Geschäftsverteilungen _____	266
Tabelle 14: Dienstorte der Bezirksanwälte _____	269

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Art der Erledigung von Ermittlungsverfahren (in %) __ 234

Abbildung 2: Häufigkeit von Fortführungsanträgen in
Relation zur Anzahl eingestellter Ermittlungsverfahren 240

Abbildung 3: Häufigkeit stattgegebener Fortführungsanträge
in Relation zur Anzahl gestellter Fortführungsanträge_ 241

Abbildung 4: Häufigkeit von fehlerhaften und nicht
nachvollziehbaren Verständigungen_____ 249

Abbildung 5: Durchschnittliche Dauer der
Ermittlungsverfahren 2009 _____ 257

Abbildung 6: Durchschnittliche Anzahl der
Ermittlungsverfahren 2009 pro Monat_____ 264

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DNA	Desoxyribonukleinsäure
etc.	et cetera
EDV	elektronische Datenverarbeitung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
inkl.	inklusive
km	Kilometer
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StAG	Staatsanwaltschaftsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VJ	Verfahrensautomation Justiz
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Zunächst werden im Bericht verwendete Begriffe erläutert:

Bezirksanwalt

Staatsanwälten obliegt auch die Leitung eines Ermittlungsverfahrens in Strafsachen, für die das Bezirksgericht im Hauptverfahren zuständig wäre und die Vertretung der Anklage vor den Bezirksgerichten dieses Sprengels. Tatsächlich nehmen diese Aufgaben Bezirksanwälte wahr, die unter Aufsicht und Leitung eines Staatsanwalts stehen.

Ermittlung

Unter Ermittlung ist jede Tätigkeit der Kriminalpolizei, der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts zu verstehen, die der Gewinnung, Sicherstellung, Auswertung oder Verarbeitung einer Information zur Aufklärung des Verdachts einer Straftat dient.

Ermittlungsverfahren

Im Ermittlungsverfahren sollen Sachverhalt und Tatverdacht soweit geklärt werden, dass die Staatsanwaltschaft über Anklage, Rücktritt von der Verfolgung (Diversion) oder Einstellung des Verfahrens entscheiden kann.

Kriminalpolizei

Die Strafprozessordnung definiert Kriminalpolizei als die Wahrnehmung von Aufgaben im Dienst der Strafrechtspflege, insbesondere die Aufklärung und Verfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen. Die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben berufenen Behörden und Organe werden vom funktionellen Begriff der Kriminalpolizei umfasst.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für

Inneres

Justiz

Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen

Die Überprüfung von Ermittlungsverfahren bei den Staatsanwaltschaften Innsbruck, Krems, Salzburg und Wels ergab, dass von 2008 bis Mitte 2010 zwischen rd. 42 % und rd. 58 % der Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter eingestellt wurden. Staatsanwälte konnten bereits nach einem Jahr Einstellungen verfügen, ohne dass diese Entscheidungen einer weiteren Kontrolle unterlagen.

Aus einer vom RH ausgewählten Stichprobe ging hervor, dass Staatsanwälte in 32 % der Fälle vor Einstellung weitere Ermittlungen durch die Kriminalpolizei anordneten. Bei mehr als einem Drittel dieser Anordnungen waren die Ermittlungsaufträge allerdings nicht konkretisiert. Staatsanwälte führten nur in 3 % der überprüften Fälle selbst Einvernahmen durch.

Die Information der Verfahrensbeteiligten über die Einstellung des Ermittlungsverfahrens war nicht ausreichend transparent, weil Staatsanwälte die Entscheidungsgründe in der Verständigung überwiegend nicht darlegten und ihre interne Begründung von der Akteneinsicht ausgenommen war.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel und
Prüfungsmethodik

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Tätigkeit der Staatsanwaltschaften im Ermittlungsverfahren nach der StPO sowie der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Kriminalpolizei in diesem Aufgabenbereich. (TZ 1)

Der RH überprüfte dies am Beispiel von vier Staatsanwaltschaften (Innsbruck, Krems, Salzburg, Wels). Er führte einen wesentlichen Teil seiner Prüfungshandlungen anhand konkreter Verfahren gegen bekannte Täter durch, die 2009 mit einer Einstellung beendet wurden. Insgesamt überprüfte der RH rd. 800 – mittels Stichprobe ausgewählte – Ermittlungsverfahren umfassend. (TZ 1, 2)

Kurzfassung

Das BMJ brachte mit Hinweis auf die Verankerung der Staatsanwälte als Organe der Gerichtsbarkeit in Art. 90a B-VG mehrfach zum Ausdruck, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit staatsanwaltlichen Entscheidungen durch den RH ausgeschlossen sei. Der RH wies diese Rechtsansicht zurück und führte seine Gebarungsüberprüfung wie geplant durch. (TZ 1)

Zusammenarbeit
zwischen Staats-
anwaltschaft und
Kriminalpolizei

Allgemeines

Die mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretene StPO sieht vor, dass die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren leitet und über dessen Fortgang und Beendigung entscheidet. Sie hat die Möglichkeit, durch konkrete Anordnungen die Ermittlungstätigkeit in jene Richtung zu lenken, die sie für den Verfahrensfortgang und ihre Entscheidung über die Beendigung des Ermittlungsverfahrens benötigt. Die Kriminalpolizei ermittelt von Amts wegen, aufgrund einer Anzeige oder auf Anordnung der Staatsanwaltschaft. Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei haben das Ermittlungsverfahren im Sinne eines Kooperationsmodells soweit wie möglich einvernehmlich zu führen. (TZ 3)

Das Ermittlungsverfahren ist im Zusammenwirken von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei zügig und ohne unnötige Verzögerung durchzuführen (Beschleunigungsgebot). (TZ 3)

Berichte der Kriminalpolizei

Die Kriminalpolizei ist verpflichtet, ihre Ermittlungen aktenmäßig zu dokumentieren und der Staatsanwaltschaft zu berichten. Die Berichte der Kriminalpolizei wiesen in der Darstellung des Sachverhalts Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und der Verständlichkeit auf. (TZ 4, 5)

Anordnungen der Staatsanwaltschaft

Staatsanwälte ordneten in rd. 32 % der Fälle vor Einstellung weitere Ermittlungen durch die Kriminalpolizei an. Diese Anordnungen waren in rd. 24 % (Salzburg), rd. 33 % (Krems), rd. 43 % (Innsbruck) und rd. 44 % (Wels) allgemein gehalten und gaben keine bestimmte Zielrichtung in den Ermittlungen vor. Anordnungen an die Kriminalpolizei zur Klärung des Tatbestands der grob fahrlässigen Beeinträchtigung von Gläubigerinteressen erfolgten unter-

schiedlich. So wurde bspw. in diesen Fällen die Kriminalpolizei entweder gar nicht oder nur allgemein zur Feststellung des Sachverhaltes befasst. (TZ 7)

Staatsanwälte verfügten in rd. 52 % (Innsbruck), rd. 65 % (Krems und Salzburg) und rd. 83 % (Wels), Bezirksanwälte in rd. 92 % (Wels), rd. 93 % (Krems), rd. 96 % (Innsbruck) und 98 % (Salzburg) der Stichprobenfälle gleich nach kriminalpolizeilicher Berichtslegung ohne weitere Anordnung an die Kriminalpolizei die Einstellung des Verfahrens. (TZ 8)

Kommunikation und Informationsaustausch zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

Die Kommunikation zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei im Ermittlungsverfahren erfolgte im Wesentlichen durch die Übermittlung von Berichten durch die Kriminalpolizei und schriftlichen Ermittlungsaufträgen durch die Staatsanwaltschaft. In durchschnittlich rd. 15 % der überprüften Fälle war ein darüber hinausgehender Informationsaustausch in den Ermittlungsakten dokumentiert. (TZ 9)

Zwischen der Staatsanwaltschaft Wels und dem Landeskriminalamt Oberösterreich kam es in einigen Fällen über die Vorgangsweise in Ermittlungsverfahren zu massiven Differenzen. (TZ 9)

Maßnahmen zur gegenseitigen Qualitätssicherung

Das BMJ und das BMI richteten Gesprächsplattformen auf zentraler und regionaler Ebene zu Fragestellungen und Themen der Strafprozessordnung ein. Darüber hinaus gab es zwischen den Staatsanwaltschaften, der Polizei und den Sicherheitsbehörden spezifische Kooperationsformen. Das Einfordern und Geben von Rückmeldungen auf Sachbearbeiterebene hing sehr stark von persönlichem Engagement und Eigeninitiative ab. (TZ 10)

Kurzfassung

Verfahrens- einstellungen

Ausmaß der Verfahrenseinstellungen

Die Staatsanwaltschaft Krems wies mit 58,4 % die höchste Einstellungsquote bei den Ermittlungsverfahren mit bekannten Tätern auf. Die Einstellungsquoten der anderen Staatsanwaltschaften lagen mit 42,1 % (Salzburg), 44,3 % (Innsbruck) und 45,6 % (Wels) unter dem Bundesschnitt von 49,8 %. (TZ 12)

Die Verfahrenseinstellungen durch die Staatsanwaltschaften betrafen im Wesentlichen Delikte, die nach geklärtem Sachverhalt keinen strafrechtlich relevanten Tatbestand aufwiesen (z.B. Krida-Verdachtsfälle, Verkehrsunfälle oder sonstige Fahrlässigkeitsdelikte) und Fälle, in denen der Tatverdacht für eine Anklage nicht ausreichte. Im Zuständigkeitsbereich der Bezirksanwälte betrafen sie darüber hinaus vielfach auch Ermittlungsverfahren, die nach geklärtem Sachverhalt aus gesetzlichen Gründen (teilweise verbunden mit Auflagen für die Beschuldigten) einzustellen waren (Straftaten durch Unmündige und Jugendliche, Suchtmittelmissbrauch) und geringfügige Delikte. (TZ 12)

Begründung der Einstellungen

In rd. 2 % (Salzburg), rd. 3 % (Krems), rd. 4 % (Innsbruck) und in rd. 8 % (Wels) der Stichprobenfälle wurden Begründungen zu Verfahrenseinstellungen nicht schlüssig und widerspruchsfrei ausgeführt und nicht ausreichend dokumentiert. (TZ 13)

Während Begründungen von Staatsanwälten zum Teil sehr umfassend waren, waren jene der Bezirksanwälte unzureichend; sie gaben überwiegend nur die entsprechenden Gesetzesstellen und Elemente des Sachverhaltes wieder. (TZ 13)

Einstellungsbegründungen waren in einem internen Geschäftsbefehl der Staatsanwaltschaft (Tagebuch) vermerkt und unterlagen nicht der Akteneinsicht. Die Begründungen wurden in der Mehrzahl der Fälle handschriftlich vorgenommen und waren teilweise schwer lesbar. (TZ 14)

Verständigung der Verfahrensbeteiligten

Insgesamt gesehen waren Verständigungen nicht ausreichend aussagekräftig, weil die Entscheidungsgründe für die Einstellung nicht transparent gemacht wurden. (TZ 15)

Aus der vom RH ausgewerteten Stichprobe zeigte sich, dass entweder nur der Gesetzestext der §§ 190 bis 192 StPO oder auch Zusätze – wie z.B. Verjährung der Tat, Straftat nicht erweislich – und individuelle Begründungen in der Verständigung angeführt wurden. Staatsanwälte verfügten in 18 % (Krems), 35 % (Wels), rd. 36 % (Innsbruck) und rd. 47 % (Salzburg), Bezirksanwälte in rd. 3 % (Wels), 13 % (Salzburg), rd. 17 % (Krems) und rd. 19 % (Innsbruck) der Fälle zusätzliche Informationen in der Verständigung. (TZ 15)

Fortführungsanträge

Opfer von Straftaten waren berechtigt, einen Antrag auf Fortführung des Verfahrens bei der Staatsanwaltschaft zu stellen. Obwohl Staats- und Bezirksanwälte die Einstellungsgründe in den Verständigungen der Opfer vielfach nicht ausreichend darlegten, hatten die Opfer von Straftaten Anträge auf Fortführung eingestellter Ermittlungsverfahren inhaltlich zu begründen. Bei „opferlosen“ Delikten (z.B. Umweltdelikte) bestand keine Möglichkeit zur Stellung eines Fortführungsantrages. (TZ 16)

Im Jahr 2009 wurde bundesweit in rd. 2,7 % der eingestellten Ermittlungsverfahren ein Fortführungsantrag gestellt. Der Anteil bei den überprüften Staatsanwaltschaften betrug 1,8 % (Salzburg), 1,9 % (Wels), 2,9 % (Innsbruck) und 3,7 % (Krems). (TZ 17)

Bundesweit wurde 2009 rd. 20 % der Fortführungsanträge stattgegeben und es erfolgten weitere Ermittlungen der Staatsanwaltschaft. Der Anteil bei den überprüften Staatsanwaltschaften betrug 10,8 % (Krems), 22,0 % (Innsbruck), 27,0 % (Salzburg) und 33,3 % (Wels). (TZ 17)

Zur Beurteilung der Wirksamkeit von Fortführungsanträgen waren keine ausreichenden Informationen vorhanden. Mangels geeigneter Datenerfassung war nicht quantifizierbar, in welchem Ausmaß Fortführungsanträge zu einer Änderung von Einstellungsentscheidungen der Staatsanwaltschaften führten. (TZ 18)

Kurzfassung

Staatsanwaltschaft
im Ermittlungsver-
fahren

Einvernahmen durch Staatsanwälte

Staatsanwälte der vier überprüften Staatsanwaltschaften vernahmen nur im geringen Ausmaß Beschuldigte bzw. Zeugen selbst ein. Der Anteil der Einvernahmen lag in der Stichprobe bei Null (Wels), 3 % (Salzburg), rd. 4 % (Krems) und rd. 6 % (Innsbruck). Bezirksanwälte führten keine eigenen Einvernahmen durch. (TZ 19)

Aktenführung und Dokumentation

Staatsanwälte führten den Geschäftsbehelf Tagebuch für einen raschen Überblick über die einzelnen staatsanwaltschaftlichen Verfügungen. Im Anordnungs- und Bewilligungsbogen des Ermittlungsakts waren alle Anordnungen gegenüber der Kriminalpolizei sowie Anträge und Bewilligungen im Verkehr zwischen der Staatsanwaltschaft und dem Gericht zu dokumentieren. (TZ 20, 21)

Durch die Führung von Tagebuch und Anordnungs- und Bewilligungsbogen wurden Eintragungen (Anordnungen und Verfügungen) vielfach doppelt vorgenommen. (TZ 22)

Die Inhalte der Ermittlungsakten waren nur teilweise elektronisch gespeichert. Die Vielzahl händisch zu erfassender Verfahrensschritte stellte mangels ausreichender, benutzerorientierter Hilfestellung und Kontrollen eine Fehlerquelle bei der Erfassung der Verfahrensschritte im elektronischen Register dar. Logische Verknüpfungen zwischen zusammenhängenden Verfahrensschritten fehlten. (TZ 23)

Einhaltung von Verständigungspflichten

Im Fall der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens hatten Staats- und Bezirksanwälte in mehreren Rechtsmaterien normierte Verständigungspflichten zu beachten. (TZ 24)

Rund 8 % (Krems und Wels), rd. 11 % (Salzburg) und rd. 13 % (Innsbruck) der Verständigungen durch Staatsanwälte waren entweder fehlerhaft oder nicht nachvollziehbar. Bei den Bezirksanwälten lag dieser Wert bei rd. 6 % (Krems), rd. 10 % (Wels), rd. 16 % (Innsbruck) und rd. 17 % (Salzburg). (TZ 25)

Bei allen vier Staatsanwaltschaften war die gemäß Jugendgerichtsgesetz vorgesehene Verständigung an die Jugendwohlfahrtsbehörde bzw. das Pflugschaftsgericht in den überwiegenden Fällen weder im Akt noch in der Verfahrensautomation Justiz dokumentiert. Die Staatsanwaltschaften Innsbruck und Salzburg verständigten oftmals nicht die den Verkehrsunfall anzeigende Polizeiinspektion. (TZ 25)

Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften

Inhaltliche Kontrolle

Schon nach einjähriger Verwendung konnten Staatsanwälte ermächtigt werden, Einstellungen von Ermittlungsverfahren ohne Kontrolle eines Revisionsstaatsanwalts (Vier-Augen-Prinzip) zu treffen. Einstellungsentscheidungen unterlagen danach keiner weiteren internen Kontrolle. (TZ 26)

Nur die Staatsanwaltschaften Innsbruck und Salzburg hatten die verfügbaren Revisionsfreistellungen auch in der Geschäftsverteilung zusammenfassend dargestellt und damit transparent gemacht. Verpflichtende Kontrollen waren teilweise nicht ausreichend nachvollziehbar dokumentiert. (TZ 26)

Im Rahmen der Dienstaufsicht führten die vorgesetzten Oberstaatsanwaltschaften regelmäßig Prüfungen („Einschauen“) durch. Allerdings waren die Ergebnisse wegen unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen und Berichtsgestaltung für bundesweite Vergleiche und Festlegung von Benchmarks und Best-practice-Modelle nur eingeschränkt geeignet. (TZ 27)

Die gesetzliche Vorgabe der Einrichtung einer Inneren Revision war im Bereich der Staatsanwaltschaften bisher noch nicht umgesetzt. (TZ 27)

Nur die Staatsanwaltschaft Innsbruck wendete die jährlich verpflichtend vorgesehene „Untersuchung der Amtsführung der Bezirksanwälte“ im Sinne einer Vereinheitlichung der Bearbeitung und Erledigung von Ermittlungsverfahren durch die Bezirksanwälte an. (TZ 28)

Die Berichtspflicht (Vorhabensberichte) verursachte durch das Abwarten der Entscheidung vorgesetzter Behörden Zeitverzögerungen in den betroffenen Ermittlungsverfahren. (TZ 29)

Kurzfassung

Erledigungsdauer

Mangels eindeutiger Vorgaben bestanden bei der Erfassung des Erledigungsdatums durch die Bezirksanwälte unterschiedliche Vorgangsweisen. (TZ 30)

Das BMJ ermittelte keine Kennzahlen für die Bearbeitungszeiten von Strafverfahren. Nach Berechnungen des RH lagen die Durchschnittswerte der im Jahr 2009 erledigten Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter im Falle von Einstellungsentscheidungen bei 49 Tagen (Wels), 67 Tagen (Innsbruck), 77 Tagen (Krems) und 97 Tagen (Salzburg). Anklageerhebungen dauerten 70 Tage (Innsbruck), 82 Tage (Krems), 87 Tage (Wels) und 93 Tage (Salzburg). (TZ 31)

Kontrolle von Rückständen

Das BMJ stellte den Staatsanwaltschaften monatlich Kontrolllisten zur Verfügung, um Maßnahmen zur Verhinderung von Rückständen setzen zu können. Regelmäßige Kontrollmaßnahmen wurden allerdings nur bei der Staatsanwaltschaft Innsbruck systematisch durchgeführt, überwacht und dokumentiert. In zwei Fällen der Stichprobe (Wels) war mangels rechtzeitiger Bearbeitung und fehlender Kontrolle Verjährung eingetreten. (TZ 33)

Die Staatsanwaltschaft Innsbruck ermittelte auf Basis von Daten der Kontrolllisten auch regelmäßig Be- und Auslastungsziffern. (TZ 33)

Die Staatsanwaltschaften hatten dem BMJ einmal jährlich über jene Sachbearbeiter, bei welchen die Rückstände bestimmte Kriterien erfüllten, zu berichten. Die Feststellung der tatsächlichen Berichtspflicht erforderte eine aufwändige Aufbereitung und Weiterbearbeitung von Einzelfalllisten. (TZ 34)

Aus- und Fortbildung

Die Ausbildung zum Staatsanwalt erfolgt in einem insgesamt vierjährigen Turnus und wird mit einer Richteramtsprüfung abgeschlossen. Nach zumindest einjähriger Praxis ist eine Ernennung zum Staatsanwalt möglich. Eine spezielle Ausbildung im wirtschaftlichen Bereich war während des Turnus nicht vorgesehen. (TZ 35)

Das BMJ bot im Fortbildungsprogramm 2008/2009 und 2009/2010 zwei jeweils zweitägige Seminare mit wirtschaftlichem Hintergrund an. Für den Zeitraum 2009/2010 wurden zwei weitere jeweils eintägige Seminare mit Wirtschaftsbezug und ein „Kriminalistisches Seminar“ angeboten. Staatsanwälte nutzten das Angebot nur in geringem Ausmaß. Das angebotene kriminalistische Seminar besuchte bei den überprüften Staatsanwaltschaften kein Staatsanwalt. (TZ 35)

Interne Organisation

Verteilung der Ermittlungsverfahren in Staatsanwaltschaften

Die Verteilung der Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter auf Staatsanwälte war ausgeglichen und lag 2009 bei rd. 22 Verfahren je Monat und Sachbearbeiter. Bei den Bezirksanwälten lag der durchschnittliche monatliche Anfall je Sachbearbeiter bei rd. 71 Verfahren (Krems), rd. 87 Verfahren (Innsbruck), rd. 90 Verfahren (Salzburg) und rd. 118 Verfahren (Wels). (TZ 37)

Zur Ermittlung des exakten Personalbedarfs erhob das BMJ in einem Projekt durchschnittliche Bearbeitungszeiten für die von den Staatsanwälten zu erfüllenden Aufgaben. Allerdings fehlte bei der Bedarfsfestlegung eine stärkere Differenzierung, etwa nach Deliktgruppen oder nach Art der Erledigung. (TZ 38)

Fundierte Daten für die Quantifizierung der erforderlichen Personalressourcen im Bereich der Bezirksanwälte fehlten überhaupt. (TZ 38)

Zuständigkeitsregelungen bei den Staatsanwaltschaften

Die interne Verteilung der anfallenden Ermittlungsverfahren erfolgte bei den überprüften Staatsanwaltschaften nach unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen (örtliche Abgrenzung, Buchstaben- oder Zufallsverteilung). Das System der Zufallsverteilung zur Sicherstellung eines raschen und einfachen Belastungsausgleichs wurde für Staatsanwälte nur in Innsbruck eingesetzt. (TZ 39)

Von den überprüften Staatsanwaltschaften wurde lediglich in Innsbruck die Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen durch eigens dafür zuständige Staatsanwälte wahrgenommen. Kriterien des BMJ für die Definition von Wirtschaftsstrafsachen fehlten. (TZ 40)

Kurzfassung

Dienstzeit von Staatsanwälten

Das BMJ hatte für Staatsanwälte keine Dienstzeitregelung erlassen. Es vertrat die Auffassung, dass für Staatsanwälte hinsichtlich der Dienstzeit die Regelungen des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979, das dienstzeitmäßige Dienstpläne vorsah, gelten. Nach Ansicht der überprüften Staatsanwaltschaften gäbe es keine zeitmäßig festgelegte Dienstzeit für Staatsanwälte, weil sie wie Richter Organe der Gerichtsbarkeit seien. (TZ 41)

Dienstort der Bezirksanwälte

Das BMJ legte im April 2009 mittels Erlass fest, dass eine Konzentration der Bezirksanwälte am Sitz der Staatsanwaltschaften nach Maßgabe der individuellen räumlichen, geographischen und personellen Situation stattzufinden habe. Der Erlass des BMJ wurde bisher nur teilweise umgesetzt. Die Bezirksanwälte in Krems waren organisatorisch noch den jeweiligen Bezirksgerichten zugeordnet. (TZ 42)

Kenndaten zur Effektivität behördlicher Ermittlungsmaßnahmen					
Rechtsgrundlagen	Strafprozessordnung 1975 (StPO), BGBl. Nr. 631/1975 i.d.g.F. Staatsanwaltschaftsgesetz (StAG), BGBl. Nr. 164/1986 i.d.g.F. Durchführungsverordnung zum Staatsanwaltschaftsgesetz (DV-StAG), BGBl. Nr. 338/1986 i.d.g.F. Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG), BGBl. Nr. 305/1961 i.d.g.F.				
Personalstand der Staatsanwaltschaften zum Stichtag 1. Jänner 2010					
	Österreich	Staatsanwaltschaften			
	gesamt	Innsbruck	Krems	Salzburg	Wels
	Anzahl in Vollbeschäftigungsäquivalenten				
Staatsanwälte	293,8	23,3	4,5	20,0	11,0
Bezirksanwälte	145,0	15,0	3,0	8,9	5,5
Kanzlei- und sonstiges Personal	293,1	23,5	5,0	15,6	11,0
Personal insgesamt	731,9	61,8	12,5	44,5	27,5
Erledigte Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter im Jahr 2009					
	Österreich	Staatsanwaltschaften			
	gesamt	Innsbruck	Krems	Salzburg	Wels
	Anzahl				
Zuständigkeit Staatsanwalt	68.537	6.228	1.163	5.090	2.663
Zuständigkeit Bezirksanwalt	152.149	15.697	2.505	11.269	8.119
Erledigte Ermittlungsverfahren insgesamt	220.686	21.925	3.668	16.359	10.782
<i>davon durch Einstellung</i>	<i>109.579</i>	<i>9.541</i>	<i>2.110</i>	<i>7.008</i>	<i>4.822</i>
<i>davon durch Anklageschrift/ Strafantrag</i>	<i>60.537</i>	<i>6.668</i>	<i>703</i>	<i>5.193</i>	<i>2.930</i>
<i>davon durch Diversion</i>	<i>26.086</i>	<i>3.055</i>	<i>474</i>	<i>1.853</i>	<i>1.390</i>
<i>davon durch sonstige Erledigungen¹</i>	<i>24.484</i>	<i>2.661</i>	<i>381</i>	<i>2.305</i>	<i>1.640</i>

¹ z.B. Abbrechung, gänzliche Ausscheidung von Beschuldigten

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2010 die Gebarung des BMJ und des BMI hinsichtlich der Effektivität behördlicher Ermittlungsmaßnahmen am Beispiel von vier Staatsanwaltschaften (Innsbruck, Krems, Salzburg und Wels). Erhebungen erfolgten auch bei den Oberstaatsanwaltschaften sowie Polizeidienststellen (Landespolizeikommanden, Landeskriminalämter, Polizeiinspektionen) im Sprengel dieser Staatsanwaltschaften.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Tätigkeit der Staatsanwaltschaften im Ermittlungsverfahren nach der Strafprozessordnung (StPO) sowie der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Kriminalpolizei in diesem Aufgabenbereich.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich von 2008 bis Mitte 2010.

In einer Vorbesprechung im Rahmen der Prüfungsvorbereitung und einem daran anschließenden Schreiben vertrat das BMJ die Ansicht, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen durch den RH ausgeschlossen sei. Insbesondere seien Einstellungen, Anklagen und Strafanträge aufgrund des Art. 90a B-VG wegen ihres Charakters als Akte der Gerichtsbarkeit anzusehen und von der Prüfkompetenz des RH nicht umfasst.

In seiner Antwort verwies der RH u.a. darauf, dass er gemäß Art. 126b B-VG die gesamte Staatswirtschaft des Bundes zu überprüfen hat. Die Wendung „gesamte“ Staatswirtschaft bringt zum Ausdruck, dass kein Teil der Gebarung des Bundes von der Kontrolle des RH ausgeschlossen werden kann. Art. 90a B-VG qualifiziert Staatsanwälte zwar als Organe der Gerichtsbarkeit, behält aber die Weisungsbindung der Staatsanwälte bei. Auch im Zuge der Beratung zu Art. 90a B-VG wurde zu keinem Zeitpunkt eine Einschränkung der Prüfkompetenz des RH erörtert.

Die anschließende Gebarungsüberprüfung durch den RH konnte wie geplant bei den ausgewählten Staatsanwaltschaften durchgeführt werden. Der RH erhielt alle angeforderten Akten und Unterlagen. Von den überprüften Staatsanwaltschaften und Oberstaatsanwaltschaften wurden die erbetenen Auskünfte – auch zu inhaltlichen Fragen der überprüften Einstellungsentscheidungen – erteilt.

Das BMJ wiederholte in der Schlussbesprechung zu den Prüfungsfeststellungen und in einem daran anschließenden Schreiben seine Rechtsansicht hinsichtlich einer Überprüfung inhaltlicher Entscheidungen von Staatsanwaltschaften durch den RH. Der RH blieb bei seiner in der damaligen Antwort dargelegten Rechtsansicht.

**Effektivität der behördlichen
Ermittlungsmaßnahmen**

Zu dem im November 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI im Februar 2011 und das BMJ im März 2011 Stellung. Der RH erstattete im Mai 2011 seine Gegenäußerungen.

Prüfungsmethode

2 Der RH führte einen wesentlichen Teil seiner Prüfungshandlungen anhand konkreter, mittels Stichprobe ausgewählter Fälle durch. Er zog seine Stichprobe aus jenen Verfahren gegen bekannte Täter, die 2009 bei den überprüften Staatsanwaltschaften mit einer Einstellung beendet wurden. Das BMJ stellte dazu eine spezielle Auswertung der Verfahrensautomation Justiz (VJ) zur Verfügung. Diese enthielt vordefinierte Daten zu sämtlichen Fällen der Register ST (Zuständigkeit Staatsanwalt) und BAZ (Zuständigkeit Bezirksanwalt).

Grundsätzlich wählte der RH die Verfahren nach einem reinen Zufallsprinzip aus. In Innsbruck und Wels beschränkte er sich bei den Ermittlungsverfahren mit Zuständigkeit von Staatsanwälten ausschließlich auf Delikte nach den §§ 129, 153 und 159 StGB – „Diebstahl durch Einbruch oder mit Waffen“, „Untreue“ und „Grob fahrlässige Beeinträchtigung von Gläubigerinteressen“.

Die Stichprobe bestand aus jeweils etwas mehr als 200 Fällen pro Staatsanwaltschaft. Einzelne Fälle schied der RH aus, weil diese Verfahren nach der vor dem 1. Jänner 2008 (StPO-Reform) geltenden Rechtslage geführt wurden oder die Ermittlungsakten nicht verfügbar waren (bspw. bei Gericht lagen). Insgesamt überprüfte der RH somit rd. 800 Ermittlungsverfahren umfassend.

Der RH nahm systematische Überprüfungen insbesondere in den Themenbereichen Zusammenarbeit mit der Polizei, Verfahrenseinstellungen, interne Kontrolle, Maßnahmen gemeinsamer Qualitätssicherung sowie Aus- und Fortbildung vor. Soweit verfügbar wertete er in diesem Zusammenhang auch Daten aller bei den überprüften Staatsanwaltschaften in den Jahren 2008 bis 2010 erledigten Ermittlungsverfahren aus.

Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

Allgemeines

3 Die mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretene StPO¹ sieht vor, dass die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren leitet und über dessen Fortgang und Beendigung entscheidet. Die Kriminalpolizei ermittelt von Amts wegen, aufgrund einer Anzeige oder auf Anordnung der Staatsanwaltschaft. Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei haben das Ermittlungsverfahren im Sinne eines Kooperationsmodells soweit wie möglich einvernehmlich zu führen.

Die Staatsanwaltschaft leitet das Ermittlungsverfahren aus rechtlicher Sicht. Sie hat die Möglichkeit, durch konkrete Anordnungen die Ermittlungstätigkeit in jene Richtung zu lenken, die sie für den Verfahrensforgang und ihre Entscheidung über die Beendigung des Ermittlungsverfahrens benötigt. Die Kriminalpolizei legt ihre Ermittlungen nach kriminaltaktischen Überlegungen selbst fest. Die Staatsanwaltschaft kann sich an den Ermittlungen der Kriminalpolizei beteiligen und auch selbst Ermittlungen durchführen.

Das Ermittlungsverfahren ist im Zusammenwirken von Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei zügig und ohne unnötige Verzögerung durchzuführen (Beschleunigungsgebot).

Berichte der Kriminalpolizei

4.1 Die Kriminalpolizei ist verpflichtet, ihre Ermittlungen aktenmäßig zu dokumentieren und der Staatsanwaltschaft in folgender Weise² zu berichten:

Tabelle 1: Berichtsarten	
Berichtsart	Fälle
Anfallsbericht	bei Kenntnis eines Verdachts eines schwerwiegenden Verbrechens oder einer sonstigen Straftat von besonderem öffentlichen Interesse
Anlassbericht	sobald eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft bzw. des Gerichts erforderlich oder zweckmäßig ist
	wenn die Staatsanwaltschaft von sich aus einen Bericht verlangt
Zwischenbericht	nach Ablauf von drei Monaten seit dem Beginn des Verfahrens gegen eine bestimmte Person oder wenn seit dem letzten Bericht bereits drei Monate vergangen sind
Abschlussbericht	wenn Sachverhalt und Tatverdacht soweit geklärt scheinen, dass eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft über die Beendigung des Ermittlungsverfahrens ergehen kann

¹ BGBl. I Nr. 19/2004

² gemäß § 100 StPO

Die Kriminalpolizei hatte der Staatsanwaltschaft jedenfalls nach Ablauf von drei Monaten ab dem Beginn des Ermittlungsverfahrens einen Zwischenbericht zu übermitteln. Konnte die Kriminalpolizei das Ermittlungsverfahren vor der gesetzlichen Frist zur Übermittlung eines Zwischenberichts beenden, war ein Abschlussbericht an die Staatsanwaltschaft zu übermitteln.

Die Auswertung der Stichprobe zeigte, wie häufig die Berichtsarten in Bezug auf die Zuständigkeiten der Staatsanwälte bzw. Bezirksanwälte zur Anwendung gelangten:

Tabelle 2: Häufigkeit der Berichtsarten		
Berichtsart	staatsanwaltschaftliche Zuständigkeit	bezirksanwaltschaftliche Zuständigkeit
	in %	
Anfallsbericht	2,17	–
Anlassbericht	11,14	0,77
Zwischenbericht	8,70	0,51
Abschlussbericht	82,34	97,18

Die Kriminalpolizei übermittelte in der überwiegenden Anzahl aller Fälle unmittelbar einen Abschlussbericht. Zwischen den einzelnen Staatsanwaltschaften bestand bei der Häufigkeit aller Berichtsarten eine große Bandbreite. Beispielsweise reichte die Anzahl der Fälle, in denen die Kriminalpolizei einen Abschlussbericht im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Zuständigkeit übermittelte, von 75 % (Krems) bis zu rd. 96 % (Wels); beim Zwischenbericht lagen die Werte zwischen 2 % (Krems) und rd. 18 % (Innsbruck).

Keine Berichterstattung erfolgte in den direkt bei der Staatsanwaltschaft angezeigten Fällen, wenn diese ohne Einbeziehung der Kriminalpolizei erledigt wurden. In Einzelfällen erfolgte eine Einstellung auf Basis eines Anlass- oder Zwischenberichts.

Bei der bezirksanwaltschaftlichen Zuständigkeit legte die Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft mit wenigen Ausnahmen einen Abschlussbericht vor (bis zu rd. 99 %).

Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

4.2 Der RH stellte fest, dass insgesamt rd. 8 % der Zwischen- bzw. Abschlussberichte bei den Staatsanwaltschaften nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von drei Monaten einlangten.

5.1 Die Kriminalpolizei muss der Staatsanwaltschaft grundsätzlich schriftlich oder im Wege der EDV über Ermittlungen berichten. Dabei sind jene Aktenteile (z.B. Vernehmungsprotokolle, Amtsvermerke, Tatortberichte) zu übersenden, die zur Beurteilung der im Bericht dargestellten Sach- und Rechtslage erforderlich sind. Der RH stellte bei der Auswertung der Stichprobe fest, dass die Kriminalpolizei Berichte vollständig an die Staatsanwaltschaften übermittelt hatte. Zum überwiegenden Teil erfolgte dies über den Elektronischen Rechtsverkehr; ein geringer Anteil an Berichten bzw. Berichtsteilen (z.B. Fotomappen) wurde auf dem Postweg übermittelt.

Die Berichte der Kriminalpolizei wiesen in der Darstellung des Sachverhalts Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und der Verständlichkeit auf.

5.2 Der RH empfahl dem BMI, der Darstellung des Sachverhalts in den kriminalpolizeilichen Berichten durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen und inhaltliche Qualitätssicherung vor der Übermittlung an die Staatsanwaltschaft verstärktes Augenmerk zu schenken.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Darstellung des Sachverhalts bzw. der Straftat – was die formale Behandlung des jeweiligen Berichts betrifft – durch einen entsprechenden Erlass des BMI einheitlich geregelt worden. Trotz einheitlicher Vorgaben seien unterschiedliche Umfänge bei der Schilderung des Sachverhalts auch darauf zurückzuführen, dass die von der Kriminalpolizei vorgefundene Ausgangslage wesentliche Unterschiede aufweise.*

5.4 Der RH hielt ergänzend zur Festlegung formaler Regelungen für die Behandlung der Berichte auch geeignete Maßnahmen zur Sicherung der inhaltlichen Qualität (z.B. im Rahmen der Fortbildung und Fachaufsicht) als zweckmäßig.

Anordnungen der
Staatsanwaltschaft

6 Die Staatsanwaltschaft kann der Kriminalpolizei im Zuge des Ermittlungsverfahrens jederzeit Anordnungen (Erhebungsaufträge, Einvernahmen etc.) erteilen.

Bestimmte Ermittlungsmaßnahmen der Kriminalpolizei erfordern eine Anordnung der Staatsanwaltschaft (z.B. Sicherstellung, Obduktion, Personenfahndung) bzw. eine Anordnung mit gerichtlicher Bewilligung (z.B. molekulargenetische Untersuchung, automationsunterstützter Datenabgleich, Festnahme in bestimmten Fällen).

- 7.1** Aus der Stichprobe ging hervor, dass Staatsanwälte in durchschnittlich rd. 32 % und Bezirksanwälte in durchschnittlich rd. 5 % der Fälle vor Einstellung weitere Ermittlungen durch die Kriminalpolizei anordneten. Dies betraf sowohl Fälle, die direkt bei der Staatsanwaltschaft angezeigt worden waren, als auch solche, in denen die Staatsanwaltschaft nach kriminalpolizeilicher Berichtslegung weitere Ermittlungen für erforderlich erachtet hatte.

Folgende Tabelle zeigt, in wie viel Prozent der überprüften Fälle zumindest eine Anordnung der Staatsanwaltschaft an die Kriminalpolizei ergangen ist:

Tabelle 3: Häufigkeit staatsanwaltschaftlicher Anordnungen		
Anordnung der Staatsanwaltschaft an die Kriminalpolizei	staatsanwaltschaftliche Zuständigkeit	bezirksanwaltschaftliche Zuständigkeit
	in %	
Innsbruck	43,33	8,08
Krems	24,00	3,41
Salzburg	27,55	2,00
Wels	32,50	7,77

Zwischen den einzelnen Staatsanwaltschaften bestanden zum Teil große Unterschiede.

Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

Der RH ermittelte bezogen auf alle Anordnungen der Staatsanwaltschaften an die Kriminalpolizei, wie viele allgemein formuliert waren oder konkret ausgestaltete Ermittlungsaufträge enthielten:

Tabelle 4: Häufigkeit allgemeiner bzw. konkreter Anordnungen		
Staatsanwaltschaft	allgemeine Anordnung an die Kriminalpolizei	konkrete Anordnung an die Kriminalpolizei
	in %	
Innsbruck	42,55	57,45
Krems	33,33	66,67
Salzburg	23,68	76,32
Wels	44,44	55,56

Der Auswertung zufolge waren rd. 24 % bis rd. 44 % der Anordnungen allgemein gehalten und gaben keine bestimmte Zielrichtung in den Ermittlungen vor.

Anordnungen an die Kriminalpolizei zur Klärung des Tatbestands der grob fahrlässigen Beeinträchtigung von Gläubigerinteressen (§ 159 StGB) erfolgten unterschiedlich. Die Staatsanwaltschaft Salzburg übersandte Ermittlungsaufträge zu diesem Delikt grundsätzlich an das Landeskriminalamt und hatte mit diesem gemeinsam auch einen Fragebogen erarbeitet. Vernehmungen erfolgten anhand dieses Fragebogens. Bei der Staatsanwaltschaft Wels wurden diese Fälle zum Teil erst nach Vorliegen der zivilgerichtlichen Entscheidung im Konkursverfahren eingestellt. Eine Befassung der Kriminalpolizei erfolgte entweder im Hinblick auf eine Sachverhaltsermittlung allgemein formuliert oder unterblieb vollständig.

- 7.2** Der RH empfahl den Staatsanwaltschaften, den Inhalt von Anordnungen zu konkretisieren. Insbesondere bei komplexen (arbeits- und ressourcenintensiven) Fällen sollte die Staatsanwaltschaft frühzeitig die Richtung der Ermittlungen festlegen und ihre Leitungs- und Lenkungsbefugnis aktiv wahrnehmen.

Weiters empfahl er den Staatsanwaltschaften, nach dem Beispiel der Staatsanwaltschaft Salzburg Ermittlungsaufträge im Hinblick auf § 159 StGB an das jeweilige Landeskriminalamt zu übermitteln. Das Landeskriminalamt kann diese je nach Fallkomplexität und verfügbaren Ressourcen an Polizeiinspektionen delegieren. Den Polizeiin-

spektionen sollte ein einheitlicher Fragenkatalog (Kridafragebogen) zur Verfügung stehen. Dadurch könnte ein österreichweit einheitlicher Qualitätsstandard bei der Bearbeitung solcher Fälle erreicht werden.

Die Erledigung solcher Verfahren durch Abwarten der zivilgerichtlichen Entscheidung (im Konkursverfahren) ohne Befassung der Kriminalpolizei erachtete der RH jedenfalls – auch im Sinne des Beschleunigungsgebots – als nicht zweckmäßig.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMJ würden, wenn es aufgrund der Komplexität des Falles erforderlich sei, spezielle Ermittlungsaufträge an die Kriminalpolizei erteilt bzw. in Dienstgesprächen zwischen den Staatsanwälten und den ermittelnden Polizeibeamten die (weitere) Vorgangsweise erörtert werden. In rechtlich nicht komplizierten Fällen erscheine dagegen eine nähere Konkretisierung der Anordnungen entbehrlich, weil die Polizei aufgrund entsprechender Ausbildung in der Lage sei, die erforderlichen Erhebungen eigenständig zu führen.*

Die unterschiedlichen Vorgangsweisen der geprüften Staatsanwaltschaften bei der Übermittlung von Ermittlungsaufträgen hinsichtlich § 159 StGB seien damit zu erklären, dass diese den regionalen Besonderheiten und der Belastungssituation der jeweiligen Polizei (Landeskriminalämter) Rechnung tragen würden. Komplexe Verfahren würden aber in der Regel jeweils durch die Landeskriminalämter bearbeitet. Kridafragebögen seien den Polizeiinspektionen teilweise bereits im Zuge von Dienstbesprechungen übergeben worden.

- 7.4** Der RH entgegnete, dass die Erteilung von konkreten Ermittlungsaufträgen an die Kriminalpolizei nicht ausschließlich von der (rechtlichen) Komplexität des Falls abhängig gemacht werden sollte. Die entsprechende Ausbildung der Polizei ist kein Kriterium, um auf die Leitungs- und Lenkungsbefugnis zu verzichten.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung, Ermittlungsaufträge im Hinblick auf § 159 StGB an das jeweilige Landeskriminalamt zu übermitteln.

- 8** Die folgende Tabelle zeigt die prozentuelle Verteilung der Stichprobenfälle, in denen die Staatsanwaltschaften gleich nach Berichtslegung ohne weitere Anordnung an die Kriminalpolizei die Einstellung des Verfahrens verfügten. Davon umfasst waren auch jene unmittelbar bei der Staatsanwaltschaft angezeigten Fälle, bei denen vor Berichtslegung eine Anordnung an die Kriminalpolizei ergangen war.

Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

Tabelle 5: Häufigkeit von Verfahrenseinstellungen ohne weitere Anordnungen

Einstellung durch die Staatsanwaltschaft	staatsanwaltschaftliche Zuständigkeit	bezirksanwaltschaftliche Zuständigkeit
	in %	
Innsbruck	52,22	95,96
Krems	65,00	93,18
Salzburg	65,31	98,00
Wels	82,50	92,23

Staatsanwälte verfügten in rd. 52 % (Innsbruck), rd. 65 % (Krems und Salzburg) und rd. 83 % (Wels), Bezirksanwälte in rd. 92 % (Wels), rd. 93 % (Krems), rd. 96 % (Innsbruck) und 98 % (Salzburg) der Stichprobenfälle gleich nach kriminalpolizeilicher Berichtslegung ohne weitere Anordnung an die Kriminalpolizei die Einstellung des Verfahrens.

Bezirksanwälte stellten demnach Verfahren aufgrund geringerer Fallkomplexität in diesem Bereich in der Regel unmittelbar nach Berichtslegung ein. Staatsanwälte ordneten häufiger weitere Ermittlungen an, bevor sie eine Einstellung verfügten.

Kommunikation und Informationsaus- tausch

9.1 Die Kommunikation zwischen Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren erfolgte im Wesentlichen durch die Übermittlung von Berichten durch die Kriminalpolizei und schriftlichen Ermittlungsaufträgen durch die Staatsanwaltschaft. In durchschnittlich rd. 15 % der überprüften Fälle war ein darüber hinausgehender Informationsaustausch zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei in den Ermittlungsakten dokumentiert. Bei den bezirksanwaltschaftlichen Fällen lag dieser Wert mit rd. 2 % weit darunter.

Zwischen der Staatsanwaltschaft Wels und dem Landeskriminalamt Oberösterreich kam es in einigen Fällen über die Vorgangsweise in Ermittlungsverfahren zu massiven Differenzen. Dies betraf u.a. bewilligungspflichtige Anordnungen (z.B. Telefonüberwachung), die aus der Sicht der Kriminalpolizei zur Klärung des Verdachts von strafbaren Handlungen notwendig erschienen. In Einzelfällen entsprach die Staatsanwaltschaft diesen Ersuchen um Anordnungen aus rechtlichen Erwägungen nicht. Diese Differenzen lösten einen erhöhten Ressourceneinsatz in Form von Berichten an vorgesetzte Dienststellen und außerordentlichen Dienstbesprechungen aus.

9.2 Nach den Feststellungen des RH funktionierten die Kommunikation und der Informationsaustausch zwischen den Staatsanwaltschaften und der Kriminalpolizei grundsätzlich gut. In vielen Fällen war eine über die Übermittlung von Berichten hinausgehende Interaktion nicht erforderlich. Im Hinblick auf Effektivität und Effizienz von Ermittlungsverfahren empfahl der RH jedoch vor allem in komplexen und ermittlungstechnisch anspruchsvollen Fällen eine verstärkte Zusammenarbeit.

Der RH empfahl dem BMJ und dem BMI, die Ursachen für immer wieder auftretende Differenzen in Ermittlungsverfahren im Bereich der Staatsanwaltschaft Wels zu klären und darauf aufbauend die erforderlichen Schritte für eine sachliche und konstruktive Zusammenarbeit zu setzen.

9.3 *Laut den Stellungnahmen von BMI und BMJ erstelle derzeit das Bundeskriminalamt unter Mitwirkung des BMJ eine Richtlinie betreffend die Errichtung und Tätigkeit von Sonderkommissionen. Eines der dabei zu verfolgenden Ziele sei die Steigerung der Effektivität und Effizienz von komplexen und ermittlungstechnisch anspruchsvollen Fällen.*

Die Kriminalpolizei strebe laut BMI – außerhalb von Sonderkommissions-Ermittlungsfällen – bei ermittlungstechnisch anspruchsvollen Fällen in aller Regel eine entsprechende Kontaktnahme mit der zuständigen Staatsanwaltschaft an.

Die regional aufgetretenen Differenzen zwischen den Sicherheitsbehörden und der Staatsanwaltschaft Wels würden laut BMI und BMJ insbesondere im Rahmen der auf Länderebene institutionalisierten Gesprächsplattformen aufgearbeitet.

Maßnahmen zur
gegenseitigen
Qualitätssicherung

10.1 Im Rahmen der Strafprozessreform richteten das BMJ und das BMI eine interministerielle Plattform zur Klärung rechtlicher, organisatorischer oder technischer Fragen der Anwendung der StPO in der Praxis ein. Diese interministerielle Plattform tagt quartalsmäßig sowie aus besonderem Anlass.

Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei

Im Dezember 2009 regelten beide Ressorts mittels Erlass die Institutionalisierung von Gesprächsplattformen zu strafprozessualen Themen auf regionaler Ebene. Besprechungsergebnisse, die von überregionaler Bedeutung sind oder einer weiteren zentralen Beurteilung, Entscheidung oder Veranlassung bedürfen, sind dem BMJ und dem BMI zu berichten. Die in den Bundesländern besprochenen Themen betrafen bspw. DNA-Auswertungen, Belehrungen, Akteneinsicht und verzögerte Erteilung von Anordnungen.

Darüber hinaus gab es zwischen den Staatsanwaltschaften, der Polizei und den Sicherheitsbehörden spezifische Kooperationsformen. So waren bspw. Staatsanwälte der Staatsanwaltschaft Innsbruck bei der Fortbildung von Polizeibediensteten des Stadtpolizeikommandos Innsbruck eingebunden; die Staatsanwaltschaft Wels ermöglichte dem Stadtpolizeikommando Wels so genannte Hospitationen. Dabei konnten Polizeibedienstete unmittelbar bei der Staatsanwaltschaft einen Einblick in Arbeitsabläufe und Vorgangsweisen von Staatsanwälten gewinnen.

Das Einfordern und Geben von Rückmeldungen auf Sachbearbeiterebene hing sehr stark von persönlichem Engagement und Eigeninitiative ab.

- 10.2** Der RH beurteilte die Gesprächsplattformen auf Zentralstellenebene und auf regionaler Ebene als Maßnahmen gegenseitiger Qualitätssicherung positiv. Diese könnten Problemstellungen und Themen von zentraler Bedeutung einer zwischen BMI und BMJ koordinierten Lösung zuführen.

Er empfahl dem BMJ und dem BMI, verstärkt Maßnahmen zur gemeinsamen Qualitätssicherung auf Sachbearbeiterebene zu setzen. Diese könnten einerseits in einer ausreichend begründeten Verständigung durch die Staatsanwaltschaft (siehe TZ 15), andererseits in einem vermehrten gegenseitigen Austausch von Rückmeldungen (Feed-back) über die geleistete Arbeit liegen. Dadurch sollte die Qualität im Ermittlungsverfahren und die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei verbessert werden.

- 10.3** *BMI und BMJ verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die durch das Strafrechtliche Kompetenzpaket neu geregelte Begründungspflicht. Demnach würden ab 1. Jänner 2011 die Staatsanwaltschaften die Kriminalpolizei über die Gründe, die zur Einstellung eines Ermittlungsverfahrens geführt haben, zu informieren haben.*

Laut Stellungnahme des BMJ seien viele Staatsanwälte als Vortragende im Rahmen der kriminalpolizeilichen Ausbildung tätig und brächten auf diese Weise den Organen der Kriminalpolizei praktische und rechtliche Probleme der Strafverfolgung aus Sicht der Staatsanwaltschaft näher.

Laut Stellungnahme des BMI sei in allen Fällen, in denen es nach Übermittlung des Abschlussberichts keine weiteren Ermittlungsaufträge der Staatsanwaltschaft gebe, davon auszugehen, dass das von der Kriminalpolizei erarbeitete Ermittlungsergebnis für die Staatsanwaltschaft eine ausreichende Information für die weitere Vorgangsweise darstelle.

- 10.4** Der RH wies darauf hin, dass neben der gesetzlich neu geregelten Begründungspflicht auch verstärkt der gegenseitige Austausch auf Sachbearbeiterebene in Form eines unmittelbaren mündlichen Feedbacks erfolgen sollte.

Verfahrenseinstellungen

Einstellungsgründe

- 11** Die Staatsanwaltschaft hat im Rahmen des Anklagegrundsatzes und auf Basis der vorliegenden Ergebnisse eine Prognoseentscheidung dahingehend zu treffen, ob das Gericht im Falle der Anklageerhebung einen Schuldspruch oder einen Freispruch fällen wird. Ist ein Schuldspruch nicht wahrscheinlich, hat sie das Verfahren einzustellen. Die StPO regelt in den §§ 190 bis 192 die möglichen Einstellungsgründe.

Die Staatsanwaltschaft hat von der Verfolgung einer Straftat abzusehen und das Ermittlungsverfahren in folgenden Fällen einzustellen:

- aus rechtlichen (z.B. Privatanklagedelikte, verwaltungsbehördliche Zuständigkeit) oder tatsächlichen Gründen (d.h., wenn eine Verurteilung nicht wahrscheinlicher ist als ein Freispruch),
- wegen Geringfügigkeit (bei Delikten mit geringem sozialem Störwert),
- bei mehreren Straftaten einzelne Straftaten (endgültig oder unter Vorbehalt), wenn kein wesentlicher Einfluss auf die zu erwartende Strafe oder die diversionelle Maßnahme zu erwarten ist oder bspw. der Beschuldigte schon im Ausland für die ihm zur Last liegende Straftat bestraft wurde und nicht anzunehmen ist, dass das inländische Gericht eine strengere Strafe verhängen werde.

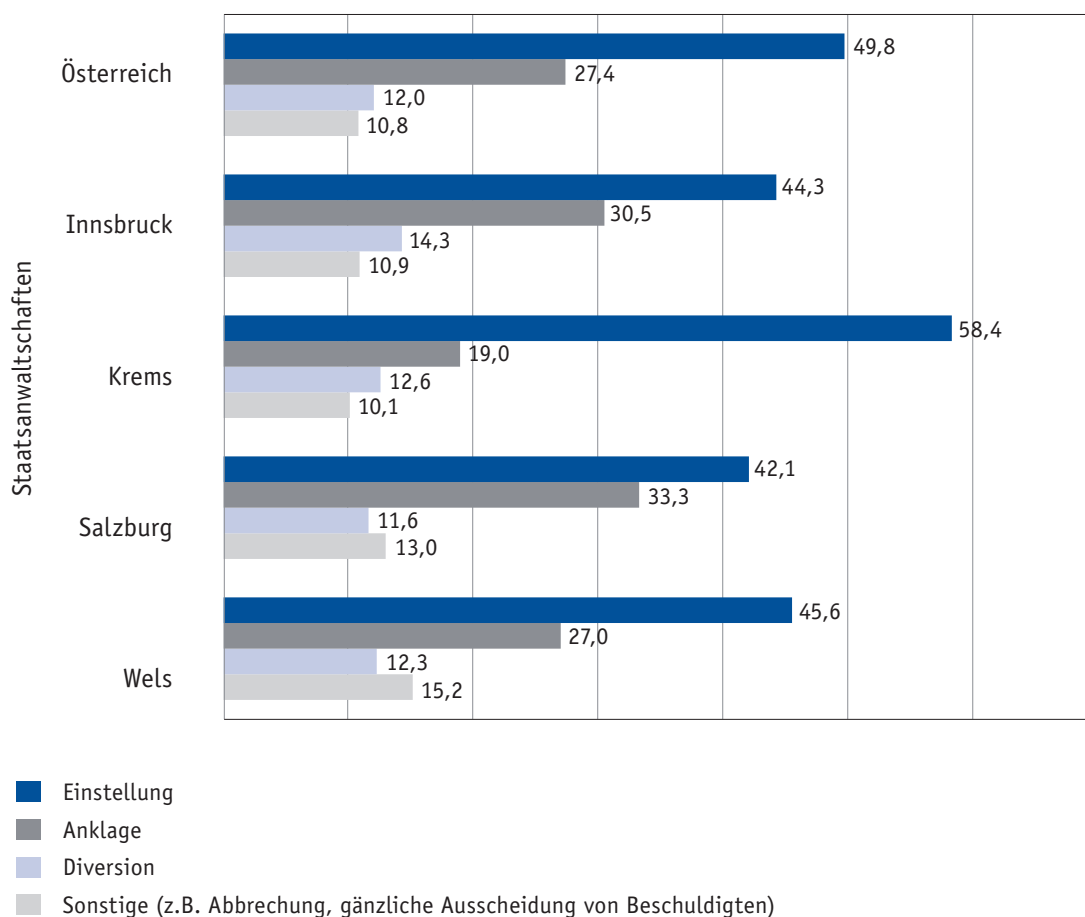
Weitere Einstellungsgründe sind bspw. im Jugendgerichtsgesetz und im Suchtmittelgesetz normiert.

Verfahrenseinstellungen

Ausmaß der
Einstellungen

12 Der RH errechnete die folgende Verteilung nach Art der Erledigung von Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter für den Zeitraum 2008 bis Mitte 2010:

Abbildung 1: Art der Erledigung von Ermittlungsverfahren (in %)



Die Einstellungsquote (Staatsanwälte und Bezirksanwälte) lag bei der Staatsanwaltschaft Krets mit 58,4 % deutlich über dem Bundesschnitt von 49,8 %, bei den anderen drei geprüften Staatsanwaltschaften darunter.

In der Stichprobe betrafen die Einstellungen im bezirksanwaltschaftlichen Bereich im Wesentlichen:

- geringfügige Delikte (z.B. Ladendiebstähle),
- Delikte, die nach geklärtem Sachverhalt keinen strafrechtlich relevanten Tatbestand aufwiesen (z.B. Verkehrsunfälle, Schiunfälle, Hundebisse oder sonstige Fahrlässigkeitsdelikte),
- Delikte, die aus gesetzlichen Gründen (teilweise verbunden mit Auflagen) einzustellen waren (Straftaten durch Unmündige und Jugendliche, Suchtmittelmissbrauch).

Im staatsanwaltschaftlichen Zuständigkeitsbereich betrafen Einstellungen ebenfalls Delikte, die nach geklärtem Sachverhalt keinen strafrechtlich relevanten Tatbestand aufwiesen (z.B. Verdacht auf gefährliche Drohung, Krida-Verdachtsfälle) oder Fälle, in denen der Tatverdacht für eine Anklage nicht ausreichte.

Begründung der
Einstellungen

- 13.1** Der RH überprüfte anhand der Stichprobe, ob Begründungen zu Verfahrenseinstellungen nachvollziehbar, schlüssig und widerspruchsfrei ausgeführt und ausreichend dokumentiert wurden.

Der Anteil jener Fälle der Stichprobe, die diesen Kriterien nicht entsprachen, war bei der Staatsanwaltschaft Salzburg mit rd. 2 % am niedrigsten. Die Staatsanwaltschaft Wels wies mit rd. 8 % einen vierfach höheren Wert aus. Die Staatsanwaltschaft Innsbruck lag bei rd. 4 % und die Staatsanwaltschaft Krems bei rd. 3 %.

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausführung der Begründungen gab es große Unterschiede zwischen staats- und bezirksanwaltschaftlichen Erledigungen. Während Begründungen von Staatsanwälten zum Teil sehr umfassend waren, gaben Bezirksanwälte überwiegend nur die entsprechenden Gesetzesstellen (z.B. § 190 Abs. 2 StGB) und Elemente des Sachverhalts wieder.

- 13.2** Der RH erachtete die Begründungen bei bezirksanwaltschaftlichen Erledigungen als unzureichend. Trotz der Tatsache, dass Bezirksanwälte einen hohen Aktenanfall zu bewältigen haben, sollten Einstellungen auch in diesen Fällen schlüssig und nachvollziehbar begründet werden. Der RH empfahl dem BMJ, die Qualität bezirksanwaltschaftlicher Einstellungsbegründungen durch geeignete Maßnahmen zu heben.

Verfahrenseinstellungen

13.3 *Laut Stellungnahme des BMJ würden mit der (unmittelbar bevorstehenden) Aufwertung der Bezirksanwälte in die Verwendungsgruppe A2 ergänzende bzw. neue Grundausbildungsformen einhergehen, die die Qualität zwangsläufig heben würden. Es sei eine vertiefende Schulung im Bereich des materiellen und formellen Strafrechts vorgesehen, wobei auch den Einstellungsbegründungen verstärktes Augenmerk geschenkt werde.*

14.1 Einstellungsbegründungen sind im Tagebuch (Geschäftsbehelf der Staatsanwaltschaft) vermerkt und unterliegen nicht der Akteneinsicht.³ Im Zuge der Auswertung der Stichprobe stellte der RH fest, dass diese vielfach handschriftlich vorgenommen wurden und daher teilweise schwer lesbar waren.

14.2 Der RH hielt fest, dass es aufgrund der derzeitigen Regelung für die am Verfahren beteiligten Personen keine Möglichkeit gab, in die im Tagebuch vorhandene vollständige Einstellungsbegründung Einsicht zu nehmen. Umso schwerer wog dies, da auch in den Verständigungen von der Einstellung keine ausreichenden Begründungen angeführt wurden (siehe TZ 15). Nach Ansicht des RH ist aber gerade die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Einstellungsbegründungen der Staatsanwaltschaft im Hinblick auf das Vertrauen der Bevölkerung in eine funktionierende Justiz von großer Bedeutung.

Im September 2010 legte das BMJ den Entwurf eines strafrechtlichen Kompetenzpakets vor.⁴ Unter anderem ist darin vorgesehen, dass das Opfer und gegebenenfalls auch der Rechtsschutzbeauftragte als Berechtigte zur Einbringung eines Fortführungsantrags eine Begründung für die Einstellung verlangen können. Der RH empfahl, Einstellungsbegründungen aus Gründen der leichteren Lesbarkeit und Verwaltungsökonomie automationsunterstützt zu verfassen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Umstellung auf einen elektronisch geführten Akt nicht kurzfristig umsetzbar. Erste Schritte würden aber bereits gesetzt werden (siehe Stellungnahme zu TZ 23).*

14.4 Der RH bekräftigte seine Empfehlung, unabhängig von der Umstellung auf einen elektronisch geführten Akt Einstellungsbegründungen nicht handschriftlich, sondern automationsunterstützt zu verfassen.

³ § 35 Abs. 1 StAG

⁴ in Kraft getreten am 1. Jänner 2011

Verständigung der
Verfahrensbeteiligten

15.1 Gemäß StPO sind von der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens die Kriminalpolizei, der Beschuldigte, das Opfer und, sofern es mit dem Verfahren befasst war, das Gericht zu verständigen. Die Verständigung hat einen Hinweis darauf zu enthalten, dass die Tat nicht als erwiesen angenommen worden ist oder welche anderen Gründe für die Entscheidung maßgebend waren und gegebenenfalls den Vorbehalt späterer Verfolgung⁵.

Der RH wertete den Inhalt der Verständigungen aus. Dabei zeigte sich, dass überwiegend der Gesetzestext der §§ 190 bis 192 StPO angeführt wurde. Nur in durchschnittlich 18 % bis 30 % der Fälle je Staatsanwaltschaft enthielten auch Zusätze – wie z.B. Verjährung der Tat, Straftat nicht erweislich – oder individuelle Begründungen.

Folgende Tabelle gibt den Prozentsatz jener Fälle wieder, die über den Gesetzestext hinaus zusätzliche Informationen in der Verständigung enthielten (getrennt nach staats- und bezirksanwaltschaftlicher Erledigung):

Tabelle 6: Häufigkeit zusätzlicher Informationen in der Verständigung		
Staatsanwaltschaft	Erledigung durch	
	Staatsanwalt	Bezirksanwalt
	in %	
Innsbruck	35,55	19,39
Krems	18,00	17,05
Salzburg	46,94	13,00
Wels	35,00	2,91

Auffallend waren die großen Unterschiede zwischen Staats- und Bezirksanwälten bei allen Staatsanwaltschaften (ausgenommen Krems). Im Vergleich der staatsanwaltschaftlichen Erledigungen lag Salzburg mit zusätzlichen Informationen in der Begründung bei fast jedem zweiten Fall an der Spitze, bei der Staatsanwaltschaft Krems enthielten lediglich 18 % zusätzliche Informationen.

15.2 Der RH beurteilte die Vorgangsweise der Staatsanwaltschaft Salzburg als positiv. Insgesamt erachtete er den Umfang der Verständigungen jedoch als zu wenig transparent und daher als nicht ausreichend.

⁵ § 194 StPO

Verfahrenseinstellungen

Das BMJ plante mit dem Entwurf eines strafrechtlichen Kompetenzpakets die verpflichtende Darlegung der Einstellungsgründe für jene Ermittlungsverfahren, für die im Hauptverfahren das Landesgericht zuständig ist. Der RH empfahl dem BMJ, auch eine gleichlautende Regelung für jene Ermittlungsverfahren, für die im Hauptverfahren das Bezirksgericht zuständig ist, zu schaffen.

Unabhängig von der geplanten Neuregelung empfahl der RH den überprüften Staatsanwaltschaften, bei staats- und bezirksanwaltschaftlichen Erledigungen die Einstellungsgründe in der Verständigung anzuführen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMJ könnten Opfer nach den geänderten Bestimmungen der Strafprozessordnung auf Verlangen (auch bei bezirksanwaltschaftlichen Erledigungen) eine ausführlichere Begründung für die Einstellung des Verfahrens verlangen. Dieses Erfordernis für die Begründung sei schon deshalb zu rechtfertigen, weil in der überwiegenden Anzahl von Fällen die Opfer kein Interesse am Ergebnis der Strafverfolgung zeigen.*

Unabhängig von der gesetzlichen Verpflichtung würden die Einstellungsgründe bei den geprüften Staatsanwaltschaften bereits verstärkt in der Verständigung angeführt werden.

- Fortführungsanträge** **16.1** Opfer von Straftaten waren berechtigt, innerhalb von vierzehn Tagen nach Verständigung von der Einstellung einen Antrag auf Fortführung des Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft zu stellen. Diese konnte dem Antrag von sich aus entsprechen und das Verfahren fortführen. Wenn die Staatsanwaltschaft das Verfahren nicht selbst fortführte, war der Antrag nach der bis zum 31. Mai 2009 geltenden Rechtslage dem zuständigen Oberlandesgericht, seit dem 1. Juni 2009 dem Landesgericht zur Entscheidung zu übermitteln. Ab diesem Zeitpunkt waren Fortführungsanträge auch inhaltlich zu begründen.

Das Gericht hat die Fortführung eines Ermittlungsverfahrens anzuordnen, wenn das Gesetz verletzt oder unrichtig angewendet wurde, erhebliche Bedenken gegen die Richtigkeit der Tatsachen bestehen, die der Entscheidung über die Beendigung zugrunde gelegt wurden, oder neue Tatsachen oder Beweismittel beigebracht werden.⁶

⁶ § 195 Abs. 1 StPO

In Ermittlungsverfahren ohne unmittelbares Opfer (opferlose Delikte; z.B. Umweltdelikte, bestimmte Amtsdelikte) bestand keine Möglichkeit, mittels eines Fortführungsantrags eine gerichtliche Überprüfung von Einstellungsentscheidungen zu erwirken.

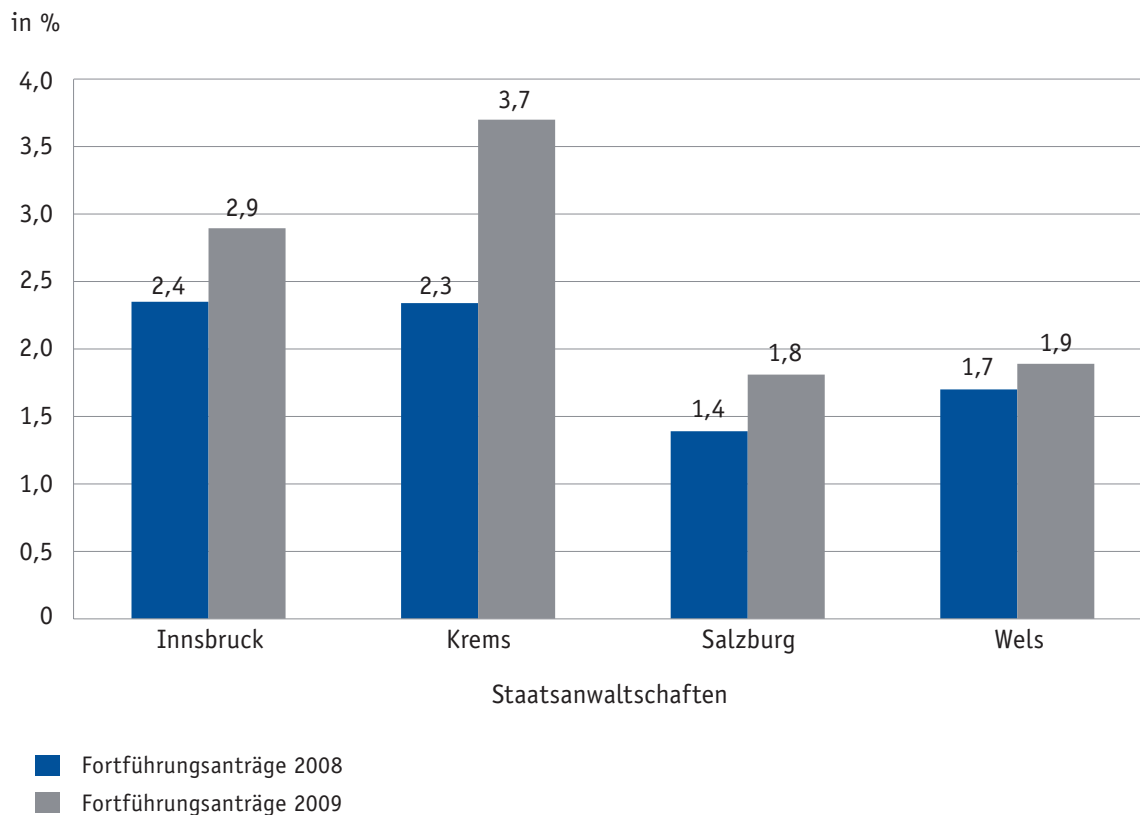
Der Entwurf zum strafrechtlichen Kompetenzpaket sah neben einer verbesserten Information der Verfahrensbeteiligten über die Einstellungsgründe die Erweiterung der Berechtigung zur Einbringung eines Fortführungsantrags auf den Rechtsschutzbeauftragten (insbesondere in den Fällen opferloser Delikte) vor.

16.2 Die verbesserte Information der zur Einbringung eines Fortführungsantrags Berechtigten sollte diesen sowohl die Beurteilung der Erfolgswahrscheinlichkeit eines solchen Antrags ermöglichen als auch die erforderliche Grundlage zu dessen Begründung bereitstellen. Mit der vorgesehenen Berechtigung des Rechtsschutzbeauftragten zur Einbringung eines Fortführungsantrags bei „opferlosen“ Delikten wird das derzeit bestehende Defizit bei der gerichtlichen Kontrolle von Einstellungsentscheidungen beseitigt.

17.1 In den Jahren 2008 und 2009 waren bundesweit rd. 2.050 bzw. rd. 2.950 Fortführungsanträge in Fällen mit bekannten Tätern gestellt worden. In Relation zur Gesamtanzahl der eingestellten Ermittlungsverfahren errechnete sich der Anteil an Fortführungsanträgen mit rd. 1,90 % im Jahr 2008 bzw. 2,69 % im Jahr 2009. Für die überprüften Staatsanwaltschaften ergaben sich im Einzelnen folgende Werte:

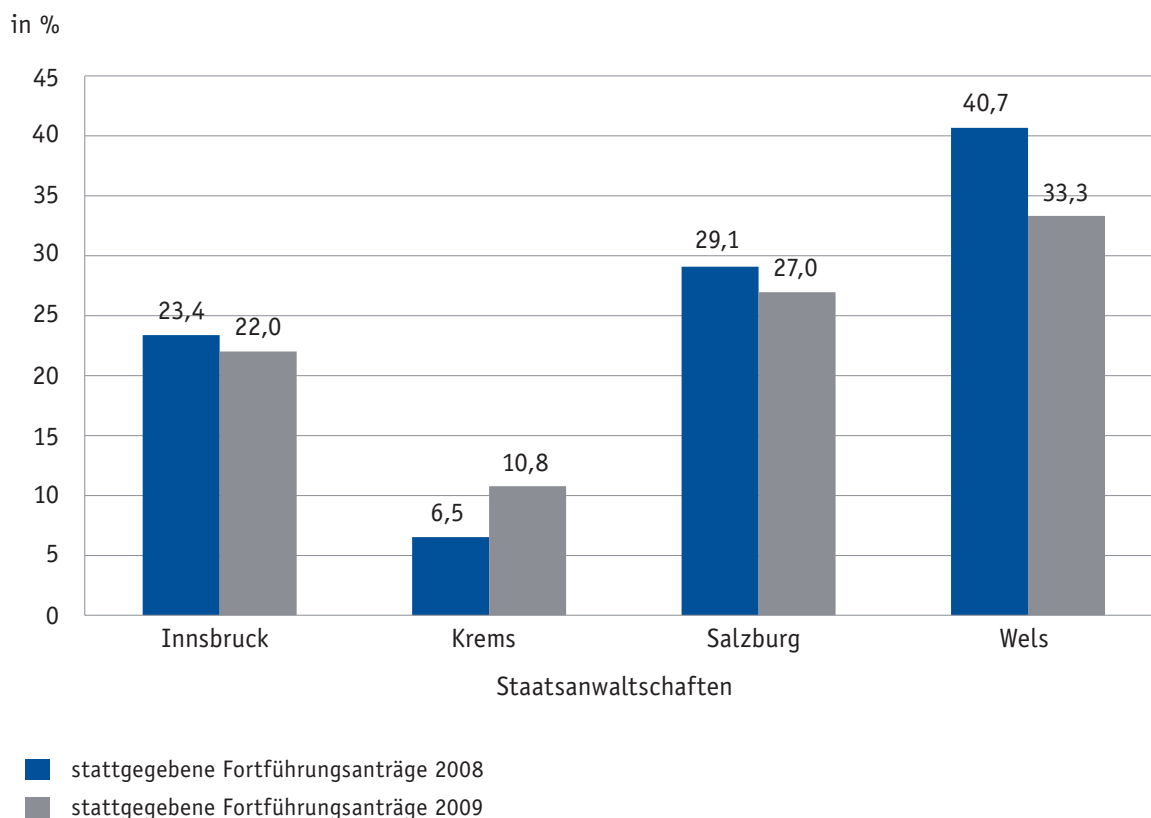
Fortführungsanträge

Abbildung 2: Häufigkeit von Fortführungsanträgen in Relation zur Anzahl eingestellter Ermittlungsverfahren



Mangels logischer Verknüpfungen in den VJ-Registern konnte den Anträgen eine Erledigung nicht direkt zugeordnet werden. Der RH berechnete, dass den Fortführungsanträgen 2008 zu 23,53 % und 2009 zu 20,07 % stattgegeben wurde. Dies bedeutete, dass das Ermittlungsverfahren fortgeführt und weitere Ermittlungsschritte (insbesondere Beauftragung ergänzender Einvernahmen durch die Polizei oder von Sachverständigengutachten) gesetzt wurden. Der Anteil fortgeführter Verfahren stellte sich bei den überprüften Staatsanwaltschaften wie folgt dar:

Abbildung 3: Häufigkeit stattgebener Fortführungsanträge in Relation zur Anzahl gestellter Fortführungsanträge



Während 2008 rund ein Drittel der Verfahren durch die Staatsanwaltschaften selbst fortgeführt wurden, lag dieser Wert 2009 bereits bei rund der Hälfte.

17.2 Die Auswertung zeigte deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Staatsanwaltschaften in Bezug auf stattgegebene Fortführungsanträge.

18.1 Die Fortführung eines Ermittlungsverfahrens bedeutet nicht zwingend eine Änderung der ursprünglichen Einstellungsentscheidung. Die Gesamtzahl der Fälle, in denen Fortführungsanträge zur Änderung von Einstellungsentscheidungen führten, war aus den Daten der VJ nicht automationsunterstützt ermittelbar.

Mangels differenzierter Erfassung in der VJ war auch nicht quantifizierbar, in welchem Ausmaß Gerichte Fortführungsanträge aus formalen Gründen zurückwiesen und nicht inhaltlich entschieden.

Fortführungsanträge

Die vom RH überprüfte Stichprobe enthielt 52 Anträge auf Fortführung eingestellter Ermittlungsverfahren. Von diesen wurden 41 negativ entschieden. Die Staatsanwaltschaften stellten sieben der elf fortgeführten Ermittlungsverfahren in weiterer Folge endgültig ein. In zwei Fällen änderte die Staatsanwaltschaft nach der Fortführung des Verfahrens ihre Entscheidung und stellte Strafanträge. Zwei Anträge waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen.

- 18.2** Nach Ansicht des RH waren keine ausreichenden Informationen zur Beurteilung der Wirksamkeit von Fortführungsanträgen vorhanden. Er empfahl daher dem BMJ, zu evaluieren, welche Gründe für die Fortführung von Ermittlungsverfahren maßgeblich waren und in welchem Ausmaß erfolgreiche Fortführungsanträge zu einer Änderung der Einstellungsentscheidung führten.

Eine Empfehlung zur Evaluierung von Rechtsschutzinstrumenten hatte der RH bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung der Staatsanwaltschaft Wien (Reihe Bund 2010/3, TZ 18) getroffen.

Weiters sollte in der VJ differenziert erfasst werden, ob formale oder inhaltliche Gründe für die Ablehnung eines Fortführungsantrags maßgeblich sind.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei bereits im Zuge des Projekts zur wissenschaftlichen Evaluation der Umsetzung des Strafprozessreformgesetzes (PEUS) eine umfassende Auswertung der Fortführungsanträge (mit Stichtag 18. Juni 2010) vom Bundesrechenzentrum angefordert worden. Der Vergleich der Statistiken habe einen kontinuierlichen Anstieg der Fortführungsanträge gezeigt. Positiv müsse bewertet werden, dass die Zahl der Fälle, in denen die Staatsanwaltschaft von sich aus das Verfahren fortführt, deutlich gestiegen sei. Insoweit könne daher von einer Steigerung der Wirksamkeit von Fortführungsanträgen (ohne dass auch das Gericht damit befasst werden muss) gesprochen werden.*

Eine wie in der Empfehlung vorgeschlagene Evaluierung könne wohl nur durch eine Einzelfallauswertung vorgenommen werden, deren Aussagekraft aber kritisch zu hinterfragen wäre. Ein Rückschluss auf die Qualität von Einstellungsentscheidungen aufgrund der Wirksamkeit von Fortführungsanträgen sei nicht zulässig. Werde beispielsweise eine Rechtsfrage von Staatsanwaltschaft und Gericht unterschiedlich gelöst, so könne daraus kein Rückschluss auf die Qualität der Einstellungsentscheidung gezogen werden. Im Rahmen von Maßnahmen der Qualitätssicherung sei das Justizressort aber laufend um Verbesserungen bemüht. Weiters werde auf die Neugestaltung der staatsanwaltschaftlichen Begründungspflicht (siehe auch TZ 15) verwiesen.

Eine grobe Unterscheidung zwischen der Einstellung aus formalen oder inhaltlichen Gründen werde im VJ-Register bereits vorgenommen. Eine lückenlose Abbildung sei nicht möglich, weil dafür jeweils einem bestimmten Faktum ein bestimmter Schritt zugeordnet werden müsse. Dafür sei das Register aber nicht ausgelegt. Eine entsprechende Änderung würde eine wesentliche Neuprogrammierung erfordern, deren Aufwand einer kritischen Kosten-Nutzenrechnung unterzogen werden müsse.

- 18.4** Der RH entgegnete, dass eine vertiefte Kenntnis der für die Fortführung von Verfahren maßgeblichen Gründe sowie des Ausmaßes, in dem die Fortführungen eine Änderung der ursprünglichen Einstellungsentscheidung bewirken, wesentliche Anhaltspunkte für qualitätssichernde Maßnahmen bieten würde. Er hielt daher seine Empfehlung, eine entsprechende Evaluierung vorzunehmen, aufrecht.

Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren

Einvernahmen durch Staatsanwälte

- 19.1** Die Ermittlungen zur Klärung eines Verdachts von Straftaten obliegen grundsätzlich der Kriminalpolizei, die von Amts wegen oder aufgrund einer Anzeige tätig wird. Die Staatsanwaltschaft kann sich an den Ermittlungen der Kriminalpolizei beteiligen, sie kann aber auch selbst Ermittlungen durchführen oder durch einen Sachverständigen durchführen lassen.

Der RH wertete die Stichprobe hinsichtlich der von den Staats- und Bezirksanwälten durchgeführten Zeugen- bzw. Beschuldigteneinvernahmen aus. Der Anteil der Einvernahmen an der Stichprobe stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 7: Häufigkeit von Einvernahmen durch Staatsanwälte				
	Staatsanwaltschaften			
	Innsbruck	Krems	Salzburg	Wels
	in %			
Einvernahmen durch Staatsanwälte	6,06	3,51	3,00	-

Bezirksanwälte führten keine eigenen Einvernahmen durch.

Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren

Der RH ermittelte auch die Anzahl der in der VJ eingetragenen Termine zu Zeugen- und Beschuldigteneinvernahmen aus allen Ermittlungsverfahren. Dazu war es erforderlich, jeden Termin einzeln auszuwerten. Aufgrund unterschiedlicher Eintragungen war eine Ermittlung der Anzahl der Beschuldigten- und Zeugeneinvernahmen nicht möglich.

Nachstehende Tabelle zeigt den Anteil aller Einvernahmeterminine bezogen auf alle im Jahr 2009 bei den Staatsanwaltschaften angefallenen Fälle:

Tabelle 8: Häufigkeit von Einvernahmen durch Staatsanwälte in allen Fällen 2009				
	Staatsanwaltschaften			
	Innsbruck	Krems	Salzburg	Wels
	in %			
Einvernahmeterminine	7,69	6,88	3,50	1,22

19.2 Der RH weist darauf hin, dass Staatsanwälte von der durch die Strafprozessreform geschaffenen Möglichkeit, selbst Einvernahmen durchzuführen, wenig Gebrauch machten.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe auch eine eigene Evaluierung gezeigt, dass die Staatsanwälte wenig Gebrauch von der Möglichkeit machen, selbst Einvernahmen durchzuführen. Während jüngere Staatsanwälte häufiger Einvernahmen selbst durchführen, zeigen ältere Kollegen noch eine gewisse Zurückhaltung. Auch würden Staatsanwälte mit Spezialzuständigkeit (z.B. Wirtschaftsstrafsachen) wesentlich häufiger Einvernahmen selbst vornehmen.*

Aktenführung und
Dokumentation

Ermittlungsakt

20.1 Seit Inkrafttreten der StPO-Reform war die Staatsanwaltschaft verpflichtet, in Strafverfahren einen Ermittlungsakt zu führen. Davon ausgenommen waren Verfahren, die ohne weitere Ermittlungen abgebrochen oder eingestellt werden können. Bezirksanwälte hatten einen Ermittlungsakt anzulegen, sobald ein Antrag an das Gericht oder eine Anklage bzw. ein Strafantrag eingebracht wird.

Der Ermittlungsakt bestand aus allen ermittlungsrelevanten Berichten und sonstigen Geschäftsstücken und hatte einen Anordnungs- und Bewilligungsbogen zu enthalten. In Letzterem waren alle Anordnungen an die Kriminalpolizei sowie Anträge und Bewilligungen im Verkehr mit dem Gericht zu dokumentieren. Verfahrensbeteiligten (z.B. Opfer, Beschuldigter) stand das Recht zur Einsicht in den Ermittlungsakt und somit auch in den Anordnungs- und Bewilligungsbogen zu.

- 20.2** Die Auswertung der Stichprobe ergab, dass bei den Staatsanwaltschaften Ermittlungsakten in allen gesetzlich vorgeschriebenen Fällen angelegt waren. Vor allem Bezirksanwälte nutzten die gesetzlich eingeräumten Erleichterungen, keinen Ermittlungsakt anzulegen.

In den von Staatsanwälten ohne Ermittlungsakt geführten Ermittlungsverfahren gab es in allen Fällen einen Anordnungs- und Bewilligungsbogen. Bezirksanwälte legten einen solchen in der Regel nach Genehmigung der Einstellungsentscheidung durch den Aufsichtsstaatsanwalt an.

Tagebuch

- 21.1** Für die Staats- und Bezirksanwälte bestand die Pflicht zur Führung eines Tagebuchs⁷, das einen raschen Überblick über die einzelnen staatsanwaltschaftlichen Verfügungen, Anträge, Anordnungen etc. bieten soll. Weiters waren die Gründe für Einstellung, Abbrechung und Fortführung des Verfahrens, diversionelle Erledigungen sowie auch jene Umstände, die für die Anklageerhebung wichtig waren, einzutragen. Von Strafanträgen bzw. Anklageschriften war eine Ausfertigung dem Tagebuch anzuschließen.

Seit September 2009⁸ ist ein Tagebuch erst ab „Einbringen der Anklage“ verpflichtend zu führen. Es ist seither aber nicht geregelt wo bzw. in welcher Form Begründungen für Einstellungen zu dokumentieren sind, wenn kein Tagebuch geführt wird. Der Leiter einer Staatsanwaltschaft kann jedoch für bestimmte Fälle die Führung eines Tagebuchs anordnen.

Die Einsicht in die Tagebücher steht grundsätzlich nur den Staatsanwaltschaften, dem BMJ, einer gesetzgebenden Körperschaft und der Volksanwaltschaft zu.

⁷ Gemäß § 34 Abs. 1 StAG ist für jede Strafsache bei den Staatsanwaltschaften ein Tagebuch zu führen.

⁸ BGBl. I Nr. 52/2009

Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren

21.2 Der RH stellte fest, dass in allen Fällen der Stichprobe Tagebücher geführt worden waren.

22.1 Staatsanwälte führten ein Tagebuch und einen Anordnungs- und Bewilligungsbogen. Dadurch wurden Eintragungen (Anordnungen und Verfügungen) vielfach doppelt vorgenommen. Teilweise wurde im Tagebuch auf Eintragungen im Anordnungs- und Bewilligungsbogen verwiesen.

22.2 Der RH hielt die parallele Führung von Tagebuch und Anordnungs- und Bewilligungsbogen aufgrund der Doppelgleisigkeit und Unübersichtlichkeit für nicht zweckmäßig.

Er empfahl dem BMJ, ausschließlich ein Dokument zu führen, das sowohl die Anordnungen an die Kriminalpolizei, Anträge und Bewilligungen im Verkehr mit dem Gericht sowie auch Begründungen für die Anklage (Strafantrag) bzw. Einstellungen enthält.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei mit einer gesetzlichen Änderung des StAG die verpflichtende Führung des Tagebuchs entfallen, weshalb sämtliche Eintragungen im Anordnungs- und Bewilligungsbogen zu setzen wären. Davon werde allerdings in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht, weil den Leitern der Staatsanwaltschaften ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt sei. Vermerken im Tagebuch käme deshalb eine nicht unerhebliche Bedeutung zu, weil bestimmte Informationen nicht für die Parteien des Strafverfahrens bestimmt sind und diesen auch nicht im Rahmen der Akteneinsicht zugänglich gemacht werden sollen.*

22.4 Der RH entgegnete, dass jedenfalls sämtliche verfahrensrelevanten Informationen (Anordnungen und Verfügungen) in einem Dokument (ohne Doppeleintragungen bzw. Verweise) enthalten sein sollten.

23.1 Die im elektronischen Rechtsverkehr übermittelten Berichte der Polizei waren in der VJ gespeichert. Andere Inhalte des Ermittlungsaktes und eigene Erledigungen waren in der Regel lediglich in Papierform vorhanden. Eintragungen im Tagebuch und Anordnungs- und Bewilligungsbogen erfolgten zumeist handschriftlich. Staatsanwälte erstellten längere Begründungen teilweise IT-unterstützt. Diese waren aber nicht in der VJ gespeichert.

Im Falle der Weitergabe des Ermittlungsaktes (z.B. an die Strafgerichte bei Anklage oder an Verwaltungsbehörden und Zivilgerichte) waren daher wesentliche Akteninhalte und -vorgänge bei der Staatsanwaltschaft nicht verfügbar. In einem Fall war ein Strafakt auf dem Postweg verloren gegangen und nicht mehr vollständig rekonstruierbar.

Zur Dokumentation des Verfahrensablaufs war in der VJ eine Vielzahl von händisch zu erfassenden Schritten vorgesehen. Logische Verknüpfungen zwischen einzelnen Verfahrensschritten sowie Hilfestellungen und Kontrollen bei der Eintragung verfahrensrelevanter Entscheidungen bestanden nicht bzw. nicht ausreichend. Die Datenerfassung stellte daher eine nicht unerhebliche Fehlerquelle dar.

- 23.2** Der RH empfahl dem BMJ aus Gründen der Verfahrensökonomie, eine vollständige automationsunterstützte Aktenführung anzustreben und alle verfahrensrelevanten Dokumente elektronisch verfügbar zu machen.

Bei der Registerführung sollten benutzerorientierte Hilfestellungen bei der Erfassung der Verfahrensschritte bereitgestellt sowie logische Verknüpfungen und Kontrollen zur Qualitätssicherung und verbesserten statistischen Auswertbarkeit (Ermittlung von Kennzahlen) verankert werden.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde mittels Elektronischen Rechtsverkehrs ein Großteil der Berichte der Polizei bereits automationsunterstützt übermittelt und stehe damit auch der Staatsanwaltschaft elektronisch zur Verfügung. Die Umstellung auf einen gänzlich elektronisch zu führenden Akt bringe weitreichende Fragen hinsichtlich der Akteneinsicht, der Zugänglichmachung der Aktenbestandteile an Parteien, des Schriftverkehrs mit den Parteien, des Verkehrs mit anderen Behörden und der Aktenübersendung bis hin zu gesetzlichen Änderungen mit sich.*

Eine Umstellung sei daher nicht kurzfristig umsetzbar und bedürfe einer sorgfältigen Planung und Prüfung. Darüber hinaus sei das VJ-Register für das Führen elektronischer Akten nicht ausgelegt, so dass jedenfalls eine weitere bzw. andere Software erforderlich wäre. Ein erster Schritt sei aber bereits gesetzt worden, indem künftig das Abbrechen von Verfahren gegen unbekannte Täter nur mehr elektronisch erfolgen soll (Projekt ELIAS).

Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren

Es werde bereits danach getrachtet, im größtmöglichen Umfang Logik- und Plausibilitätsprüfungen bei den Registereintragungen vorzusehen. Auch in Ausbildungslehrgängen werde auf die Registerhandhabung großer Wert gelegt, weil die korrekte Erfassung der Verfahrensschritte nicht zuletzt auch für die Berechnung des Arbeitsanfalls und des Personalbedarfs von Bedeutung sei.

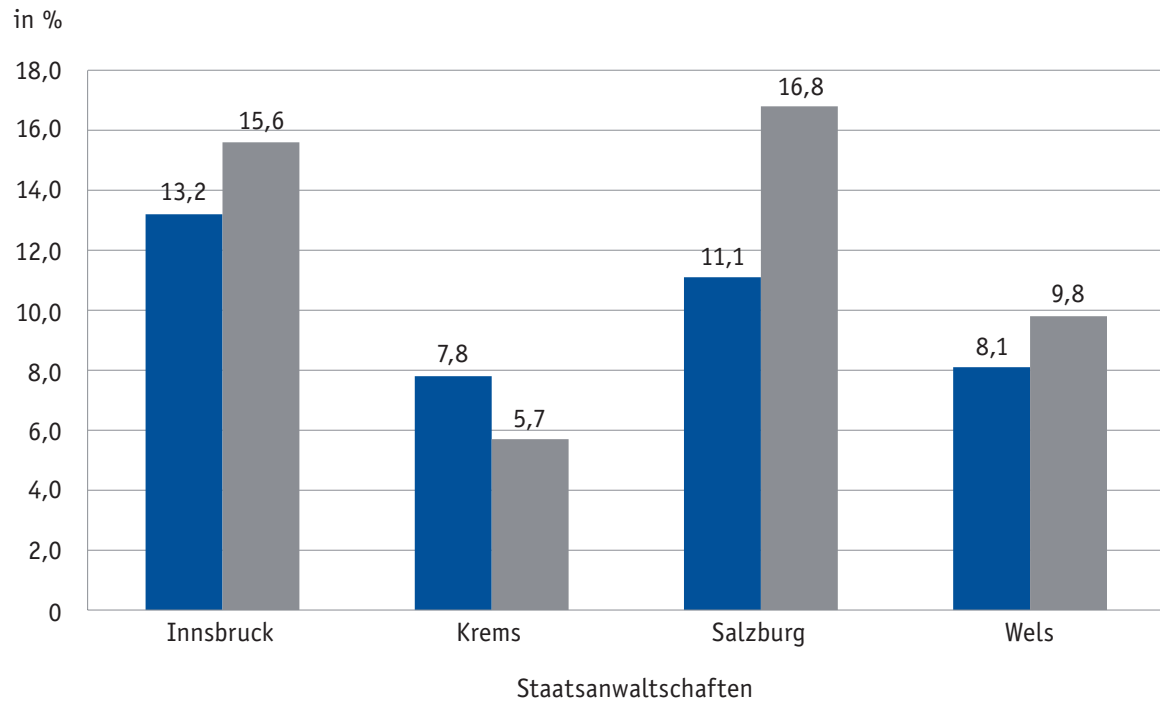
Einhaltung von Verständigungspflichten

- 24** Stellte ein Staats- bzw. Bezirksanwalt ein Strafverfahren ein, so hatte er in mehreren Rechtsmaterien normierte Verständigungspflichten zu beachten. Zunächst waren von der Einstellung die Kriminalpolizei, der Beschuldigte, das Opfer und, falls das Gericht mit dem Verfahren befasst war, auch dieses zu verständigen. Darüber hinaus waren in bestimmten Fällen Verständigungspflichten im Jugendgerichts-, Suchtmittel- und Verkehrsrecht-Anpassungsgesetz vorgesehen.

Verständigungen nach der StPO erfolgten grundsätzlich automationsunterstützt mittels der VJ.

- 25.1** Der RH wertete die Stichprobe im Hinblick auf die Einhaltung der diversen Verständigungspflichten aus. Nachstehendem Diagramm ist der Prozentanteil jener Fälle zu entnehmen, bei denen es entweder Fehler gab oder die Erfüllung der Verständigungspflichten weder aus dem Akt noch aus der VJ für den RH nachvollziehbar waren.

Abbildung 4: Häufigkeit von fehlerhaften und nicht nachvollziehbaren Verständigungen



fehlerhafte und nicht nachvollziehbare Verständigungen:

- Staatsanwalt
- Bezirksanwalt

Bei allen vier Staatsanwaltschaften war im Bereich des Jugendgerichtsgesetzes die Verständigung an die Jugendwohlfahrtsbehörde bzw. das Pflugschaftsgericht in den überwiegenden Fällen weder im Akt noch in der VJ dokumentiert. Es war nicht nachvollziehbar, ob die Verständigungen tatsächlich erfolgten. Bei von Unmündigen bzw. Jugendlichen begangenen Straftaten unterblieb in Einzelfällen die Verständigung der gesetzlichen Vertreter.

Ein weiterer maßgeblicher Anteil an Fehlern bzw. mangelnder Nachvollziehbarkeit der Verständigungen betraf den Bereich der Verkehrsunfälle. Die Staatsanwaltschaften Innsbruck und Salzburg verständigten oftmals nicht die den Verkehrsunfall anzeigende Polizeiinspektion. Mitunter unterblieb auch eine Verständigung der Bezirksverwaltungsbehörde.

Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren

Fehler bei der Verständigung von Beschuldigten oder Opfern entstanden entweder durch eine bereits unrichtige Verfügung eines Staatsanwalts oder durch eine fehlerhafte Vollziehung durch die Kanzlei.

- 25.2** Der RH empfahl den Staatsanwaltschaften, die nach dem Jugendgerichtsgesetz erfolgten Verständigungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Kriminalpolizei sollte, wie in der StPO zwingend vorgesehen, über die Einstellung von Ermittlungsverfahren betreffend die von ihr angezeigten Verkehrsunfälle verständigt werden.

Weiters empfahl der RH den Staatsanwaltschaften, im Rahmen der Registerkontrollen verstärkt die Korrektheit der Verständigungen zu prüfen.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMJ seien bei allen geprüften Staatsanwaltschaften bereits Schulungen und entsprechende interne Anordnungen hinsichtlich der Verständigungen nach dem Jugendgerichtsgesetz erfolgt.*

Es werde dafür Sorge getragen, dass auf die Verständigung der Kriminalpolizei über die Einstellung von Ermittlungsverfahren betreffend Verkehrsunfälle künftig bei allen Staatsanwaltschaften verstärkt geachtet wird.

Der Richtigkeit und Vollständigkeit der Verständigungen werde bei Registerprüfungen in Hinkunft erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften

Inhaltliche Kontrolle Vier-Augen-Prinzip (Revisionspflicht)

- 26.1** Erledigungen von Staatsanwälten waren grundsätzlich im Rahmen der Revisionspflicht durch den jeweils Vorgesetzten zu überprüfen (Vier-Augen-Prinzip). Staatsanwälte konnten allerdings bei entsprechender Eignung bereits nach einjähriger Tätigkeit weitgehend von der Revision freigestellt werden. Einstellungsentscheidungen unterlagen danach keiner weiteren Kontrolle.

Die Leiter der überprüften Staatsanwaltschaften hatten entsprechende Revisionsfreistellungen im Einzelnen schriftlich verfügt. Nur die Staatsanwaltschaften Innsbruck und Salzburg stellten die Revisionsregelungen auch in der jeweiligen Geschäftsverteilung zusammenfassend dar.

Nachstehende Tabelle zeigt den Anteil revisionspflichtiger Einstellungsentscheidungen innerhalb der überprüften Stichprobe. Der hohe Anteil war darauf zurückzuführen, dass in Folge der StPO-Reform eine große Anzahl neuer Staatsanwälte ernannt worden war, die im für die Stichprobe maßgeblichen Jahr 2009 noch nicht revisionsfrei gestellt waren.

Tabelle 9: Häufigkeit revisionspflichtiger Einstellungsentscheidungen				
	Staatsanwaltschaften			
	Innsbruck	Krems	Salzburg	Wels
	in %			
Anteil revisionspflichtiger Einstellungsentscheidungen	63,0	45,0	76,8	59,8

Der RH konnte in einigen Fällen die Durchführung der Revision wegen fehlender Kennzeichnung im Tagebuch nicht nachvollziehen. Abgesehen davon waren die Revisionsvermerke (Namenskürzel) teilweise nicht eindeutig identifizierbar und überwiegend ohne Datum.

Die Bezirksanwälte unterlagen bei abschließenden Erledigungen von Strafverfahren (Einstellung, Diversion) generell der Aufsichtspflicht durch den zuständigen Staatsanwalt. Die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht war lediglich in zwei Fällen der Stichprobe nicht nachvollziehbar.

In den Tagebüchern waren keinerlei Änderungen von Verfügungen der Staatsanwälte im Rahmen der Revision ersichtlich. Entscheidungen der Bezirksanwälte wurden fallweise durch den jeweiligen Aufsichtstaatsanwalt geändert.

- 26.2** Der RH empfahl dem BMJ, regelmäßige stichprobenartige Kontrollen von Einstellungsentscheidungen bei den Staatsanwaltschaften vorzusehen.

Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften

Weiters empfahl der RH den Staatsanwaltschaften, die geltenden Revisionsregelungen auch in den Geschäftsverteilungen zu dokumentieren, um die nachgängige Kontrolle zu erleichtern und die Transparenz zu erhöhen. Weiters empfahl er, verstärkt darauf zu achten, dass Revisionsvermerke zuverlässig, eindeutig zuordenbar und mit Datum versehen angebracht werden.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMJ würden die regelmäßig bei den Staatsanwaltschaften stattfindenden Einschaun auch eine zumindest stichprobenartige Kontrolle von Einstellungsentscheidungen beinhalten. Inwieweit eine Ausweitung dieser Kontrollen geboten sei, werde im Rahmen der Überlegung zu einer Reform des Systems der Revisionen und Einschaun bei den Staatsanwaltschaften geprüft werden (siehe auch TZ 27).*

Darüber hinaus unterlägen gerade Einstellungsentscheidungen einer umfassenden Kontrolle durch die dem Opfer und – unter bestimmten Voraussetzungen – dem Rechtsschutzbeauftragten eingeräumte Möglichkeit eines Fortführungsantrags. Zusätzlich sei zu beachten, dass die Einstellung von Verfahren bei schwerwiegenden Straftaten jedenfalls einer Revision vorzubehalten seien.

Die Ausweisung der Revisionsregelungen in den Geschäftsverteilungen sei nunmehr bei allen Staatsanwaltschaften veranlasst worden. Die Revisionsvermerke würden bereits nachvollziehbar und eindeutig zuordenbar gesetzt, bzw. sei der Empfehlung des RH mittels einer entsprechenden Anordnung Rechnung getragen worden.

- 26.4** Der RH entgegnete, dass stichprobenartige Kontrollen routinemäßig auch behördenintern vorgenommen werden sollten, weil Einstellungsentscheidungen keiner umfassenden Überprüfung unterliegen. Der Prüfungsumfang im Rahmen eines Fortführungsantrags ist durch das Vorbringen von Opfer oder Rechtsschutzbeauftragten begrenzt, weshalb das Gericht bei seiner Überprüfung nicht befugt ist, nicht geltend gemachte Gründe zu berücksichtigen.

Dienstaufsicht der vorgesetzten Behörden

- 27.1** Die Oberstaatsanwaltschaften hatten im Rahmen der Dienstaufsicht regelmäßig (wenigstens alle vier Jahre) „Einschaun“ bei den ihnen unterstellten Staatsanwaltschaften vorzunehmen. Die Oberstaatsanwaltschaft Wien überprüfte die Staatsanwaltschaft Krems zuletzt im Zeitraum September 2009 bis März 2010. Die Oberstaatsanwaltschaft Linz führte Einschaun bei der Staatsanwaltschaft Salzburg zuletzt im Jahr 2008 und bei der Staatsanwaltschaft Wels im Jahr 2009 durch;

die Oberstaatsanwaltschaft Innsbruck eine solche bei der Staatsanwaltschaft Innsbruck im Jahr 2007.

Bestandteil sämtlicher Einschauen war die inhaltliche und formale Prüfung der Erledigungen und offenen Fälle aller Staatsanwälte anhand von Stichproben. Weiters behandelten die Einschauen allgemeine Themen in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität (z.B. Rückstände, Auslastung und innere Organisation) sowie Sonderthemen (z.B. Verständigungspflichten und Untersuchungshaftpraxis).

Bei festgestellten Mängeln setzte die Oberstaatsanwaltschaft unmittelbar entsprechende Maßnahmen bzw. forderte diese von der überprüften Staatsanwaltschaft ein. Dadurch konnten bspw. Rückstände bei der Staatsanwaltschaft Salzburg abgebaut werden.

Allerdings waren die Ergebnisse der Einschauen wegen unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen und Berichtsgestaltung für bundesweite Vergleiche und Festlegung von Benchmarks und Best-practice-Modellen nur eingeschränkt geeignet.

Als weiteres Kontrollinstrument sah das Gerichtsorganisationsgesetz die Einrichtung einer Inneren Revision im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften vor. Das BMJ setzte diese Vorgabe im Bereich der Staatsanwaltschaften allerdings nicht um.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass bisher keine Innere Revision im Bereich der Staatsanwaltschaften eingerichtet wurde. Er empfahl daher dem BMJ die Entwicklung eines an den speziellen Erfordernissen der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit ausgerichteten Revisionsystems. Dieses wäre mit den ebenfalls neu zu gestaltenden Vorgaben für die Einschauen abzustimmen.

Analoge Empfehlungen traf der RH bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Staatsanwaltschaft Wien (Reihe Bund 2010/3, TZ 28 und 29).

- 27.3** *Laut Stellungnahme des BMJ würden seit Sommer 2010 konkrete Überlegungen zu einer Reform des Systems der Revisionen und Einschauen bei den Staatsanwaltschaften angestellt. Das Projekt, zu dem es bereits entsprechende Vorarbeiten gebe, sei in den Revisionsplan 2011 aufgenommen worden.*

Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften

- 27.4** Der RH erwiderte, dass bei der Ausgestaltung des Systems der Revisionen auch auf die Möglichkeit von bundesweiten Vergleichen zur Festlegung von Benchmarks und Best-practice-Modellen zu achten wäre.

Untersuchung der Amtsführung der Bezirksanwälte

- 28.1** Die Tätigkeit der Bezirksanwälte war bei den Einschauen der Oberstaatsanwaltschaften nicht oder nur in untergeordnetem Umfang einbezogen und blieb der internen Kontrolle durch die Leitung der Staatsanwaltschaft vorbehalten. Diese sollte die „Amtsführung der Bezirksanwälte“ nach den rechtlichen Vorgaben zumindest einmal jährlich überprüfen. Die Staatsanwaltschaften beschränkten sich dabei im Wesentlichen auf stichprobenartige Fallprüfungen, individuelle Mängelfeststellungen und eine allgemeine Beurteilung der Arbeitsqualität der einzelnen Bezirksanwälte.

Die Staatsanwaltschaft Innsbruck arbeitete anlässlich der Überprüfung im Jahr 2009 grundlegende Mängel heraus, definierte einheitliche Vorgaben und organisierte Fachreferate. Weiters besprach sie die Ergebnisse gemeinsam mit den Bezirksanwälten und erstellte einen zusammenfassenden Gesamtbericht.

- 28.2** Der RH empfahl den Staatsanwaltschaften, das Kontrollinstrument der jährlichen „Untersuchung der Amtsführung der Bezirksanwälte“ – nach dem Muster Innsbruck – verstärkt im Sinne einer Vereinheitlichung der Bearbeitung und Erledigung von Ermittlungsverfahren durch die Bezirksanwälte zu nutzen.
- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde bei der Staatsanwaltschaft Salzburg die jährliche Untersuchung der Amtsführung der Bezirksanwälte zur Vereinheitlichung der Bearbeitung und Erledigung von Ermittlungsverfahren genutzt. Bei der Staatsanwaltschaft Wels werde dies durch interne Schulungen erreicht, bei der Staatsanwaltschaft Krems an der Donau aufgrund der geringen Größe der Behörde durch das tägliche Gespräch.*
- 28.4** Der RH bekräftigte seine Empfehlung, bei der jährlichen „Untersuchung der Amtsführung der Bezirksanwälte“ nach dem Muster der Staatsanwaltschaft Innsbruck vorzugehen.

Berichtspflicht

29 Die Staatsanwaltschaften hatten über Strafverfahren,

- an denen wegen der Bedeutung der Straftat oder der Person des Tatverdächtigen ein besonderes öffentliches Interesse besteht,
- in denen nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beurteilen sind,
- gegen Mitglieder eines allgemeinen Vertretungskörpers, außer es ist ein Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit auszuschließen,

der Oberstaatsanwaltschaft und diese wiederum (außer in Fällen von nur lokaler Bedeutung) dem BMJ zu berichten.

Die Berichtspflicht umfasste insbesondere auch die Darstellung bereits getroffener Anordnungen und eine Stellungnahme zur beabsichtigten weiteren Vorgangsweise („Vorhabensbericht“). In der Praxis wurde die Ermittlungstätigkeit bis zu einer Entscheidung der Oberstaatsanwaltschaft bzw. des BMJ unterbrochen, wodurch es zu Zeitverzögerungen in den jeweiligen Ermittlungsverfahren kam.

Weiters forderten Oberstaatsanwaltschaften und BMJ auch in Einzelfällen (z.B. über bereits länger anhängige Ermittlungsverfahren oder im Zusammenhang mit Medienberichten, Beschwerden und Anfragen) Berichte an.

Die vom RH überprüfte Stichprobe enthielt 32 berichtspflichtige Verfahren, die sich wie folgt auf die Staatsanwaltschaften verteilten:

Tabelle 10: Berichtspflichtige Verfahren				
	Staatsanwaltschaften			
	Innsbruck	Krems	Salzburg	Wels
	Anzahl			
Zuständigkeit Staatsanwalt	10	9	6	6
Zuständigkeit Bezirksanwalt	–	1	–	–

Bei der Mehrzahl der Fälle lag der Grund für die Berichtspflicht in der Person des Beschuldigten. Eine schriftliche Weisung wurde in keinem dieser Verfahren erteilt.

Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften

Erledigungsdauer

Erledigungsdatum

30.1 Der RH berechnete die Erledigungsdauer bei den Staatsanwaltschaften auf Grundlage der Daten aus den VJ-Registern. Sie umfasste den Zeitraum von der erstmaligen Befassung der Staatsanwaltschaft bis zur abschließenden Erledigung des Ermittlungsverfahrens. Das Einbringungsdatum in der VJ wurde bei elektronischer Übermittlung der Berichte der Kriminalpolizei automationsunterstützt vergeben, ansonsten händisch eingetragen. Das Datum der Verfahrensbeendigung wurde ausschließlich händisch gesetzt.

Im Rahmen der Stichprobe stellte der RH dabei unterschiedliche Vorgangsweisen, vor allem bei den bezirksgerichtlichen Verfahren, fest. Erfasst wurden alternativ das Datum des Erledigungsvorschlags des Bezirksanwaltes, das Datum der Bewilligung durch den Aufsichtstaatsanwalt oder das Datum der Eintragung in der VJ. Daraus ergaben sich Unschärfen im Hinblick auf einen Vergleich der durchschnittlichen Erledigungsdauer.

30.2 Der RH empfahl dem BMJ, durch eindeutige Vorgaben eine einheitliche Vorgangsweise bei der Festlegung bzw. Erfassung des Erledigungsdatums von Ermittlungsverfahren sicherzustellen.

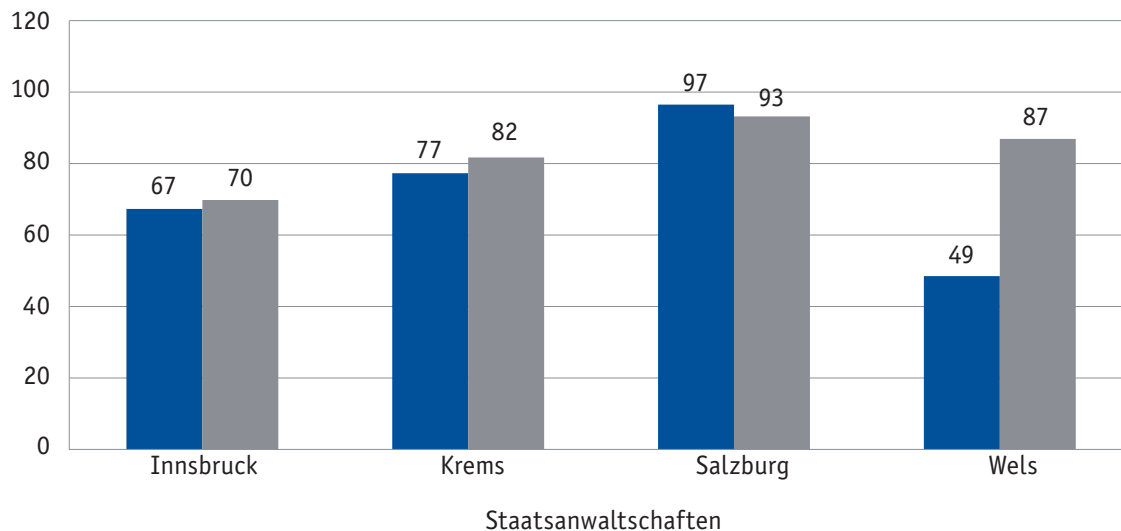
30.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Anregung des RH aufgegriffen.*

Durchschnittliche Erledigungsdauer

31.1 Das BMJ ermittelte keine Kennzahlen für die Bearbeitungszeiten von Strafverfahren. Der RH errechnete daher für die überprüften Staatsanwaltschaften Durchschnittswerte der im Jahr 2009 erledigten Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter. Er differenzierte dabei zwischen Ermittlungsverfahren, die mit Einstellung oder mit Anklageerhebung endeten:

Abbildung 5: Durchschnittliche Dauer der Ermittlungsverfahren 2009

in Tagen



Erledigung durch:

- Einstellung
- Anklage

Bei der Staatsanwaltschaft Wels war die durchschnittliche Dauer der Ermittlungsverfahren bis zur Einstellung im Vergleich zu den übrigen Staatsanwaltschaften deutlich geringer.

31.2 Der RH empfahl dem BMJ, auf Grundlage der automationsunterstützt erfassten Daten systematisch (differenzierte) Kennzahlen hinsichtlich der Erledigungsdauer von Strafverfahren zu ermitteln. Damit könnten Vergleiche angestellt und gegebenenfalls steuernde Maßnahmen gesetzt werden.

31.3 Laut Stellungnahme des BMJ sei die Schaffung einer aussagekräftigen Verfahrensdauerstatistik für den Bereich der Strafverfahren eines der Projekte, das – mit der Zielsetzung der Verbesserung der statistischen Grundlagen – vorangetrieben werde.

Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften

Anhängige Verfahren

- 32** Nachstehende Tabelle enthält die Anzahl der im Jahr 2009 angefallenen Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter (einschließlich der aus den Vorjahren übernommenen Fälle) und die Anzahl jener Verfahren, die am Ende 2009 noch offen waren. Weiters wird die Anzahl der Ermittlungsverfahren mit bereits überlanger Dauer dargestellt:

Tabelle 11: Ermittlungsverfahren 2009					
	Staatsanwaltschaften				
	Österreich	Innsbruck	Krems	Salzburg	Wels
	Anzahl				
Anfall an Ermittlungsverfahren	249.255	24.285	4.148	18.276	12.201
offene Verfahren am 31. Dezember 2009	28.569	2.360	480	1.917	1.419
	in %				
offene Verfahren im Verhältnis zum Jahresanfall	11,5	9,7	11,6	10,5	11,6
überlange Ermittlungsverfahren zum Stichtag 31. Dezember 2009	Anzahl				
länger als 1 Jahr offen	1.495	57	10	115	72
länger als 2 Jahre offen	448	19	–	29	7
länger als 3 Jahre offen	209	12	–	12	4

Kontrolle von Rückständen

Interne Kontrollen

- 33.1** Das BMJ übermittelte den Staatsanwaltschaften monatlich Auswertungen zum Anfalls- und Bearbeitungsstand bzw. zu den Rückständen der einzelnen Sachbearbeiter (Prüfliste und Kurzstatistik). In der Prüfliste schienen u.a. alle Verfahren im Einzelnen auf, die bereits seit mehr als sechs Monaten offen oder seit drei Monaten nicht bearbeitet worden waren. Die Kurzstatistik enthielt eine Reihe statistischer Daten, u.a. zum monatlichen Anfall an Ermittlungsverfahren und zu deren Erledigungen sowie zu den Rückständen.

Nach Verteilung der Listen standen den zuständigen Sachbearbeitern und deren Vorgesetzten die erforderlichen Informationen zur Verfügung, um eigenverantwortlich Maßnahmen zur Verhinderung von Rückständen zu setzen. Lediglich die Leitung der Staatsanwaltschaft Innsbruck forderte eine vierteljährliche einzelfallbezogene Berichterstattung bezüglich der Gründe von Verfahrensverzögerungen und geplanter Maßnahmen ein. Bei den anderen Staatsanwaltschaften wurde die Durchführung von Kontrollmaßnahmen weder systematisch überwacht noch entsprechend dokumentiert. In zwei Fällen der Stichprobe (Wels) war mangels rechtzeitiger Bearbeitung und fehlender Kontrolle Verjährung eingetreten.

Die Staatsanwaltschaft Innsbruck ermittelte auch regelmäßig Be- und Auslastungskennziffern auf Basis von Daten der Kurzstatistik.

- 33.2** Der RH empfahl den Staatsanwaltschaften, auf Basis der Prüfliste vierteljährlich die Gründe für eine lange Verfahrensdauer und Bearbeitungsverzögerungen sowie getroffene Maßnahmen nachvollziehbar zu dokumentieren. Kontrollen sollten insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Verjährung laufend vorgenommen werden.

Weiters empfahl der RH den Staatsanwaltschaften, die Daten der Kurzstatistik zur laufenden Ermittlung interner Kennziffern hinsichtlich Belastung und Rückstände der Sachbearbeiter zu nutzen, um so potenzielle Probleme rechtzeitig erkennen zu können.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMJ seien auch bei der Staatsanwaltschaft Salzburg bereits Kontrollmaßnahmen in Bezug auf längere Verfahrensdauer und Bearbeitungsverzögerungen verfügt und eine behördeninterne Meldepflicht angeordnet worden. Die Staatsanwaltschaften Krems und Wels sähen die bisherigen Prüfroutinen als ausreichend an.*

Die Ermittlung interner Kennziffern hinsichtlich der Belastung und Bearbeitungsdauer werde bei den kleineren Einheiten als nicht erforderlich erachtet. Im Rahmen eines Projekts „Dienstaufsicht neu“ sollen allerdings auch Dienstaufsichtsinstrumente wie die Prüfliste und Kurzstatistik evaluiert und die Entwicklung von Kennzahlen geprüft werden (siehe auch TZ 34).

- 33.4** Der RH wies zur Präzisierung seiner Empfehlung darauf hin, dass die Durchführung der Kontrollen, die Gründe für Verzögerungen sowie getroffene Maßnahmen nach dem Muster der Staatsanwaltschaft Innsbruck regelmäßig auch nachvollziehbar dokumentiert werden sollten. Dies könne durch kurze Vermerke in der Prüfliste und deren strukturierte Aufbewahrung sehr einfach erfolgen.

Kontrolle und Qualitätssicherung bei Staatsanwaltschaften

Jährliche Berichtspflicht

- 34.1** Die Staatsanwaltschaften hatten dem BMJ einmal jährlich über jene Sachbearbeiter, bei welchen die Rückstände bestimmte Kriterien erfüllten, zu berichten. Die Feststellung der tatsächlichen Berichtspflicht erforderte eine aufwändige Aufbereitung und Weiterbearbeitung von Einzelfalllisten. Die überprüften Staatsanwaltschaften wiesen zum jeweiligen Stichtag 2008 und 2009 folgende Anzahl berichtspflichtiger Sachbearbeiter bzw. Verfahren auf:

Tabelle 12: Berichtspflichtige Sachbearbeiter und Verfahren

	Staatsanwaltschaften							
	Innsbruck		Krems		Salzburg		Wels	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
	Anzahl							
berichtspflichtige Sachbearbeiter	2	–	–	–	9	4	3	2
berichtspflichtige Verfahren	3	–	–	–	25	9	4	2

Die berichtspflichtigen Verfahren betrafen überwiegend Finanz- und Wirtschaftsstrafsachen.

- 34.2** Die Berichtspflicht war zwar geeignet, die Anhäufung überlanger Verfahren bei einzelnen Sachbearbeitern zu vermeiden, wegen des einmaligen Stichtags allerdings nicht nachhaltig wirksam. Der RH empfahl daher dem BMJ, die in der derzeitigen Form bestehende jährliche Berichtspflicht durch ein einfacheres und nachhaltiger wirkendes Kontrollsystem zu ersetzen. Insbesondere könnten – nach verpflichtender Einrichtung – interne Kontrollinstrumente auf Basis von Prüfliste und Kurzstatistik (siehe TZ 33) in entsprechend angepasster Form auch zur Berichterstattung an die vorgesetzten Dienststellen genutzt werden.

Der RH hat bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung bei der Staatsanwaltschaft Wien eine Empfehlung in Richtung Vereinfachung dieses Kontrollinstruments getroffen (Reihe Bund 2010/3, TZ 26).

34.3 Laut Stellungnahme des BMJ habe sich die für die Staatsanwaltschaften im Jahr 2003 eingeführte jährliche Berichtspflicht als wirksames Controllinginstrument erwiesen. Die Anzahl der berichtspflichtigen Organisationseinheiten habe ebenso wie die Zahl der berichtspflichtigen Verfahren merklich abgenommen. Die Auswertungen sollen weniger einen detaillierten Rückstandsausweis für den einzelnen Staatsanwalt darstellen, sondern einen generellen Überblick über die Zahl der überlangen Verfahren bei den Staatsanwaltschaften und deren Gründe geben. Es würden aber Überlegungen zur Verbesserung des Instruments angestellt, um den unterstellten Dienstbehörden die Handhabung zu erleichtern.

Daneben befasse sich eine Arbeitsgruppe im Rahmen eines Projekts „Dienstaufsicht Neu“ unter anderem mit Kennzahlen und Instrumenten der Dienstaufsicht. In diesem Rahmen sollen Dienstaufsichtsinstrumente, wie etwa die Prüfliste und Kurzstatistik, evaluiert und die Entwicklung von Kennzahlen geprüft werden. Besonderes Augenmerk werde dabei auf den Bereich der überlangen Verfahren gelegt.

Aus- und Fortbildung

Staatsanwälte

35.1 Die Ausbildung zum Staatsanwalt⁹ erfolgt nach Abschluss des Studiums der Rechtswissenschaften in einem insgesamt vierjährigen Turnus durch Gerichtsabteilungen und Staatsanwaltschaft und wird mit einer Richteramtsprüfung abgeschlossen. Nach zumindest einjähriger Praxis¹⁰ als Staatsanwalt (oder Richter bei einem Gericht) ist eine Ernennung zum Staatsanwalt möglich. Eine spezielle Ausbildung im wirtschaftlichen Bereich ist während des Turnus nicht vorgesehen.

Das BMJ bot im Fortbildungsprogramm 2008/2009 und 2009/2010 zwei jeweils zweitägige Seminare mit wirtschaftlichem Hintergrund¹¹ an. Für den Zeitraum 2009/2010 wurden zusätzlich zwei jeweils eintägige Seminare mit Wirtschaftsbezug¹², sowie ein „Kriminalistisches Seminar“ (Grundzüge der Kriminaltaktik, Kriminaltechnik, Tatortarbeit etc.) angeboten.

⁹ bzw. zum Richter

¹⁰ Dieses Ernennungserfordernis kann aus dienstlichen Gründen nachgesehen werden, wenn ein gleich geeigneter Bewerber, der allen Erfordernissen entspricht, nicht vorhanden ist (§ 174 Abs. 2 RStDG, Ernennungserfordernisse).

¹¹ Informationsinstrument Rechnungswesen Module A1 und A2; Vom Eigenkapital über die Bilanzanalyse zur Fortbestehungsprognose etc. (Modul B1 und B2)

¹² Grundzüge Bilanzierung, Bilanzen lesen, Zahlungsunfähigkeit, Überschuldung; Bilanz- und Steuerrecht

Aus- und Fortbildung

Der RH erhob bei den überprüften Staatsanwaltschaften die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen zum Erwerb von Wirtschaftskompetenz in den Jahren 2008 bis Mitte 2010. Bei der Staatsanwaltschaft Innsbruck (der einzigen mit einer Sonderzuständigkeit für Wirtschaftsstrafsachen) besuchte 2008 und 2009 kein Staatsanwalt, 2010 vier Staatsanwälte einschlägige Seminare.

Bei der Staatsanwaltschaft Krems nahm im überprüften Zeitraum kein Staatsanwalt an entsprechenden Seminaren teil. Bei der Staatsanwaltschaft Salzburg nahmen 2008 zwei Staatsanwälte, 2009 fünf Staatsanwälte an Seminaren zu den Themen Bilanz lesen und Kennzahlenwesen als Informationsinstrument, Grundzüge Bilanzierung etc. teil. 2010 nahmen zwei Staatsanwälte am Lehrgang „Wirtschaftsstrafrecht für Praktiker mit Praktikern“¹³ teil. In Wels besuchten 2008 zwei Staatsanwälte, 2009 ein Staatsanwalt und 2010 niemand ein Seminar mit Wirtschaftsbezug.

Das angebotene kriminalistische Seminar besuchte bei den überprüften Staatsanwaltschaften kein Staatsanwalt.

- 35.2** Der RH kritisierte, dass das BMJ einerseits zu wenig Fortbildungsmöglichkeiten zum Erwerb von Wirtschaftskompetenz anbot, andererseits die Staatsanwälte das Angebot nur in geringem Ausmaß nutzten.

Der vom BMJ erstellte Entwurf eines strafrechtlichen Kompetenzpakets sah u.a. die Befassung einer zentralen Staatsanwaltschaft mit der Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen („Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption“) vor. Deren Tätigkeit soll sich ab 1. September 2011 auf große bzw. besonders anspruchsvolle Causen beschränken.

Nach Ansicht des RH waren die geplanten Maßnahmen geeignet, eine effizientere Bearbeitung von größeren Wirtschaftsstrafsachen zu erreichen. Neben organisatorischen Änderungen und dem Zukauf von Expertenwissen bedarf es jedoch insgesamt einer Steigerung der Wirtschaftskompetenz von Staatsanwälten.

Der RH empfahl daher dem BMJ, bei der Aus- und Fortbildung der Staatsanwälte den Fokus verstärkt auf den Erwerb von Wirtschaftskompetenz zu legen. Das Angebot an kriminalistischen Seminaren wäre weiter auszubauen und die Teilnahme daran zu fördern. Damit könnte auch die Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei verbessert werden (siehe TZ 10).

¹³ nur im Sprengel der Oberstaatsanwaltschaft Linz veranstaltet

35.3 *Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme u.a. auf den im Hinblick auf die Einrichtung der „Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption“ (WKStA) erfolgten Ausbau des Fortbildungsangebots im Bereich des Wirtschaftsrechts mit weiterführender Spezialisierung hinsichtlich Finanzwirtschaft, Börsenwesen und Bankwirtschaft sowie auf eine Kooperation mit der Johannes Kepler Universität Linz zur Absolvierung des zweisemestrigen Lehrgangs „Master of Business Administration für Juristinnen und Juristen – Betriebswirtschaft für die tägliche Praxis“.*

Darüber hinaus sollen der WKStA Experten aus dem Finanz- und Wirtschaftsbereich unterstützend zur Verfügung gestellt werden. Die Ausschreibung dieser Stellen sei bereits veranlasst worden.

Die Anregung für einen Ausbau an kriminalistischen Seminaren werde geprüft. Es sei bereits ein Gesetzesentwurf ausgearbeitet worden, der im Rahmen der Ausbildung von Richteramtsanwärtern eine entsprechende Erweiterung der Ausbildungsstationen vorsähe.

35.4 Der RH wies darauf hin, dass unabhängig von der Einrichtung der WKStA die Wirtschaftskompetenz von Staatsanwälten insgesamt gesteigert werden sollte, um auch eine effektive Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität sicherzustellen, die nicht in die Zuständigkeit der WKStA fällt.

Bezirksanwälte

36.1 Der RH hatte bereits im Rahmen der Gebarungsüberprüfung der Staatsanwaltschaft Wien (Reihe Bund 2010/3, TZ 15) eine neue Ausbildungsregelung für Bezirksanwälte empfohlen.

36.2 Die in der damaligen Stellungnahme zugesagte Erstellung eines Ausbildungskonzepts war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht abgeschlossen.

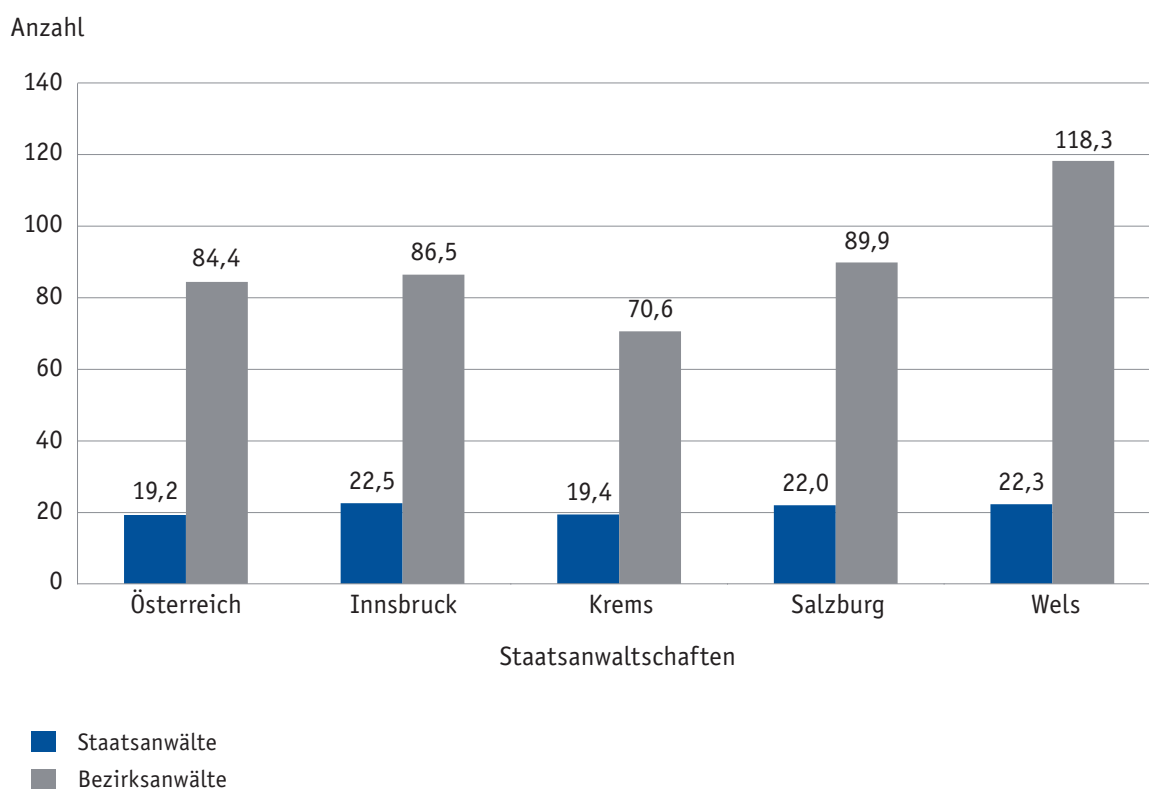
36.3 *Laut Stellungnahme des BMJ liege nunmehr bereits ein Begutachtungsentwurf vor.*

Interne Organisation

Verteilung der Ermittlungsverfahren in Staatsanwaltschaften

37 Der RH stellte die zur Verfügung stehenden tatsächlichen Personalkapazitäten der Anzahl der im Jahr 2009 angefallenen Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter gegenüber. Daraus errechnete er folgende durchschnittliche monatliche Belastung pro Staats- und Bezirksanwalt:

Abbildung 6: Durchschnittliche Anzahl der Ermittlungsverfahren 2009 pro Monat



Der Vergleich zeigte bei den Staatsanwälten eine nahezu gleiche Belastung. Hingegen war die Belastung bei den Bezirksanwälten sehr unterschiedlich.

38.1 In einem in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführten Projekt (Personalanforderungsrechnung) erhob eine Beratungsfirma im Auftrag des BMJ durchschnittliche Bearbeitungszeiten für die von den Staatsanwälten zu erfüllenden Aufgaben. Auf dieser Basis sollte der tatsächliche Bedarf an Staatsanwälten errechnet werden.

Nach den Projektergebnissen verwendeten Staatsanwälte rund 60 % (inkl. Hauptverhandlung nahezu drei Viertel) ihrer Arbeitszeit für Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter. Bei der Berechnung des Personalbedarfs differenzierte das BMJ hinsichtlich des Arbeitsaufwands lediglich zwischen Ermittlungsverfahren gegen Jugendliche bzw. gegen Erwachsene.

Bezirksanwälte waren von diesem Projekt nicht umfasst. Daher fehlten entsprechende Daten für die Quantifizierung des Ressourceneinsatzes in ihrem Tätigkeitsbereich.

- 38.2** Das Konzept der Personalanforderungsrechnung war nach Ansicht des RH als Grundlage für die bedarfsgerechte Ressourcenverteilung auf die Staatsanwaltschaften geeignet. Er empfahl dem BMJ allerdings, bei der Berechnung des Arbeitsaufwands für Ermittlungsverfahren und der darauf basierenden Bedarfsfestlegung stärker zu differenzieren, etwa nach Deliktgruppen oder nach Art der Erledigung.

Weiters empfahl der RH dem BMJ, auch ein Konzept zur optimierten personellen Bedarfsplanung bei den Bezirksanwälten zu erarbeiten. Eine wesentliche Voraussetzung dafür sollte mit der Umsetzung der Zentralisierung (siehe TZ 42) geschaffen werden.

- 38.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei für die Personalanforderungsrechnung der Staatsanwälte keine spezielle Unterscheidung nach Deliktgruppen vorgesehen worden. Eine flexible Handhabung bei der Personalbewirtschaftung soll allerdings dadurch erreicht werden, dass ein bestimmtes Planstellenkontingent gezielt für umfangreiche und komplexe (insbesondere Wirtschafts-)Strafsachen gewidmet und jeweils bedarfsgerecht zugewiesen wird. Darüber hinaus werden der Anfall und bestimmte Erledigungsformen (wie Anklageschriften, Strafanträge, diversionelle Erledigungen) im Rahmen der Planstellen-Idealverteilung berücksichtigt.*

Der Personalbedarf und die Kapazitätsverteilung im Bereich der Bezirksanwälte würden durch die sogenannte Bezirksanwälte-Planstellenidealverteilung überwacht und regelmäßig evaluiert. In diese Berechnungen würden sämtliche Anfalls- und Erledigungszahlen der letzten drei Jahre einfließen, wobei personalintensivere Erledigungsformen gesondert ausgewertet und verglichen würden, um eine differenzierte Beurteilung zu ermöglichen.

Die Empfehlung des RH sei aber auch vor dem Hintergrund der Neubewertung der Bezirksanwälte zu sehen. Auch in diesem Bereich habe das BMJ insoweit bereits Vorarbeiten geleistet, als bei jeder Oberstaatsanwaltschaft die Einrichtung einer Personaleinsatzgruppe und eines Ausbildungspools vorbereitet worden sei. Ziel sei es jedenfalls, einen

Interne Organisation

flexibleren Personaleinsatz sowie eine bessere Planbarkeit insbesondere in der Ausbildungsphase sicherzustellen.

38.4 Der RH entgegnete, dass die genannten Instrumente zwar die Grundlage für eine belastungsgerechte Planstellenverteilung im Bereich der Bezirksanwälte bilden, eine objektivierte Quantifizierung des Personalbedarfs – im Gegensatz zur Personalanforderungsrechnung für Staatsanwälte – allerdings nicht ermöglichen.

Zuständigkeitsregelungen bei den Staatsanwaltschaften

39.1 Innerhalb der Staatsanwaltschaften wurden die anfallenden Ermittlungsverfahren nach den jeweils geltenden Geschäftsverteilungen an die Referate (und damit einem konkreten Staats- bzw. Bezirksanwalt) zur Bearbeitung zugewiesen. Die Verteilung der Verfahren gegen bekannte Straftäter erfolgte bei den geprüften Staatsanwaltschaften nach folgenden Grundsätzen (Zuständigkeitsregeln):

Tabelle 13: Geschäftsverteilungen			
Staatsanwaltschaft	Zuständigkeit Staatsanwalt	Zuständigkeit Bezirksanwalt	Sonderzuständigkeiten
Innsbruck	automationsunterstützte Zufallsverteilung	örtliche Abgrenzung, teilweise ergänzt durch automationsunterstützte Zufallsverteilung; durchgängige Zufallsverteilung in Vorbereitung (mit Zentralisierung)	Verbotsgesetz, Jugendstrafsachen, Suchtmittel, Sexualdelikte, Militärstrafsachen, Gewalt im sozialen Nahraum, Wirtschaftsstrafsachen, Umweltstrafsachen, Verletzung der Unterhaltspflicht, Berg- und Schiunfälle
Krems	örtliche Abgrenzung nach Tatort	örtliche Abgrenzung, teilweise ergänzt durch Verteilung nach Anfangsbuchstaben	Verbotsgesetz, Jugendstrafsachen, Suchtmittel, Finanzstrafsachen
Salzburg	Anfangsbuchstabe des Beschuldigten	örtliche Abgrenzung, teilweise ergänzt durch automationsunterstützte Zufallsverteilung	Verbotsgesetz, Jugendstrafsachen, Suchtmittel, Finanzstrafsachen, Sexualdelikte, Militärstrafsachen, Gewalt im sozialen Nahraum
Wels	Anfangsbuchstabe des Beschuldigten	automationsunterstützte Zufallsverteilung	Verbotsgesetz, Jugendstrafsachen, Suchtmittel, Finanzstrafsachen

Die automationsunterstützte Zufallsverteilung erfolgte anhand einer zentral zur Verfügung gestellten IT-Applikation. Wegen personeller Änderungen mussten die nicht auf Zufallsverteilung basierenden Geschäftsverteilungen teilweise mehrmals jährlich geändert werden.

Der RH überprüfte für alle Fälle der Stichprobe die Zuteilung an die Sachbearbeiter. Er stellte dabei keine Verletzung der jeweils geltenden Zuständigkeitsregelung fest. In einigen Fällen, in denen der originär zuständige Staats- bzw. Bezirksanwalt Befangenheit meldete, erfolgte eine Neuzuteilung durch den Leiter der Staatsanwaltschaft.

39.2 Der RH nahm zur Kenntnis, dass eine Zuständigkeitsregelung nach Tatort bzw. Anfangsbuchstaben auch Vorteile bot. Im Hinblick auf eine größtmögliche Belastungsgerechtigkeit sowie die Sicherstellung einer raschen und einfachen Reaktionsmöglichkeit bei personellen Änderungen empfahl der RH den Staatsanwaltschaften, das System der automationsunterstützten Zufallsverteilung anzuwenden.

39.3 *Laut Stellungnahme des BMJ kämen bei den vom RH geprüften Staatsanwaltschaften tatsächlich verschiedene Verteilssysteme zur Anwendung. Es spräche nach Ansicht des BMJ nichts dagegen, diese bewährten und auf regionale Bedürfnisse abgestimmten Systeme derzeit noch beizubehalten. Es sei aber geplant, nach erfolgreichem Abschluss eines Pilotbetriebs im Laufe des Jahres 2011 allen Staatsanwaltschaften das „Aktenverteilsystem (AVS)“ und die „Elektronisch Integrierte Assistenz (ELIAS)“ zur Verfügung zu stellen.*

40.1 Von den überprüften Staatsanwaltschaften wurde lediglich in Innsbruck die Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen durch eigens dafür vorgesehene Staatsanwälte wahrgenommen. Die dortige Geschäftsverteilung definierte Wirtschaftsstrafsachen als „Straffälle der Vermögensdelinquenz mit hohem Schaden, die aus einer kaufmännischen Tätigkeit resultieren“. Die Bestimmung eines Falls als solche (und damit die Zuweisung zu einem spezialisierten Staatsanwalt) erfolgte im Einzelfall durch die Leiterin der Staatsanwaltschaft.

40.2 Nach Ansicht des RH war die Spezialisierung (Sonderzuständigkeiten) für Wirtschaftsstrafsachen bei Staatsanwaltschaften zweckmäßig. Der RH empfahl dem BMJ, Kriterien zur Definition von Wirtschaftsstrafsachen bei den Staatsanwaltschaften vorzugeben. Staatsanwaltschaften sollten darauf basierend gegebenenfalls entsprechende Sonderzuständigkeiten festlegen.

Interne Organisation

40.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) mit 1. September 2011 ihre Tätigkeit aufnehmen. Deren Zuständigkeit erstreckte sich auf die in § 20a StPO näher umschriebenen besonders bedeutsamen Wirtschafts- und Korruptionsstrafsachen. Darüber hinaus könne die WKStA auch die Zuständigkeit zur Führung anderer Wirtschaftsstrafsachen, die durch besondere – definierte – Kriterien gekennzeichnet sind, an sich ziehen.*

Inwieweit ungeachtet der Sonderzuständigkeit der WKStA bei anderen Staatsanwaltschaften in Zukunft allenfalls noch ein Bedarf nach Sonderzuständigkeiten für Wirtschaftsstrafsachen bestehen könnte, könne erst nach Evaluierung der Tätigkeit der WKStA beurteilt werden.

Dienstzeit von Staatsanwälten

41.1 Das BMJ hatte für Staatsanwälte keine Dienstzeitregelung erlassen. Es vertrat die Auffassung, dass für Staatsanwälte hinsichtlich der Dienstzeit die Regelungen des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 (BDG 1979), das dienstzeitmäßige Dienstpläne vorsah, gelten.

Laut übereinstimmender Auskunft der Staatsanwaltschaften Innsbruck, Krems, Salzburg und Wels gäbe es für Staatsanwälte keine zeitmäßig festgelegte Dienstzeit, weil sie wie Richter Organe der Gerichtsbarkeit seien. Die Anwesenheit im Büro sei abhängig von den jeweiligen dienstlichen Erfordernissen. Über dienstliche Abwesenheiten seien jedenfalls die Kanzleien informiert.

41.2 Der RH empfahl dem BMJ, die Dienstzeit der Staatsanwälte wie auch bei den anderen Dienststellen klar und eindeutig zu regeln.

41.3 *Laut Stellungnahme des BMJ bestünden klare Dienstzeitregelungen gemäß den gesetzlichen Vorgaben des BDG 1979 einerseits und justiz-internen Regelungen (wie z.B. Gleitzeitlerlass) andererseits.*

41.4 Entgegen der Ansicht des BMJ enthält das BDG 1979 nur allgemeine Regelungen über die Dienstzeit. Der RH hält daher weiterhin seine Empfehlung aufrecht, bei den Staatsanwaltschaften klare und eindeutige Dienstzeitregelungen zu erlassen. Der vom BMJ beispielhaft zitierte Gleitzeitlerlass hat für die Staatsanwaltschaften keine Gültigkeit.

Dienstort der
Bezirksanwälte

42.1 Das BMJ legte im April 2009 mittels Erlass fest, dass eine Konzentration der Bezirksanwälte am Sitz der Staatsanwaltschaften nach Maßgabe der individuellen räumlichen, geografischen und personellen Situation stattzufinden habe.

Die organisatorische Zuordnung der Bezirksanwälte war bei den Staatsanwaltschaften zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unterschiedlich:

Tabelle 14: Dienstorte der Bezirksanwälte	
Staatsanwaltschaft	Dienstort Bezirksanwälte
Innsbruck	zum Teil am Sitz der Staatsanwaltschaft, zum Teil bei Bezirksgerichten
Krems	alle Bezirksanwälte am Sitz der jeweiligen Bezirksgerichte
Salzburg	zum Teil am Sitz der Staatsanwaltschaft, zum Teil bei Bezirksgerichten
Wels	alle Bezirksanwälte am Sitz der Staatsanwaltschaft

Der Erlass des BMJ wurde bisher nur teilweise umgesetzt. Die Staatsanwaltschaft Krems begründete dies mit langen Fahrwegen zwischen Bezirksgericht und Staatsanwaltschaft (bis zu 90 km) und mangelnden Raumressourcen.

Die am Sitz eines Bezirksgerichts tätigen Bezirksanwälte mussten ihre Akten zur Genehmigung an die Staatsanwaltschaft schicken. Bezirksanwälte der Staatsanwaltschaft Krems versandten auch Aktenteile zum Kopieren an die Staatsanwaltschaft. Der Kontakt zwischen den Aufsichtsstaatsanwälten und jenen Bezirksanwälten, die nicht bei der Staatsanwaltschaft situiert waren, beschränkte sich im Wesentlichen auf die Approbation der Akten.

42.2 Der RH erachtete, wie bereits bei der Gebarungsüberprüfung der Staatsanwaltschaft Wien (Reihe Bund 2010/3) festgestellt¹⁴, die zentrale Ansiedlung bei der Staatsanwaltschaft als zweckmäßig, weil mit Neuregelung des staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens verstärkter Kontakt zu den Staatsanwälten notwendig war; weiters könnte durch Minimierung des Aktenverkehrs eine effiziente Verfahrenserledigung erreicht werden.

¹⁴ Bei der Staatsanwaltschaft Wien wurde in rd. 8 % der Fälle Strafantrag eingebracht und dadurch die Anwesenheit beim Bezirksgericht für Verhandlungstätigkeit notwendig.

Interne Organisation

Er empfahl dem BMJ, die Zentralisierung der Bezirksanwälte am Sitz der jeweiligen Staatsanwaltschaft voranzutreiben. Im Hinblick auf eine weitere Optimierung der bezirksanwaltschaftlichen Tätigkeit sollten auch Überlegungen hinsichtlich einer Kompetenzverschiebung der bezirksgerichtlichen Strafsachen an das Bezirksgericht am Sitz des Landesgerichts oder an einen Einzelrichter am Landesgericht angestellt werden.

42.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Zentralisierung der Bezirksanwälte am Sitz der Staatsanwaltschaften ein zentrales Anliegen des BMJ. Der Fortgang des Projekts werde regelmäßig evaluiert und überwacht. Bislang habe die Zentralisierung in sieben Sprengeln bereits vollständig umgesetzt werden können.*

Zu einer Kompetenzverschiebung der bezirksgerichtlichen Strafsachen an das Bezirksgericht am Sitz des Landesgerichts oder an einen Einzelrichter am Landesgericht nahm das BMJ nicht Stellung.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ

(1) Die Qualität bezirksanwaltschaftlicher Einstellungsbegründungen wäre durch geeignete Maßnahmen zu heben. (TZ 13)

(2) Es sollte eine Verpflichtung zur Darlegung der Einstellungsgründe für jene Ermittlungsverfahren, für die im Hauptverfahren das Bezirksgericht zuständig ist, geschaffen werden. (TZ 15)

(3) Um die Wirksamkeit von Fortführungsanträgen beurteilen und Rückschlüsse auf die Qualität von Einstellungsentscheidungen ziehen zu können, sollte evaluiert werden, welche Gründe für die Fortführung von Ermittlungsverfahren maßgeblich sind und in welchem Ausmaß erfolgreiche Fortführungsanträge zu einer Änderung der Einstellungsentscheidung führen. (TZ 18)

(4) In der Verfahrensautomation Justiz sollte differenziert erfasst werden, ob formale oder inhaltliche Gründe für die Ablehnung eines Fortführungsantrags maßgeblich sind. (TZ 18)

(5) Bei den Staatsanwaltschaften sollte ausschließlich ein Dokument, das sowohl die Anordnungen an die Kriminalpolizei, Anträge und Bewilligungen im Verkehr mit dem Gericht sowie auch Begründungen für die Anklage (Strafantrag) bzw. Einstellungen enthält, geführt werden. (TZ 22)

(6) Aus Gründen der Verfahrensökonomie wäre eine vollständige automationsunterstützte Aktenführung anzustreben und alle verfahrensrelevanten Dokumente wären elektronisch verfügbar zu machen. (TZ 14, 23)

(7) Bei der Registerführung sollten benutzerorientierte Hilfestellungen bei der Erfassung der Verfahrensschritte bereitgestellt sowie logische Verknüpfungen und Kontrollen zur Qualitätssicherung und verbesserten statistischen Auswertbarkeit (Ermittlung von Kennzahlen) verankert werden. (TZ 23)

(8) Es sollten regelmäßige stichprobenartige Kontrollen der Einstellungsentscheidungen revisionsfrei gestellter Staatsanwälte vorgesehen werden. (TZ 26)

(9) Es wäre ein an den speziellen Erfordernissen der staatsanwaltlichen Tätigkeit ausgerichtetes Revisionssystem zu entwickeln. Dieses wäre mit den ebenfalls neu zu gestaltenden Vorgaben für die Einschaun abzustimmen. (TZ 27)

(10) Anstelle der Berichtspflicht (Vorhabensberichte) sollte eine bloße Verpflichtung zu einer (kurzen und unverzüglichen) Information – ohne Genehmigungspflicht für geplante Maßnahmen – vorgesehen werden. (TZ 29)

(11) Durch eindeutige Vorgaben wäre eine einheitliche Vorgangsweise bei der Erfassung des Erledigungsdatums von Ermittlungsverfahren im Verfahrensautomation Justiz-Register sicherzustellen. (TZ 30)

(12) Auf Grundlage der automationsunterstützt erfassten Daten sollten systematisch Kennzahlen hinsichtlich der Erledigungsdauer von Strafverfahren ermittelt werden. (TZ 31)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(13) Die jährliche Berichtspflicht über überlange Verfahren sollte durch ein einfacheres und nachhaltiger wirkendes Kontrollsystem ersetzt werden. Nach verpflichtender Einrichtung könnten interne Kontrollinstrumente der Staatsanwaltschaften auf Basis von Prüfliste und Kurzstatistik in entsprechend angepasster Form auch zur Berichterstattung an die vorgesetzten Dienststellen genutzt werden. (TZ 34)

(14) Bei der Fortbildung von Staatsanwälten wäre der Fokus verstärkt auf den Erwerb von Wirtschaftskompetenz zu legen. Das Angebot an kriminalistischen Seminaren sollte weiter ausgebaut und die Teilnahme daran gefördert werden. (TZ 35)

(15) Zur bedarfsgerechten Verteilung der Personalressourcen auf die Staatsanwaltschaften sollte bei der Berechnung des Arbeitsaufwands für Ermittlungsverfahren stärker – etwa nach Deliktgruppen oder Art der Erledigung – differenziert werden. (TZ 38)

(16) Es sollte ein Konzept zur optimierten personellen Bedarfsplanung bei den Bezirksanwälten erarbeitet werden. (TZ 38)

(17) Es wären Kriterien zur Definition von Wirtschaftsstrafsachen bei den Staatsanwaltschaften vorzugeben. Staatsanwaltschaften sollten darauf basierend gegebenenfalls entsprechende Sonderzuständigkeiten festlegen. (TZ 40)

(18) Die Dienstzeit der Staatsanwälte wäre wie auch bei den anderen Dienststellen klar und eindeutig zu regeln. (TZ 41)

(19) Die Zentralisierung der Bezirksanwälte am Sitz der jeweiligen Staatsanwaltschaft wäre voranzutreiben. Im Hinblick auf eine weitere Optimierung der bezirksanwaltschaftlichen Tätigkeit sollten auch Überlegungen hinsichtlich einer Kompetenzverschiebung der bezirksgerichtlichen Strafsachen an das Bezirksgericht am Sitz des Landesgerichts oder an einen Einzelrichter am Landesgericht angestellt werden. (TZ 42)

Staatsanwaltschaften

(20) Der Inhalt von Anordnungen sollte konkretisiert werden. Insbesondere bei komplexen (arbeits- und ressourcenintensiven) Fällen sollte die Staatsanwaltschaft frühzeitig die Richtung der Ermittlungen festlegen und ihre Leitungs- und Lenkungsbefugnis aktiv wahrnehmen. (TZ 7)

(21) Ermittlungsaufträge im Hinblick auf § 159 StGB wären an das jeweilige Landeskriminalamt zu übermitteln. Den Polizeinspektionen sollte ein einheitlicher Fragenkatalog (Kridafragebogen) zur Verfügung stehen. (TZ 7)

(22) Unabhängig von der geplanten Neuregelung wären bei staats- und bezirksanwaltschaftlichen Erledigungen verstärkt die Einstellungsgründe in der Verständigung anzuführen. (TZ 15)

(23) Die nach dem Jugendgerichtsgesetz erfolgten Verständigungen wären nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 25)

(24) Die Kriminalpolizei sollte, wie in der Strafprozessordnung zwingend vorgesehen, über die Einstellung von Ermittlungsverfahren betreffend die von ihr angezeigten Verkehrsunfälle verständigt werden. (TZ 25)

(25) Im Rahmen der Registerkontrollen wäre verstärkt die Korrektheit der Verständigungen zu prüfen. (TZ 25)

(26) Um die nachgängige Kontrolle zu erleichtern und die Transparenz zu erhöhen sollten die geltenden Revisionsregelungen auch in den geltenden Geschäftsverteilungen zusammengefasst dokumentiert werden. (TZ 26)

(27) Es wäre verstärkt darauf zu achten, dass Revisionsvermerke zuverlässig, eindeutig zuordenbar und mit Datum versehen angebracht werden. (TZ 26)

(28) Die jährliche „Untersuchung der Amtsführung der Bezirksanwälte“ sollte – nach dem Muster Innsbruck – verstärkt im Sinne einer Vereinheitlichung der Bearbeitung und Erledigung von Ermittlungsverfahren durch die Bezirksanwälte genutzt werden. (TZ 28)

(29) Auf Basis der Prüfliste sollten vierteljährlich die Gründe für eine lange Verfahrensdauer und Bearbeitungsverzögerungen sowie getroffene Maßnahmen nachvollziehbar dokumentiert werden. Monatliche Kontrollen sollten insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Verjährung vorgenommen werden. (TZ 33)

(30) Die Daten der Kurzstatistik sollten zur laufenden Ermittlung interner Kennziffern hinsichtlich Belastung und Rückstände der Sachbearbeiter genutzt werden, um so potenzielle Probleme rechtzeitig erkennen zu können. (TZ 33)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (31) Im Hinblick auf eine größtmögliche Belastungsgerechtigkeit sowie die Sicherstellung einer raschen und einfachen Reaktionsmöglichkeit bei personellen Änderungen sollte bei der Zuteilung der Ermittlungsverfahren das System der automationsunterstützten Zufallsverteilung angewendet werden. (TZ 39)
- BMI (32) Der Darstellung des Sachverhalts in den kriminalpolizeilichen Berichten wäre durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen und inhaltliche Qualitätssicherung vor Übermittlung an die Staatsanwaltschaft verstärktes Augenmerk zu schenken. (TZ 5)
- BMJ und BMI (33) Im Hinblick auf Effektivität und Effizienz von Ermittlungsverfahren sollte vor allem in komplexen und ermittlungstechnisch anspruchsvollen Fällen die Zusammenarbeit verstärkt werden. (TZ 9)
- (34) Die Ursachen für immer wieder auftretende Differenzen in Ermittlungsverfahren im Bereich der Staatsanwaltschaft Wels wären zu klären und darauf aufbauend die erforderlichen Schritte für eine sachliche und konstruktive Zusammenarbeit zu setzen. (TZ 9)
- (35) Es wären verstärkt Maßnahmen zur gemeinsamen Qualitätssicherung auf Sachbearbeiterebene zu setzen. Diese könnten einerseits in einer ausreichend begründeten Verständigung durch die Staatsanwaltschaft, andererseits in einem vermehrten gegenseitigen Austausch von Rückmeldungen (Feed-back) über die geleistete Arbeit liegen. (TZ 10)



Bericht des Rechnungshofes

**Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am
Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der
Einführung des Systems Eurofighter**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	278
Abbildungsverzeichnis _____	279
Abkürzungsverzeichnis _____	280

BMLVS**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport****Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz
Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter**

Kurzfassung _____	283
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	290
Chronologie _____	291
Projektbeschreibung _____	293
Kosten _____	300
Projektsteuerung _____	322
Vergabeverfahren _____	332
Bauabwicklung _____	344
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	356

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Prognostizierte Errichtungskosten für den Bauabschnitt Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste der Teilprojektgruppe Bau/Infra und des Generalplaners _____	302
Tabelle 2: Prognostizierte Gesamtkosten je nach Projektphase im Vergleich zum voraussichtlichen Abrechnungsstand März 2010 _____	304
Tabelle 3: Vergleich Budgetplanung 2005 – Aufträge 2010 _____	312
Tabelle 4: Entwicklung der Kostenpläne der Bau-Infrastrukturmaßnahmen; Oktober 2008 bis März 2010 _____	313
Tabelle 5: Angebots- und Abrechnungssummen mit/ohne USt _____	320
Tabelle 6: Mengenentwicklung der Aushubposition inklusive Pöhlung _____	336
Tabelle 7: Angebote Baurestmassen- bzw. Reststoffdeponie _____	338
Tabelle 8: Bietervergleich Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen _____	339
Tabelle 9: Bietervergleich Baumeisterarbeiten Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste _____	342
Tabelle 10: Tower: Angebote Einheitspreise Baubetrieb _____	343
Tabelle 11: Fiktiver Bietervergleich mit Abrechnungsmengen _____	343
Tabelle 12: Mengenentwicklung bei auffallender Einheitspreisgestaltung _____	346
Tabelle 13: Bewehrung der Stahlbetonwände: Angebot/Abrechnung _____	351

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektorganisation _____	296
Abbildung 2: Von der Teilprojektgruppe Bau/Infra prognostizierte Projektkosten _____	301
Abbildung 3: Entwicklung der Baupreis- und Baukostenindizes ____	305
Abbildung 4: Kostenentwicklung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen März 2008 bis Dezember 2009 im „Eurofighter- spezifischen“ Projekt _____	314
Abbildung 5: Kostenentwicklung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen Jänner 2009 bis Jänner 2010; kumuliert aus dem „Eurofighter-spezifischen“ und „nicht-Eurofighter- spezifischen“ Projekt _____	315

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMLV	für Landesverteidigung
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
BVergG 2002	Bundesvergabegesetz 2002, BGBl. I Nr. 99/2002; aufgehoben mit BGBl. I Nr. 17/2006 (Bundes- vergabegesetz 2006)
bzw.	beziehungsweise
cm	Zentimeter
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
kg	Kilogramm
LFZ	Luftfahrzeug(e)
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen

TZ	Textziffer(n)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
UStG 1994	Umsatzsteuergesetz 1994
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter

Die Kosten für den Umbau des Militärflugplatzes Zeltweg als Folge des Eurofighter-Kaufs haben sich mehr als verdreifacht: Das Verteidigungsministerium bezifferte beim Projektstart im Jahr 2003 den Finanzbedarf mit 46,20 Mill. EUR; bis April 2010 bezahlte es bereits 153,55 Mill. EUR, der Auftragsstand lag zu diesem Zeitpunkt bei 160,77 Mill. EUR.

Hauptgründe für die Kostenexplosion waren Fehler und Verzögerungen bei der Planung, Fehler bei der Vergabe, Mängel bei der Kontrolle sowie die Wechselwirkung zwischen Zeitdruck und Verzögerungen.

Die Adaptierungen und Erweiterungen der Bau-Infrastruktur hätten bis Dezember 2007 abgeschlossen sein sollen. Tatsächlich dauerten die Bauarbeiten bis Mai 2010.

Die Übernahme des ersten Eurofighters im Juni 2007 am Militärflugplatz Zeltweg war nur mit zusätzlichen provisorischen Maßnahmen möglich, die deutliche Mehrkosten (rd. 2,35 Mill. EUR) verursachten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Analyse von Kostenentwicklung, Projektmanagement, Auftragsvergaben und Bauabwicklung im Projekt der Erweiterungen der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg, die mit der Einführung des Systems „Eurofighter Typhoon“ erforderlich wurden. (TZ 1)

Kurzfassung

Kosten

Bei Projektstart 2003 belief sich die Schätzung der Kosten für das Teilprojekt Bau/Infra auf 46,20 Mill. EUR. Der erste Kostenplan (Budget) vom Februar 2005 bildete diese Schätzung mit 50 Mill. EUR ab. Der RH hielt in TZ 55 seines Berichts „Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH“, Reihe Bund 2008/9, fest, dass sich der Finanzierungsbedarf für die Bau- und Infrastruktur in Zeltweg bis zum Jahr 2009 auf rd. 121 Mill. EUR erhöhen werde. (TZ 8)

Tatsächlich bezahlte das BMLVS bis April 2010 153,55 Mill. EUR für das Teilprojekt Bau/Infra (das war das für die Planung und Ausführung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen zuständige Teilprojekt des Gesamtprojekts „Einführung System Eurofighter“); der Auftragsstand lag zu diesem Zeitpunkt bei 160,77 Mill. EUR, die voraussichtliche Gesamt-Abrechnungssumme bei 163,94 Mill. EUR. Der Leiter der Teilprojektgruppe Bau/Infra begründete die Fehlprognose damit, dass 2003 keine ausreichenden Informationen über den Umfang des Projekts vorgelegen seien. Die Projektleitung erstellte jedoch auch in den folgenden Jahren die Prognosen für die voraussichtlichen Projektkosten weder zeitgerecht noch nachvollziehbar. (TZ 8, 12)

Die Ungenauigkeit der Kostenprognosen überstieg das in der Praxis anerkannte Maß (bis maximal 20 %) um ein Vielfaches. Hauptursache dafür war eine ungenügende Planungstiefe, die sich zum Teil mit dem Zeitdruck erklären ließ. Weiters fehlte eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten. Eine dem Umfang des Bauvorhabens entsprechende Kostenkontrolle fand weder auf der Ebene einzelner Bauobjekte bzw. Aufträge noch auf Gesamtprojektebene statt. Weder die Projektleitung und das dort angesiedelte Projektcontrolling noch die Begleitende Kontrolle mahnten Kostenübersichten von der Teilprojektgruppe Bau/Infra zeitgerecht ein. Generell waren ein mangelndes Kostenbewusstsein bzw. mangelnde Kommunikationsbereitschaft über die daraus resultierenden Mehrkosten feststellbar. (TZ 9, 10, 11)

Die Erwartungen des BMLVS, die beim Projektstart 2003 bis 2005 prognostizierten Kosten einzuhalten, waren wegen der fehlenden bzw. unzureichenden Planungsgrundlagen unrealistisch. Die Fehler bei den Prognosen wirkten sich auf die Kostenpläne, die Buchhaltung und die Budgetierung aus. Die Situation eskalierte im März 2009. Das zuständige Heeres-Bau- und Vermessungsamt konnte die fälligen Rechnungen nicht mehr bezahlen und keine neuen Aufträge vergeben, was auch zu Verzögerungen im Bauablauf führte. Erst

Ende August 2009 standen wieder ausreichende Budgetmittel zur Verfügung. (TZ 12)

Die Reduktion der Anzahl der Flugzeuge von 18 auf 15 und die Abbestellung von Selbstschutz- und Zielerfassungssystemen ergaben im Bereich Bau-Infrastruktur eine Ausgabenreduktion von rd. 4 Mill. EUR. Die Zeitspanne (von knapp neun Monaten) zwischen der Entschließung des Nationalrates zur Vertragsauflösung (Oktober 2006) und dem Abschluss des Vergleichs (Juni 2007) wurde jedoch nicht genutzt, um die bestehenden Planungen auf weitere Einsparungspotenziale zu überprüfen und damit den Sparwillen der Bundesregierung zu unterstützen. (TZ 19)

Die Entscheidung über die Errichtung von zwei Wartungsboxen um zusammen rd. 4 Mill. EUR war zur Zeit der Überprüfung noch offen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse über eine etwaige Fremdvergabe dieser Wartungsarbeiten fehlte. (TZ 20)

Umsatzsteuerbefreiung

Durch eine Gesetzesnovelle im Jahr 2003 wurde der Kauf der Eurofighter von der Umsatzsteuer befreit. Probleme bereitete die Frage, welche Nebenleistungen ebenfalls steuerlich begünstigt waren. Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt erwartete aufgrund seiner Gesetzesauslegung Kosteneinsparungen von rd. 21,79 Mill. EUR. Tatsächlich waren es rd. 12,22 Mill. EUR. (TZ 13, 14)

Projekt- und Ablauforganisation

Das BMLVS versuchte, durch eine abteilungs- und dienststellenübergreifende Projektorganisation eine straffe und effiziente Projektabwicklung zu ermöglichen. Die fehlende Regelung der kaufmännischen Zuständigkeit und die nicht eindeutige Zuordnung der Entscheidungsbefugnis zwischen Projektleitung und Projektverantwortlichem wirkten sich jedoch nachteilig auf die Dauer von Entscheidungsprozessen aus und hatten auch Kostensteigerungen zur Folge. (TZ 6)

Die Projektstruktur auf der Ebene des Gesamtprojekts und der Teilprojektgruppe Bau/Infra war grundsätzlich geeignet, um die Projektziele zu erreichen. Aufgrund der Delegation von Teilaufgaben der Teilprojektleitung und -steuerung an die Heeresbauverwaltung Süd und aufgrund der damit verbundenen Doppelfunktion in der Heeresbauverwaltung Süd war die Umsetzung in Bereichen der Termin- und Kostenkontrolle allerdings nicht effektiv. (TZ 7)

Kurzfassung

Zeitplan

Die um zehn Monate verspätete Einigung im BMLVS über die Raum- und Funktionsprogramme und die damit verbundene unzureichende Planungstiefe für die Adapierung der Bau-Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg waren mit ein Grund für die nicht fristgerechte Fertigstellung und für die entstandenen Mehrkosten. Wenngleich der RH eine intensive Projektvorbereitung und Bedarfsermittlung begrüßte, erschien ihm der Zeitraum von letztlich vier Jahren für die Fertigstellung der Raum- und Funktionsprogramme unverhältnismäßig lang – noch dazu, weil selbst nach Genehmigung der Raum- und Funktionsprogramme noch weitere Änderungen erfolgten. (TZ 18)

Gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan verzögerte sich die Fertigstellung der Bauarbeiten am Militärflugplatz Zeltweg um rund zweieinhalb Jahre, von Dezember 2007 auf Mai 2010. Die Ursachen dafür lagen überwiegend in der Sphäre des BMLVS: z.B. Probleme bei der Ausschreibung, Unterbrechung des Beschaffungsvorgangs wegen Kauf-Nachverhandlungen, verzögerte Freigabe des Raum- und Funktionsprogramms. Diese Verzögerungen führten zu Mehrkosten für Provisorien, Winterbaumaßnahmen und zusätzliche Preisgleitung von bis zu 2,35 Mill. EUR. (TZ 21)

Die während der Projektabwicklung vorgenommene Teilung des Projekts in letztlich drei Projekte („Eurofighter-spezifische Maßnahmen“, „nicht-Eurofighter-spezifische Maßnahmen“, „Flugplatzradar“) erschwerte die Termin- und Kostenkontrolle sowie die Haushaltsführung. Haushaltsrechtliche Missstände traten trotz Überarbeitung der diesbezüglichen Verfahrensordnungen auch weiter auf. (TZ 12)

Bauaufsicht

Die angeordnete Überlappung der Dienststellen- und Projektstrukturen unterlief das Vier-Augen-Prinzip und erschwerte damit die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Bauabwicklung, weil u.a. die Koordinations- und Genehmigungsprozesse auf die angespannte Terminsituation nur zögerlich reagierten. (TZ 22)

Bezüglich der Plausibilitätsprüfung der Ausschreibungsunterlagen, der Angebotsprüfung, der Örtlichen Bauaufsicht und der Aufmaß- und Rechnungskontrolle durch die Heeresbauverwaltung Süd stellte der RH Mängel fest. So fanden etwa bei großen Aufträgen keine routinemäßigen vertieften Angebotsprüfungen statt. (TZ 23 bis 25)

Die Begleitende Kontrolle der Termin- und Budgetgebarung – durchgeführt von zwei Mitarbeitern des BMLVS – stellte nach wenigen Monaten ihre Arbeit wieder ein. (TZ 26)

Generalplaner

Bei der Vergabe der Generalplanerleistungen waren die Gestaltungs- und Ausführungsvorstellungen des Auftraggebers in den Ausschreibungsbedingungen zum Teil nicht vollständig. (TZ 29)

Die Generalplaner wurden auch mit Leistungen der Projektsteuerung beauftragt, obwohl dazu die Kontrolle der Planer zählte. Es fehlte somit das Vier-Augen-Prinzip und es bestand die Gefahr von Interessenkonflikten. (TZ 27)

Ausschreibungen und Vergaben

Das Ausschreiben von nicht dem Wettbewerb unterliegenden Eventualpositionen führte zu unlogischen Preisbildungen und machte ein kostenbewusstes Gegensteuern im Zusammenhang mit der eingetretenen Bauzeitverlängerung unmöglich. (TZ 31)

Die Zustimmung zu einer Ausführungsvariante nach Auftragserteilung widersprach dem Gebot der Gleichbehandlung der Bieter, weil das Anbieten von Ausführungsvarianten im Vergabeverfahren untersagt worden war. (TZ 31)

Die Mengenermittlungen der Leistungsverzeichnisse waren fehlerhaft und entsprachen zum Teil nicht den örtlichen Gegebenheiten. Dies begünstigte eine spekulative Preisbildung der Bieter, die zum Teil höherwertige Leistungen billiger anboten als niederwertige, was bei der Angebotsprüfung nicht zur Gänze aufgezeigt worden war. Die Mengen entwickelten sich für den Auftraggeber zum Teil entsprechend nachteilig. (TZ 32 bis 37; 41 bis 44)

Bauabwicklung

Die Baudokumentation war lückenhaft, die Aufmaßkorrekturen waren nicht nachvollziehbar. (TZ 38)

Kurzfassung

Bei den Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen wurden Leistungen teilweise nicht korrekt den Positionen des Leistungsverzeichnisses zugeordnet. Dies führte zu Fehlerrechnungen und insbesondere in Kombination mit spekulativen Preisansätzen zu Mehrkosten. Insgesamt wurden Fehlerrechnungen von rd. 85.000 EUR rückabgewickelt. (TZ 39 bis 43)

Die Einheitspreise von zusätzlichen Leistungen waren teilweise unplausibel hoch und berücksichtigten die Preisbildung des Hauptauftrags nur unzureichend. (TZ 44)

Bei den noch nicht schlussgerechneten Baumeisterarbeiten des Towers traten Abrechnungsfehler in Höhe von rd. 260.000 EUR im Zusammenhang mit der Bauzeitverlängerung und der Abgrenzung der Bauzeiten für den Rohbau und den Ausbau auf. Weitere festgestellte Fehlerrechnungen im Umfang von rd. 51.500 EUR betrafen Stiegenläufe und Fertigteilträger. Die Abrechnungsfehler und Fehlerrechnungen konnten im Zuge der Gebarungsüberprüfung korrigiert werden. (TZ 45, 46)

Kenndaten zum Projekt Adaptierung und Erweiterung der Infrastrukturmaßnahmen am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter

Rechtsgrundlagen							
Kaufverträge 1 und 2	abgeschlossen zwischen der Republik Österreich, vertreten durch das BMLV, und der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH (Deutschland) vom 1. Juli 2003 über den Ankauf von insgesamt 18 Luftraumüberwachungsflugzeugen einschließlich Ausrüstung, logistischer Leistungen, Ausbildung und Simulation						
Erlass des BMLV GZ S90100/7-RüstStb/2003	vom 30. Dezember 2003 betreffend Einführungsplanung Eurofighter; Projektweisung Nr. 1						
Erlass des BMLV GZ S94761/123-LzA/2005	vom 1. Juli 2005 betreffend Einführung Eurofighter, Leitsystem Militärflugplatz Zeltweg, Infrastrukturmaßnahmen – Vorgaben; Veranlassung						
Vergleichsabschluss	vom 24. Juni 2007 (Änderung der Bestellmenge auf Lieferung von insgesamt 15 Luftraumüberwachungsflugzeugen zur Reduzierung des ursprünglichen Kaufpreises); neuer Kaufpreis 1,709 Mrd. EUR						
Kosten der Bau-Infrastrukturmaßnahmen							
Projektstart	Kostenplan (Budget)			Kostensteigerung	Auftragsstand	bezahlt bis	voraussichtlicher Gesamt-Abrechnungsstand
	Februar 2005	Oktober 2008	Dezember 2009				
2003/2004							
	in Mill. EUR			in %	in Mill. EUR		
46,20	50,00	147,60	163,85	255	160,77 ¹	153,55	163,94
Zeitraum der Bau-Infrastrukturmaßnahmen							
Projektziel lt. Projektstart 2003/2004		SOLL-Termin		IST-Termin			
Funktionsfähigkeit der Luftraumüberwachung		2008		2008			
Volle Verwendungsreife der Luftraumüberwachung		Dezember 2012		-			
Montagebeginn Simulator		Juli 2006		Juli 2006			
Landung des ersten Eurofighters		Juli 2007		12. Juli 2007			
	Bau-Infrastruktur-Bereitstellung			Bau-Infrastruktur-Fertigstellung			
	SOLL-Termin		IST-Termin	Benutzungsbewilligung			
Ausbildungs- und Simulatorzentrum	26. Februar 2006		1. September 2006	24. Mai 2007			
Rollwege, Start- und Landepiste	keine Detailvorgaben; Fertigstellungstermine in Abhängigkeit von Landung des ersten Eurofighters und dem Grad der Verwendungsreife			26. August 2008 ²			
Durchfahrtshallen				29. Oktober 2008			
Sicherheitszentrale				22. Jänner 2008			
Gesamte Bau-Infrastruktur				Juni 2010			

¹ inklusive Kosten für Radarturm in Höhe von 1,15 Mill. EUR

² Teilbenutzungsbewilligung Vorfeld „C-130“

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis April 2010 die Gebarung des BMLVS und insbesondere jene des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes sowie der Heeresbauverwaltung Süd in Graz (dem BMLVS nachgeordnete Dienststellen) hinsichtlich der Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg. Die Erweiterung wurde überwiegend im Zusammenhang mit der Einführung des Flugzeugsystems „Eurofighter Typhoon“ (System Eurofighter) erforderlich.

Ziel der Überprüfung war die Analyse von Kostenentwicklung, Projektmanagement, Auftragsvergaben und Bauabwicklung im Hinblick auf mögliche Einsparungspotenziale und das Aufzeigen von Lösungen für zukünftige Fehlervermeidungen.

Zu dem im September 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLVS im Dezember 2010 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Der RH hatte im Zusammenhang mit dem Beschaffungsvorgang betreffend die Luftraumüberwachungsflugzeuge bereits früher Gebarungsüberprüfungen durchgeführt und dem Nationalrat wie folgt berichtet:

- Vorbereitung der Nachfolgebeschaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen (Reihe Bund 2002/3),
- Typenentscheidung für die Nachbeschaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen (Reihe Bund 2004/1),
- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Kaufverträge (Reihe Bund 2005/3),
- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Bewertung und Dokumentation der Gegengeschäfte (Reihe Bund 2006/11) und
- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH (Reihe Bund 2008/9).

Die im Bericht angeführten EUR-Beträge enthalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – die Umsatzsteuer (USt). Zwecks leichter Lesbarkeit wird das Verteidigungsressort – bis Oktober 2008 als BMLV bezeichnet – in diesem Berichtsbeitrag einheitlich mit seiner nunmehrigen Bezeichnung BMLVS geführt.

Chronologie

2 Einleitend werden die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Adaptierung und Erweiterung der Infrastrukturmaßnahmen am Militärflugplatz Zeltweg chronologisch dargestellt:

Chronologie	
2. Juli 2002	Ministerratsvortrag des Bundesministers für Landesverteidigung; Typenentscheidung für das Kampfflugzeug „Eurofighter Typhoon“
Oktober 2002 bis März 2003	Unterbrechung der Vertragsverhandlungen mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH
1. Juli 2003	Unterzeichnung von zwei Verträgen mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH über den Kauf von 18 Stück Luftfahrzeugen (LFZ) Typ „Eurofighter Typhoon“ durch den Bundesminister für Landesverteidigung (vereinbarte Auslieferung: 2007/4 LFZ, 2008/12 LFZ, 2009/2 LFZ), Ausrüstung, logistische Leistungen, Ausbildung und Simulation Montagebeginn ab Juli 2006 Gesamtpreis 1,959 Mrd. EUR
29. Oktober 2003	Erste Organisationsbesprechung zur Bildung einer Projektsteuerungsgruppe zur Erweiterung der Bau-Infrastruktur Zeltweg
30. Dezember 2003	Projektweisung Nr. 1: Einführungsplanung Eurofighter, Erstellung eines Projekthandbuchs
16. April 2004	Projektweisung Nr. 2: volle Verfügbarkeit der Luftraumüberwachung bis Ende 2012
21. Juni 2005	Genehmigung des operativ taktischen Konzepts mit 18 Eurofightern
Juli 2005	Erlass des Bundesministers für Landesverteidigung über die für die Einführung des Systems Eurofighter erforderlichen Adaptierungen und Erweiterungen der Bau-Infrastruktur am Betriebsstandort Zeltweg
April 2006	Freigabe der Raum- und Funktionsprogramme für den Betriebsstandort Zeltweg durch das BMLV
4. Mai 2006	Verteilung des Projekthandbuchs an Projektbeteiligte
1. Juli 2006	Liefertermin Flugsimulator
30. Oktober 2006	Einsetzung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses über die Beschaffung von Kampfflugzeugen; Entschließung des Nationalrates, alle Schritte zu setzen, um den Kaufvertrag kostengünstig aufzulösen, und den Beschaffungsvorgang so lange zu unterbrechen, bis der Bericht des Untersuchungsausschusses vorliegt
1. Jänner 2007	Inkrafttreten des § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c des UStG 1994 betreffend Befreiung der Lieferungen von Luftfahrzeugen von der USt
26. Jänner 2007	Einrichtung der Task Force „Luftraumüberwachungsflugzeug“ im BMLV durch den Bundesminister für Landesverteidigung

Chronologie

Fortsetzung:	Chronologie
14. März 2007	Eröffnung der Angebote für die Baumeisterarbeiten für die Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen)
24. Mai 2007	Benutzungsbewilligung Ausbildungs- und Simulatorzentrum
24. Juni 2007	Vergleich Republik Österreich und Eurofighter Jagdflugzeug GmbH: Vertragsänderung zur Reduktion der Stückzahl von 18 auf 15
3. Juli 2007	Beendigung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses über die Beschaffung von Kampfflugzeugen
6. Juli 2007	Abschluss der Detailvereinbarung zwischen dem BMLV und der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH
12. Juli 2007	Landung des ersten Eurofighters
16. August 2007	Vergabe der Baumeisterarbeiten für die innerhalb des Sicherheitsbezirks gelegenen Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen)
November 2007	operativ-taktisches Konzept zur Sicherstellung der Luftraumüberwachung mit 15 Eurofightern im Verbund der Luftstreitkräfte
22. Jänner 2008	Benutzungsbewilligung Sicherheitszentrale
4. März 2008	Vergabe der Baumeisterarbeiten für den außerhalb des Sicherheitsbezirks gelegenen Tower und die Durchfahrtshallen für Flugbetriebsfahrzeuge
26. August 2008	Benutzungsbewilligung Rollwege, Start- und Landepiste
29. Oktober 2008	Benutzungsbewilligung Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen)
1. Februar 2009	Wechsel der Sportsektion vom BKA ins Verteidigungsressort – bisheriges BMLV heißt nun BMLVS
12. Mai 2009	Einsetzung einer Untersuchungskommission im BMLVS zur Prüfung der Planung und Realisierung der Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit dem System Eurofighter (Vorlage Endbericht im Oktober 2009)
Mai 2010	bauliche Fertigstellung des Towers
Juni 2010	Antrag auf Benutzungsbewilligung des Towers
Juni 2010	Benutzungsbewilligung gesamte Bau-Infrastruktur

Projektbeschreibung

Fliegerhorst Hinterstoisser

3 (1) Als Ziele des Projekts „Einführung System Eurofighter“ waren vom BMLVS definiert:

- die Einführung des Systems Eurofighter ab dem Jahr 2008 und
- die Herstellung der Versorgungs- und Verwendungsreife¹ dieses Flugzeugsystems zur aktiven Luftraumüberwachung bis Ende des Jahres 2012.

(2) Der Fliegerhorst Hinterstoisser in Zeltweg ist seit 1937 Militärflugplatz, der auch zivil genutzt wird. Die Flugsicherung des Luftraums Zeltweg wird von Fluglotsen des Österreichischen Bundesheeres wahrgenommen.

Mit der Unterzeichnung der Eurofighter-Kaufverträge im Juli 2003 stand Zeltweg als Hauptbetriebsstandort für die neuen Luftraumüberwachungsflugzeuge fest. Die bestehende Infrastruktur war für die moderne Flugtechnik nicht ausreichend und musste entsprechend ausgebaut werden.

Die bestehenden Gebäude für den Flugbetrieb, die Flugkontrolle, die Luftfahrzeugwartungs- und -reparaturarbeiten sowie die Kasernengebäude des Bundesheeres sind im Wesentlichen südlich der Start- und Landepiste situiert; nördlich der Start- und Landepiste befinden sich zwei Flugzeughallen, das unterirdische Munitionslager und das für die Triebwerksprüfung erforderliche Schallschutzgebäude.

¹ Verwendungsreife: Die Verwendungsreife setzt voraus ein bestimmtes Maß der Ausbildungsreife, Organisationsreife und Versorgungsreife und die entsprechende Infrastruktur einschließlich Bewaffnung, technische und sicherheitsmäßige Betriebserfordernisse, IKT-Ausstattung sowie die Einbindung des Eurofighters in das österreichische Gesamtsystem Luftraumüberwachung.

Projektbeschreibung

Innerhalb des so genannten Sicherheitsbezirks² befinden sich die erforderlichen Neubauten:

- Ausbildungs- und Simulatorzentrum,
- Pilotengebäude,
- Energiezentrale,
- Durchfahrtshallen für die Luftfahrzeuge (Einstellboxen) einschließlich der Bunker für die Munitionsbereitstellung und
- Sicherheits- und Leitzentrale, Sicherheitstechnik und Crypto-, Custodienbereich
- sowie die bestehende Fliegerwerft, die umgebaut und erweitert werden musste.

Außerhalb des Sicherheitsbezirks befinden sich die erforderlichen Neubauten:

- Tower und
- Hallen für die Flugbetriebsdienste.

Weitere Umbau- und Revitalisierungsmaßnahmen außerhalb des Sicherheitsbezirks betrafen den Hangar 23 und Lärmschutzhaus, den Hangarplatz, die Start- und Landepiste, die Rollwege (Wege von und zu Start- und Landepiste) und die übrigen Außenanlagen wie Abstell- und Manövrierflächen für Luftfahrzeuge, Mülllager, Notfangeinrichtungen etc.

Vom RH einer detaillierten Überprüfung unterzogen wurden die Gewerke Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen) sowie Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste:

² Sicherheitsbezirk: Um den Betrieb des Luftraumüberwachungssystems Eurofighter aus militär-strategischer Sicht sicher abwickeln zu können, gelten für den innerhalb des Flugplatzgeländes eingezäunten Bezirk erhöhte Sicherheitsauflagen, wie bspw. verschärfte physische und elektronische Zutrittskontrollen, abhörsichere und elektromagnetisch abgeschirmte Räume, Videoüberwachung, Verschlüsselungstechniken etc.

Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen)

- 4 Die beiden rd. 150 m langen und 25 m breiten Durchfahrtshallen bestehen aus jeweils sechs temperierbaren Einstellboxen für Luftfahrzeuge und jeweils einem Zwischentrakt mit einem Lager im Erdgeschoss und einem klimatisierten Büro- und Sozialbereich im Obergeschoss. Ein Kollektorgang verbindet alle zwölf Einstellboxen u.a. mit der Energiezentrale. Ein unterirdisches Zwischenlager im Osten der Durchfahrtshallen dient der Bereitstellung der Munition.

Wände, Fußböden und Decke der Kellergeschosse, der Zwischentrakte, des Kollektorgangs und des Lagers zur Munitionsbereitstellung sind aus Stahlbeton hergestellt ebenso wie die Wände und Fußböden der Einstellboxen. Die beiden Hallendächer sind als Stahlbau mit einem folienabgedichteten Flachdach ausgebildet. Die Ein- bzw. Ausfahrten der Einstellboxen werden von Hubsektional-Toren abgeschlossen.

Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste

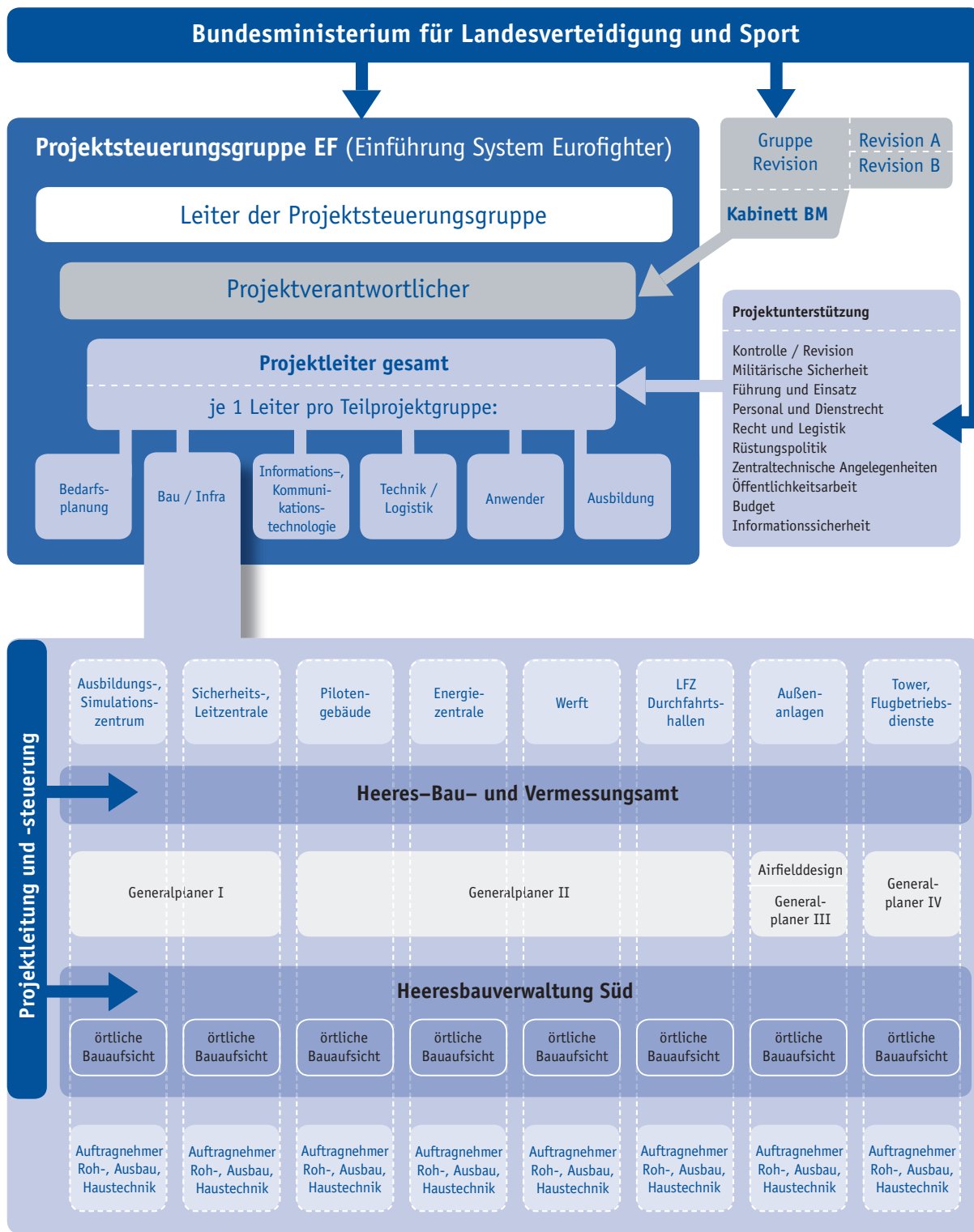
- 5 Der neue militärische Flugverkehrskontrollturm (**Tower**) ist in mittiger Lage zur Piste situiert. Das Gebäude besteht aus dem Flugsicherungsturm selbst (Tower), dem zweigeschossigen Sockelgebäude, in dem neben der Flugsicherung auch die Betriebsräume der Flugplatzfeuerwehr untergebracht sind, sowie der Fahrzeughalle für Feuerwehr und Winterdienst.

Projektorganisation

- 6.1 (1) Zur Umsetzung der im Juli 2003 mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH (**Eurofighter GmbH**) abgeschlossenen Verträge setzte das BMLVS im Oktober 2003 eine Projektsteuerungsgruppe als Koordinierungsgremium ein. Die Projektsteuerungsgruppe band unter der Leitung des Chefs des Generalstabs alle Sektionsleitungen im BMLVS und das Kommando der Luftstreitkräfte ein und entwickelte die in Abbildung 1 dargestellte Projektorganisation.

Projektbeschreibung

Abbildung 1: Projektorganisation



Mit dieser Projektorganisation sollten klare Verantwortungs- und Kommunikationsstrukturen geschaffen, das vorhandene Expertenwissen bedarfsorientiert kommuniziert und integriert sowie wechselseitige Abhängigkeiten gesamtheitlich betrachtet und gesteuert werden, um rasche Entscheidungen zu ermöglichen und die erforderliche Projektflexibilität herzustellen.

(2) Die Projektorganisation regelte allerdings nur die technischen Zuständigkeiten. Es fehlte eine ausdrückliche Zuordnung der kaufmännischen Zuständigkeit (Budgetfreigabe, Auftragsfreigabe etc.) ebenso wie eine explizite Aufteilung der Entscheidungsbefugnis zwischen der Projektleitung und dem Projektverantwortlichen. Sämtliche Entscheidungen verblieben letztlich bei der Projektsteuerungsgruppe und somit beim Chef des Generalstabs, was Entscheidungsprozesse verzögerte und die regelmäßige Kommunikation der Projektziele und ihrer Anpassungen zwischen den Projektbeteiligten erschwerte.

So konnte das BMLVS das Projektziel, die für die Einführung des Systems Eurofighter erforderliche Infrastruktur zeitgerecht bis zur Landung des ersten Eurofighters in Zeltweg im Juli 2007 zur Verfügung zu stellen, nur mit zusätzlichen provisorischen Maßnahmen (z.B. Umbau Hangar 23 zur provisorischen Garagierung der Eurofighter und provisorische Sicherheitseinrichtungen) erreichen. Diese verursachten deutlich höhere Kosten als ursprünglich veranschlagt, laut BMLVS rd. 2,35 Mill. EUR (siehe auch TZ 21).

- 6.2** Als Folge der nicht klar definierten kaufmännischen Zuständigkeit, der nicht klaren Zuordnung der Entscheidungsbefugnisse und der mangelhaften Kommunikation liefen Entscheidungsprozesse zum Teil nur sehr zögerlich ab, was wiederum – wie das Beispiel der provisorischen Garagierung zeigt – beträchtliche Kostensteigerungen zur Folge hatte.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei Großprojekten eine klare Kompetenz-, Entscheidungs- und Kommunikationsstruktur zu schaffen. Die Projektziele und deren Anpassungen wären mit allen Entscheidungsebenen routinemäßig zu kommunizieren.

- 6.3** *Das BMLVS teilte mit, dass es im Juni 2010 eine Verfahrensordnung zur „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“ verfügt hätte. Aufbauend auf dieser Verfahrensordnung sei am 1. September 2010 eine neue Richtlinie für das militärische Bauwesen in Kraft getreten.*

Das BMLVS teilte weiters mit, dass die Angelegenheiten der Koordination, der Unterstützung der Durchführung sowie der Abwicklung

Projektbeschreibung

konkreter Bereitstellungsprojekte des österreichischen Bundesheeres seit 2009 der Abteilung Bereitstellungsprojekte obliege. Mit der Implementierung dieser Abteilung sei sichergestellt worden, dass verbindliche, dem zivilen und internationalen Standard entsprechende Regelungen für jedes Projekt verfügbar wären und deren Einhaltung auch überprüft würde.

Die Abwicklung künftiger komplexer Bereitstellungsprojekte obliege einer neu implementierten Organisationseinheit, welche die Angelegenheiten der Koordinierung, Unterstützung und Durchführung auf Basis einer einheitlichen Richtlinie als Aufgabe habe. Die Empfehlung des RH sei damit verwirklicht worden.

Durch die Neuorganisation der Zentralstelle des BMLVS und durch Verfügung der oben angeführten Richtlinien würde das BMLVS für künftige Projekte präventiv Vorkehrungen im Sinne der Empfehlungen des RH treffen.

Zuständigkeiten

7.1 (1) Leiter der Projektsteuerungsgruppe „Einführung System Eurofighter“ war zunächst der Leiter des Rüstungsstabes im BMLVS. Mit der Einführung der zusätzlichen Führungsfunktion „Projektverantwortlicher“, als Bindeglied zwischen der Projektsteuerungsgruppe und der Projektleitung, im April 2004 übernahm er diese Funktion; die Projektleitung übernahm der stellvertretende Leiter der Luftzeugabteilung im BMLVS.

Das Projekt gliederte sich in sechs aufgabenspezifische Teilprojektgruppen:

- Bedarfsplanung
- Bau/Infra
- Informations- und Kommunikationstechnologie
- Technik/Logistik
- Anwender
- Ausbildung.

Der Leiter des Rüstungsstabes im BMLVS ordnete aufgrund der knappen Personalressourcen an, nahezu alle Dienststellen der zuständigen Organisationseinheiten des BMLVS unter Einbeziehung der nachgeordneten Dienststellen in das Projekt einzubinden.

Zusätzlich sollten das Projekt und die Teilprojektgruppen durch Vertreter folgender Bereiche des BMLVS fachlich und methodisch unterstützt werden:

- Kontrolle/Revision
- Militärische Sicherheit
- Führung und Einsatz
- Personal und Dienstrecht
- Recht und Legistik
- Rüstungspolitik
- Zentraltechnische Angelegenheiten
- Öffentlichkeitsarbeit
- Budget
- Informationssicherheit.

(2) Für die Planung und Errichtung bzw. Adaptierung der Bau-Infrastruktur des Militärflugplatzes Zeltweg war die Teilprojektgruppe Bau/Infra sachlich zuständig. Der Leiter der Bauabteilung des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes leitete die Teilprojektgruppe Bau/Infra und übernahm auch die Funktion der Teilprojektsteuerung. Teilaufgaben der Leitung und Steuerung delegierte er innerhalb des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes und an die nachgeordnete Dienststelle Heeresbauverwaltung Süd, die auch die Örtliche Bauaufsicht über die Errichtung der einzelnen Gebäude mit eigenem Personal bewerkstelligte. Dadurch musste die Heeresbauverwaltung Süd neben den Ausführungsagenden auch Kontrollfunktionen im Rahmen der Projektsteuerung übernehmen.

Die Gruppe Revision des BMLVS mit den Abteilungen Revision A und Revision B (Interne Revision) musste bei den Auftragsvergaben und der Beauftragung von Zusatzaufträgen routinemäßig als zusätzliche Kontrollinstanz eingebunden werden.

- 7.2** Der RH erachtete die Projektstruktur auf der Ebene des Gesamtprojekts und der Teilprojektgruppe Bau/Infra grundsätzlich als geeignet, um die Projektziele zu erreichen. Aufgrund der Delegation von Teilaufgaben der Teilprojektleitung und -steuerung an die Heeresbauverwaltung Süd

Projektbeschreibung

und aufgrund der damit verbundenen Doppelfunktion in der Heeresbauverwaltung Süd war die Umsetzung in Bereichen der Termin- und Kostenkontrolle allerdings nicht effektiv.

- 7.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt und verwies auf die inzwischen erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6).*

Kosten

Prognostizierte Kosten

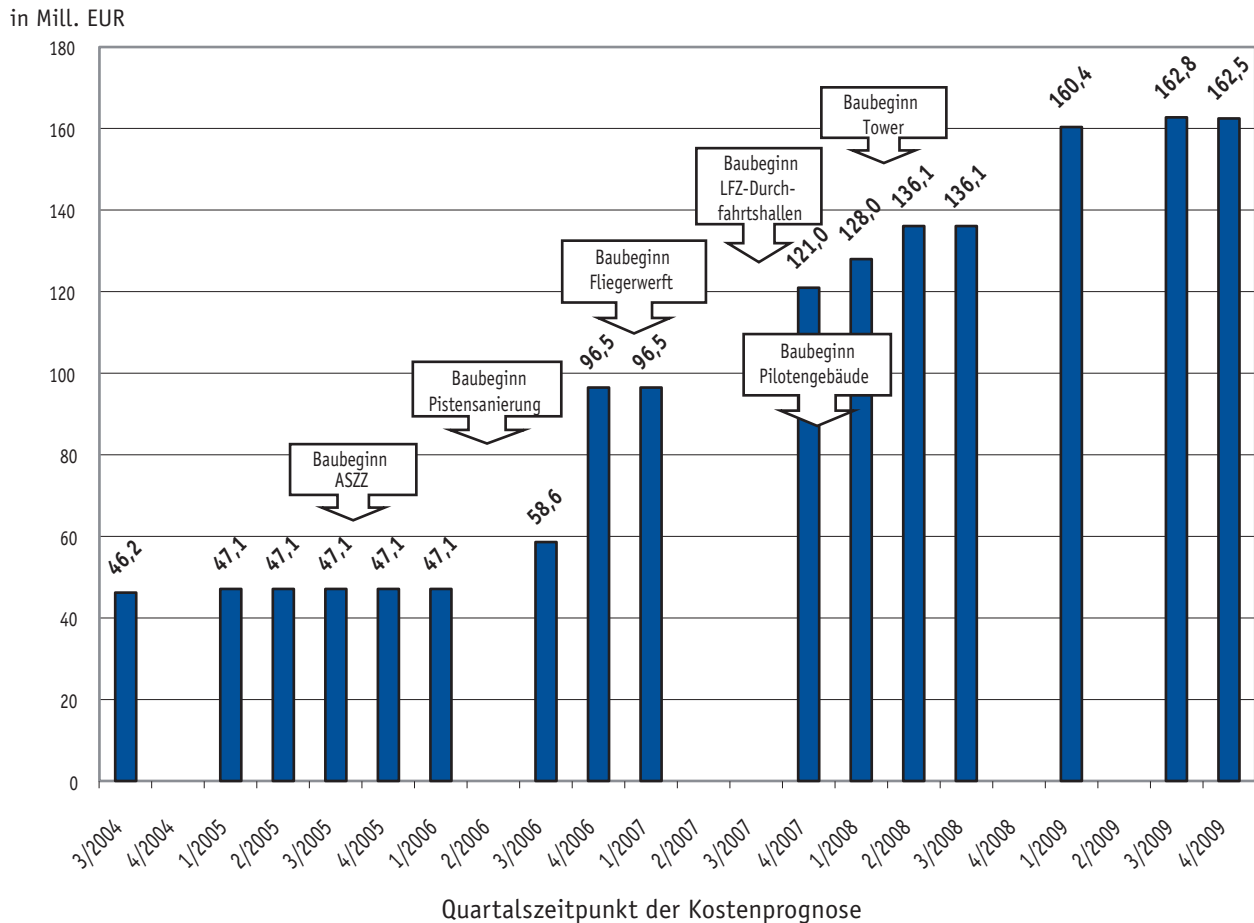
- 8.1** (1) Bei Projektstart 2003 belief sich die Schätzung der Kosten für das Teilprojekt Bau/Infra auf 46,20 Mill. EUR. Der erste Kostenplan (Budget) vom Februar 2005 bildete diese Schätzung mit 50 Mill. EUR ab. Der RH hielt in TZ 55 seines Berichts „Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH“, Reihe Bund 2008/9, fest, dass sich der Finanzierungsbedarf für die Bau- und Infrastruktur in Zeltweg bis zum Jahr 2009 auf rd. 121 Mill. EUR erhöhen werde.

In der gegenständlichen Überprüfung stellte der RH nunmehr fest, dass sich der Finanzierungsbedarf noch weiter erhöht hatte: laut Prognose vom Dezember 2009 und voraussichtlichem Gesamt-Abrechnungsstand vom März 2010 auf rd. 163 Mill. EUR.

(2) Die Teilprojektgruppe Bau/Infra prognostizierte die Kosten für die Bau-Infrastruktur-Maßnahmen am Militärflugplatz Zeltweg im Zusammenhang mit der Einführung des Eurofighters – in insgesamt 16 Prognosen vom September 2004 bis zum Dezember 2009³ – wie folgt:

³ Von diesen Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra zu unterscheiden sind die in TZ 12 abgebildeten Kostenpläne (Budgets), die das BMLVS auf Grundlage der Kostenprognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra erstellte.

Abbildung 2: Von der Teilprojektgruppe Bau/Infra prognostizierte Projektkosten



ASZZ = Ausbildungs- und Simulatorzentrum Zeltweg

LFZ = Luftfahrzeug

Quelle: RH

Nach Aussage des Projektleiters der Teilprojektgruppe Bau/Infra seien zu Projektbeginn keine ausreichenden Informationen über den Umfang der erforderlichen Maßnahmen vorhanden gewesen, um die Kosten seriös abschätzen zu können. Der Betrag von 47,1 Mill. EUR in den Prognosen 2005 bis 2006 sei aufgrund budgetärer Vorgaben und unter der Annahme eines wesentlich geringeren Maßnahmenumfangs entstanden. So entwickelte sich z.B. das ursprünglich mit rd. 0,2 Mill. EUR klein dimensionierte Wachgebäude letztlich zu einer Sicherheits- und Leitzentrale mit einem Kostenvolumen von rd. 9,2 Mill. EUR.

Für die Fortschreibung der Kostenprognose habe er, so der Projektleiter, Teilbeträge für einzelne Bauabschnitte, die von den damit betrauten Mitarbeitern gemeldet wurden, unverändert aufsummiert.

Kosten

Allerdings konnte die Teilprojektgruppe Bau/Infra dem RH Rechenwerke zur Ermittlung dieser Teilbeträge nicht vorlegen.

(3) Der RH überprüfte am Beispiel des Bauabschnitts Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste, ob die in der Teilprojektgruppe Bau/Infra vorhandenen Informationen in die Prognose der Projektkosten zeitgerecht eingeflossen waren. Dazu verglich er die vom Generalplaner IV (Bauabschnitt Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste) an die Teilprojektgruppe Bau/Infra übermittelten Kostenprognosen mit den Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra für diesen Bauabschnitt (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Prognostizierte Errichtungskosten für den Bauabschnitt Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste der Teilprojektgruppe Bau/Infra und des Generalplaners			
Datum	Bezeichnung	Prognostizierte Errichtungskosten in Mill. EUR	
		Teilprojektgruppe Bau/Infra	Generalplaner
16. März 2007	Kostenschätzung zum Vorentwurf		13,01 ¹
11. Mai 2007	Kostenberechnung zum Entwurf		13,67 ²
10. Dezember 2007	„Erhebung der Gesamtkosten für den Eurofighter in Zeltweg“	12,30 ³	
7. April 2008	Fortschrittsbesprechung der Teilprojektgruppe Bau/Infra	14,00	
8. April 2008	Kostentrend lt. Generalplaner		> 16,12 ⁴
23. April 2008 bis 1. September 2008	Information für den Chef des Generalstabs, Fortschrittsbesprechungen der Teilprojektgruppe Bau/Infra	14,00	
20. Jänner 2009	Kostentrend lt. Generalplaner		> 17,02 ⁴
17. März 2009	Ausgabenerhöhung, Stellungnahme des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes	17,43	
März 2010	<i>voraussichtlicher Gesamt-Abrechnungsstand</i>	163,94	

¹ Geschätzte Errichtungskosten (einschließlich Einrichtung, Außenanlagen, Honorare und Reserven) zuzüglich 10 % USt (Annahme einer mittleren USt-Belastung von 10 %, weil das Ausmaß der USt-Befreiung gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 lit. c Umsatzsteuergesetz 1994 im BMLV zu diesem Zeitpunkt noch unklar war)

² Berechnete Errichtungskosten (ohne Einrichtung und Außenanlagen, weil nicht mehr im Projekt enthalten) zuzüglich 10 % USt

³ Enthält 10 % USt

⁴ Voraussichtliche Baukosten zuzüglich bis zu diesem Zeitpunkt beauftragte immaterielle Leistungen (lt. Haushaltsverrechnungssystem) und 20 % USt. (Mit 7. November 2007 stellte das BMF klar, dass Infrastrukturmaßnahmen wie die Errichtung eines Towers nicht von der USt befreit sind.) Der Betrag enthielt nicht alle Nachträge und keine Reserven und war daher als unterer Grenzwert zu verstehen.

Quelle: RH, BMLVS, Generalplaner IV (Tower)

Wie der Vergleich der vom Generalplaner IV gemeldeten Kostentrends mit den Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra zeigt, wurden vorhandene Informationen erst mit mehrmonatiger Verspätung berücksichtigt. Hinzu kam, dass die Kostenprognosen des Generalplaners IV generell zu niedrig waren, da er nur von einem Teil der von der Teilprojektgruppe Bau/Infra mit den ausführenden Unternehmen verhandelten Nachträge Kenntnis hatte (vergleiche TZ 27). Auffallend sind daher die im Vergleich dazu zum Teil sogar noch niedrigeren Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra.

- 8.2** (1) Aus Sicht des RH ist eine Gesamtkostenprognose unvollständig und daher im Ganzen nicht nachvollziehbar, wenn nicht sämtliche Teilprojektbeträge in die Prognose einfließen.

Der RH empfahl dem BMLVS, zukünftig bei der Ermittlung der prognostizierten Gesamtprojektkosten alle Teilprojekte gemeinsam zu betrachten.

- (2) Der RH kritisierte, dass eine zeitgerechte und regelmäßig periodische Prognose der voraussichtlichen Projektkosten fehlte.

Nicht nachvollziehbar war für den RH, warum die Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra die Prognosen des Generalplaners IV so spät berücksichtigten und noch dazu – trotz Kenntnisvorsprungs betreffend die Nachträge – zum Teil niedriger waren als jene des Generalplaners IV.

Mit der verspäteten Berücksichtigung der Prognosen des Generalplaners IV verzichtete das BMLVS auf eine wesentliche Grundlage der Projektsteuerung und der Budgetvorsorge.

Für künftige Projekte empfahl der RH dem BMLVS, die Projektleitung dezidiert mit der zeitgerechten, periodischen und nachvollziehbaren Prognose der voraussichtlichen Projektkosten zu beauftragen und diese von der Projektleitung auch einzufordern.

- 8.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6) und auf die Neugestaltung des ressort-internen Projektmanagements. Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Kosten

Gründe für die Ungenauigkeit der Prognosen

9.1 (1) Im September 2009 analysierte die Heeresbauverwaltung Süd die Entwicklung der für die Planungs- bzw. Bauabschnitte prognostizierten Kosten nach Projektphasen. Die folgende Tabelle 2 stellt die Werte aus dieser Analyse - die prognostizierten Gesamtkosten während verschiedener Planungsphasen - dem voraussichtlichen Abrechnungsstand von 163,94 Mill. EUR (März 2010) gegenüber:

Tabelle 2: Prognostizierte Gesamtkosten je nach Projektphase im Vergleich zum voraussichtlichen Abrechnungsstand März 2010			
Projektphase	Prognose nach Projektphase	voraussichtlicher Abrechnungsstand März 2010	Abweichung des voraussichtlichen Abrechnungsstandes März 2010 von Prognose
	in Mill. EUR		in %
Raum- und Funktionsprogramm	49,50	163,94	+ 231
Einreichplanung	105,05		+ 56
Aufträge			
<i>Hauptaufträge</i>	132,24		+ 24
<i>Zusatzaufträge</i>	27,47		
<i>Gesamt</i>	159,71		+ 3

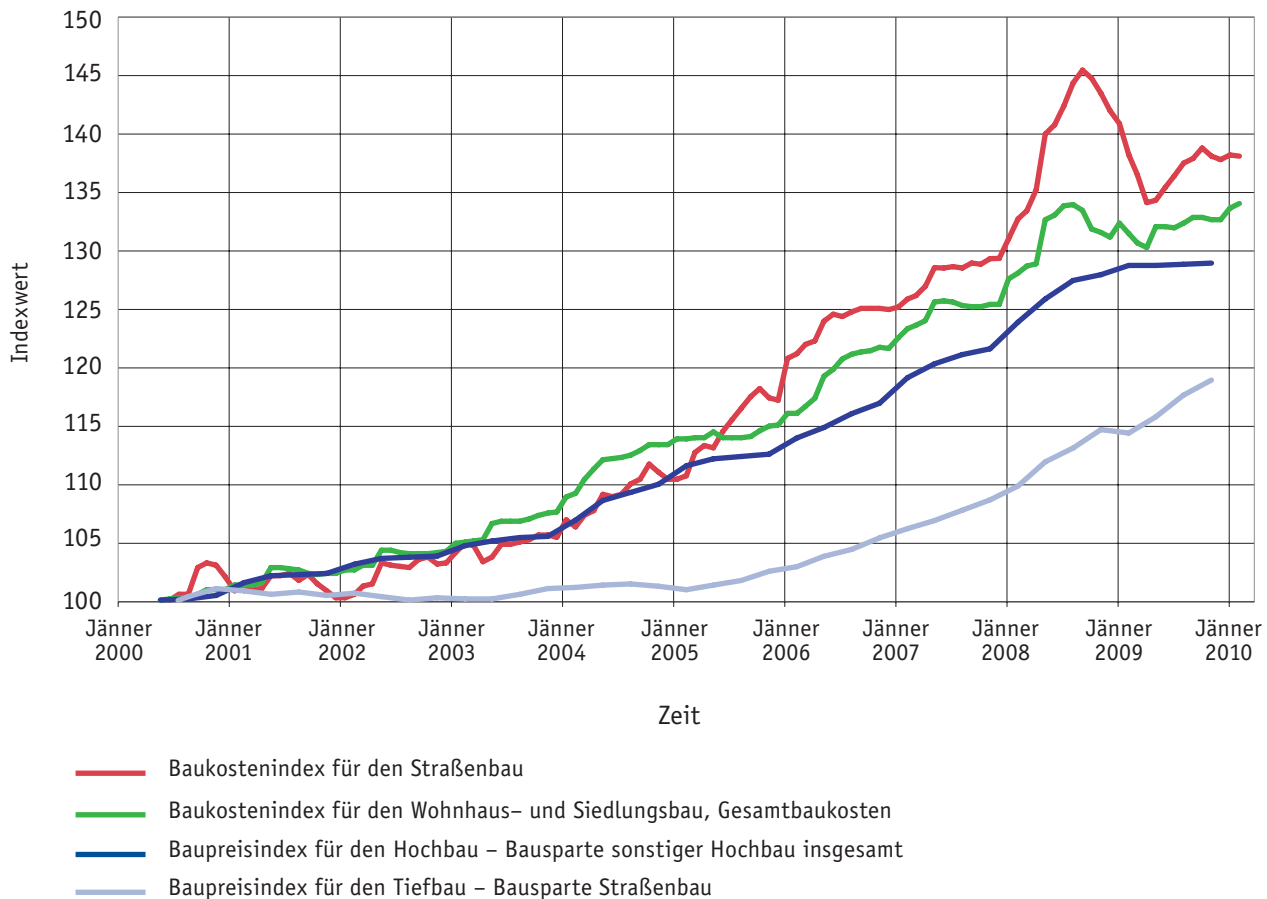
Quelle: RH

(2) Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt nannte als Gründe für das Ansteigen der erwarteten Projektkosten:

- zusätzliche Anforderungen aufgrund neuer Erkenntnisse während der Planung,
- Auflagen der Militärluftfahrtbehörde im Zuge der Erteilung der Baugenehmigung bzw. der Benützungsbewilligung,
- vom Abwehramt geforderte Adaptierungen des Absicherungskonzepts, um die NATO-Sicherheit-Standards zu erreichen,
- Befreiung von der USt für Luftfahrzeuge – entgegen der ursprünglichen Annahme – nur bei einem kleinen Teil der Aufträge und
- überdurchschnittliche Preissteigerungen bei Verträgen mit veränderlichen Preisen aufgrund der Entwicklung der Baukostenindizes.

(3) Nachstehend sind die Baupreis- und Baukostenindizes⁴ im Zeitraum 2000 bis 2010 dargestellt:

Abbildung 3: Entwicklung der Baupreis- und Baukostenindizes



Quelle: RH, Statistik Austria

⁴ Baupreisindizes bilden die Entwicklung der für den Auftraggeber relevanten Marktpreise bis zur Vergabe der Leistung ab, wogegen Baukostenindizes die Entwicklung der Kosten, die den Bauunternehmern bei der Ausführung von Bauleistungen durch Veränderung der Kostengrundlagen (Material und Arbeit) entstehen, darstellen. Baukostenindizes werden im Falle von Bauverträgen mit veränderlichen Preisen als Grundlage für die Preisumrechnung vereinbart.

Kosten

Aus Sicht des RH können die Steigerungen der Bauindizes höchstens einen Anstieg der erwarteten Projektkosten um rd. 10 % erklären. Außerdem ist das Umsatzsteuer-Argument dadurch entkräftet, dass die Prognosewerte der Heeresbauverwaltung Süd in Tabelle 2 die Fehlannahme hinsichtlich der Umsatzsteuerbefreiung schon nicht mehr enthielten (es wurden bei der Analyse der Heeresbauverwaltung Süd generell 20 % USt berücksichtigt). Es verblieben daher Ungenauigkeiten der prognostizierten Projektkosten in der Phase Einreichplanung von rd. 45 %.

Dem gegenüber geht man in der herrschenden Lehre je nach Art und Komplexität des Bauvorhabens davon aus, dass die Abrechnungssumme die Kostenprognose zum Zeitpunkt der Einreichplanung um maximal 20 % übersteigen soll.

- 9.2** Der RH ordnete die Ungenauigkeit der Kostenprognosen von rd. 45 %, die das übliche Maß wesentlich überstieg, einer ungenügenden Planungstiefe zu, die sich zum Teil mit dem Zeitdruck erklären ließ.

Für künftige Projekte empfahl der RH dem BMLVS, mit der Projektvorbereitung und der Bedarfsermittlung so rechtzeitig zu beginnen, dass für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen eine angemessene Zeit zur Verfügung steht. So kann eine höhere Kostensicherheit erreicht und können Mehrkosten durch Umplanungen und Leistungsänderungen während der Ausführung vermieden werden.

- 9.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies in diesem Zusammenhang abermals auf die nunmehr erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6) und auf die Neugestaltung des ressortinternen Projektmanagements. Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Allgemein gültige Anforderungen an die Kostenkontrolle

- 10** (1) Die ÖNORM B 1801-1 sieht in der Planungsphase vier Stufen der Kostenermittlung – mit zunehmendem Genauigkeitsgrad – vor:
- Kostenrahmen in der Grundlagenermittlungsphase,
 - Kostenschätzung zum Vorentwurf,
 - Kostenberechnung zum Entwurf sowie
 - Kostenanschläge vor den Auftragsvergaben.

Die Kostenermittlungen müssen dem Planungs- bzw. Abrechnungsstand entsprechende Reserven – für Unvorhergesehenes, Preisanpassungen, Bauherrenentscheidungen, Marktschwankungen und Qualitäts- bzw. Quantitätsanpassungen – berücksichtigen.

(2) Um während der Ausführungsphase die Kosten steuern zu können, ist eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten erforderlich. Dazu ist die gesamte Kostenprognose unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausschreibungsergebnisse fortzuschreiben. Die Projektkosten setzen sich dabei zusammen aus

- den Kosten der bereits erbrachten Leistungen,
- den prognostizierten Kosten für noch zu erbringende Leistungen,
- einer angemessenen Kostenvorsorge für noch bestehende Risiken (siehe oben) sowie
- den Kosten aufgrund der Teuerung bis Bauende.

Umsetzung der Kostenkontrolle

11.1 (1) Die Teilprojektgruppe Bau/Infra teilte das Projekt in sechs Planungsabschnitte (siehe dazu im Detail TZ 29) und vergab die Generalplanung des jeweiligen Planungsabschnitts – vom Vorentwurf bis zur Ausführungsplanung – an vier Planungsbüros (Generalplaner I bis IV). Die Planungsaufträge umfassten auch das Erstellen von Kostenschätzungen, Kostenberechnungen und Kostenanschlägen, im Allgemeinen jedoch nicht die Kostensteuerung während der Ausführungsphase.

Die vier **Generalplaner** erstellten zu einzelnen Objekten bzw. Gewerken Kostenschätzungen, Kostenberechnungen, Kostenanschläge und Kostentrends während der Ausführung. Solche Kostenermittlungen lagen allerdings nicht zu allen Objekten bzw. Gewerken vor. Die laut ÖNORM B 1801-1 dem Planungs- bzw. Abrechnungsstand angemessenen Reserven waren außerdem nicht berücksichtigt. Kostentrends wurden zudem nicht periodisch ermittelt.

(2) Laut Projekthandbuch vom Mai 2006 für die Einführung des Systems Eurofighter musste der **Leiter der Teilprojektgruppe** der Projektleitung durchgehend Bericht erstatten und die für die Projektleitung notwendigen Informationen zusammen- und bereitstellen.

Allerdings enthielten nur zehn von 34 Protokollen der in der Regel monatlich abgehaltenen Besprechungen der Teilprojektgruppe Bau/Infra mit dem Leiter der Teilprojektgruppe eine „Budgetvorschau Infrastruk-

Kosten

turmaßnahmen Militärflugplatz Zeltweg“ mit jeweils einem Teilbetrag je Bauobjekt.

Vertreter der Teilprojektgruppe Bau/Infra nahmen an zehn Fortschrittsbesprechungen des Projekts Einführung System Eurofighter mit dem Chef des Generalstabs teil. In nur sechs der zehn Protokolle war die Präsentation von Budgetvorschauen der Teilprojektgruppe Bau/Infra dokumentiert.

Die jährlichen Bauprogramme enthielten von 2004 bis 2006 einen Gesamtbetrag für das Projekt „Eurofighter – Infrastrukturmaßnahmen am Fliegerhorst Hinterstoisser“. Ab dem Jahr 2007 teilte das BMLVS die Maßnahmen in zwei Projekte: „Eurofighter-spezifische“ und „nicht-Eurofighter-spezifische“ Infrastruktur, und erstellte damit zwei Bauprogramme pro Jahr mit einem Gesamtbetrag pro Projekt. Detailliertere Auftrags- und Zahlungsübersichten erstellten das Heeres-Bau- und Vermessungsamt bzw. die Heeresbauverwaltung Süd (erst) nach Aufforderung durch die internen Kontrollorgane des BMLVS im Mai 2009. Anlass dafür war der Zahlungsverzug aufgrund von Budgetüberschreitungen im September 2008 (siehe dazu Abbildung 4 in TZ 12).

(3) Bei der Projektleitung war eine Stabstelle eingerichtet, der laut Projekthandbuch folgende Aufgaben zukamen:

- Erarbeitung von Soll-Ist-Analysen und Entscheidungsgrundlagen für die Projektleitung in Bezug auf Kosten,
- Aufzeigen der Auswirkungen von Planabweichungen,
- Durchführung des Projektcontrollings,
- Definition des Prozessablaufs für das Konfigurations- und Änderungsmanagement,
- Darstellung der Auswirkungen von Änderungen auf das Gesamtprojekt,
- Schaffung von Finanztransparenz.

Wie der RH feststellte, lagen allerdings von der Stabstelle keine Kostenermittlungen vor. Es fehlten durchgängig:

- das rechtzeitige Einfordern von Kostenschätzungen,
- ein kostenbewusstes Hinterfragen der Einreich-, Ausschreibungs- und Ausführungsplanung vor deren Genehmigung und
- die umfassenden, periodisch regelmäßigen Kostenermittlungen.

(4) Im September 2006 richtete der Leiter der Teilprojektgruppe Bau/Infra eine **Begleitende Kontrolle** der Termin- und Budgetgebarung im Sinne der von der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten verlautbarten Honorarordnung⁵ ein. Gemäß Honorarordnung umfasst die Begleitende Kontrolle u.a. die „Kontrolle der Kostendokumentation des Projekts auf Basis der Kostenkontrolle in Form der regelmäßigen Projektberichte der Projektsteuerung“.⁶

Wie der RH feststellte, erarbeitet die Begleitende Kontrolle nur zwei Berichte. Diese beschränkten sich auf eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Stände der Budgetvorschauen. Nach wenigen Monaten stellte die Begleitende Kontrolle ihre Tätigkeit wieder ein.

(5) Laut Projekthandbuch sollte die **interne Revision** die Projektbeteiligten im Rahmen ihrer Zuständigkeit lt. Geschäftseinteilung des BMLVS (u.a. Kontrolle der Aufgabenerfüllung in allen Planungs- und Realisierungsphasen, Beratung) unterstützen.

Wie der RH feststellte, wurden die Ergebnisse der internen Revision nicht verwertet.

(6) Der **Projektleitung** oblag laut Projekthandbuch das Controlling des Gesamtprojekts (die aktive Steuerung des Projektablaufs).

Dazu stellte der RH fest, dass Bedarfsermittlungen und Prioritätenreihungen ebenso fehlten wie ausreichend konkrete Planungsaufträge mit inhaltlichen Vorgaben und deren Kontrolle, Planungsverantwortungen und Planungs- bzw. Projektstrukturen. Auch die Abstimmungen zwischen den an Investitionsmaßnahmen beteiligten Bereichen (z.B. mit der Abteilung Informations- und Kommunikations-Technologie) erfolgte ungenügend.

⁵ siehe www.arching.at (letzter Zugriff: März 2011) **wurde jedoch nicht genutzt**

⁶ Punkt 04.04.03A der Honorarordnung

Kosten

(7) Die genannten Umstände führten dazu, dass Beschaffungen für das Projekt im Nachhinein geändert, gestoppt und auch rückgängig gemacht werden mussten (vergleiche das Beispiel der Wartungsboxen TZ 20).

11.2 (1) Der RH anerkannte, dass grundsätzlich die Voraussetzungen gegeben waren, um Kostentransparenz als Grundlage für eine aktive Wahrnehmung der Projektsteuerung und damit der Kostenkontrolle zu schaffen, vor allem durch

- die von den Generalplanern zu erstellenden Kostenschätzungen, Kostenberechnungen und Kostenanschläge,
- die im Projekthandbuch festgelegte Berichtspflicht der Teilprojektgruppe Bau/Infra an die Projektleitung,
- die zum Projektcontrolling eingerichtete Stabstelle des Projektleiters,
- die auf Ebene der Teilprojektgruppe Bau/Infra eingerichtete Begleitende Kontrolle und
- die Zuständigkeiten der internen Revision.

(2) Der RH kritisierte, dass die Teilprojektgruppe Bau/Infra diese Voraussetzungen allerdings nur ungenügend nutzte. Er kritisierte, dass die Dokumentation zur Kostenkontrolle zu keinem Zeitpunkt den strukturellen Anforderungen der ÖNORM B 1801–1 genügte und nicht ausreichte, eine zeitnahe Projektsteuerung zu ermöglichen. Eine dem Umfang des Bauvorhabens angemessene Kostenkontrolle fand weder auf der Ebene einzelner Bauobjekte bzw. Aufträge noch auf Gesamprojektebene statt. Weder die Projektleitung und das dort angesiedelte Projektcontrolling noch die Begleitende Kontrolle mahnten solche Kostenübersichten von der Teilprojektgruppe Bau/Infra zeitgerecht ein.

Generell waren ein mangelndes Kostenbewusstsein bzw. mangelnde Kommunikationsbereitschaft über die daraus resultierenden Mehrkosten feststellbar.

Der RH empfahl dem BMLVS, in Hinkunft für Kostenermittlungen und –prognosen den Projektphasen und der ÖNORM B 1801–1 entsprechende Standards unter Berücksichtigung von Reserven einzuführen und deren Erstellung einzufordern. Darauf aufbauend wären dann die Kostenpläne für das Budget zu erstellen und fortzuschreiben.

Der RH empfahl dem BMLVS weiters, bei künftigen Projekten als Basis für das Controlling und die Tätigkeit der Begleitenden Kontrolle eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten zu erstellen.

11.3 *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies erneut auf die nunmehr erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Kostensteigerung:
von 50 Mill. EUR auf
160 Mill. EUR

12.1 (1) Im Juni 2004 schätzte das BMLVS den (Folge)Aufwand zur Einführung des Systems Eurofighter für die Jahre 2005 bis 2015 auf insgesamt 233,0 Mill. EUR; diese Summe enthielt für Bau-Infrastrukturmaßnahmen 46,20 Mill. EUR. Diese Schätzung lag genau in der Größenordnung des bereits im Oktober 2003 anlässlich der 1. Organisationsbesprechung genannten Kostenrahmens (rd. 46,20 Mill. EUR ohne USt).

Laut Teilprojektgruppe Bau/Infra waren zu diesem Zeitpunkt keine gesicherten Aussagen über die benötigten Finanzmittel und eventuelle Veränderungen der Budgetraten für die Infrastrukturanpassung möglich, weil das Raum- und Funktionsprogramm noch nicht vollständig erstellt werden konnte (siehe dazu im Detail TZ 18).

Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt buchte aufgrund dieser Schätzung am 2. Februar 2005 für die Bau-Infrastrukturmaßnahmen zur Einführung des Systems Eurofighter den Kostenplan (Budget) 50 Mill. EUR ein.

Wie die folgende Tabelle 3 zeigt, haben sich die 2005 budgetierten Kosten bis 2010 mehr als verdreifacht:

Kosten

Tabelle 3: Vergleich Budgetplanung 2005 – Aufträge 2010¹			
Baumaßnahmen und Planung	Bauteilsommen lt. Budgetplanung 2005	Auftragsstand 12. April 2010	Abrechnungsstand 12. April 2010
	in Mill. EUR ²		
Neubauten			
Ausbildungs- und Simulatorzentrum (ASZZ)	12,30	16,65	15,64
Pilotengebäude und Mülllager	5,00	9,93	9,72
Energiezentrale	1,20	7,96	7,64
Durchfahrtshallen für die Luftfahrzeuge und Bunker für Munitionsbereitstellung	5,30	43,24	44,96
Tower und Hallen für die Flugbetriebsdienste sowie Hang-fire Platz	7,80	18,31	13,58
Sicherheits- und Leitzentrale (SLZZ), Sicherheitstechnik und Crypto-, Custodianbereich	0,20	6,90	6,52
Zwischensumme Neubauten	31,80	102,99	97,81
Umbau- und Revitalisierungsmaßnahmen			
Fliegerwerft	1,60	20,62	20,84
Start-/Landepiste, Rollwege und die übrigen Außenanlagen, wie Abstell- und Manövrierflächen für Luftfahrzeuge, Befeuerungsanlagen und Notfangvorrichtung	11,40	28,56	27,47
Hangar 23 und Lärmschutzhaus	5,00	2,28	2,35
Zwischensumme Umbau- und Revitalisierungsmaßnahmen	18,00	51,45	50,67
Summe Planungsleistungen		5,18	4,75
Summe Infrastrukturmaßnahmen Flugplatz Zeltweg		159,62	153,47
Summe Infrastruktur Radarturm	0,20	1,15	0,08
Gesamtsumme des Projekts	50,00	160,77	153,55
voraussichtliche Abrechnungssumme Gesamtprojekt Stand März 2010:		163,94 Mill. EUR	

¹ In den Dokumenten des BMVIT, des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes und der Heeresbauverwaltung Süd werden für dieselben Objekte verschiedene Bezeichnungen synonym geführt (z.B. Durchfahrtshalle = Shelter). Im vorliegenden Bericht werden diese Begriffe vereinheitlicht (Durchfahrtshalle).

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

(2) Im Juni 2006 teilte das BMLVS das Projekt Einführung System Eurofighter in zwei Buchhaltungskreise, ein „Eurofighter-spezifisches“ und ein „nicht-Eurofighter-spezifisches“ Projekt. In Summe standen Mitte 2006 für beide Projekte 58,9 Mill. EUR zur Verfügung, davon für das „nicht-Eurofighter-spezifische“ 7,8 Mill. EUR.

(3) Bis Ende Oktober 2008 erhöhte sich der vom BMLVS genehmigte Kostenplan (Budget) für beide Projekte entsprechend dem Planungs- und Beauftragungsstand kontinuierlich auf rd. 147,60 Mill. EUR. Die folgende Tabelle 4 zeigt die Kostenplanentwicklung⁷ bis März 2010: 163,94 Mill. EUR.

Tabelle 4: Entwicklung der Kostenpläne der Bau-Infrastrukturmaßnahmen; Oktober 2008 bis März 2010								
Kostenpläne	Oktober 2008	Jänner 2009	März 2009	April 2009	Oktober 2009	Dezember 2009	März 2010	Veränderung
	in Mill. EUR							in %
Infrastruktur Flugplatz Zeltweg	147,60	141,72	148,92	148,92	162,50	162,50	162,50	+ 10
Infrastruktur Radarturm				1,00	1,00	1,35	1,44	+ 44
Gesamtkostenplan	147,60	141,72	148,92	149,92	163,50	163,85	163,94	+ 11

Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

(4) Die Buchhaltung wies zwischen August 2007 und Oktober 2008 zumindest zwölf Hauptauftragssummen um insgesamt rd. 16,23 Mill. EUR niedriger aus als die jeweils beauftragten Summen. Bei einigen Aufträgen hatte die Heeresbauverwaltung Süd das Heeres-Bau- und Vermessungsamt auf diesen Umstand mit dem Hinweis aufmerksam gemacht, dass andernfalls die Buchung des Auftrags aus buchungstechnischen Gründen nicht möglich gewesen wäre.

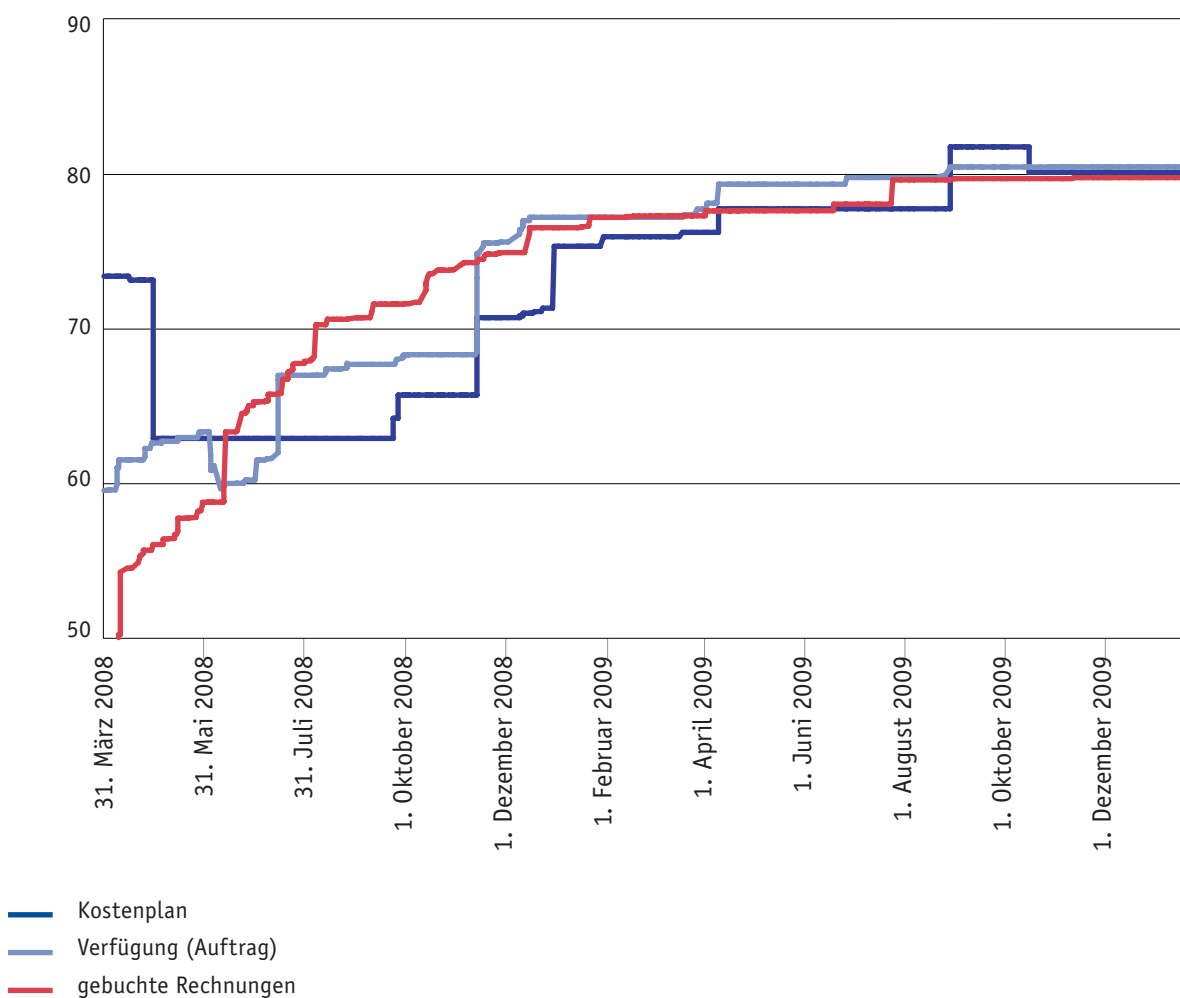
Aus der Abbildung 4 ist ersichtlich, dass die Verfügungen (Aufträge) für das „Eurofighter-spezifische“ Projekt bereits im Sommer 2008 den Kostenplan (Budget) überschritten.

⁷ Zu unterscheiden von der Kostenplanentwicklung ist die Entwicklung der Prognosen der Teilprojektgruppe Bau-Infra, dargestellt in Abbildung 2 in TZ 8. Die Prognosen sind die Grundlage für die Kostenpläne, was sich besonders augenfällig an den Prognosen 1/2009 (in Abbildung 2) einerseits und den Kostenplänen Oktober und Dezember 2009 (in Tabelle 4) andererseits zeigt, die die Prognosedaten zeitverzögert in den Kostenplan übernommen haben.

Kosten

Abbildung 4: Kostenentwicklung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen März 2008 bis Dezember 2009 im „Eurofighter-spezifischen“ Projekt

in Mill. EUR



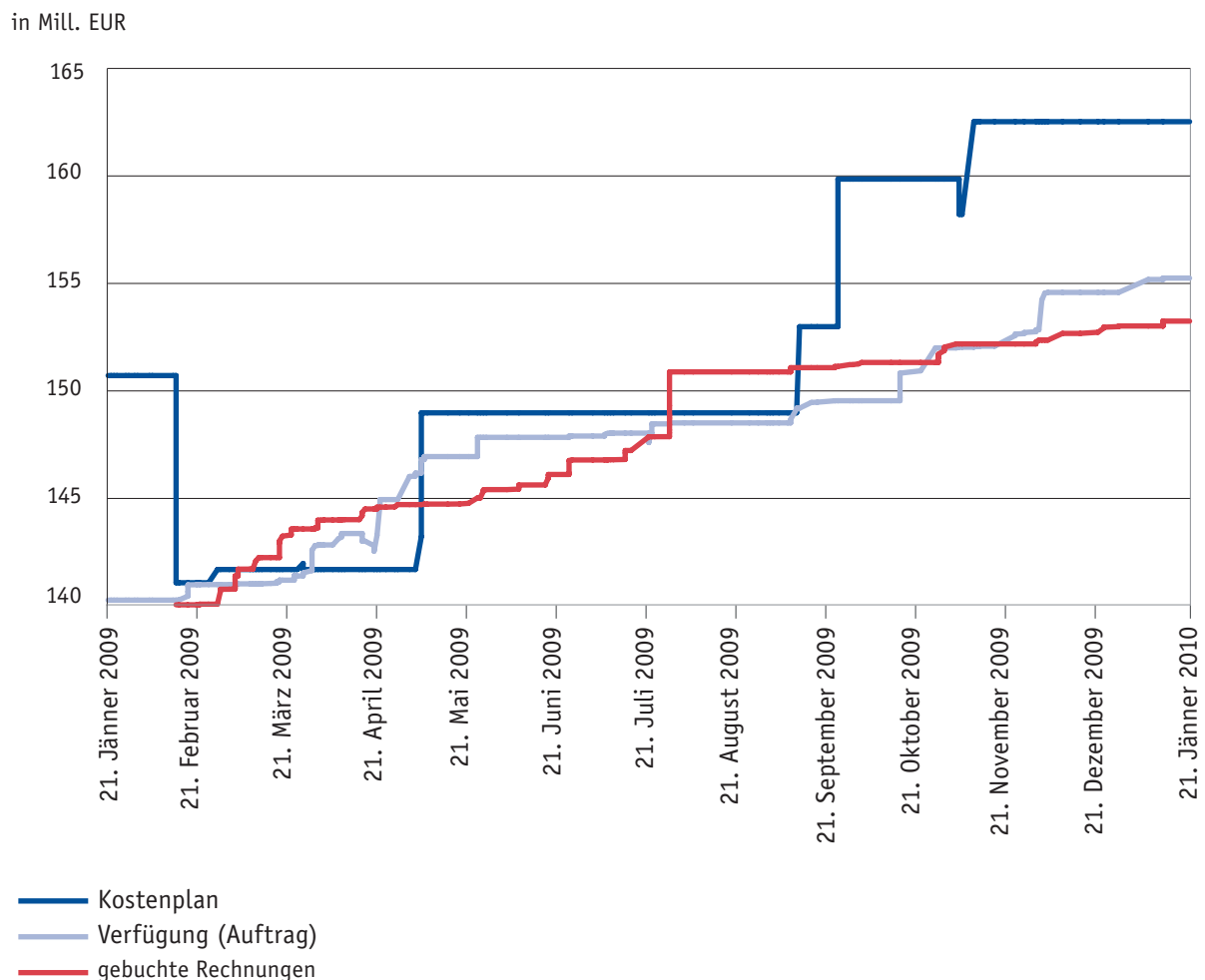
Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

Trotzdem senkte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt im Jänner 2009 die Kostenpläne (Budgets) entsprechend dem genehmigten Bauprogramm 2009 auf insgesamt 141,72 Mill. EUR. Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt wies zum damaligen Zeitpunkt in der Buchhaltung rd. 140,29 Mill. EUR als Summe der verbuchten Aufträge aus und rd. 139,59 Mill. EUR als Summe der gebuchten Rechnungen, was den Handlungsspielraum der Heeresbauverwaltung Süd stark einschränkte. Ab 19. Februar 2009 überstiegen die gebuchten Rechnungen den Wert

der Kostenpläne beider Projekte und ab 19. März 2009 überstiegen die gebuchten Aufträge (Verfügungen) die Kostenpläne. Daher konnte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt ab März 2009 die fälligen Rechnungen nicht bezahlen und keine neuen Aufträge vergeben.

Die Abbildung 5 zeigt, dass die Verfügungen (Aufträge) und gebuchten Rechnungen im Frühjahr 2009 erneut den Gesamtkostenplan überschritten, diesmal kumuliert für beide Projekte, „Eurofighter-spezifisches“ und „nicht-Eurofighter-spezifisches“.

Abbildung 5: Kostenentwicklung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen Jänner 2009 bis Jänner 2010; kumuliert aus dem „Eurofighter-spezifischen“ und „nicht-Eurofighter-spezifischen“ Projekt



Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

Kosten

Erst Ende August 2009 wurden wieder für beide Projekte Budgetmittel in ausreichender Höhe ressortintern zur Verfügung gestellt, um die fälligen Rechnungen bezahlen bzw. zusätzlich erforderliche Aufträge eingehen zu können.

(5) Zur Klärung der Kostenüberschreitungen und des Budgetengpasses setzte das BMLVS im Mai 2009 eine Untersuchungskommission im BMLVS ein. Der Endbericht lag im Oktober 2009 vor; u.a. wurde darin die Nichteinhaltung des Vier-Augen-Prinzips aufgezeigt. Als Konsequenz erließ das BMLVS neue Verfahrensordnungen, um das Zusammenwirken der beiden nachgeordneten Dienststellen Heeres-Bau- und Vermessungsamt und Heeresbauverwaltung Süd zu verbessern.

(6) Bis zum 21. Jänner 2010 wurden Aufträge in Höhe von gesamt rd. 155,22 Mill. EUR vergeben und Rechnungen in Höhe von 153,22 Mill. EUR bezahlt. Für die Fertigstellung des Towers sowie zusätzliche Leistungen im Sicherheitsbereich waren Zusatzangebote in Höhe von rd. 0,63 Mill. EUR noch nicht beauftragt worden; Leistungen wie Beschilderung und Blendschutz (insgesamt rd. 0,05 Mill. EUR) waren noch nicht ausgeschrieben.

Zudem lagen der Heeresbauverwaltung Süd Anfang 2010 für alle Gebäude weitere Bedarfsanmeldungen in Höhe von 3,41 Mill. EUR vor.

(7) Für die ebenfalls zur Einführung des Systems Eurofighter neu zu beschaffende Flugplatzradaranlage bildete das BMLVS – neben dem „Eurofighter-spezifischen“ und dem „nicht-Eurofighter-spezifischen“ Projekt – eine dritte Planungsgruppe und budgetierte dafür ab April 2009 in einem eigenen Buchhaltungskreis 1,00 Mill. EUR. Dieser Betrag musste nach Abschluss der Planungen und Vergabe der Generalplanerleistungen sowie der Baumeisterarbeiten im März 2010 auf 1,44 Mill. EUR erhöht werden. Die budgetäre Erfassung des Projekts erfolgte erst nach Vorliegen einer – zu bezahlenden – Rechnung. Dies widersprach den haushaltsrechtlichen Vorschriften und einer gewissenhaften Kostenkontrolle.

- 12.2** Die Erwartungen des BMLVS, die beim Projektstart 2003 bis 2005 prognostizierten Kosten einzuhalten, waren wegen der fehlenden bzw. unzureichenden Planungsgrundlagen unrealistisch. Dies führte in der Folge zu zögerlichen Anpassungen der Budgetmittel sowie zu Terminverzögerungen.

Der RH sah durch die budgetäre und buchhalterische Trennung des Projekts in drei Projekte eine gesamthafte Termin- und Kostenkontrolle sowie die ordnungsgemäße Haushaltsführung erschwert.

Der RH beanstandete die mangelhafte Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Erfassung der eingegangenen Verpflichtungen und zur gleichzeitigen Sicherstellung der notwendigen Gelder. Das Vier-Augen-Prinzip ist strikt einzuhalten, um Fehlleistungen in Folge der Bewältigung der Zielkonflikte „rasche Baufertigstellung“ einerseits und „Erfüllung von (bisher unbekannt)en Nutzerwünschen bzw. -anforderungen“ und „Vermeidung von Mehrkosten“ andererseits zu verhindern.

Der RH würdigte die Einsetzung der Untersuchungskommission im Mai 2009 und die daraus resultierenden neuen Verfahrensordnungen. Der RH wies jedoch auf die mangelnde Umsetzung hin, wie sich bei der Abwicklung des Projekts Flugplatzradar zeigte.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei Überschreitungen der Projektkosten zeitnah eine budgetäre Bedeckung (aus den Reserven) zu erwirken bzw. nach kostengünstigeren Alternativen zu suchen.

- 12.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.*

 Umsatzsteuer-
 befreigung

Rechtslage

- 13.1** (1) Mit einer Novelle zum Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG 1994), BGBl. I Nr. 71/2003, wurde der Kauf der Eurofighter von der USt befreit. Der entsprechende – mit 31. Dezember 2010 wieder außer Kraft getretene – § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c regelte, dass ab 1. Jänner 2007 die steuerbaren Umsätze von „Lieferungen, Umbauten, Instandsetzung, Wartung, Vercharterung und Vermietung von Luftfahrzeugen, einschließlich der darin eingebauten Gegenstände oder der Gegenstände für ihren Betrieb, die durch staatliche Einrichtungen verwendet werden,“ steuerfrei waren.

(2) Im Hinblick auf die vom BMLVS vertretene Ansicht, dass der Simulator eine unverzichtbare Komponente des Gesamtsystems Eurofighter darstelle, bewertete die Umsatzsteuerabteilung des BMF im Februar 2005 diesen als unselbständige Nebenleistung, die das umsatzsteuerrechtliche Schicksal der Kampfflugzeuge teilt (siehe Reihe Bund 2005/3) und somit von der USt befreit ist.

Die Umsatzsteuerabteilung des BMF führte auf Anfrage des Heeres-Bau- und Vermessungsamts im Juni 2005 weiters aus, dass die sonstigen Leistungen für Bau- und Infrastrukturmaßnahmen nicht zum Betrieb von

Kosten

Luftfahrzeugen gehörten und daher keine Umsatzsteuerbefreiung gegeben sei. Weiters wäre zu beachten, dass nur Lieferungen/Leistungen, die in engem Zusammenhang mit dem Betrieb der Luftfahrzeuge stünden, steuerbefreit wären, nicht jedoch „sonstige Leistungen“.

Betreffend diese Steuerbefreiung lt. UStG–Novelle 2003 beantwortete das BMF schließlich im Oktober 2007 eine Anfrage der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs wie folgt (auch auf der Homepage des BMF veröffentlicht):

- Bau- und Infrastrukturmaßnahmen, wie die Errichtung von Flugtankanlagen, Werften, Tower, Flugsicherungskontrolltürmen, Lärmschutzobjekten, Toranlagen, Anschlussbahnen, Gleisanlagen, Verwaltungsgebäuden, Mannschaftsunterkünften, sind grundsätzlich nicht von der USt befreit.
- Lediglich für die Errichtung bzw. die Verlängerung von Start- und Landepisten, Rollwegen, Abstellflächen und Ampelanlagen sowie für die Errichtung von Hangar, Flugzeugfanganlagen und Simulationszentren wird im Hinblick auf die Intention des Gesetzgebers die Ansicht vertreten, dass es nicht zu beanstanden ist, wenn diese, als zum Betrieb des Luftfahrzeugs gehörig, steuerfrei verrechnet werden.

In diesem Zusammenhang wies das BMF darauf hin, dass es sich bei § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c UStG um eine „unechte“ Steuerbefreiung handle. Der Unternehmer, der die unecht steuerbefreiten Umsätze tätige, dürfe für Lieferungen und sonstige Leistungen, die zur Ausführung dieser Umsätze dienen, keinen Vorsteuerabzug geltend machen bzw. habe er einen vorgenommenen Vorsteuerabzug zu korrigieren.

Ein Partnerunternehmen jener Arbeitsgemeinschaft, die mit den Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug–Durchfahrtshallen ohne USt beauftragt worden war, informierte das Heeres–Bau– und Vermessungsamt im Oktober 2007 über diese Stellungnahme des BMF. Die Arbeitsgemeinschaft forderte in der Folge vom BMLVS den Kostenersatz der nichtabzugsfähigen Vorsteuer in Höhe von rd. 5,17 Mill. EUR.

Das Heeres–Bau– und Vermessungsamt informierte – ohne vorherige Rücksprache mit dem BMF – Ende Dezember 2007 alle mit der Verrechnung beteiligten Abteilungen über die aktuelle Rechtsauskunft des BMF.

(3) Zu diesem Zeitpunkt hatte das Heeres–Bau– und Vermessungsamt bereits Planungsleistungen mit rd. 2,16 Mill. EUR ohne USt abgerechnet. Da auch Bauleistungen insbesondere für den Roh- und Ausbau der

Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen bis dahin ohne jeglichen Umsatzsteueranteil beauftragt und mit insgesamt rd. 29,22 Mill. EUR abgerechnet worden waren, forderten die Auftragnehmer die nichtabzugsfähige Vorsteuer nach.

- 13.2** Der RH bemängelte, dass trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelung das Heeres-Bau- und Vermessungsamt die Planung und die Heeresbauverwaltung Süd die Errichtung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen ohne USt beauftragten.

Der RH bemängelte weiters, dass das Heeres-Bau- und Vermessungsamt die Beantwortung des BMF auf die Anfrage der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs ohne Rücksprache mit dem BMF zur Kenntnis nahm. Eine Abstimmung der damit verbundenen Probleme mit dem BMF unterblieb.

Der RH zeigte in diesem Zusammenhang mögliche Fehlerpotenziale auf:

- Die von den Unternehmen jeweils im Rechnungsbetrag berücksichtigte (nichtabzugsfähige) Vorsteuer kann vom Auftraggeber weder zum Zeitpunkt der Angebotsprüfung noch zum Zeitpunkt der Abrechnungsprüfung verifiziert werden. Dies bewirkt bei der Angebotsbeurteilung ein erhöhtes Spekulationspotenzial und ein erhöhtes Risiko der Kostensteigerung.
- Die unterschiedliche Behandlung der Umsätze von Arbeitsgemeinschaften (einer bei großen Bauaufträgen häufigen Form der Zusammenarbeit von Unternehmen) und Einzelunternehmen in Bezug auf den Entfall des Vorsteuerabzugs könnte dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter, der im Bundesvergabegesetz gefordert ist, widersprechen.

- 13.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.*

Auswirkungen

- 14** Die Rechtsauslegung vom Oktober 2007 bewirkte abweichend von der Auslegung des Jahres 2005 eine Kosteneinsparung von „nur“ rd. 12,22 Mill. EUR. Die ursprüngliche Einschätzung des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes einer Umsatzsteuerbefreiung und somit Kosteneinsparung von rd. 21,79 Mill. EUR war zu optimistisch und fand keine Deckung im UStG 1994.

Kosten

Die vom RH zu Vergleichszwecken durchgeführte Anrechnung der nicht abzugsfähigen Vorsteuer der Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen erhöht die Angebots- und Abrechnungssummen der Bieter und macht die Wettbewerbsverzerrung der unechten Steuerbefreiung sichtbar:

Tabelle 5: Angebots- und Abrechnungssummen mit/ohne USt				
	Angebotssumme	Abrechnungs- summe	Angebotssumme	Abrechnungs- summe
	netto		unechte Steuerbefreiung berücksichtigt	
	in EUR			
Auftragnehmer (= Arbeitsgemeinschaft)	(1) 22.848.386,66	(2) 24.784.980,21	(2) 27.418.063,99	(2) 29.741.976,25
Zweitbieter	(2) 23.452.142,28	(3) 24.821.080,47	(1) 26.188.226,29	(1) 27.716.873,97
Drittbbieter	(3) 24.667.282,16	(1) 24.734.138,89	(3) 27.672.033,61	(3) 27.747.034,24

Quelle: RH

Unter Berücksichtigung der Steuerbefreiung beim nicht beauftragten Zweitbieter als Einzelunternehmen würden der Angebotspreis um rd. 0,8 Mill. EUR und der mit den Abrechnungsmengen der Schlussrechnung fiktiv ermittelte Abrechnungspreis um rd. 2 Mill. EUR niedriger liegen als die Preise des Auftragnehmers und somit eine Bieterumreihung ergeben.

Abrechnung der USt

- 15.1** Jene Auftragnehmer, welche zunächst entsprechend der Beauftragung die Abrechnungssumme ohne USt verrechneten, machten ab 2007 die nichtabzugfähige Vorsteuer in eigenen Rechnungen mit insgesamt rd. 9,57 Mill. EUR geltend, dabei brachten Arbeitsgemeinschaften den vollen Steuersatz von 20 % in Anschlag, Einzelunternehmen die von ihren Vorlieferanten verrechnete USt.

In der Buchhaltung zum „nicht-Eurofighter-spezifischen“ Projekt waren 13 Umsatzsteuer-Rechnungen – insgesamt 1,94 Mill. EUR – enthalten, die aufgrund der Gebäudezuordnung zum „Eurofighter-spezifischen“ Projekt zählten. Die Heeresbauverwaltung Süd begründete diese Fehlbuchungen mit den Mitteleinschränkungen im „Eurofighter-spezifischen“ Projekt. Bei diesen Rechnungen wurden außerdem – zum Teil ohne

Hinweis auf die jeweiligen Hauptaufträge – jeweils der idente Netto- und Bruttobetrag verbucht.

- 15.2** Der RH kritisierte die falsche Projektzuordnung. Er sah dadurch und durch die Buchungen der USt ohne Hinweis auf die jeweiligen Hauptaufträge die Transparenz der Kostenzuordnung erschwert.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei steuerlichen Sonderregelungen eine einheitliche Vorgangsweise bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und bei der Rechnungslegung durch die Projektleitung sicherzustellen.

- 15.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.*

- 16.1** Der Auftragnehmer der Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen bot im März 2007 seine Leistungen netto zuzüglich 20 % USt an. Die Heeresbauverwaltung Süd erteilte den Zuschlag im Juli 2007 in Höhe der Nettosumme mit dem Vermerk „inklusive 0 % Mehrwertsteuer“.

Die in der Schlussrechnung vom Juli 2009 ermittelte „Leistungssumme“ von rd. 36,83 Mill. EUR bezeichnete der Auftragnehmer als „Summe Schlussrechnung Netto ohne USt“. Diese enthielt rd. 6,14 Mill. EUR unter der neuen Position „Nicht abzugsfähige Vorsteuer“. Zusätzlich verwies der Auftragnehmer auf die Umsatzsteuerbefreiung gemäß § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c des UStG 1994.

Die Örtliche Bauaufsicht errechnete eine „Summe Schlussrechnung netto“ bzw. „Gesamtverdienstsumme“ ohne die neue Position „Nicht abzugsfähige Vorsteuer“ in Höhe von rd. 30,06 Mill. EUR, beaufschlagte diese mit 20 % USt und anerkannte einen Forderungsbetrag als „Gesamtsumme brutto“ von rd. 36,07 Mill. EUR.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass die beauftragte und letztlich verbuchte Auftragssumme keine USt enthielt. Dies entsprach nicht der Rechtsauslegung von 2005 und bewirkte einen zu niedrigen Verfügungsrahmen.

Der RH kritisierte weiters, dass offensichtlich während der gesamten Abwicklung die Umsatzsteuerregelung unsicher, undurchgängig und intransparent gehandhabt wurde. Er wies darauf hin, dass nur im Falle einer Arbeitsgemeinschaft als Auftragnehmer die „nichtabzugsfähige Vorsteuer“ den maximalen Wert von 20 % des Nettobetrags erreichen kann.

Kosten

16.3 *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.*

17.1 Die „Allgemeinen Bestimmungen/Besonderen Bestimmungen im Einzelfall“ der Ende 2007 öffentlich ausgeschriebenen Baumeisterarbeiten für den Tower und die Hallen der Flugbetriebsdienste enthielten den Hinweis: „Achtung! Aufgrund § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c des UStG ist in diesem Auftragsfall der Auftragnehmer für Leistungen, die er gegenüber dem Auftraggeber erbringt, Umsatzsteuer befreit! Dies gilt jedoch nicht für Leistungen die durch Dritte erbracht werden. Die Rechnungslegung erfolgt ohne den Ausweis der USt“.

Die Bieter ermittelten den Angebotspreis gemäß dem Formblatt „Summenblatt“ netto zuzüglich 20 % USt. Die Heeresbauverwaltung Süd erteilte den Zuschlag im März 2008 einschließlich 20 % USt.

17.2 Der RH kritisierte, dass der besondere Hinweis zur Umsatzsteuerbefreiung inhaltlich nicht dem UStG 1994 entsprach und den geforderten Inhalten des Formulars „Summenblatt“ widersprach.

Projektsteuerung

Raum- und Funktionsprogramme

18.1 Im Juli 2002 fiel im Ministerrat die Typenentscheidung zum Kauf der „Eurofighter Typhoon“. Im Juli 2005 legte der damalige Bundesminister für Landesverteidigung die für die Einführung der Eurofighter erforderlichen Adaptierungen und Erweiterungen der Bau-Infrastruktur am Betriebsstandort Zeltweg fest. Der Erlass enthielt die zu errichtenden Gebäude mit den grundsätzlich zu erfüllenden Anforderungen, einen Budget- und einen Zeitplan.

Laut diesem Erlass vom Juli 2005 hätten – entsprechend den Richtlinien für das militärische Bauwesen – die genehmigten Raum- und Funktionsprogramme bis Juni 2005 (!) vorliegen sollen – als erster Schritt der Umsetzung und Grundlage für die weitere Planung. Tatsächlich verzögerte sich die Freigabe der Raum- und Funktionsprogramme im BMLVS bis April 2006. Während der weiteren Planung und der Bauausführung folgten immer wieder Änderungen der Raum- und Funktionsprogramme.

18.2 Der RH kritisierte, dass der Terminplan bereits zum Erlasszeitpunkt überholt und unrealistisch war. Weiters kritisierte er, dass zwischen der Entscheidung zum Kauf der Eurofighter im Juli 2002 und der Freigabe

der Raum- und Funktionsprogramme für die Adaptierung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg im April 2006 rund vier Jahre lagen. Wenngleich der RH eine intensive Projektvorbereitung und Bedarfsermittlung begrüßte, erschien ihm dieser Zeitraum unverhältnismäßig lang – noch dazu, weil selbst nach Genehmigung der Raum- und Funktionsprogramme noch weitere Änderungen erfolgten.

Die verspätete Einigung im BMLVS betreffend die Raum- und Funktionsprogramme war mit einer Ursache, dass die Adaptierung der Infrastruktur nicht fristgerecht fertiggestellt werden konnte und Mehrkosten entstanden (siehe TZ 6). Bei einer zeitgerechten und effizienten Auseinandersetzung des BMLVS mit den Adaptierungserfordernissen am Militärflugplatz Zeltweg wären für die weitere, tiefergehende Planung und die Bauausführung zehn Monate mehr zur Verfügung gestanden.

- 18.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.*

Auswirkungen der
Vertragsänderung auf
die Bau-Infrastruktur

Gesamtprojekt

- 19.1** (1) Überlegungen zu Budgeteinsparungen mündeten im Oktober 2006 in die Entschließung des Nationalrates, die Kaufverträge mit der Eurofighter GmbH kostengünstig aufzulösen. Das BMLVS unterbrach daraufhin die Beschaffungsvorgänge.

Letztlich wurde zum Zweck der Budgeteinsparung nicht der Weg der Vertragsauflösung, sondern die Vertragsänderung gewählt: Der zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung und dem Geschäftsführer der Eurofighter GmbH abgeschlossene Vergleich vom 24. Juni 2007 reduzierte die Anzahl der Flugzeuge von 18 auf 15 Stück und hatte daneben die Abbestellung von Selbstschutz- und elektrooptischen Zielerfassungssystemen samt anteiliger Logistik zum Inhalt.

(2) Für die Bau-Infrastruktur bedeutete diese Entwicklung, dass – wie der RH bereits in TZ 54 seines Berichts „Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH“, Reihe Bund 2008/9, festhielt – dadurch der Bau einer von drei speziellen Wartungsboxen (siehe dazu TZ 20) nicht mehr erforderlich war. Die dadurch erzielte Ausgabenreduktion bezifferte das BMLVS mit rd. 4 Mill. EUR.

Projektsteuerung

Zusätzliche Einspar-Überlegungen zur Bau-Infrastruktur, etwa dahingehend, die bestehenden Einreich- und Ausführungs- bzw. Detailplanungen auf Einsparungspotenziale hin zu untersuchen bzw. zu hinterfragen, fanden weder auf Ebene der Gesamtprojektleitung noch auf Ebene der Teilprojektgruppe statt.

19.2 (1) Die Überlegungen des BMLVS, durch die Vertragsänderung – insbesondere Reduktion der Anzahl der Flugzeuge– Einsparungen bei der Bau-Infrastruktur zu erzielen, waren für den RH plausibel. Eine weitere Verzögerung der Auftragsvergabe für die Baumeisterarbeiten oder eine Aufhebung der Ausschreibung mit nachfolgender Neuplanung und Neueinleitung der Vergabe der Baumeisterarbeiten hätte, wie auch die interne Revision feststellte, zu erheblichen Mehraufwendungen geführt.

(2) Der RH vermisste jedoch die Nutzung der Zeitspanne (von knapp neun Monaten) zwischen der Entschließung des Nationalrates (Oktober 2006) und dem Abschluss des Vergleichs (Juni 2007), um die bestehenden Planungen auf Einsparungspotenziale zu überprüfen und damit den Sparwillen der Bundesregierung zu unterstützen.

Detailprojekt Wartungsboxen

20.1 Die verbleibenden zwei Wartungsboxen waren für Arbeiten an der Kraftstoffanlage, zum Waschen der Flugzeuge, für Kunststoffbearbeitungen und Lackierarbeiten vorgesehen. Zusätzlich sollten in diesen Räumlichkeiten die mobilen Anlagen des „Forward-Operating-Base“-Anteils⁸ gelagert werden. Das BMLVS stellte auch die Errichtung dieser zwei Wartungsboxen – entgegen den Empfehlungen der Luftzeugabteilung im BMLVS – aus budgetären Gründen zurück und schätzte die sich daraus ergebenden Einsparungen auf rd. 4 Mill. EUR. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung war mit dem Bau der Wartungsboxen noch nicht begonnen worden.

Überlegungen, welche Wartungsarbeiten wegen der durch die Nicht-Errichtung der Wartungsboxen fehlenden Infrastruktur fremdvergeben werden mussten (bspw. Stützpunkt Garching bei München) und welche Mehrkosten dadurch zu erwarten waren, waren nicht dokumentiert.

⁸ Neben der Luftraumüberwachung vom Militärflugplatz Zeltweg – der „Main-Operation-Base“ (MOB) – ist laut Einführungsplanung Eurofighter auch der Einsatz der Luftraumüberwachungsflugzeuge von anderen Militärflugplätzen – so genannte „Forward-Operating-Base“ (FOB) – vorgesehen. Die hierfür erforderlichen mobilen Anlagen werden in der MOB gelagert, gewartet und erst im Einsatzfall zur jeweiligen FOB transportiert.

- 20.2** Der RH empfahl, eine Kosten–Nutzen–Analyse hinsichtlich der Errichtung der zwei Wartungsboxen anzustellen und eine Entscheidung über deren Errichtung nach wirtschaftlichen Kriterien zu treffen. Dabei wären auch gegebenenfalls erforderliche Alternativen zur Unterbringung des „Forward–Operating–Base“–Anteils zu berücksichtigen.
- 20.3** *Das BMLVS teilte mit, dass die Kosten–Nutzen–Analyse für die Wartungsboxen in Bearbeitung sei und sich die Empfehlung des RH in Verwirklichung befände.*

Fertigstellungstermine

- 21.1** (1) **Gesamtprojekt:** Der Erlass des BMLVS vom Juli 2005 sah die Fertigstellung der Adaptierung und Erweiterung der Bau–Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg für Dezember 2007 vor. Tatsächlich wurden die Bauarbeiten im Mai 2010, mit der Fertigstellung des Towers, abgeschlossen.

Neben den Verzögerungen im BMLVS bei der Erstellung und Genehmigung der Raum– und Funktionsprogramme (siehe TZ 18) hatte die Verschiebung der Fertigstellung folgende wesentliche Ursachen auf Seiten des BMLVS:

- Widerruf der Ausschreibung über die Planung des Towers wegen eines Verstoßes gegen das Bundesvergabegesetz 2002;
- Überarbeitung des Vorentwurfs für den Tower und das Pilotengebäude;
- Verschiebung des Baubeginns für die Luftfahrzeug–Durchfahrtshallen als Folge der Entschließung des Nationalrates vom Oktober 2006, den Beschaffungsvorgang vorerst zu unterbrechen, sowie
- administrative Verzögerungen.

(2) **Detailprojekt Luftfahrzeug–Durchfahrtshallen:** Wie der RH bereits in TZ 53 seines Berichts „Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH“, Reihe Bund 2008/9, feststellte, war die Errichtung der Luftfahrzeug–Durchfahrtshallen sowie der dazugehörigen Rollwege auf die in den Kaufverträgen festgelegten Liefertermine der Flugzeuge abgestimmt.

Projektsteuerung

Der gegenüber dem Erlass von Juli 2005 um rund eineinhalb Jahre verzögerte Baubeginn (Plan: Februar 2006; tatsächlich: August 2007) machte eine zeitgerechte Fertigstellung der Luftfahrzeug-Durchfahrts-hallen unmöglich. Um die Eurofighter provisorisch unterbringen bzw. betreiben zu können, waren die Adaptierung einer bestehenden Halle und die Sanierung des zugehörigen Vorfeldes erforderlich.

Für diese zusätzlichen Baumaßnahmen und wegen der – infolge des verzögerten Baubeginns – verstärkt in den Wintermonaten erforderlich gewordenen Bautätigkeit sowie der zusätzlichen Preisgleitung entstanden Mehrkosten von rd. 2,35 Mill. EUR (siehe auch TZ 6).

(3) Die baulichen Verzögerungen führten zu keinen technischen Einschränkungen der geplanten Übernahme der aktiven Luftraumüberwachung durch die Eurofighter, wohl aber zu betrieblichen und organisatorischen Mehrbelastungen, z.B. die oben genannte provisorische Garagierung der Eurofighter, dadurch zusätzliches Abstellen von Wachpersonal, vermehrte Überstunden etc.

- 21.2** Der RH merkte an, dass die Ursachen für die verspätete Fertigstellung der Adaptierung und Erweiterung der Bau-Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg überwiegend in der Sphäre des BMLVS lagen.
- 21.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.*

Örtliche Bauaufsicht

Verantwortungsumfang der Örtlichen Bauaufsicht

- 22.1** Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt wies die Heeresbauverwaltung Süd zur Abwicklung der Baumaßnahmen der zur Einführung des Systems Eurofighter erforderlichen Infrastruktur an; insbesondere
- in der Planungsphase mit
 - der Plausibilitätsprüfung der von den Planern erstellten Ausschreibungsunterlagen,
 - dem Versand und Empfang der Ausschreibungsunterlagen,
 - der Angebotseröffnung,
 - der Angebotsprüfung,

- in der Bauphase mit
 - der Ausfertigung der Auftragschreiben,
 - der Örtlichen Bauaufsicht,
 - Qualitätskontrolle und -abnahme,
 - Aufmaß- und Rechnungskontrolle,
 - buchhalterische Erfassung (Anweisung) der Aufträge und Rechnungen,
 - der buchhalterischen Genehmigung/Freigabe der Aufträge und Rechnungen.

Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt behielt sich die Vergabeentscheidungen sowie die Weiterleitung der freigegebenen Rechnungsbeträge an die Buchhaltungsagentur des Bundes vor.

22.2 Der RH kritisierte, dass die vom Heeres-Bau- und Vermessungsamt angeordnete Überlappung der Dienststellen- und Projektstrukturen das Vier-Augen-Prinzip unterließ, weil die Heeresbauverwaltung Süd gleichzeitig als anweisendes und genehmigendes Organ tätig war. Dies erschwerte die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Bauabwicklung, weil u.a. die Koordinations- und Genehmigungsprozesse auf die angespannte Terminalsituation nicht abgestimmt waren.

22.3 *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies auf die mit 1. Juli 2010 erfolgte Reorganisation der Bauverwaltung. Dem Vier-Augen-Prinzip bei der Zuschlagserteilung und Abrechnung werde seither Rechnung getragen.*

Plausibilitätsprüfung von Ausschreibungsunterlagen

23.1 Vor Versendung der Ausschreibungsunterlagen durch das Heeres-Bau- und Vermessungsamt hatte die Heeresbauverwaltung Süd diese zu prüfen. Aufgrund der knappen Terminvorgaben, die das Heeres-Bau- und Vermessungsamt der Heeresbauverwaltung Süd einräumte, konnte dies nur unter Zeitdruck geschehen. Eine Prüfung durch weitere Personen/ Stellen war nicht vorgesehen.

Projektsteuerung

- 23.2** Der RH empfahl dem BMLVS, im Rahmen der Qualitätssicherungsmaßnahmen vor dem Versenden der Ausschreibungen die Ausschreibungstexte und die Mengenangaben in den Leistungsverzeichnissen selber auf Plausibilität zu prüfen. Weiters wäre von allen mit der Erstellung oder Prüfung der Ausschreibung technisch, rechtlich, kaufmännisch oder terminlich befassten Personen die Ausschreibungsreife auf einem gemeinsamen Formular (Laufzettel) zu bestätigen. In der Terminplanung wären für diesen Qualitätssicherungsschritt ausreichende Ressourcen vorzusehen.
- 23.3** *Das BMLVS verwies auch in diesem Zusammenhang auf die nunmehr erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Angebotseinholung und -prüfung

- 24.1** Die Heeresbauverwaltung Süd holte die Angebote nach einem formal durchgeplanten Schema und mit einem einheitlichen Formularwesen den gesetzlichen Vorgaben entsprechend ein. Sie prüfte die Angebote rechnerisch und führte teilweise eine vertiefte Angebotsprüfung durch. Bei Differenz von über 2 % zwischen dem Angebot des Billigstbieters und jenem des Zweitbieters verzichtete die Heeresbauverwaltung Süd auf eine vertiefte Angebotsprüfung des Zweit- bzw. Drittbietlers (siehe dazu im Detail TZ 35).

Die interne Revision prüfte ihrerseits die Angebote und wies in ihren Stellungnahmen u.a. auf von ihr festgestellte spekulative Preisansätze hin.

- 24.2** Der RH bewertete die formale Abwicklung des gesamten Vergabeverfahrens als professionell, womit die Rechtssicherheit des Vergabeverfahrens erhöht wurde.

Der RH kritisierte, dass die Örtliche Bauaufsicht nicht regelmäßig eine vertiefte Angebotsprüfung durchführte. In vielen Fällen werden erst durch die vertiefte Angebotsprüfung Auffälligkeiten innerhalb der Angebote und der Angebotsstruktur erkennbar.

Der RH empfahl dem BMLVS eine routinemäßige vertiefte Angebotsprüfung und -analyse unter Einbeziehung der unterlegenen Mitbewerber. Die dabei erkannten Auffälligkeiten innerhalb der Angebote und der Angebotsstruktur sollten vom Projektleiter der Örtlichen Bauaufsicht mitgeteilt werden – mit dem Ziel, bei der Auftragsabwicklung bzw. bei Leistungsänderungen auch kostensteuernd wirken zu können.

- 24.3** *Das BMLVS verwies abermals auf die nunmehr erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Aufmaß- und Rechnungskontrolle

- 25.1** (1) Die Örtliche Bauaufsicht führte die Aufmaß- und Rechnungskontrolle im Fall der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen händisch durch, da die elektronische Datenübergabe vom Auftragnehmer unterlassen wurde; im Fall der Baumeisterarbeiten Tower führte sie die Aufmaß- und Rechnungskontrolle auf einem vom Auftragnehmer zur Verfügung gestellten Rechner mit auftragnehmereigener Abrechnungssoftware durch. Routinemäßige Kontrollschritte wie bspw. ein Soll-Ist-Vergleich zwischen den ausgeschriebenen und den ausgeführten Mengen waren durch die händische Datenerfassung erschwert.

(2) Der Auftragnehmer und die Örtliche Bauaufsicht verwendeten für die Aufmaße und Abrechnungen von zusätzlich erforderlichen Bauteilen u.a. die im Leistungsverzeichnis enthaltenen Positionen. Diese ordneten sie jedoch neuen, nicht im Leistungsverzeichnis vorgesehenen Obergruppen zu, ohne diese als Zusatzleistungen auszuweisen.

- 25.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Örtliche Bauaufsicht im einen Fall die elektronische Datenübergabe nicht eingefordert hatte und dadurch zur händischen Kontrolle gezwungen war. Er bemängelte weiters, dass die Örtliche Bauaufsicht im anderen Fall die Kontrolle auf einem vom Auftragnehmer zur Verfügung gestellten Rechner mit auftragnehmereigener Abrechnungssoftware durchführte und sich dadurch ihrer Unabhängigkeit begab.

Im Sinne einer durchgängig unabhängigen Aufmaß- und Rechnungskontrolle empfahl der RH dem BMLVS, ausschließlich eine eigene, den branchenüblichen Standards entsprechende Abrechnungssoftware zu verwenden und die problemlose Datenübergabe bereits im Zuge der Ausschreibung einzufordern. Kontrollschritte sollten auch routinemäßig durchgeführt werden, um gravierenden Mengenentwicklungen rechtzeitig gegensteuern zu können.

(2) Der RH sah – durch Abrechnung von zusätzlichen Bauteilen mit bestehenden Positionen in neu eingeführten Obergruppen des Leistungsverzeichnisses, ohne diese als zusätzliche Leistungen auszuweisen – das Projektcontrolling im Hinblick auf die Abrechnungsentwicklung der ursprünglich ausgeschriebenen Leistungen erschwert.

Projektsteuerung

Er empfahl dem BMLVS, neue und zusätzliche Bauteile gesamthaft und vom ursprünglichen Auftrag unterscheidbar abzurechnen.

25.3 *Das BMLVS verwies neuerlich auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Begleitende Kontrolle **26.1** Der Leiter der Teilprojektgruppe Bau/Infra beabsichtigte, die Begleitende Kontrolle der Termin- und Budgetgebarung an ein Zivilingenieurbüro zu vergeben. Nach Einspruch der internen Revision gegen die externe Vergabe – die externe Vergabe sei nicht nachvollziehbar angesichts der vorhandenen Ressourcen im Bundesministerium – betraute er zwei Mitarbeiter des BMLVS mit dieser Aufgabe.

Nach der Vorlage von zwei Kontrollberichten (davon einer im Entwurfsstadium) wurde die Begleitende Kontrolle nach wenigen Monaten wieder eingestellt. Die Begleitende Kontrolle vertrat die Ansicht, dass sie die ihr übertragene Aufgabe nicht wahrnehmen konnte,

- weil sie zu spät eingeschaltet wurde,
- ein Steuern aufgrund der bereits gefallenen Entscheidungen nicht mehr möglich gewesen war und
- ihr nicht alle erforderlichen Unterlagen zugänglich waren.

Sie hätte ihre Aufgabe daher eingeschränkt wahrgenommen und sich auf eine Darstellung der Prozesse beschränkt.

26.2 Der RH konnte den von der Begleitenden Kontrolle vorgetragenen Argumenten nicht zustimmen: Eine Begleitende Kontrolle kann grundsätzlich in jedem Projektstadium (Bedarfsermittlung, Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bauabwicklung, Abrechnung) einsetzen.

26.3 *Das BMLVS verwies auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6).*

Projektsteuerung durch Generalplaner **27.1** (1) Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd beauftragten die 4 Generalplaner auch mit der Projektsteuerung. Grundlage der Beauftragung war die Honorarordnung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten. Die Honorarordnung teilte die Leistungen der Projektsteuerung in fünf Phasen – Projektvor-

bereitung, Planung, Ausführungsvorbereitung, Ausführung und Projektabschluss.

Das Leistungsbild beinhaltete u.a.:

- Mitwirken beim Durchsetzen von Vertragspflichten gegenüber den Projektbeteiligten (auch den Planern),
- Überprüfen der Planungsergebnisse und der Planungsänderungen auf Konformität mit den vorgegebenen Projektzielen,
- Überprüfen der Kostenschätzungen und -berechnungen der Objekt- und Fachplaner sowie Veranlassen erforderlicher Anpassungsmaßnahmen,
- Kostensteuerung zur Einhaltung der Kostenziele,
- Planung von Mittelbedarf und Mittelabfluss,
- Prüfen und Freigeben der Rechnungen zur Zahlung sowie
- Fortschreiben der Ausgabenrechnung für den Mittelabfluss (= Zahlungsplan).

In den Generalplanerverträgen waren explizit nur die Leistungsbilder für die Phasen Planung und Ausführung beschrieben. Aus den Verträgen ging nicht eindeutig hervor, ob auch die anderen Leistungsbilder der Honorarordnung (Projektvorbereitung, Ausführungsvorbereitung und Projektabschluss) zu erbringen waren.

(2) Die Honorarordnung sah für die Vergütung des gesamten Leistungsbildes in allen fünf Projektphasen unter Annahme der Honorarklasse III (mittlerer Schwierigkeitsgrad der Projektsteuerungsanforderungen) und der den Generalplanerverträgen zugrunde liegenden Schätzkosten einen Anteil von 3,18 % bis 4,14 % der Errichtungskosten als Honorar vor.

Die beauftragten Generalplaner boten die Leistungen der Projektsteuerung um 0,21 % bis 4,07 % (diese vom Generalplaner IV) der Errichtungskosten an. Aus den Unterlagen zur Anpassung des Generalplanervertrages „Tower“ ging hervor, dass der Generalplaner IV bei seiner Kalkulation vom gesamten Leistungsbild aller fünf Projektphasen ausging.

Projektsteuerung

Die Generalplaner konnten allerdings gar nicht sämtliche Leistungen erbringen, weil sie erst nach der Phase I (Projektvorbereitung) beauftragt wurden und weil sich das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd einige Voraussetzungen für die Projektsteuerung (u.a. Kenntnis über alle Nachträge der ausführenden Unternehmen, direkten Kontakt zu den ausführenden Unternehmen und deren Koordinierung vor Ort) und Teilleistungen der Projektsteuerung (u.a. Freigabe der Rechnungen zur Zahlung) vorbehielten.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd die 4 Generalplaner auch mit Aufgaben der Projektsteuerung beauftragten. Da zu den Aufgaben der Projektsteuerung die Kontrolle der Planer zählt, können Planung und Projektsteuerung wegen des funktionalen Interessenkonflikts und des Fehlens des Vier-Augen-Prinzips nicht vom gleichen Auftragnehmer wahrgenommen werden.

Weiters kritisierte der RH, dass das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd in den von ihnen abgeschlossenen Generalplanerverträgen eine klare Festlegung hinsichtlich des zu erbringenden Leistungsumfangs der Projektsteuerung und eine Abgrenzung zu den vom Auftraggeber wahrzunehmenden Kompetenzen unterließen. Aus der Höhe der Honorarangebote schloss der RH, dass die Generalplaner von einem unterschiedlichen Leistungsumfang ausgingen.

Beim Generalplanervertrag Tower (Generalplaner IV), bei dem der Auftragnehmer seiner Kalkulation das gesamte Leistungsbild der Honorarordnung zugrunde legte, empfahl der RH dem BMLVS, nicht erbrachte Teilleistungen der Projektsteuerung bei der Abrechnung nicht zu vergüten. Zukünftig wären die zu erbringenden Leistungen in den Generalplanerverträgen eindeutig zu beschreiben.

- 27.3** *Das BMLVS sagte dies zu.*

Vergabeverfahren

Verfahrensbestimmungen

- 28** Für die Vergaben von Bauvorhaben und Dienstleistungen innerhalb des Eurofighter Sicherheitsbereichs (Sicherheitsstufe A) galten die Verfahrensbestimmungen der ÖNORM A 2050 in der Fassung des Jahres 1957. Vorhaben erhöhter militärischer Sicherheit waren von der Anwendung des Bundesvergabegesetzes 2002 (BVergG 2002) ausgenommen.

Für die Vergaben von Bauvorhaben und Dienstleistungen außerhalb des Eurofighter Sicherheitsbereichs (Sicherheitsstufe A) galten die Verfahrensbestimmungen des BVergG 2002.

Vergabe der Generalplanerleistungen

29.1 Das BMLVS teilte das Gesamtprojekt in sechs Planungs- bzw. Bauabschnitte:

- Neubau eines Simulationsgebäudes,
- Erweiterung und Sanierung von Rollwegen, Start- und Landepisten, Abstellflächen und Aufschließung von Hochbauten (Außenanlagen),
- Neubau eines Wach- und Sicherheitsgebäudes,
- Zu- und Umbau der Gebäude für die Materialerhaltung samt Wartungsboxen, Neubau des Pilotengebäudes und Neubau der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen,
- Neubau eines militärischen Flugverkehrskontrollturmes (Tower) und der Gebäude für die Flugbetriebsdienste sowie
- Anpassung des bestehenden Lärmschutzhauses an das Waffensystem Eurofighter.

Für die Bau-Infrastrukturmaßnahmen beauftragten das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd vier Zivilingenieurbüros mit den Generalplanerleistungen: Generalplaner I für Ausbildungs- und Simulationszentrum und Sicherheits-, Leitzentrale (freihändige Vergabe); Generalplaner II für Pilotengebäude, Energiezentrale, Fliegerwerft und Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (beschränktes Vergabeverfahren); Generalplaner III für Außenanlagen; Generalplaner IV für Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste (beide Vergabeverfahren als nicht offene Verfahren nach vorheriger Bekanntmachung). Siehe dazu Projektorganisation in Abbildung 1. Ein weiteres Zivilingenieurbüro überprüfte als „Airfielddesigner“ den Masterplan in funktionaler und technischer Hinsicht sowie die Leistungsbilder der Generalplaner, nahm den Bestand auf und erarbeitete mögliche Ausführungsvarianten.

In zwei Verfahren (Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen – Generalplaner II, und Tower - Generalplaner IV) hatten die Bieter dem Honorarangebot einen Planungsvorentwurf anzuschließen. Als Zuschlagskriterien waren neben dem Preis auch die Funktionalität und die Gestaltung des Entwurfs und in einem Fall zusätzlich die Höhe der zum Entwurf

Vergabeverfahren

zu schätzenden Herstellkosten festgelegt. Das BMLVS reihte die in den Ausschreibungsunterlagen definierten Zuschlagskriterien nach einem Rangordnungssystem, das systemimmanent Ungenauigkeiten aufwies:

So könnte sich ein Bieter mit einem überragenden Entwurf wegen eines geringfügig höheren Preises gegenüber den Mitbewerbern nicht durchsetzen, oder umgekehrt könnte ein Bieter mit einem nur geringfügigen Vorsprung gegenüber den Mitbewerbern bei der Funktionalität und der Gestaltung des Entwurfs trotz eines erheblich höheren Preises zum Bestbieter werden.

Für den Tower beauftragte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt den Generalplaner IV zusätzlich mit einer Variantenstudie, um das im Zuge der Ausschreibung vorgelegte und bewertete Grundrisskonzept nach den Vorstellungen des BMLVS zu optimieren.

- 29.2** Der RH sah im angewandten Vergabeverfahren, und insbesondere in der Reihung der Angebote nach Rängen, mögliche systemimmanente Ungenauigkeiten.

Der RH empfahl daher dem BMLVS, das Bewertungsschema mit Zuschlagskriterien nach einem Rangordnungssystem zu überarbeiten, um diese theoretisch möglichen Fälle auszuschließen.

Weiters empfahl er dem BMLVS, in Hinkunft bei Planerausschreibungen sämtliche Gestaltungs- und Ausführungsvorstellungen des Auftraggebers in den Ausschreibungsbedingungen offenzulegen und bei der Bewertung der Angebote zu berücksichtigen.

- 29.3** *Das BMLVS teilte mit, es habe nunmehr ein Verfahren auf Basis einer Kosten-Nutzwert-Analyse entwickelt, das erstmals im Jahr 2008 zur Anwendung gelangt sei.*

Vergabe der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen

Gestaltung der Ausschreibung

- 30** (1) In der Ausschreibung zur Vergabe der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen enthielt das Leistungsverzeichnis 879 Positionen. Der Vergleich mit der Schlussrechnung zeigte, dass 67 % der Positionen abgerechnet wurden. Die in dem Angebot des späteren Auftragnehmers durch die nicht zur Ausführung gelangten Positionen enthaltene Kostenreserve betrug rd. 2,04 Mill. EUR (ohne USt) oder rd. 9 % der Angebotssumme.

(2) Die aufgetretenen Mengenmehrungen in Höhe von 1,9 Mill. EUR in der Abrechnung gegenüber dem Leistungsverzeichnis beruhten auf zahlreichen von der Auftraggeberseite veranlassten Ausführungsänderungen und Bauzeitverlängerungen sowie auf Fehleinschätzungen des Planers.

31.1 (1) Für einen Teil der Baustellengemeinkosten sah das Leistungsverzeichnis so genannte Eventualpositionen vor. Für diese hatten die Bieter nur Einheitspreise anzubieten, die Positionspreise flossen nicht in die Ermittlung des Gesamtangebotspreises ein und unterlagen damit nicht dem Wettbewerb. Der Auftragnehmer bot die Eventualposition „Vorhaltekosten Stillliegezeit“ mit einem höheren Einheitspreis an als die dem Wettbewerb unterworfenen höherwertige Position „Vorhaltekosten während des Baubetriebes“.

(2) Die Ausschreibungsbedingungen untersagten Alternativangebote der Bieter, um die Vergleichbarkeit der Angebote zu verbessern.

Im Zuge der Bauabwicklung genehmigte die Heeresbauverwaltung Süd im September 2007 das Änderungsersuchen des Auftragnehmers, die Hallenwände – anstatt in der ausgeschriebenen Ausführung als „Halbfertigteilwände“ – alternativ in herkömmlich geschaltem Ortbeton auszuführen.

31.2 (1) Der RH sah in den nicht dem Wettbewerb unterworfenen Eventualpositionen eine Einladung zur Spekulation, die zu unlogischen Preisbildungen führte und ein kostenbewusstes Gegensteuern im Zusammenhang mit der eingetretenen Bauzeitverlängerung verunmöglichte. Er empfahl dem BMLVS, künftig alle ausgeschriebenen Leistungen in den Wettbewerb der Bieter einzubeziehen.

(2) Der RH wertete das Nichtzulassen von Alternativangeboten während der Angebotsphase in Zusammenschau mit dem späteren Zulassen einer Ausführungsalternative als einen Verstoß gegen das vergaberechtliche Gebot der Gleichbehandlung der Bieter.

Er wies darauf hin, dass es dem Auftraggeber im Vergabeverfahren freisteht, sich mögliche Ausführungsvarianten (unter Berücksichtigung allfälliger Vor- und Nachteile) beschreiben und anbieten zu lassen, was unter Wettbewerbsbedingungen möglicherweise zu günstigeren Baukosten führt.

Vergabeverfahren

Der RH empfahl dem BMLVS, die Frage, ob alternative Ausführungen zugelassen werden oder nicht, im Sinne der Gleichbehandlung der Bieter konsistent sowohl während der Vergabe als auch während der Bauabwicklung zu beantworten.

31.3 *Das BMLVS sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.*

Konzeption der ausgeschriebenen Leistungsinhalte

32.1 In der Ausschreibung zur Vergabe der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen enthielt das Leistungsverzeichnis für den Aushub der Pumpensümpfe mit Pölung und Wegschaffen des Materials drei Positionen (für die Tiefenstufen 0 bis 1,25 m, 0 bis 3,00 m und 0 bis 7,00 m).

Der Auftragnehmer hatte diese Positionen mit zunehmenden Tiefen – entgegen dem Gebot, höherwertige Leistung auch höherpreisig anzubieten – zu niedrigeren Preisen angeboten.

Tabelle 6: Mengenenwicklung der Aushubposition inklusive Pölung			
Position/Tiefenstufe	Einheitspreis des Auftragnehmers	Ausschreibungsmenge	Abrechnungsmenge
	in EUR/m ³	in m ³	
04 04.0101D/0-1,25 m	17,44	1.715	6.580,55
04 04.0101E/0-3,00 m	16,00	9.550	3.520,34
04 04.0101M/0-7,00 m	7,58	6.700	2.444,69
Summe		17.965	12.545,58

Quelle: RH

Die Abrechnungsmenge vervielfachte sich in der teuersten Position und verringerte sich in den beiden billigeren Positionen auf einen Bruchteil. Die Örtliche Bauaufsicht begründete die Verschiebungen innerhalb der Tiefenstufen und die Verminderung des gepöhlten Aushubes um rd. 5.420 m³ mit dem – im Leistungsverzeichnis nicht enthaltenen – großflächigen Abschieben einer 1,5 m dicken Bodenschicht vor Beginn des gepöhlten Aushubes.

32.2 Der RH beanstandete, dass das von der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte, großflächige Abschieben einer 1,5 m dicken Bodenschicht bei der Mengenermittlung für das Leistungsverzeichnis unberücksichtigt geblieben war. Er wies darauf hin, dass durch eine präzise Leis-

tungs- und Mengenbeschreibung im Leistungsverzeichnis das Spekulationspotenzial der Angebote reduziert wird.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei Angeboten auch die Einhaltung der Höherwertigkeitsklausel zu prüfen und bei Missachtung derselben dieses mit den Bietern aufzuklären.

Weiters empfahl er dem BMLVS, künftig die Ausführungskonzepte bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu berücksichtigen und deren Umsetzung aktiv zu verfolgen.

32.3 *Das BMLVS verwies auch in diesem Zusammenhang auf die erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.*

33.1 Das Leistungsverzeichnis enthielt für die Ausführung von 2.000 m Kabelschutzrohren aus geschlitzten Rohren zum Schutz freigelegter Erdkabel eine Aufzahlungs-Position, die nicht zur Abrechnung kam, weil diese wegen der vom BMLVS im Zuge der Bauarbeiten beschlossenen Errichtung einer verrohrten Ersatztrasse nicht mehr erforderlich war.

Der Auftragnehmer hatte diese Aufzahlungsposition mit einem Einheitspreis von 1,44 EUR/m sehr niedrig angeboten, die nächstgereihten Bieter mit 23,61 EUR/m bzw. mit 17,01 EUR/m. Der dadurch bewirkte Angebotsvorteil betrug rd. 44.000 EUR. Dieser entsprach einem Anteil von rd. 7 % des gesamten Angebotsvorsprungs des Auftragnehmers.

33.2 Der RH kritisierte die mangelnde Ausführungsreife der zur Ausschreibung gelangten Planung, die letztlich Spekulationspotenzial in der Ausschreibung eröffnete.

Der RH empfahl dem BMLVS, im Interesse einer Verbesserung der Angebotsqualität und Verminderung des Spekulationspotenzials künftigen Ausschreibungen eine möglichst abgeschlossene Planung des Auftraggebers zugrunde zu legen und der Ermittlung und Überprüfung der ausgeschriebenen Mengen ein erhöhtes Augenmerk zu schenken.

33.3 *Das BMLVS verwies erneut auf die erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Vergabeverfahren

34.1 Dem Generalplaner II war aufgrund seiner Vorerfahrungen am Militärflugplatz Zeltweg keine Kontamination des Aushubmaterials bekannt. Trotzdem sah er im Leistungsverzeichnis – neben der Position für das Wegschaffen des Aushubs auf eine Bodenaushubdeponie – auch für rd. 10 % bzw. 5 % der Gesamtmenge des Aushubs zwei Aufzählungspositionen für kontaminiertes Material vor. Die hohen Mengen kontaminierten Materials von 10.000 m³ bzw. 5.000 m³ sollten laut Generalplaner „den Bietern keine Möglichkeit zur Spekulation geben“ und Mehrkosten verhindern. Beide Aufzählungspositionen kamen nicht zur Abrechnung, weil nur Aushubmaterial, das für eine Lagerung auf einer Bodenaushubdeponie geeignet war, anfiel.⁹

Tabelle 7: Angebote Baurestmassen– bzw. Reststoffdeponie							
		Auftrag- nehmer	Zweit- bieter	Dritt- bieter	Auftrag- nehmer	Zweit- bieter	Dritt- bieter
Positions–Stichwort	Menge	Einheitspreis			Positionspreis		
	in m ³	in EUR/m ³			in EUR		
Aufzahlung für Baurestmassendeponie	10.000	0,04	10,59	18,05	400	105.900	180.500
Aufzahlung für Reststoffdeponie	5.000	3,89	19,01	94,87	19.450	95.050	474.350

Quelle: RH

34.2 Der RH kritisierte, dass der Generalplaner II seinen Erfahrungen widersprechende unrealistische Mengen ausgeschrieben hatte, weil diese zur Eindämmung spekulativer Preisansätze ungeeignet waren und den gegenteiligen Effekt auslösten. Der spätere Auftragnehmer hatte aus seinen früheren Aufträgen am Militärflugplatz Zeltweg ebenfalls Kenntnis von der Bodenbeschaffenheit und nahm die unrealistisch hohen Mengen der Ausschreibung als Gelegenheit wahr, sich über seine beiden spekulativ niedrigen Einheitspreise rund ein Drittel bzw. 0,18 Mill. EUR seines Angebotsvorsprungs zu verschaffen. Der RH vermisste das Aufzeigen dieser spekulativen Preisbildung im Zuge der Angebotsprüfungen durch die Heeresbauverwaltung Süd bzw. das BMLVS.

⁹ Die auf Basis des Abfallwirtschaftsgesetzes (BGBl. I Nr. 102/2002) erlassene Deponieverordnung (BGBl. II Nr. 39/2008) kennt neben der „Bodenaushubdeponie“ für die Lagerung von gewachsenen Böden u.a. Deponien für nicht gefährliche Abfälle (d.h. für Abfälle, die zwar kontaminiert sind, aber in einem so geringen Ausmaß, dass sie als „nicht gefährlich“ gelten), unterteilt in drei Kategorien je nach dem Grad der Kontamination in aufsteigender Reihenfolge: a) „Baurestmassendeponie“, b) „Reststoffdeponie“ und c) „Massenabfalldeponie“.

Der RH empfahl dem BMLVS, künftig der Ermittlung und Überprüfung der ausgeschriebenen Mengen ein erhöhtes Augenmerk zu schenken.

- 34.3** *Das BMLVS verwies auch hier auf die erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Angebotsprüfung und Vergabe

- 35.1** (1) Nach der Angebotsprüfung der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen erhielt das Angebot einer Bietergemeinschaft als Billigstbieter den Zuschlag.

Tabelle 8: Bietervergleich Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen			
	Angebotssummen (ohne USt)	Angebotsdifferenz zum Auftragnehmer	
		in EUR	in %
Auftragnehmer (= Arbeitsgemeinschaft)	22.848.386,66	–	–
Zweitbieter	23.452.142,28	+ 603.755,62	+ 2,64
Drittbbieter	24.667.282,16	+ 1.818.895,50	+ 7,96

Quelle: RH

Die Heeresbauverwaltung Süd ersuchte den Generalplaner II, im Zuge der Prüfung der Angebote der ersten drei Bieter die Obergruppe 04 „Tiefbauarbeiten und Bewegungsflächen“ fachtechnisch zu überprüfen. Der spätere Auftragnehmer erklärte auf Anfrage der Heeresbauverwaltung Süd, die u.a. auf der Auflistung des Generalplaners über die aufklärungsbedürftigen Themen der Angebote beruhte, gegenüber der Heeresbauverwaltung Süd schriftlich, dass er die Kalkulation der angefragten Einheitspreise – die deutlich unter dem erwarteten Preisniveau lagen (z.B. kann der angebotene Preis einer Polierstunde mit 15,55 EUR nicht kostendeckend sein) – überprüft und für richtig befunden habe, daher kein Kalkulationsirrtum vorliege und er zu den angegebenen Einheitspreisen stehe.

Der Prüfbericht des Generalplaners schloss als Ergebnis mit einem Vergabevorschlag an den erstgereihten Bieter.

Vergabeverfahren

Der Generalplaner erklärte weiters, dass beim erstgereihten Bieter kein begründeter Zweifel an der Angemessenheit dieser Preise bestünde; er begründete dies vor allem mit der Bestätigung des Bieters im Zuge der verlangten Aufklärung der Heeresbauverwaltung Süd. Er bestätigte auch, dass die Einheitspreise für höherwertige Leistungen grundsätzlich höher angeboten wurden als für geringerwertige Leistungen.

Der Generalplaner bejahte auch die Preisangemessenheit des Gesamtangebotspreises, obwohl dieser rd. 11 % über seinem Prognosewert lag. Er begründete dies mit der Komplexität des ausgeschriebenen Bauvorhabens.

(2) Die Heeresbauverwaltung Süd prüfte zunächst die Angebote der drei erstgereihten Bieter aus bauwirtschaftlicher Sicht. Da der Angebotsvorsprung des Billigstbieters über 2 % war, prüfte sie nur mehr das Angebot des erstgereihten Bieters fachtechnisch und stellte dabei keine unbehebbareren Mängel des Angebots fest.

Die Heeresbauverwaltung Süd vermerkte in der Niederschrift über die Prüfung der Angebote keine vertiefte Angebotsprüfung. Die vom Generalplaner übermittelten Anmerkungen zu der von ihm vorgenommenen vertieften Angebotsprüfung fehlten in der Niederschrift.

(3) Die interne Revision wies in ihrer Einsichtsbemerkung zum Vergabeakt u.a. auf Positionen mit hohem Spekulationspotenzial hin und gab Empfehlungen für die Vorgangsweise bei der Anwendung dieser Positionen im Zuge der Bauabwicklung ab.

35.2 Der RH bemängelte, dass eine vertiefte Angebotsprüfung nur partiell erfolgte.

Der RH widerlegte die Feststellung des Generalplaners, dass die Einheitspreise für höherwertige Leistungen grundsätzlich höher angeboten worden wären als für geringerwertige Leistungen, mit den bereits in TZ 31 und 32 dargestellten Positionen: Die Eventualposition „Vorhaltekosten Stillliegezeit“ war mit einem höheren Einheitspreis angeboten worden als die dem Wettbewerb unterworfenen höherwertigen Positionen „Vorhaltekosten während des Baubetriebes“; beim Aushub der Pumpensümpfe waren mit zunehmenden Tiefen niedrigere Preise angeboten worden.

Der RH empfahl dem BMLVS, standardmäßig eine vertiefte Angebotsprüfung durchzuführen, um spekulative Ansätze in Einzelpositionen zu erkennen.

Vergabe der Baumeisterarbeiten Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste

Gestaltung der Ausschreibung

35.3 *Das BMLVS verwies abermals auf die erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.*

36.1 (1) Der Vergleich der im Leistungsverzeichnis enthaltenen 441 Positionen mit jenen in der 12. Teilrechnung zeigte, dass 61 % der Positionen abgerechnet wurden. Die im Angebot des späteren Auftragnehmers durch die nicht zur Ausführung gelangten Positionen enthaltene Kostenreserve betrug rd. 0,32 Mill. EUR (ohne USt) oder rd. 12 % der Angebotssumme.

(2) Die aufgetretenen Mengenmehrungen in Höhe von 0,9 Mill. EUR in der Abrechnung gegenüber dem Leistungsverzeichnis beruhten auf zahlreichen, von der Auftraggeberseite veranlassten Ausführungsänderungen, wie bspw. Verlegung des „Hang-fire“ Platzes oder Verlängerung der Bauzeit, und auf Fehleinschätzungen des Generalplaners IV. So ließ dieser bspw. beim zehnstöckigen Tower bei der Massenermittlung zwei Geschoße unberücksichtigt ; und im Leistungsverzeichnis war für Fundamentplatten keine Bewehrungen mit Baustahlmatten vorgesehen gewesen.

Wegen der Ausschreibungsfehler des Generalplaners IV verhandelte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit dem Generalplaner um eine Reduktion des Planerhonorars.

36.2 Der RH empfahl dem BMLVS, vor dem Versenden der Ausschreibung die Ausschreibungstexte und Mengen des Leistungsverzeichnisses auf Plausibilität zu prüfen und sich die Ausschreibungsreife von allen bis dahin mit der Erstellung oder Prüfung der Ausschreibung technisch, rechtlich, kaufmännisch oder terminlich befassten Personen auf einem gemeinsamen Formular (Laufzettel) bestätigen zu lassen.

Die Forderung nach Kostenminderung bei mangelhafter Leistungserbringung ist nach Auffassung des RH konsequent zu verfolgen. Er empfahl dem BMLVS, in Hinkunft zur leichteren Durchsetzung der Forderungen Standards für eine chronologische und lückenlose Dokumentation der durch die Projektleitung veranlassten Projektänderungen und beanstandeten Mängel einzuführen.

36.3 *Das BMLVS sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.*

Vergabeverfahren

Angebotsprüfung und Vergabe

- 37.1** Die Angebotsprüfung der Ende 2007 EU-weit im offenen Verfahren ausgeschriebenen Baumeisterarbeiten für den Tower und die Hallen der Flugbetriebsdienste ergab, dass das Angebot des Bieters mit dem niedrigsten Preis aus fachtechnischen Gründen auszuscheiden war.

Tabelle 9: Bietervergleich Baumeisterarbeiten Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste			
	Angebotssummen (ohne USt)	Angebotsdifferenz zum Auftragnehmer	
		in EUR	in %
Auftragnehmer (Zweitbieter)	2.744.096,55	–	–
<i>Billigstbieter (ausgeschieden)</i>	<i>2.585.615,27</i>	<i>– 158.481,28</i>	<i>– 5,88</i>
Drittbieter	2.815.875,91	+ 71.779,36	+ 2,62
Viertbieter	2.945.423,50	+ 201.326,95	+ 7,34

Quelle: RH

Die interne Revision des BMLVS wies in ihrer Stellungnahme zum Vergabevorschlag an den zweitgereihten Bieter die Heeresbauverwaltung Süd darauf hin, dass die Einheitspreise des Zweitbieters je Monat Bauzeit für die zeitabhängigen Baustellengemeinkosten im Vergleich zu jenen der Mitbewerber sehr hoch wären. Da die Bauzeiten für den Rohbau und den Ausbau insgesamt mit neun Monaten kurz bemessen waren, empfahl die interne Revision, Bauzeitverlängerungen zu vermeiden, um das Risiko einer möglichen Bieterumreihung einzuschränken.

Tabelle 10: Tower: Angebote Einheitspreise Baubetrieb

Leistung	Menge	Auftragnehmer	Billigstbieter	Drittbieter	Viertbieter
			ausgeschieden	ungeprüft	
Einrichten der Baustelle	1,00 ¹	71.033,35	145.500,00	65.166,35	66.512,40
Räumen der Baustelle	1,00 ¹	5.129,46	4.850,00	12.780,49	33.429,28
Vorhaltekosten eigene Baubetrieb Rohbau	6,50 ²	31.998,83	485,00	22.174,86	39.278,31
Vorhaltekosten eigene Baubetrieb Ausbau	2,50 ²	20.310,20	485,00	22.174,86	18.133,78

¹ Pauschale² Monate

Quelle: RH

37.2 Obwohl der Einheitspreisvergleich mit dem ausgeschiedenen Angebot eine Verzerrung des Wettbewerbssbilds bedeutete (die Einheitspreise der Vorhaltekosten des Auftragnehmers lagen zwischen den nächstgereihten gültigen Angeboten der Mitbewerber), war der Hinweis der internen Revision des BMLVS auf eine mögliche Verschiebung der Bieterreihenfolge bei einer wesentlichen Überschreitung der Bauzeit angebracht, weil die Leistungsgruppe Baustellengemeinkosten mit wenigen variablen Positionen in Summe rd. 16 % des Angebots ausmachte.

Anhand eines fiktiven Bietervergleichs der in der 12. Teilrechnung abgerechneten Mengen des Leistungsverzeichnisses zeigte der RH, dass sowohl der drittgereichte als auch der viertgereichte Bieter – ohne Berücksichtigung der Zusatzaufträge – billiger abgerechnet hätten als der Auftragnehmer.

Tabelle 11: Fiktiver Bietervergleich mit Abrechnungsmengen

	Abrechnungssummen ¹ 12. Teilrechnung	Abrechnungsdifferenz zum Auftragnehmer	
		in EUR	in %
Auftragnehmer (Zweitbieter)	3.634.499,33	–	–
Billigstbieter (ausgeschieden)	2.628.241,03	– 1.006.258,30	– 27,69
Drittbieter	3.343.068,76	– 291.430,57	– 8,02
Viertbieter	3.550.933,76	– 83.565,57	– 2,30

¹ Abrechnungssummen ohne USt und ohne Berücksichtigung der Zusatzleistungen

Quelle: RH

Bauabwicklung

Baumeisterarbeiten
Luftfahrzeug-Durch-
fahrtshallen

Dokumentation der Bauabwicklung

38.1 (1) Die vereinbarten Allgemeinen Vertragsbestimmungen für Bauleistungen gemäß ÖNORM B 2110 legten u.a. fest, dass der Auftragnehmer alle wichtigen, die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen, wie Wetterverhältnisse, Arbeiter- und Gerätestand, Materiallieferungen, Leistungsfortschritt, Güte- und Funktionsprüfungen, Regieleistungen sowie alle sonstigen Umstände in Bautagesberichten fortlaufend festhalten muss. Weiters waren die für die Abrechnung notwendigen Ausmaßfeststellungen entsprechend dem Baufortschritt gemeinsam von Auftraggeber und Auftragnehmer vorzunehmen.

(2) Bei den Baumeisterarbeiten zu den Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen stellte der RH dazu fest:

- Die Bautagesberichte Tiefbau enthielten keine Angaben über die Wetterverhältnisse. Den Bautagesberichten Hochbau waren nur die Lufttemperaturen zu entnehmen.
- Die als Abrechnungsgrundlage verwendeten Aufmaßblätter wurden in der Regel weder vom Auftragnehmer noch vom Auftraggeber unterschrieben; auch Datumsangaben über den Zeitpunkt der Prüfung fehlten.
- Das Konvolut der Schlussrechnung enthielt zwei unterschiedliche Versionen des Deckblattes der Schlussrechnung vom 24. Juli 2009:
 - Die erste Version dokumentierte die nach Prüfung anerkannte noch offene Restforderung des Auftragnehmers mit 1.562.698,26 EUR und enthielt einen datierten und unterschriebenen Prüfvermerk.
 - Die zweite Version wies eine Korrektur der anerkannten Summe ohne Hinweis auf Datum und ändernde Person auf. Der korrigierte höhere Betrag von 1.565.463,95 EUR wurde letztlich verbucht. Die Örtliche Bauaufsicht begründete dem RH gegenüber den zusätzlichen Korrekturvorgang mit einer bis dahin unberücksichtigten Indexerhöhung.

- 38.2** (1) Der RH kritisierte die lückenhafte Dokumentation der baurelevanten Umstände in den Bautagesberichten.

Er wies darauf hin, dass die von beiden Vertragspartnern anerkannten Aufzeichnungen (bspw. über Wetterverhältnisse) im Zusammenhang mit Nachtragsforderungen oder Haftungsfragen eine gravierende Bedeutung erlangen können.

(2) Der RH kritisierte die Dokumentation der Aufmaßkorrekturen durch die Örtliche Bauaufsicht, weil nicht mehr nachvollzogen werden konnte, wer wann welche Prüfeintragung vorgenommen hatte.

(3) Der RH kritisierte, dass die Örtliche Bauaufsicht nicht vermerkt hatte, von wem und wann die Abänderung der Rechnungssumme erfolgte. Weiters beanstandete er die Buchung des Beleges, der den Dokumentationsanforderungen einer Schlussrechnungsprüfung nicht entsprach.

(4) Zusammenfassend empfahl der RH dem BMLVS, durch Qualitätssicherungsmaßnahmen eine durchgängige Baudokumentation in Anlehnung an die ÖNORMEN (Form und Inhalt der Bautagesberichte, der Änderungsevidenz, der Aufmaßblätter als Urkunde etc.) sicherzustellen. Er empfahl weiters, Prüfeintragungen auf Aufmaßblättern und Rechnungen generell nachvollziehbar (mit Datum und Unterschrift) zu gestalten.

- 38.3** *Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Der Empfehlung des RH betreffend Qualitätssicherungsmaßnahmen werde künftig Rechnung getragen.*

Abrechnungsentwicklung

- 39.1** (1) Das Angebot des Auftragnehmers von rd. 22,85 Mill. EUR (ohne USt) war gegenüber dem zweitgereihten Bieter um rd. 0,60 Mill. EUR (rd. 2,6 %) billiger. Die mit rd. 30,06 Mill. EUR (ohne USt) anerkannte Schlussrechnungssumme enthielt für die Positionen des Leistungsverzeichnisses rd. 24,78 Mill. EUR (ohne USt) und für zusätzliche Leistungen rd. 5,28 Mill. EUR (ohne USt). Der Zweitbieter hätte für die Positionen des Leistungsverzeichnisses um 36.100 EUR teurer abgerechnet. Unter Berücksichtigung der nach Auftragsvergabe erzielten unechten Umsatzsteuerbefreiung (siehe TZ 11, 16) hätte der Zweitbieter – als Einzelunternehmer – die Positionen des Leistungsverzeichnisses um rd. 2,03 Mill. EUR

Bauabwicklung

billiger als der Auftragnehmer – als Arbeitsgemeinschaft – abrechnen können.

(2) Die Abrechnungsentwicklung zeigte Mehrungen bei zahlreichen Positionen des Leistungsverzeichnisses, die der Auftragnehmer im Vergleich mit den Mitbewerbern deutlich höher angeboten hatte, und Minderungen bei vergleichsweise billig angebotenen Positionen:

Tabelle 12: Mengenenwicklung bei auffallender Einheitspreisgestaltung					
Position im Leistungsverzeichnis	Menge Leistungsverzeichnis	Anerkannte Menge Schlussrechnung	Einheitspreis Auftragnehmer	Einheitspreis Zweitbieter	Einheitspreis Drittbiet
			in EUR/Einheit ¹		
02 01.1902A Umwehrung herstellen	100 m	2.880,40 m	20,52	8,56	4,56
02 01.1902B Umwehrung vorhalten	500 VE ²	16.139,27 VE	3,12	0,56	0,22
02 07.0219S Schalung H 3,2 bis 5 m	520 m ²	51,24 m ²	5,94	56,64	45,08
02 07.0220S Schalung H 5 bis 7 m	780 m ²	0 m ²	5,94	56,64	75,76
02 32.03070 Stahltragkonstruktion	4 Tonnen	17,98 Tonnen	5.940,00	2.786,40	4.863,18
03 07.0101A Auffüllen C8/10	9 m ³	622,77 m ³	125,05	103,98	69,02
04 98.0203A Aufzahlung Bau-restmassen-Deponie	10.000 m ³	0 m ³	0,04	10,59	18,05
04 98.0203B Aufzahlung Reststoff-Deponie	5.000 m ³	0 m ³	3,89	19,01	94,87

¹ Preise ohne USt

² VE = Verrechnungseinheit

Quelle: RH

Der RH vermisste – aufgrund der nachfolgend dargestellten Mängel (siehe TZ 40 bis 45) – eine konsequente Kontrolle der korrekten Zuordnung von Leistungen zu Positionen des Leistungsverzeichnisses und der Abrechnungsmengen, weil die – auch von der internen Revision – aufgezeigten spekulativ angebotenen Einheitspreise und der geringe Angebotsvorsprung des Auftragnehmers ein erhöhtes Augenmerk auf die Mengenänderungen erfordert hätten.

Der RH zeigte auf, dass der Auftragnehmer in einigen Leistungspositionen von Mengenentwicklungen profitierte, weil er Positionen mit spekulativ niedrigen Einheitspreisen entweder gar nicht oder nur mit geringen Mengen abrechnen konnte, Positionen mit spekulativ hohen Einheitspreisen hingegen mit einem Vielfachen der Mengen des Leistungsverzeichnisses.

- 39.2** Der RH beanstandete, dass die Örtliche Bauaufsicht ihre Steuerungsmöglichkeiten zur Begrenzung nachteiliger Mengenentwicklungen nicht ausreichend wahrgenommen hatte und empfahl dem BMLVS, solchen Entwicklungen künftig u.a. auf Basis regelmäßig durchgeführter Soll-Ist-Vergleiche zeitnah entgegenzutreten.

Positionszuordnung von Leistungen

- 40.1** Die Örtliche Bauaufsicht anerkannte in der Schlussrechnung die unzutreffende Positionszuordnung von Leistungen im Zusammenhang mit der Herstellung und dem Vorhalten von Schutzeinrichtungen bei Absturzkanten, der Schalung von Betonbalken und Betonwandrosten und einer zusätzlichen Magerbetonauffüllung.

Der RH zeigte die unterbliebene Korrektur der Ausmaßfeststellung und die unrichtige Zuordnung der Leistungen, zwei Kernaufgaben der Örtlichen Bauaufsicht, auf. Die daraus resultierenden Überzahlungen erreichten die Größenordnung von rd. 0,15 Mill. EUR (ohne USt).

Noch während der Gebarungsüberprüfung erklärte sich der Auftragnehmer nach Verhandlung mit der Heeresbauverwaltung Süd bereit, die bei den Schutzeinrichtungen bei Absturzkanten nachweislich irrtümlich überzahlten Beträge von insgesamt 43.103,18 EUR (ohne USt) rückzuerstatten.

Bauabwicklung

40.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die Qualitätsstandards dahingehend festzulegen, dass – insbesondere im Zusammenhang mit spekulativen Preisanstößen – bei gravierenden Mengenänderungen die entsprechende Position rechtzeitig dahingehend überprüft werden muss, ob es aufgrund geänderter Kalkulationsgrundlagen zweckmäßig scheint, im Wege eines Nachtragsangebots neue Einheitspreise zu vereinbaren. Hierbei wäre sicherzustellen, dass den Örtlichen Bauaufsichten für die erforderlichen kontinuierlichen Kontrollschritte Standard- bzw. Musterauswertungen zur Verfügung gestellt werden.

Der RH empfahl dem BMLVS auch, die Örtlichen Bauaufsichten dazu anzuhalten, die Leistungen im Konsens mit dem Generalplaner bzw. seinem Ausführungskonzept den richtigen Positionen zuzuordnen und beabsichtigte Abweichungen vom Ausführungskonzept routinemäßig auf deren Kostenrelevanz zu prüfen.

40.3 *Das BMLVS sagte zu, der Empfehlung des RH betreffend Qualitätssicherungsmaßnahmen künftig Rechnung zu tragen.*

Prüfung der Abrechnungsmengen

41.1 (1) Der Auftragnehmer bot für den Rohbau „Vorhaltekosten für den eigenen Baubetrieb“ für neun Monate mit 58.690,65 EUR (ohne USt) je Monat an. In der Schlussrechnung anerkannte die Örtliche Bauaufsicht 12,5 Monate. Sie begründete die Mengenerhöhung mit Verzögerungen aufgrund des vor Baubeginn entstandenen Klärungsbedarfs über die Anzahl der zu beschaffenden Luftfahrzeuge und mit verschiedenen Änderungen bzw. zusätzlichen Leistungen im Zuge der Bauabwicklung, die in der Berechnung der Mehrmenge von 3,5 Monaten, das sind Mehrkosten von rd. 205.000 EUR (ohne USt), berücksichtigt wurden.

(2) Der Auftragnehmer bot für die Außenanlagen „zeitgebundene Kosten Bauzeit“ für acht Monate mit 13.261,83 EUR (ohne USt) je Monat an. Die interne Revision empfahl, die im Leistungsverzeichnis enthaltenen Vorhaltekosten nicht zu überschreiten.

Trotz dieses Hinweises wurde im Zuge der Bauabwicklung die Ausschreibungsmenge um rd. 80 % überschritten. Letztlich anerkannte die Örtliche Bauaufsicht in der Schlussrechnung 14,5 Monate. Sie begründete dies mit der längeren Bauzeit und bezeichnete das anerkannte Ausmaß als Kompromiss.

- 41.2** Der RH kritisierte die mangelnde Planungssicherheit bei den zeitgebundenen Baustellenkosten und die daraus resultierende fehlende Handhabe der Bauaufsicht gegen Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer.

Der RH empfahl dem BMLVS, künftig wegen der besonderen Kostenrelevanz der Baustelleneinrichtungskosten, insbesondere der Vorhaltekosten und zeitgebundenen Baustellenkosten, besonderes Augenmerk auf eine klar definierte, widerspruchsfreie Vertragsgrundlage zu legen. Voraussetzung dafür ist eine differenzierte Leistungsbeschreibung, um bei Leistungsänderungen bzw. bei zusätzlichen Leistungen und Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer auch einen Vergütungsanspruch in Bezug auf zusätzlich anfallende Bauzeiten besser beurteilen zu können.

- 41.3** *Das BMLVS sagte dies zu.*

- 42.1** (1) Das Leistungsverzeichnis sah für die Vergütung von Dach- bzw. Wandschalungen auf Stahlfachwerkkonstruktion zwei Positionen vor. Im Vergleich mit den beiden nächstgereihten Bietern bot der Auftragnehmer die beiden Positionen mit rd. 11 % bis 24 % höheren Einheitspreisen an.

Die Mengen des Leistungsverzeichnisses erhöhten sich bis zur Schlussrechnung von 198 m² bzw. 682 m² auf 1.723,80 m² bzw. 1.542,04 m². Der Generalplaner bestätigte, dass die Mengenvervielfachung auf seinen Ausschreibungsfehler zurückzuführen war. Dieser Fehler blieb wegen fehlender Plausibilitätskontrollen im Zuge der Freigabe der Ausschreibungstexte von der Heeresbauverwaltung Süd unentdeckt.

(2) Das Leistungsverzeichnis enthielt mehrere Positionen für Liefern und Montieren von unterschiedlichen Stahlkonstruktionen. Der Einheitspreis der Hauptposition von 2.754 EUR (ohne USt) je Tonne für die Stahlkonstruktion des Daches mit einer Ausschreibungsmenge von 486 Tonnen war im Vergleich zu den anderen Positionen niedrig. Hochpreisig mit 5.940 EUR (ohne USt) je Tonne war die Lieferung und Montage von vier Tonnen Stahlteilen für diverse Unterkonstruktionen, die in der Schlussrechnung statt mit vier mit 17,98 Tonnen verrechnet wurden. Die Örtliche Bauaufsicht erklärte diese Mengenerhöhung mit einem Ausschreibungsfehler.

- 42.2** Der RH hielt fest, dass der Auftragnehmer von der gravierenden Mengenerhöhung der hochpreisig angebotenen Positionen und deren Anerkennung durch die Örtliche Bauaufsicht profitierte.

Bauabwicklung

Er empfahl dem BMLVS, neben der Bestätigung der Ausschreibungsreife, um Ausschreibungsfehler hintanzuhalten, auch durch Standardkontrollen die Mengenentwicklung während der Bauabwicklung zu beobachten, um rechtzeitig nachteiligen Entwicklungen aktiv gegensteuern zu können.

42.3 *Das BMLVS sagte dies zu.*

Abschluss einer Abrechnungsvereinbarung

43.1 Das Leistungsverzeichnis beschrieb in mehreren Positionen die Herstellung von 3.520 m² Halffertigteilwänden aus Stahlbeton: Die großflächigen beidseitigen Sichtbetonelemente mit mindestens 7 cm Wandstärke waren mit Ortbeton der Festigkeitsklasse C25/30 so auszufüllen, dass die Wandstärke 40 cm erreichte.

Der Auftragnehmer stellte während der Bauausführung in einem Schreiben an die Heeresbauverwaltung Süd die aus seiner Sicht gegebenen Vorteile einer alternativen Ausführung dieser Stahlbeton-Halffertigteilwände aus geschaltem Ortbeton dar und hielt darin als Abrechnungsvereinbarung fest, dass trotz der alternativen Ausführung die Leistungen mit den im Leistungsverzeichnis vorgesehenen Positionen für die „Halffertigteile“ abgerechnet werden.

Die Heeresbauverwaltung Süd bestätigte diese alternative Ausführung, nachdem der Architekt und Planer der Änderung seines Gestaltungskonzepts mit dem Hinweis, dass die Ortbetonwände preisneutral zu den Halffertigteilwänden abgerechnet werden müssten, zugestimmt hatte.

Die Örtliche Bauaufsicht kam zum Ergebnis, dass für den Auftraggeber die Abrechnung der Stahlbetonwände mit den Positionen der Halffertigteilwände günstiger wäre. Die Preise der jeweils erforderlichen Bewehrung blieben dabei unberücksichtigt.

Tabelle 13: Bewehrung der Stahlbetonwände: Angebot/Abrechnung

Position	Einheitspreis	Menge Angebot	Menge Abrechnung	Positionspreis Angebot	Positionspreis Abrechnung	Veränderung
	in EUR/kg	in kg		in EUR ¹		in %
Stabstahl Halbfertigteilwand	1,68	55.500	96.342,42	93.240,00	161.855,27	+ 74
Bewehrung Stabstahl Wände H-14 m	1,16	60.500	12.071,04	70.180,00	14.002,41	- 80
Matten Halbfertigteilwand	0,47	70.500	43.502,40	33.135,00	20.446,13	- 38

¹ Preise ohne USt
Quelle: RH

Die mit der Schlussrechnung anerkannte Menge für die Halbfertigteilwände blieb mit 3.501,74 m² gegenüber der Ausschreibung mit 3.520 m² praktisch unverändert. Die Abrechnungsmengen der ursprünglich unberücksichtigten Bewehrungspositionen veränderten sich gegenüber der Ausschreibung jedoch stark: von plus 74 % bis minus 80 %.

Während der Gebarungsüberprüfung wies der RH die Örtliche Bauaufsicht auf die auffällig großen Preisunterschiede bei den Bewehrungspositionen, insbesondere zwischen der Stabstahl-Position und der Matten-Position für die Halbfertigteilwände, hin. Er äußerte Zweifel an der Richtigkeit der Abrechnungsmengen bzw. der Zuordnung der Leistungen zu Positionen, weil die geänderten Relationen weder mit der Ausführungsänderung noch mit der Abrechnungsvereinbarung erklärbar waren und unplausible Bewehrungsanteile in Bezug auf die Betonkubatur ergaben. Die Örtliche Bauaufsicht bestätigte nach nochmaliger Überprüfung der Schlussrechnung, dass bisher falsche Positionszuordnungen anerkannt worden waren, und kündigte eine Rückforderung der überzahlten Beträge vom Auftragnehmer an.

Der Auftragnehmer erklärte sich nach Verhandlung mit der Heeresbauverwaltung Süd bereit, die irrtümlich überzahlten Beträge von insgesamt 42.036,34 EUR (ohne USt) rückzuerstatten.

43.2 Der RH verwies auf seine im Zusammenhang mit nicht zugelassenen Alternativangeboten geäußerte Kritik (siehe TZ 31). Er sah den Abschluss einer Abrechnungsvereinbarung trotz der Einbindung der Beteiligten und Untersuchung der Kostenauswirkungen kritisch, weil bei der formalen Abwicklung über ein Zusatzangebot bzw. einen Zusatzauftrag grundsätzlich eine höhere Transparenz und Abrechnungsklarheit

Bauabwicklung

geschaffen wird und der Auftraggeber hiebei an allfälligen Vorteilen des Auftragnehmers in einer angemessenen Form partizipieren kann.

Der RH kritisierte, dass der Kostenvergleich die Bewehrung nicht berücksichtigte.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Qualitätsstandards dahingehend festzulegen, dass Abrechnungsvereinbarungen zwischen Auftragnehmervertreter und Örtlicher Bauaufsicht generell zu unterbleiben haben, wenn Alternativangebote gemäß Ausschreibung nicht zugelassen waren. Er empfahl weiters, ein einheitliches vertragsänderndes bzw. –ergänzendes Prozedere für zusätzliche Leistungen bzw. Leistungsänderungen festzulegen. Dabei wäre verstärkt auf die Einbeziehung aller relevanten Kostenelemente in Preisvergleiche und auf eine angemessene Vorteilspartizipation des Auftraggebers zu achten.

43.3 *Das BMLVS verwies in diesem Zusammenhang abermals auf die erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.*

Nachträge

44.1 (1) Da der Generalplaner III (Außenanlagen) die Notwendigkeit des Abbruchs von Betondecken übersehen hatte, legte der Auftragnehmer ein Zusatzangebot, dem die Heeresbauverwaltung Süd im Oktober 2007 – ohne vorangegangene Plausibilitätsprüfung – zustimmte. Die Örtliche Bauaufsicht reduzierte den für 2.420 m³ „Betondecke abtragen und wegschaffen“ angebotenen Einheitspreis von 61,02 EUR/m³ auf 58 EUR/m³ (ohne USt). Insgesamt rechnete der Auftragnehmer 2.615,98 m³ Betondeckenabbruch mit 151.726,84 EUR (ohne USt) ab.

(2) Da der Generalplaner II (Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen) keine Schächte außerhalb der Gebäude ins Leistungsverzeichnis aufgenommen hatte, diese aber aufgrund der Planung der Außenanlagen notwendig waren, bot der Auftragnehmer in einem Zusatzangebot eine Position für das Liefern und Versetzen von vier Stück zusätzlich erforderlichen Fertigteilschachttypen zu einem Einheitspreis von 6.809,17 EUR/Stück (ohne USt) an. Der – wiederum ohne vorangehende Plausibilitätsprüfung – anerkannte Einheitspreis enthielt u.a. pro Schacht kalkulatorische Leistungsansätze von 9,5 Stunden für einen LKW, von 14,5 Stunden für einen Raupenbagger und von 35 Lohnstunden zusätzlich zu den Gerätefahrern sowie Deponiekosten für rd. 96 Tonnen Aushubmaterial.

Zum Zeitpunkt der Beauftragung der vier Schächte war bereits der sechste Schacht in Bau. Die Schlussrechnung enthielt letztlich zehn Stück Fertigteilerschächte mit einem Positionspreis von insgesamt 68.091,70 EUR (ohne USt).

- 44.2 (1) Der RH bemängelte den Planungsfehler betreffend Betondecken und merkte zur anerkannten Höhe des Einheitspreises an, dass unter Einbezug der Urpreisbasis des Bauvertrags vor allem beim Preisbestandteil Deponiekosten von 16,97 EUR/m³ (ohne USt) weitere Abstriche möglich gewesen wären.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Festlegung der Qualitätsstandards darauf zu achten, dass beim Prozess „Prüfung von Zusatzangeboten“ Plausibilitätsprüfungen durchzuführen sind und die Urpreisbasis des Hauptauftrags in die Preisbildung der neuen Einheitspreise einzubeziehen ist.

(2) Der RH kritisierte die unzureichende Abstimmung zwischen dem Generalplaner II (Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen) und dem Generalplaner III (Außenanlagen) sowie das Fehlen einer Plausibilisierung der jeweils ausgeschriebenen Leistungsinhalte durch die Projektsteuerung.

Aus Sicht des RH waren die Lohnstunden-Leistungsansätze für die Errichtung eines Schachtes – z.B. 9,5 LKW-Stunden für einen Schacht – unplausibel hoch.

Der RH beanstandete, dass die Örtliche Bauaufsicht die unplausiblen und überhöhten Preisansätze für das Liefern und Versetzen eines Fertigteilerschachtes bei Herleitung des neuen Einheitspreises anerkannt hatte. Weiters kritisierte er die Beauftragung von nur vier Fertigteilerschächten, obwohl zum Beauftragungszeitpunkt die Erforderlichkeit von mehr als vier Schächten bereits offensichtlich war.

Der RH empfahl dem BMLVS, in den Qualitätsstandards festzulegen, dass Ausführungsplanungen das beauftragte Leistungsverzeichnis weitestgehend berücksichtigen müssen, um Leistungsänderungen und Zusatzangebote zu vermeiden. Bei der Prüfung von Zusatzangeboten sollten allfällige bereits gewonnene Erkenntnisse hinsichtlich Ausführungsdauer usw. einfließen, um nur realistische Leistungsansätze anzuerkennen.

Weiters sollte die Projektsteuerung an den Schnittstellen von Bauabschnitten auf eine effiziente und klare Leistungszuordnung – jeweils für Planung, Ausschreibung und Bauausführung – achten.

Bauabwicklung

Baumeisterarbeiten
Tower

Baustellengemeinkosten

44.3 Das BMLVS verwies abermals auf die erlassenen Verfahrensordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.

45.1 Das Kapitel Baustellengemeinkosten des Leistungsverzeichnisses enthielt zwei Positionen zur monatlichen Abgeltung der Vorhaltekosten des eigenen Baubetriebes, jeweils für die Zeit des Rohbaus (6,5 Monate) und des Ausbaus (2,5 Monate); zusammen neun Monate Bauzeit.

Wegen der Mehrkosten, die im Zusammenhang mit der Verschiebung des Bauendes von September 2008 auf Dezember 2009 entstanden, legte die mit den Baumeisterarbeiten beauftragte Arbeitsgemeinschaft im September 2009 ein Nachtragsangebot für 10,55 Monate „Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Rohbau“ und 4,50 Monate „Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Ausbau“ in Höhe von insgesamt 0,43 Mill. EUR (ohne USt).

Die Heeresbauverwaltung Süd prüfte das Nachtragsangebot und reduzierte den Einheitspreis der Position „Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Rohbau“ um die Kostenanteile des Krans und anerkannte die Position „Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Ausbau“ mit 20.445,56 EUR (ohne USt) um 135,36 EUR teurer als die ursprüngliche Position des Leistungsverzeichnisses. Die genehmigten Mengenvordersätze bezogen sich – laut Heeresbauverwaltung Süd aus budgettaktischen Gründen – auf das Jahresende 2009. Die Heeresbauverwaltung Süd beauftragte das Nachtragsangebot im Jänner 2010 mit insgesamt 0,35 Mill. EUR (ohne USt).

Aufgrund der Verlängerung der Gesamtbauzeit (aus der Sphäre des Auftraggebers) machte der Auftragnehmer Mehrkosten geltend und verrechnete mit 31. Dezember 2009 (12. Teilrechnung) für 28,05 Monate Vorhaltekosten in Höhe von insgesamt rd. 0,79 Mill. EUR (ohne USt), was gegenüber dem Leistungsverzeichnis eine Steigerung um rd. 0,53 Mill. EUR bedeutete.

Mit der 13. Teilrechnung erhöhte sich die Forderung des Auftragnehmers für insgesamt 33,60 Monate Vorhaltekosten auf 0,83 Mill. EUR (ohne USt).

Der RH wies im Rahmen der Gebarungsüberprüfung auf ungerechtfertigte Überlappungen der Vorhaltezeiten hin und ermittelte daraus ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 260.000 EUR (ohne USt). Die

Örtliche Bauaufsicht korrigierte im Zuge der Rechnungsprüfung den Rechnungsbetrag dementsprechend.

45.2 Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Bearbeitung der Zusatzangebote die Einheitspreise auf deren mögliche Ableitung von der Urkalkulation bzw. deren Plausibilität zu prüfen. Weiters wären bei der Ermittlung der Auftragssumme von Zusatzaufträgen im Sinne der Vollständigkeit die prognostizierten Gesamtmengen der Zusatzleistung zu berücksichtigen, und daraus entfallende (bereits beauftragte) Leistungen gegenzurechnen.

45.3 *Das BMLVS sagte dies zu.*

Sonstige Abrechnungsfehler

46 (1) Das Leistungsverzeichnis enthielt für die Herstellung der Stiegen als Fertigteile unterschiedliche Positionen je nach der Anzahl der Stufen je Stiegenlauf. Für gerade Fertigteile mit elf Stufen je Stiegenlauf waren zwei Positionsgruppen mit einmal 18 Stück und mit einmal zwei Stück mit fast identer Kurzbezeichnung enthalten. Letztere bot der Auftragnehmer teurer an als die 18 anderen. Die Teilrechnung enthielt 20 Stück der teureren Positionen.

Der Preisunterschied von rd. 140 EUR (ohne USt) je Stiegenlauf beruhte auf einer geringfügigen geometrischen Abweichung.

Der RH wies während der Gebarungsüberprüfung auf diese unzutreffende Abrechnung hin und empfahl die Korrektur in der nächsten Teilrechnung. Die Örtliche Bauaufsicht veranlasste dies umgehend und reduzierte die Abrechnung um rd. 2.500 EUR (ohne USt).

(2) Das Leistungsverzeichnis enthielt für die Herstellung der Fertigteilträger unterschiedliche Positionen je nach Type unterteilt, in die Teilleistungen Herstellen, Transport und Versetzen. Bis 31. Dezember 2009 wurde für 40 Stück Fertigteilträger die Teilleistung Herstellen verrechnet, obwohl die korrespondierenden Teilleistungen Transport und Versetzen für diese 40 Stück fehlten.

Mit Aufzeigen dieses Fehlers empfahl der RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Korrektur in der nächsten Teilrechnung. Die Örtliche Bauaufsicht veranlasste dies umgehend und reduzierte die Abrechnung um rd. 49.000 EUR (ohne USt).

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

47 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLVS hervor:

(1) Die Gestaltungs- und Ausführungsvorstellungen des Auftraggebers wären in den Ausschreibungsbedingungen der Planerleistungen offenzulegen und bei der Bewertung der Angebote zu berücksichtigen. (TZ 29)

(2) Im Interesse einer Verbesserung der Angebotsqualität und Verminderung des Spekulationspotenzials wären künftigen Ausschreibungen eine möglichst abgeschlossene Planung des Auftraggebers zugrunde zu legen sowie der Ermittlung und Überprüfung der ausgeschriebenen Mengen ein erhöhtes Augenmerk zu schenken. (TZ 33, 34)

(3) Die zu erbringenden Leistungen wären in den Generalplanerverträgen eindeutig zu beschreiben. (TZ 27)

(4) Das Bewertungsschema mit Zuschlagskriterien nach einem Rangordnungssystem wäre zu überarbeiten. (TZ 29)

(5) Von Planern nicht erbrachte Teilleistungen wären bei der Abrechnung nicht zu vergüten. (TZ 27)

(6) Eine Bestätigung der Ausschreibungsreife durch alle mit der Erstellung oder Prüfung der Ausschreibung technisch, rechtlich, kaufmännisch oder terminlich befassten Personen wäre als Qualitätsstandard einzuführen. (TZ 23, 36, 42)

(7) Alle ausgeschriebenen Leistungen wären in den Wettbewerb der Bieter einzubeziehen. (TZ 31)

(8) Eine Plausibilitätsprüfung (Ausschreibungstext und Mengengerüst) des Leistungsverzeichnisses vor Versenden der Ausschreibung wäre als Qualitätssicherungsmaßnahme vorzusehen. (TZ 23, 36)

(9) Die Frage, ob alternative Ausführungen durch die Bieter zugelassen werden oder nicht, wäre im Sinne der Gleichbehandlung der Bieter in den beiden Bauphasen Vergabe und Bauabwicklung konsistent zu beantworten. (TZ 31)

(10) Die vertiefte Angebotsprüfung und -analyse unter Einbeziehung der unterlegenen Mitbewerber wäre als Standard durchzuführen. (TZ 24, 35)

(11) Bei der Angebotsprüfung wäre auf die Einhaltung der Höherwertigkeitsklausel zu achten und bei Nichteinhaltung eine Aufklärung durch den Bieter zu verlangen. (TZ 32)

(12) Eine chronologische und lückenlose Dokumentation der durch die Projektleitung veranlassten Projektänderungen und beanstandeten Mängel wäre als Standard einzuführen. (TZ 36)

(13) Durch Qualitätssicherungsmaßnahmen wäre eine durchgängige Baudokumentation in Anlehnung an ÖNORMEN (Form und Inhalt der Bautagesberichte, der Änderungsevidenz, der Aufmaßblätter als Urkunde etc.) sicherzustellen. (TZ 38)

(14) Neue und zusätzliche Bauteile wären gesamthaft und vom ursprünglichen Auftrag unterscheidbar abzurechnen. (TZ 25)

(15) Bei der Aufmaß- und Rechnungskontrolle sollte ausschließlich eine eigene, den branchenüblichen Standards entsprechende Abrechnungssoftware verwendet werden. Dabei wäre die problemlose Datenübergabe bereits im Zuge der Ausschreibung einzufordern. (TZ 25)

(16) Die Ausführungskonzepte wären bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu berücksichtigen und deren Umsetzung aktiv zu verfolgen. (TZ 32)

(17) Beabsichtigte Abweichungen vom Ausführungskonzept wären routinemäßig auf deren Kostenrelevanz zu prüfen. (TZ 40)

(18) Wegen der besonderen Kostenrelevanz der Baustelleneinrichtungskosten wäre auf eine klar definierte, widerspruchsfreie Vertragsgrundlage zu achten. (TZ 41)

(19) Durch Standardkontrollen und regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche wäre die Mengenentwicklung während der Bauabwicklung zu beobachten, um rechtzeitig nachteiligen Entwicklungen aktiv gegensteuern zu können. (TZ 42, 39)

(20) In den Qualitätsstandards wäre festzulegen, dass – insbesondere im Zusammenhang mit spekulativen Preisansätzen – bei gravierenden Mengenänderungen die entsprechende Position rechtzeitig dahingehend überprüft werden muss, ob es aufgrund geänderter Kalkulationsgrundlagen zweckmäßig scheint, im Wege eines Nachtragsangebots neue Einheitspreise zu vereinbaren. (TZ 40)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(21) Prüfeintragungen auf Aufmaßblättern und Rechnungen wären generell nachvollziehbar (mit Datum und Unterschrift) zu gestalten. (TZ 38)

(22) Bei steuerlichen Sonderregelungen wäre durch die Projektleitung eine einheitliche Vorgangsweise bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und bei der Rechnungslegung sicherzustellen. (TZ 15)

(23) Die Ausführungsplanungen sollten das beauftragte Leistungsverzeichnis weitestgehend berücksichtigen, um Leistungsänderungen und Zusatzangebote zu vermeiden. (TZ 44)

(24) Abrechnungsvereinbarungen zwischen Auftragnehmervertreter und Örtlicher Bauaufsicht sollten generell untersagt sein, wenn Alternativangebote gemäß Ausschreibung nicht zugelassen sind. Stattdessen wäre ein einheitliches vertragsänderndes bzw. -ergänzendes Prozedere für zusätzliche Leistungen bzw. Leistungsänderungen festzulegen. (TZ 43)

(25) Bei der Prüfung und Bearbeitung der Zusatzangebote wären Plausibilitätsprüfungen durchzuführen und die Urpreisbasis des Hauptauftrags wäre in die Preisbildung der neuen Einheitspreise einzubeziehen. (TZ 44, 45)

(26) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten sollten allfällige bereits gewonnene Erkenntnisse hinsichtlich Ausführungsdauer usw. einfließen. (TZ 44)

(27) Bei der Ermittlung der Auftragssumme von Zusatzaufträgen wären im Sinne der Vollständigkeit die prognostizierten Gesamtmengen der Zusatzleistung zu berücksichtigen, und daraus entfallende (bereits beauftragte) Leistungen wären gegenzurechnen. (TZ 45)

(28) Mit der Projektvorbereitung und der Bedarfsermittlung wäre so rechtzeitig zu beginnen, dass für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen eine angemessene Zeit zur Verfügung steht. (TZ 9)

(29) Mit einer straffen Organisationsstruktur wäre auch eine klare Kompetenz- und Entscheidungsstruktur zu schaffen. Die Projektziele und deren Anpassungen wären mit allen Entscheidungsebenen routinemäßig zu kommunizieren. (TZ 6)

(30) Für Kostenermittlungen und -prognosen wären den Projektphasen und der ÖNORM B 1801-1 entsprechende Standards unter Berücksichtigung von Reserven einzuführen und deren Erstellung einzufordern. Darauf aufbauend wären dann die Kostenpläne für das Budget zu erstellen und fortzuschreiben. (TZ 11)

(31) Bei Überschreitungen der Projektkosten wäre durch die Projektleitung zeitnah eine budgetäre Bedeckung zu erwirken bzw. nach kostengünstigeren Alternativen zu suchen. (TZ 12)

(32) Bei künftigen Projekten wäre als Basis für das Controlling und die Tätigkeit der Begleitenden Kontrolle eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten zu erstellen. (TZ 11)

(33) Die Projektleitung wäre mit der zeitgerechten, periodischen und nachvollziehbaren Prognose der voraussichtlichen Projektkosten zu beauftragen und diese wäre auch einzufordern. (TZ 8)

(34) Eine Kosten-Nutzen-Analyse wäre hinsichtlich der Errichtung der zwei Wartungsboxen anzustellen und eine Entscheidung über deren Errichtung nach wirtschaftlichen Kriterien zu treffen. Dabei wären auch gegebenenfalls erforderliche Alternativen zur Unterbringung des „Forward-Operating-Base“-Anteils zu berücksichtigen. (TZ 20)

(35) An den Schnittstellen von Bauabschnitten wäre auf eine effiziente und klare Leistungszuordnung – jeweils für Planung, Ausschreibung und Bauausführung – zu achten. (TZ 44)



Bericht des Rechnungshofes

Aktionsplan Erneuerbare Energie

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	364
Abkürzungsverzeichnis _____	365
Glossar _____	367

BMLFUW
BMWFJ

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Wirtschaft, Familie und Jugend**

Aktionsplan Erneuerbare Energie

Kurzfassung _____	369
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	377
Energieverbrauch in Österreich _____	378
EU-Klima- und Energiepaket _____	380
Nationaler Aktionsplan für erneuerbare Energie _____	381
Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen _____	382
Frühere Strategien mit Energiebezug _____	383
Energiestrategie Österreich _____	386
Sektorale Zielsetzungen _____	390
Steigerung der Energieeffizienz _____	392
Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen _____	404
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	422

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoinlandsverbrauch _____	382
Tabelle 2: Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch _____	382
Tabelle 3: Energetischer Endenergieverbrauch 2020, Sektorale Zielsetzungen _____	391
Tabelle 4: Einsparungserfordernisse _____	392
Tabelle 5: Stromerzeugung aus Wasserkraft _____	406
Tabelle 6: Stromerzeugung aus Windkraft _____	410
Tabelle 7: Stromerzeugung aus Photovoltaik _____	412
Tabelle 8: Energiebereitstellung aus Biomasse (ohne Biotreibstoffe) __	414
Tabelle 9: Energiebereitstellung aus Umgebungswärme _____	418
Tabelle 10: Energiebereitstellung aus Solarwärme _____	419

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
ct	Eurocent
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
g	Gramm
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
Kfz	Kraftfahrzeug
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
kWpeak	Kilowattpeak = Maßeinheit für die genormte Leistung (Nennleistung) einer Solarzelle oder eines Solarmoduls
Lkw	Lastkraftwagen

Abkürzungen



m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MW	Megawatt
NGOs	Non Governmental Organizations
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
PJ	Petajoule
Pkw	Personenkraftwagen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SCHIG	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
TU	Technische Universität
TWh	Terrawattstunden
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Im Folgenden werden im Berichtsbeitrag verwendete Begriffe erläutert.

Bruttoinlandsverbrauch

Der Bruttoinlandsverbrauch entspricht jener Energiemenge, die im Betrachtungszeitraum (ein Jahr) zur Deckung des Inlandsbedarfs insgesamt notwendig war.

Energetischer Endenergieverbrauch

Der energetische Endenergieverbrauch entspricht jener Energiemenge, die dem Verbraucher zur Nutzung zur Verfügung gestellt wird (z.B. Heizöl im Öltank, Gas, Strom und Fernwärme aus dem Hausanschluss).

Bruttoendenergieverbrauch

Der Bruttoendenergieverbrauch setzt sich aus dem gesamten energetischen Endenergieverbrauch, dem Verbrauch von Strom und Fernwärme des Sektors Energie und den beim Transport von Strom und Fernwärme entstehenden Verlusten zusammen. Er dient als Basisgröße für die Ermittlung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen.

Energie aus erneuerbaren Quellen

dabei handelt es sich um Energie aus nichtfossilen Energiequellen (z.B. Wind, Sonne, aerothermische, geothermische, hydrothermische Energie, Meeresenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas)

Biomasse

biologisch abbaubarer Teil von Erzeugnissen, Abfällen und Reststoffen der Landwirtschaft mit biologischem Ursprung (einschließlich pflanzlicher und tierischer Stoffe), der Forstwirtschaft und damit verbundener Wirtschaftszweige einschließlich der Fischerei und der Aquakultur sowie biologisch abbaubarer Teil von Abfällen aus Industrie und Haushalten

Biokraftstoffe

flüssige oder gasförmige Kraftstoffe für den Verkehr, die aus Biomasse hergestellt werden

Fernwärme oder Fernkälte

Verteilung thermischer Energie in Form von Dampf, heißem Wasser oder kalten Flüssigkeiten von einer zentralen Erzeugungsquelle durch ein Netz an mehrere Gebäude oder Anlagen zur Nutzung von Raum- oder Prozesswärme oder -kälte

Energieeffizienz

Unter Energieeffizienz wird verstanden, dass ein gewünschter Nutzen (Beleuchtung, Raumtemperatur, Warenproduktion, Transport von A nach B) mit möglichst wenig Energieeinsatz erreicht wird. Potenzial zur Steigerung der Energieeffizienz ist noch in vielen Bereichen vorhanden. Beispiele für die Erhöhung der Energieproduktivität um ein Mehrfaches sind thermisch sanierte Gebäude oder der Übergang von Verbrennungsmotoren auf elektrische Antriebe in Fahrzeugen. Beispiele für besonders geringe Energieeffizienz sind die Beleuchtung mit Glühbirnen – nur 2 % der eingesetzten Energie werden in Licht umgesetzt – und der Transport einer Person im Auto – nur 4 % der eingesetzten Energie entfallen auf die Transportdienstleistung.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Wirtschaft, Familie und Jugend

Aktionsplan Erneuerbare Energie

Der Nationale Aktionsplan Erneuerbare Energie war bis Ende Juni 2010 vorzulegen und sollte aus der im März 2010 vorgestellten Energiestrategie Österreich abgeleitet werden. Diese enthielt im Wesentlichen bereits in früheren Strategien mit Energiebezug enthaltene, allgemein umschriebene Maßnahmen und keine Kosten-Nutzen-Überlegungen. Aussagen über die Finanzierung der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden darin ebenfalls nicht getroffen.

Die Erreichung des Ziels, den Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch bis 2020 auf 34 % zu erhöhen, wird maßgeblich davon abhängen, ob eine Stabilisierung des energetischen Endenergieverbrauchs gelingt. Dies bedingt eine wesentliche Steigerung der Energieeffizienz in allen Bereichen (vor allem in den Sektoren Mobilität und Gebäude).

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war es, festzustellen, wie der Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch auf 34 % gesteigert werden kann und wie realistisch die Erreichung dieser Zielvorgabe ist. Dazu sollte der aktuelle Planungsstand evaluiert, eine Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Maßnahmen und eine Bewertung der finanziellen Vorkehrungen erfolgen. (TZ 1)

Energie- und klimapolitische Zielsetzungen

Die EU setzte sich das Ziel, bis zum Jahr 2020 den Ausstoß von Treibhausgasen in ihren Mitgliedsstaaten um 20 % zu reduzieren (Basisjahr 2005), den Anteil erneuerbarer Energiequellen auf 20 % zu steigern und die Energieeffizienz um 20 % zu erhöhen (Kurzformel „20-20-20 bis 2020“). Die Zielsetzungen wurden verbindlich unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt.

Kurzfassung

Österreich ist dazu verpflichtet,

- seine Treibhausgasemissionen in Sektoren, die dem Emissionszertifikatehandel unterliegen, um mindestens 21 % und in Sektoren, die nicht dem Emissionszertifikatehandel unterliegen, um mindestens 16 % zu reduzieren,
- den Anteil erneuerbarer Energieträger am Bruttoendenergieverbrauch auf 34 % zu erhöhen – der Anteil im Verkehrssektor soll mindestens 10 % betragen, und
- den Energieverbrauch um 20 % des voraussichtlichen Niveaus von 2020 durch Verbesserung der Energieeffizienz zu senken. (TZ 3)

Jeder Mitgliedsstaat war verpflichtet, die zur Zielerreichung geplanten Maßnahmen in einem nationalen Aktionsplan für erneuerbare Energie darzustellen und diesen der Europäischen Kommission bis spätestens 30. Juni 2010 vorzulegen. Der österreichische Aktionsplan für erneuerbare Energie wurde auf Grundlage der im März 2010 präsentierten Energiestrategie Österreich fristgerecht erstellt. (TZ 4)

Energieverbrauch und Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen

Im Zeitraum 1990 bis 2005 stiegen sowohl der Bruttoinlandsverbrauch (um rd. 38 %) als auch der energetische Endenergieverbrauch (um rd. 47 %) stark an. Die Verbrauchswerte 2006 bis 2008 lagen geringfügig darunter. Die Entwicklung des Verbrauchs war bedingt durch die Erhöhung der Verkehrsleistungen, Produktionssteigerungen und die Errichtung von Gebäuden nicht gleichmäßig. Mit dem Anstieg des Energieverbrauchs erhöhte sich auch der für die CO₂-Emissionen maßgebende Bruttoinlandsverbrauch an fossilen Energieträgern (um 34 %). (TZ 2)

Der in Österreich 2009 verzeichnete Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch betrug 30,1 %. (TZ 5)

Frühere Strategien mit Energiebezug

Mit der Klimastrategie, der Strategie zur Fortentwicklung der österreichischen Energiepolitik und dem 1. Energieeffizienzplan der Republik Österreich bestanden in der Vergangenheit auf Bundes-

ebene bereits umfassende Strategien mit dem Ziel, dem Trend des stetig steigenden Energieverbrauchs entgegenzuwirken. (TZ 6)

Weder der Energieverbrauch noch die Treibhausgasemissionen entwickelten sich jedoch in der angestrebten Weise. 2008 lag der energetische Endenergieverbrauch um rd. 44 % über dem Vergleichswert von 1990 und rd. 17 % über dem Bezugswert des Jahres 2000, die Treibhausgasemissionen lagen um 11 % über dem Niveau von 1990 und somit um 26 % über dem Zielpfad. Die Ursachen für die unzureichende Wirkung der Maßnahmenprogramme waren den verantwortlichen Stellen nicht im Detail bekannt, weil keine bzw. nur unzureichende begleitende Kontrollen oder Evaluierungen zum Umsetzungsstand und zum Erfolg der vorgesehenen Maßnahmen durchgeführt wurden. (TZ 6)

Für den mangelnden Erfolg dieser Strategie waren verantwortlich:

(1) Die Strategien wurden vom BMWFJ bzw. vom BMLFUW erstellt, die Umsetzung der darin vorgesehenen Maßnahmen lag weitgehend in der Zuständigkeit anderer Ministerien oder überhaupt anderer Gebietskörperschaften. (TZ 6)

(2) Es erfolgte keine konkrete Aufteilung der Zielvorgaben auf die für die Durchführung der Maßnahmen zuständigen Ministerien und Gebietskörperschaften. Da auch keine Sanktionen vorgesehen waren, blieb die fehlende bzw. mangelhafte Umsetzung von Maßnahmen ohne Folgen. (TZ 6)

(3) Die Maßnahmen deckten nicht alle Bereiche ab. Ihre Wirkung war den verantwortlichen Stellen mangels begleitender Kontrollen oder Evaluierungen nicht im Detail bekannt. (TZ 6)

(4) Die Maßnahmen waren unzureichend vorbereitet, vielfach fehlten detaillierte Festlegungen zum erforderlichen Umfang, der Qualität, der Finanzierung, der zu erreichenden Teilziele der einzelnen Maßnahmen.

Das nationale Richtziel für Österreich, einen Anteil von 78 % Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen bezogen auf den Stromverbrauch zu erreichen, wurde – weil der inländische Stromverbrauch entgegen der Annahme nicht auf dem Niveau des Jahres 1997 blieb – nicht erreicht. (TZ 7)

Kurzfassung

Energiestrategie Österreich

Im April 2009 startete der vom BMWFJ und vom BMLFUW initiierte, breit strukturierte Prozess zur Erarbeitung der Energiestrategie Österreich, die auch als Grundlage für den bis Juni 2010 zu erarbeitenden Nationalen Aktionsplan diente. Experten aus der Verwaltung, Unternehmen, Sozialpartner und NGOs waren eingeladen, Maßnahmen zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele zu erarbeiten. (TZ 8)

Die Stabilisierung des energetischen Endenergieverbrauchs auf dem Niveau von 2005 ist Voraussetzung für die Erreichung des Ausbauziels von 34 % für erneuerbare Energieträger. Aber selbst die beabsichtigte Stabilisierung des Energieverbrauchs war eine ambitionierte Zielvorgabe, weil somit der mit wirtschaftlichem Wachstum einhergehende zusätzliche Energieverbrauch durch Reduktion des bestehenden Energieverbrauchs ausgeglichen werden müsste. So müsste bspw. der Energiebedarf neuer Gebäude durch energetische Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand kompensiert bzw. überschritten werden. (TZ 9)

Die Energiestrategie Österreich ist ein umfassendes Bündel an meist noch wenig konkretisierten Aktionen, das neben einer Vielzahl an Maßnahmen in allen Verbrauchssektoren und zur Unterstützung des Ausbaus der Energiebereitstellung aus erneuerbaren Quellen auch die Ausarbeitung eines Energieeffizienzgesetzes des Bundes und entsprechender Regelungen auf Länderebene, den Beschluss eines Bundesklimaschutzgesetzes, ein Screening der Förderungsinstrumente, eine ökologische Steuerreform, eine Neuausrichtung der Raumordnung und die Forcierung energietechnologischer Entwicklungen beinhaltet. Sie setzt sich im Wesentlichen aus den in bisherigen Strategien mit Energiebezug enthaltenen Maßnahmen zusammen. Die Qualität der Vorschläge war unterschiedlich. Bei zahlreichen Maßnahmen waren die gewünschten Effekte und die dafür notwendigen Instrumente vermengt, vielfach fehlten Angaben zu Kosten und Nutzen. Detaillierte Angaben zu ihrer Finanzierung waren nicht enthalten. (TZ 10)

Die Energiestrategie Österreich stellte durch die Implementierung des Maßnahmenpakets auch positive gesamtwirtschaftliche Effekte, wie die Sicherung von bis zu 80.000 Arbeitsplätzen in Aussicht. Die in der Strategie dazu enthaltenen Kostenangaben ergaben in Summe eine Größenordnung von 5 Mrd. EUR bis 6 Mrd. EUR. Diese Mittel müssten von Haushalten, Unternehmen und der öffentlichen Hand aufgebracht werden. (TZ 10)

Steigerung der Energieeffizienz

Einen wesentlichen Eckpunkt der Strategie bildete die Festlegung des Sollwerts von 1.100 PJ¹ für den energetischen Endenergieverbrauch im Jahr 2020. Die Stabilisierung des energetischen Endenergieverbrauchs auf diesem, dem Verbrauch im Referenzjahr 2005 entsprechenden Niveau wurde als unverzichtbare Grundlage für die Zielerreichung angesehen. (TZ 9)

Der energetische Endenergieverbrauch würde nach Berechnung des RH unter linearer Fortschreibung des von 2000 bis 2007 gegebenen Trends (plus 14 % in sieben Jahren) bis 2020 auf rd. 1.400 Petajoule ansteigen. Um einen solchen Anstieg zu verhindern, sind Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, wie z.B. die thermische Sanierung von Gebäuden und Maßnahmen zur Eindämmung des Straßenverkehrs, erforderlich. (TZ 11)

Die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele setzt eine wesentliche Steigerung der Energieeffizienz in allen Bereichen voraus. (TZ 12)

Sektor Mobilität

Der Sektor Mobilität verzeichnete mit 35 % den größten Anteil am energetischen Endenergieverbrauch und im Zeitraum 2000 bis 2007 mit 28 % auch den stärksten Anstieg. Ursache für den Mehrverbrauch war die starke Zunahme der Fahrleistungen im Straßenverkehr, vor allem im Güterverkehr. Die Wirksamkeit der in der Vergangenheit gesetzten Maßnahmen zur Eindämmung des Straßenverkehrs war daher gering. (TZ 13)

Das im Rahmen der Verkehrsprognose Österreich (VPÖ) 2025+ errechnete Verkehrsaufkommen stand nicht im Einklang mit den energie- und klimapolitischen Zielsetzungen (Emissionsentwicklung). Die VPÖ 2025+ belegte aber die Notwendigkeit von wirkungsvollen Maßnahmen im Verkehrsbereich. (TZ 14)

Der Kraftstoffabsatz in Österreich nahm ab Ende der 90er-Jahre bis 2005 stark zu und stagnierte seitdem auf dem Niveau von rd. 8 Mill. Tonnen im Jahr. Einen bedeutenden Anteil an dieser Zunahme hatte der so genannte Kraftstoffexport im Kfz-Tank. Laut einer im Auftrag

¹ Die Festlegung des Zielwerts für den energetischen Endenergieverbrauch im Jahr 2020 entsprach dem Vorschlag der österreichischen Fachinstitutionen Austrian Energy Agency, E-Control GmbH und Umweltbundesamt GmbH.

Kurzfassung

des BMLFUW und des BMVIT durchgeführten Untersuchung entfielen zwei Drittel der Differenzmenge zwischen dem gesamten Kraftstoffabsatz in Österreich und dem Inlandsverbrauch auf die hohen Fahrleistungen der inländischen Transportwirtschaft im Ausland, ein Drittel auf den preisbedingten, der im Wesentlichen durch die Preisdifferenz zwischen Österreich und den Nachbarstaaten bewirkt wurde. (TZ 15)

Hohe Erwartungen werden in technologische Entwicklungen zur Reduktion des Treibstoffverbrauchs von Otto- und Dieselmotoren und in alternative Antriebssysteme, wie Brennstoffzellen und Elektromotoren, gesetzt. Forciert wird diese Entwicklung durch Vorgaben der EU an die Automobilhersteller. Die Erfüllung der EU-Vorgaben an die Automobilhersteller zur Verringerung der CO₂-Emissionen wird allein nicht ausreichen, um die hohen jährlichen Zuwächse im Straßenverkehr auszugleichen. (TZ 17)

Sektor Gebäude

Auf den Sektor Gebäude (Beheizung und Kühlung) entfielen rd. 30 % des energetischen Endenergieverbrauchs. Bei schlecht gedämmten Gebäuden ist der Energieverbrauch für die Beheizung um bis zu zehnmal höher als bei Neubauten, weshalb sich durch eine Steigerung der Sanierungsrate und der thermischen Qualität der Sanierungen der Energieverbrauch und auch die Emission von CO₂ wesentlich verringern ließen. Aber es gelang bisher nicht, die Sanierungsquote im erforderlichen Ausmaß zu steigern. Zudem war die Qualität der durchgeführten Sanierungen in vielen Fällen ungenügend. (TZ 18, 19)

Fehlende Wartelisten für die Inanspruchnahme der Sanierungsförderungen und die positive Erledigung aller Anträge auf Sanierungsförderung (bei Erfüllen der Förderungsvoraussetzungen) sprachen nach Auffassung des RH dafür, dass die Wohnbauförderungssysteme den Gebäudeeigentümern zu geringe Anreize für umfassende thermisch-energetische Sanierungen boten. (TZ 18)

Sektor Haushalte, Gewerbe, Dienstleistung, Landwirtschaft, Kleinverbrauch

Auf die im Sektor Haushalte, Gewerbe, Dienstleistung, Landwirtschaft, Kleinverbrauch zusammengefassten Verbraucher entfielen 2005 rd. 18 % (206 PJ) des Endenergieverbrauchs. Dieser Sektor ist durch eine große Heterogenität der Verbraucher gekennzeichnet. Die bisher im Haushaltsbereich getroffenen Maßnahmen bestanden zu

einem großen Teil aus so genannten soft measures, also Maßnahmen wie Informationskampagnen oder Beratung. (TZ 20)

Sektor Energieintensive Unternehmen

Die im Sektor Energieintensive Unternehmen zusammengefassten Branchen sind durch Produktionsprozesse mit hoher Energieintensität gekennzeichnet. Der überwiegende Teil der energieintensiven Anlagen fällt seit 1. Jänner 2005 unter das Regime des Emissionszertifikatehandels. Der Erfolg des Systems war in den ersten Handelsjahren aufgrund eines Überangebotes an Zertifikaten noch gering. (TZ 21)

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

Die Erreichbarkeit des 34 %-Ziels wird maßgeblich davon abhängen, ob eine Stabilisierung des gesamten energetischen Endenergieverbrauchs bei 1.100 Petajoule gelingt.

Zusätzlicher Energiebedarf kann nicht ausschließlich durch eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energiequellen abgedeckt werden. Dies gilt insbesondere für den Strombereich, wo zu beachten ist, dass die potenziellen Energiequellen Wind und Sonne nur zeitweise zur Verfügung stehen. (TZ 22)

Wasserkraft

Die Erschließung der noch vorhandenen, ökologisch verträglich nutzbaren Wasserkraftressourcen wäre vorteilhaft, dem Ausbau der Wasserkraft in Österreich sind jedoch natürliche, wirtschaftliche und ökologische Grenzen gesetzt. Es besteht ein Zielkonflikt, der sich aus den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie (z.B. Herstellung des „Guten Zustands/Potenzials“, Verschlechterungsverbot) und der aus Klimaschutzgründen wichtigen Nutzung der erneuerbaren Energiequelle Wasserkraft ergibt. Dem so genannten Masterplan Wasserkraft fehlte das wesentliche Element eines Masterplans, nämlich die gedankliche Vorwegnahme von Handlungsschritten, die zur Erreichung des Ziels notwendig sind. Die erforderlichen Maßnahmen zur Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale, die rechtlichen Rahmenbedingungen und der zeitliche Umsetzungsrahmen wurden darin nicht dargelegt. (TZ 24)

Kurzfassung

Bezüglich der Stromerzeugung aus Wasserkraft lagen verschiedene Unterlagen (z.B. Masterplan Wasserkraft, Studie des BMLFUW „Erneuerbare Energie 2020“) vor, die das zusätzlich ausbaubare Potenzial unterschiedlich einschätzten. Der RH wies auf die mit den Ausbauplänen verbundenen Unsicherheiten hin. (TZ 25, 26)

Windkraft

Die Novellierung des Ökostromgesetzes mit 1. Juli 2006 veränderte die Förderungsbedingungen für die Windkraft, so dass in der Folge die Investitionstätigkeit einbrach. Im Zusammenhang mit der Novelle des Ökostromgesetzes im Jahr 2009 wurden die Förderungsbedingungen für Windkraft verbessert. (TZ 27)

Biomasse

Das laut Studien bis 2020 ausbaubare Potenzial für Strom- und Wärmeerzeugung aus Biomasse würde einen deutlichen Ausbau von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen voraussetzen, den der RH aufgrund seiner Erfahrung aus früheren Gebarungüberprüfungen aufgrund des ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses für nicht realisierbar hielt. (TZ 34)

Geothermie und Umgebungswärme; Solarwärme

Die Potenziale in den Bereichen Geothermie und Umgebungswärme sowie Solarwärme erschienen dem RH in diesem Ausmaß (Verfünffachung bzw. Verachtfachung) nicht erreichbar. (TZ 36, 37)

Photovoltaik

Der Anteil von Strom aus Photovoltaikanlagen an der gesamten Ökostromerzeugung war marginal, der dafür gewährte Einspeisetarif überstieg deutlich die der anderen Ökostromarten. Photovoltaikanlagen wiesen daher eine vergleichsweise geringe Effektivität der eingesetzten Mittel auf. (TZ 30, 31)

Verkehr

Das in der Biokraftstoffrichtlinie der EU für 2010 vorgegebene Ziel der Substitution von Erdölprodukten durch den Einsatz von Biokraftstoffen in Fahrzeugen (Anteil von 5,75 %) wurde bereits 2008 überschritten. (TZ 38)

Der gemäß der EU-Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen bis 2020 vorgegebene Anteil von 10 % erneuerbarer Energie im Verkehrssektor setzt die – derzeit noch nicht gegebene – Eignung der Fahrzeuge zur Verwendung von Treibstoffen mit einem höheren Biotreibstoffanteil voraus. (TZ 38)

Kenndaten zum Aktionsplan Erneuerbare Energie						
Wesentliche Rechtsgrundlagen	Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen					
	Richtlinie 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor (Biokraftstoffrichtlinie)					
Entwicklung des Energieverbrauchs und Zielsetzung für 2020						
	1990	1995	2000	2005	2009	Ziel 2020
	in Petajoule (PJ)					
Bruttoinlandsverbrauch	1.052	1.140	1.224	1.456	1.354	–
Energetischer Endenergieverbrauch	767	845	944	1.125	1.057	1.100
	in %					
Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch	23,6	25,3	27,3	28,0	30,1	34,0

Quelle: Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009; Energiestrategie Österreich

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 2009 die Strategien und Maßnahmen auf Bundesebene zur Erhöhung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen. Die Gebarungsüberprüfung fand im BMWFJ und im BMLFUW statt. Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2005 bis 2009.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Ziel der Überprüfung war es, festzustellen, wie der Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch ohne Gefährdung der Versorgungssicherheit auf 34 % gesteigert werden kann und wie realistisch die Erreichung dieser Zielvorgabe ist. Dazu sollten der aktuelle Planungsstand evaluiert, eine Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Maßnahmen und eine Bewertung der finanziellen Vorkehrungen erfolgen.

Die im März 2010 von dem BMWFJ und vom BMLFUW vorgestellte Energiestrategie Österreich bezog der RH in seine Prüfungsfeststellungen mit ein.

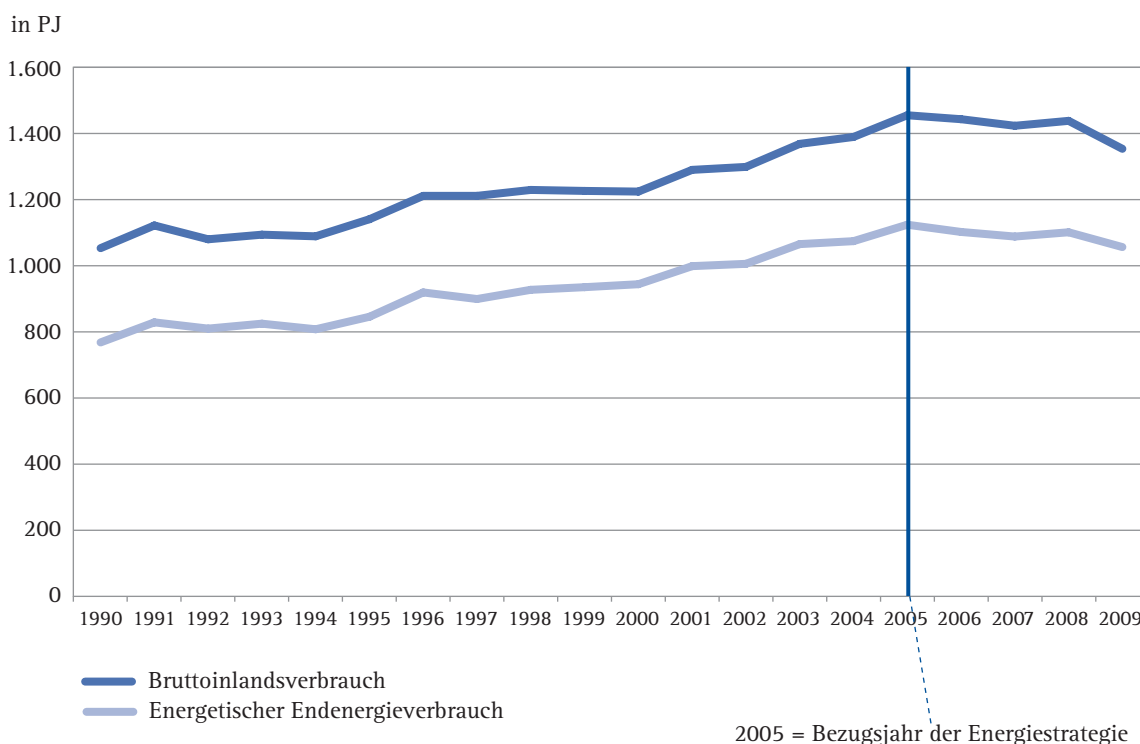
Zu dem im August 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMWFJ und das BMLFUW im November 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2011. Zu der Stellungnahme des BMVIT vom Februar 2011 war keine Gegenäußerung des RH erforderlich.

Der vorliegende Bericht steht im thematischen Zusammenhang mit dem Bericht des RH Reihe Bund 2007/13 Verbund: Sicherheit der Stromversorgung in Österreich.

Energieverbrauch in Österreich

- 2 Der Energieverbrauch in Österreich stieg in den vergangenen Jahren stark an und erreichte im Bezugsjahr der Energiestrategie und des EU-Klima- und Energiepakets (2005) den bisherigen Maximalwert. Die Verbrauchswerte 2006 bis 2008 lagen geringfügig, jene von 2009 deutlich darunter. Die Entwicklung des Verbrauchs war nicht gleichmäßig.

Abbildung 1: Energieverbrauch in Österreich in PJ/Jahr



Quelle: Energiestatistik der Statistik Austria

Der Bruttoinlandsverbrauch erhöhte sich im Zeitraum 1990 bis 2005 um rd. 38 % (von 1.052,2 auf 1.456,2 PJ). Der energetische Endenergieverbrauch stieg im gleichen Zeitraum um rd. 47 % (von 766,5 auf 1.125,1 PJ). Das Wachstum betraf die meisten Sektoren, alle Nutzungskategorien und alle Energieträger (mit Ausnahme von Kohle).

Ursachen für steigenden Verbrauch waren insbesondere die Erhöhung der Verkehrsleistungen, Produktionssteigerungen, die Errichtung von Gebäuden (Wohnungen, Betriebs- und Verkaufsflächen) und generell die Erhöhung des Lebensstandards (Geräteausstattung).

Mit dem Anstieg des Energieverbrauchs erhöhte sich auch der für die CO₂-Emissionen maßgebende Bruttoinlandsverbrauch an fossilen Energieträgern um 34 % im Zeitraum von 1990 bis 2005.

EU-Klima- und Energiepaket

3.1 Energieszenarien (z.B. World Energy Outlook der Internationalen Energie Agentur) sagen eine Zunahme des Energieverbrauchs, einen Anstieg der CO₂-Emissionen und eine Verstärkung der Abhängigkeit von wenigen Ölförderländern voraus. Die EU versucht, diesen Entwicklungen einerseits aus Gründen der Versorgungssicherheit und andererseits aus Gründen der Bekämpfung der Erderwärmung entgegenzusteuern. Da die Bereiche Energie und Klima nicht voneinander getrennt werden können, weil Energieerzeugung und -verbrauch hauptverantwortlich für den Ausstoß von Treibhausgasen sind, soll dies durch Verringerung

- der CO₂-Emissionen und
- des Anteils fossiler Energieträger am Energieverbrauch sowie
- Verbesserung der Energieeffizienz erfolgen.

Die EU setzte sich das Ziel, bis zum Jahr 2020

- den Ausstoß von Treibhausgasen in ihren Mitgliedsstaaten um 20 % zu reduzieren,
- den Anteil erneuerbarer Energiequellen auf 20 % zu steigern und
- die Energieeffizienz um 20 % zu erhöhen (Kurzformel „20-20-20 bis 2020“).

Das im Dezember 2008 vom Europäischen Rat beschlossene Klima- und Energiepaket soll die Erreichung dieser Vorgabe sicherstellen. Als Bezugsjahr wurde 2005 festgelegt.

Die einzelnen Zielsetzungen wurden verbindlich unter den Mitgliedsstaaten nach ihren Möglichkeiten aufgeteilt. Österreich ist dazu verpflichtet, bis 2020

- seine Treibhausgasemissionen in Sektoren, die dem Emissionszertifikatehandel unterliegen, um mindestens 21 % und in Sektoren, die nicht dem Emissionszertifikatehandel unterliegen, um mindestens 16 % zu reduzieren,
- den Anteil erneuerbarer Energieträger am Bruttoendenergieverbrauch auf 34 % zu erhöhen – der Anteil im Verkehrssektor soll mindestens 10 % betragen und

- den Energieverbrauch um 20 % des voraussichtlichen Niveaus von 2020 durch Verbesserung der Energieeffizienz zu senken.

3.2 Der RH hielt die Verbesserung der Energieeffizienz als unabdingbare Voraussetzung für die Erreichung des Ausbauziels von 34 % für die erneuerbaren Energieträger. Zugleich wies er darauf hin, dass die Erreichung des Emissionsreduktionsziels nicht automatisch durch die Erreichung der beiden anderen Ziele sichergestellt wird.

Nationaler Aktionsplan für erneuerbare Energie

4.1 Die rechtliche Umsetzung des EU-Klima- und Energiepakets erfolgte in mehreren Richtlinien. Die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen legt eine Erhöhung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen von 23,3 % im Jahr 2005 auf 34 % im Jahr 2020 als nationalen Zielwert für Österreich verbindlich fest. Jeder Mitgliedsstaat ist auch verpflichtet, die zur Zielerreichung geplanten Maßnahmen in einem nationalen Aktionsplan für erneuerbare Energie darzustellen. Insbesondere muss erklärt werden, wie das Gesamtziel auf die Sektoren Stromerzeugung, Heizung und Kühlung sowie Verkehr aufgeteilt wird, welche Etappenziele vorgesehen sind und welche Instrumente zur Zielerreichung eingesetzt werden.

Die nationalen Aktionspläne waren der Europäischen Kommission bis spätestens 30. Juni 2010 vorzulegen. Blieb ein Mitgliedsstaat hinter seinen Etappenzielen zurück, war ein angepasster Aktionsplan zu übermitteln.

Der Österreichische Aktionsplan Erneuerbare Energie wurde auf Grundlage der Energiestrategie Österreich fristgerecht erstellt.

Die Präsentation der Energiestrategie Österreich erfolgte zuvor im März 2010. Sie umfasst ein breit gestreutes Maßnahmenbündel, das in weiterer Folge innerhalb der Bundesregierung diskutiert und mit den Ländern sowie mit anderen Stakeholdern im Detail ausgestaltet und umgesetzt werden soll. Die Steigerung der Energieeffizienz bildet auf allen Stufen der Bereitstellung und Nutzung von Energie ein zentrales Element der Strategie.

4.2 Der RH bewertete die Vorgangsweise, den Aktionsplan Erneuerbare Energie aus einer vorgängigen umfassenden Energiestrategie abzuleiten, als zweckmäßig.

4.3 *Das BMWFJ sah sich in seinen diesbezüglich gesetzten Aktivitäten bestätigt.*

Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen

5.1 Die Berechnung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen erfolgt – der EU-Richtlinie entsprechend – auf Basis des Bruttoendenergieverbrauchs.

In Österreich war bisher die Ausweisung des Bruttoinlandsverbrauchs und des energetischen Endenergieverbrauchs üblich. Der veröffentlichte Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen bezog sich auf den Bruttoinlandsverbrauch.

Er entwickelte sich wie folgt dargestellt:

Tabelle 1: Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoinlandsverbrauch								
	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in PJ							
Bruttoinlandsverbrauch gesamt	1.224	1.299	1.390	1.456	1.444	1.424	1.439	1.354
	in PJ							
Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen	288	288	292	322	336	360	385	397
	in %							
	23,5	22,2	21,0	22,1	23,3	25,3	26,8	29,3

Quelle: Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009

Berechnungen der Statistik Austria ergaben für die Energie aus erneuerbaren Quellen am für die Erreichung der EU-Ziele maßgeblichen Bruttoendenergieverbrauch die nachfolgend dargestellten – geringfügig höheren – Anteile.

Tabelle 2: Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch					
	2005	2006	2007	2008	2009
	in PJ				
Bruttoendenergieverbrauch gesamt	1.210	1.186	1.173	1.192	1.129
	in PJ				
Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen	285	300	320	333	340
	in %				
	23,6	25,3	27,3	28,0	30,1

Quelle: Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009

5.2 Nach Auffassung des RH wird ein Anteil von 34 % am Bruttoendenergieverbrauch unter der Voraussetzung eines weitgehend konstanten Energieverbrauchs durch die Umsetzung bereits beschlossener Maßnahmen (z.B. Ausbauziele der Ökostrom-Gesetzesnovelle 2008 für Wasser- und Windkraftwerke sowie Stromerzeugung mit Biomasseanlagen) und durch die Fortführung bereits laufender Maßnahmenprogramme (z.B. Klimastrategie)² möglich. Die Zielerreichung wird deshalb vor allem von der konsequenten Umsetzung von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz abhängen.

Frühere Strategien mit Energiebezug

6.1 In der Vergangenheit bestanden auf Bundesebene bereits umfassende Strategien mit dem Ziel, dem Trend des stetig steigenden Energieverbrauchs entgegenzuwirken:

- Die im Jahr 2002 von der Bundesregierung und der Landeshauptleutekonferenz verabschiedete „Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels“ (Klimastrategie)³ sah Maßnahmenpakete zur Emissionsreduktion für die verschiedenen Sektoren (Raumwärme, Energieerzeugung, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Landwirtschaft und sonstige Gase) vor. Ein großer Teil der Maßnahmen hatte das Ziel, Emissionen durch die Verminderung des Energieeinsatzes zu reduzieren. Durch die Umsetzung der Strategie sollte Österreich die völkerrechtlich eingegangene Verpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen von 13 % gegenüber dem Basisjahr 1990 in der Periode 2008 bis 2012 (Kyoto-Ziel) erfüllen.
- Die im Energiebericht 2003 der Bundesregierung enthaltene, unter Federführung des damaligen BMWA erstellte „Strategie zur Fortentwicklung der Österreichischen Energiepolitik“ orientierte sich maßgeblich am Emissionsreduktionsziel von 13 % bzw. an der zu dessen Erreichung entwickelten nationalen Klimastrategie. Zahlreiche Einzelmaßnahmen in den Bereichen Gebäude, Elektrizität im Kleinverbrauch, Verkehr, Elektrizität und Wärme, Industrie, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und sonstige Gase sollten den Energieverbrauch vermindern. Das so genannte „Kyoto-Szenario“ sah eine Abnahme des energetischen Endenergieverbrauchs vom Ausgangswert von rd. 945 PJ im Jahr 2000 auf 925,5 PJ im Jahr 2010 bzw. 931,6 PJ im Jahr 2020 vor.

² Siehe auch Report „Energiewirtschaftliche Inputdaten und Szenarien“, der in Zusammenarbeit von WIFO, Energy Economics Group der TU Wien, Austrian Energy und Umweltbundesamt GmbH erstellt wurde.

³ Die Strategie wurde 2007 angepasst, dabei konnte kein Konsens mit den Ländern erzielt werden.

Frühere Strategien mit Energiebezug

- Der 1. Energieeffizienzaktionsplan der Republik Österreich wurde gemäß EU-Richtlinie 2006/32/EG⁴ erstellt und termingerecht im Juni 2007 der EU-Kommission vorgelegt. Dieser Aktionsplan umfasst vor allem Maßnahmen, die bereits in den beiden oben genannten Strategien enthalten waren. Dadurch sollte der für das Jahr 2016 festgelegte Einsparwert von 9 % erreicht werden.

Weder der Energieverbrauch noch die Treibhausgasemissionen entwickelten sich in der angestrebten Weise. 2008 lag der energetische Endenergieverbrauch mit 1.101,8 PJ um rd. 44 % über dem Vergleichswert von 1990 und rd. 17 % über dem Bezugswert des Jahres 2000, die Treibhausgasemissionen lagen um 11 % über dem Niveau von 1990 und somit um 26 % über dem Zielpfad. Die Ursachen für die unzureichende Wirkung der Maßnahmenprogramme waren den verantwortlichen Stellen nicht im Detail bekannt, weil keine bzw. nur unzureichende begleitende Kontrollen oder Evaluierungen zum Umsetzungsstand und zum Erfolg der vorgesehenen Maßnahmen durchgeführt wurden.

6.2 Nach Auffassung des RH waren folgende Faktoren für den mangelnden Erfolg dieser Strategien mit verantwortlich:

- Die Strategien wurden vom BMWFJ (ehemals BMWA) bzw. vom BMLFUW erstellt, die Umsetzung der darin vorgesehenen Maßnahmen (vor allem jener, die den Verbrauch von Energie betrafen) lag hingegen weitgehend in der Zuständigkeit anderer Ministerien oder überhaupt anderer Gebietskörperschaften.
- Es erfolgte keine konkrete Aufteilung der Zielvorgaben auf die für die Durchführung der Maßnahmen zuständigen Ministerien und Gebietskörperschaften. Da auch keine Sanktionen vorgesehen waren, blieb die fehlende bzw. mangelhafte Umsetzung von Maßnahmen ohne Folgen.
- Die Maßnahmen deckten nicht alle Bereiche ab. Das in den ausgetragenen Bereichen (z.B. Dienstleistungsgebäude) verzeichnete Wachstum kompensierte die in anderen Bereichen erzielten Einsparungen.
- Die Maßnahmen waren unzureichend vorbereitet, vielfach fehlten detaillierte Festlegungen zum erforderlichen Umfang, der Qualität, der Finanzierung, der zu erreichenden Teilziele der einzelnen Maßnahmen.

⁴ Die Endenergieeffizienz- und Energiedienstleistungsrichtlinie (oder Energy Service Directiv, ESD) wurde am 14. März 2006 unter österreichischem Vorsitz vom Energieministerrat beschlossen.

Für die Erstellung und Umsetzung zukünftiger Strategien wären konkrete Vorgaben sowie detaillierte Kenntnisse zum Umsetzungsstand und zur Wirkung der bisherigen Maßnahmen zweckmäßig. Der RH empfahl dem BMWFJ und dem BMLFUW, umgehend entsprechende Erhebungen anzustellen.

- 6.3** *In seiner Stellungnahme teilte das BMWFJ mit, dass unter der Voraussetzung der Verfügbarkeit der hierfür bereitzustellenden budgetären Ressourcen ein exakteres Monitoring bei zukünftigen Maßnahmensetzungen angestrebt werde.*

Das BMLFUW bestätigte, dass die gegebene Kompetenzverteilung hinsichtlich der Umsetzung vorgesehener Maßnahmen zur CO₂-Reduktion ein wesentliches Hindernis für eine konsistente und zielgerichtete Klimapolitik darstelle. Das BMLFUW verfolge daher seit geraumer Zeit das Ziel, Umsetzungsverantwortlichkeiten durch ein Bundes-Klimaschutzgesetz zu determinieren.

Die Kritik des RH, wonach Maßnahmen der Klimastrategie unzureichend vorbereitet waren, könne nicht nachvollzogen werden. In jenen Maßnahmenbereichen, die in der Zuständigkeit oder zumindest im Einflussbereich des BMLFUW lägen, könne klar aufgezeigt werden, dass den strategischen Festlegungen in der Regel auch entsprechend zielgerichtete Umsetzungsschritte gefolgt seien.

In Einzelbereichen erfolge sehr wohl eine detaillierte Festlegung der Teilziele, beispielsweise in der Umweltförderung Inland im Vergleich der Jahresplanung mit den in der Klimastrategie vorgegebenen Finanzvolumina.

- 6.4** Der RH befürwortete die Absicht des BMWFJ, ein exakteres Monitoring bei zukünftigen Maßnahmensetzungen anzustreben. Er bekräftigte unabhängig davon seine Empfehlung, Erhebungen zum Umsetzungsstand und zur Wirkung der zur Umsetzung der Strategien zur Erreichung des Kyoto-Ziels und zur Fortentwicklung der Österreichischen Energiepolitik gesetzten Maßnahmen anzustellen.

Zur Stellungnahme dem BMLFUW merkte der RH an, dass der Umfang und/oder die Qualität der durchgeführten Maßnahmen häufig nicht den tatsächlichen Erfordernissen entsprachen. Dies lag vor allem auch an der unzureichenden Detailplanung der einzelnen Maßnahmen, vielfach fehlten bspw. detaillierte Festlegungen zum erforderlichen Umfang, der Qualität, der Finanzierung, des zu erreichenden Teilziels.

Frühere Strategien mit Energiebezug

- 7.1** Die EU-Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt sah als nationales Richtziel für Österreich einen Anteil von 78 % Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen bezogen auf den Stromverbrauch vor. Österreich erachtete diesen Anteil unter der einschränkenden Annahme, dass der Bruttostromverbrauch im Jahr 2010 höchstens 56,1 Terrawattstunden (TWh) – d.h. gleich hoch wie der im Jahr 1997 verzeichnete Verbrauch – betragen wird, als ein realistisches Ziel. 1997 war der Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern bei 66 % (37 TWh) gelegen.

Laut dem von der E-Control erstellten Ökostrombericht 2009 wurden im Jahr 2008 durch Nutzung erneuerbarer Energieträger 46,8 TWh Strom erzeugt. Gemessen am Referenzwert von 56,1 TWh war dies ein Anteil von rd. 83 %. Das für 2010 angestrebte Ziel wurde nach dieser einschränkenden Annahme somit bereits 2008 erreicht.

- 7.2** Der RH merkte kritisch an, dass der inländische Stromverbrauch entgegen der Annahme nicht auf dem Niveau des Jahres 1997 blieb, sondern ebenso stark wie die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern anstieg. Tatsächlich betrug der inländische Stromverbrauch des Jahres 2008 bereits 70,9 TWh. Die im gleichen Jahr aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten 46,8 TWh Strom entsprachen somit einem Anteil von lediglich 66 % – gleich hoch wie 1997. Das nationale Richtziel (78 %) wurde somit nicht erreicht.

Energiestrategie Österreich

- 8.1** Im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode ist der Beschluss einer neuen energie- und klimapolitischen Gesamtstrategie für Österreich vorgesehen. Diese soll die österreichische Klima- und Energiepolitik mit den EU-Zielen bis 2020 abstimmen und konkurrierende Zielbestimmungen verhindern.

Der von BMWFJ und BMLFUW initiierte, breit strukturierte Prozess zur Erarbeitung der – im März 2010 präsentierten und dem Nationalen Aktionsplan (TZ 4) zugrunde gelegten – Energiestrategie Österreich startete im April 2009. Im ersten Schritt waren Experten aus Bundes- und Landesverwaltungen, Unternehmen, Sozialpartner und NGOs eingeladen, in Arbeitsgruppen zu vier großen Verbrauchssektoren (Gebäude, Haushalte/Gewerbe/ Dienstleistungen/Landwirtschaft, Energieintensive Unternehmen und Mobilität) sowie zu verschiedenen Bereichen der Energieaufbringung Maßnahmenvorschläge zur Erreichung der gesetzten Ziele zu erarbeiten.

Als Basis stand den Arbeitsgruppen eine umfangreiche Zusammenstellung an Studien, Berechnungen und Prognosen zur Verfügung. Unterlagen mit Aussagen über den Erfolg der zur Umsetzung der Klimastrategie und der Strategie zur Fortentwicklung der Österreichischen Energiepolitik durchgeführten Maßnahmen fehlten in diesem Zusammenhang.

- 8.2** Der RH bewertete die Einbindung von Stakeholdern aus dem erweiterten Energieumfeld in den Prozess zur Erarbeitung der Energiestrategie positiv, weil er die Akzeptanz der Beteiligten als wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Strategie erachtete.

Er beanstandete aber, dass keine Evaluierungsergebnisse zur Umsetzung der Klimastrategie und der Strategie zur Fortentwicklung der Österreichischen Energiepolitik vorlagen. Nach Ansicht des RH wären diesbezügliche Detailinformationen eine wichtige Grundlage für die Entwicklung der Energiestrategie. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine unter TZ 6 abgegebene Empfehlung.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Klimastrategie des Bundes 2005 im Detail evaluiert und darauf basierend dem Ministerrat im März 2007 eine „Anpassung der Klimastrategie Österreichs zu Erreichung des Kyoto-Ziels 2008–2012“ vorgelegt worden. Dieses Dokument sowie der „Klimaschutzbericht 2009“ des Umweltbundesamtes sei den Arbeitsgruppen zur Verfügung gestanden.*

- 8.4** Der RH würdigte die bereits 2005 erfolgte Evaluierung der Klimastrategie. Unabhängig davon erachtete er eine Evaluierung der operativen Umsetzung der angepassten Klimastrategie für zweckmäßig.

- 9.1** Die Vorgaben für die Erstellung der Strategie waren generell gehalten. Neben der Erreichung der energiepolitischen Ziele aus dem Energie- und Klimapaket der EU (TZ 3, 4) waren auch die Versorgungssicherheit und die Kosteneffizienz der einzelnen Maßnahmen wichtige Teilziele.

Einen wesentlichen Eckpunkt der Strategie bildete die Festlegung des Sollwerts von 1.100 PJ⁵ für den energetischen Endenergieverbrauch im Jahr 2020. Die Stabilisierung des energetischen Endenergieverbrauchs auf diesem, dem Verbrauch im Referenzjahr 2005 entspre-

⁵ Die Festlegung des Zielwerts für den energetischen Endenergieverbrauch im Jahr 2020 entsprach dem Vorschlag der österreichischen Fachinstitutionen Austrian Energy Agency, E-Control GmbH und Umweltbundesamt GmbH.

Energiestrategie Österreich

chenden Niveau wurde als unverzichtbare Grundlage für die Zielerreichung angesehen.

- 9.2** Nach Ansicht des RH lassen sich hochgesteckte Klimaziele, wie bspw. die Halbierung des globalen Ausstoßes an Treibhausgasen bis 2050, nur durch eine wesentliche Senkung des Energieverbrauchs erreichen. Der RH hielt aber selbst die beabsichtigte Stabilisierung des Energieverbrauchs für eine ambitionierte Zielvorgabe, weil somit der mit wirtschaftlichem Wachstum einhergehende zusätzliche Energieverbrauch durch Reduktion des bestehenden Energieverbrauchs ausgeglichen werden müsste. So müsste bspw. der Energiebedarf neuer Gebäude durch energetische Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand kompensiert bzw. überschritten werden.

Der steigende Energieverbrauch erschwerte in der Vergangenheit die Erzielung höherer Anteile an erneuerbaren Energieträgern. Die Stabilisierung des energetischen Endenergieverbrauchs auf dem Niveau von 2005 würde die Erreichung des Ausbauziels von 34 % für erneuerbare Energieträger wesentlich erleichtern. Der RH empfahl deshalb, Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz vorrangig zu behandeln.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW teile es die Ansicht des RH, den Handlungsbedarf zur Steigerung der Energieeffizienz betreffend, vollinhaltlich.*

- 10.1** Die Arbeitsgruppen schlugen rd. 370 Einzelmaßnahmen, zu 39 Teilbereichen zusammengefasst, vor. Die Qualität der Vorschläge war unterschiedlich. Bei zahlreichen Maßnahmen waren die gewünschten Effekte und die dafür notwendigen Instrumente vermengt, vielfach fehlten Angaben zu Kosten und Nutzen. Auffällig war auch, dass sich einige Arbeitsgruppen nicht auf ein gemeinsames Maßnahmenpaket einigen konnten und die vorgeschlagenen Maßnahmen teilweise widersprüchliche Auffassungen repräsentierten.

Die durch vier beauftragte Fachinstitutionen⁶ durchgeführten Bewertungen der vorgeschlagenen Maßnahmen ergaben, dass alle energie-wirtschaftlichen und klimapolitischen Ziele für 2020 erreichbar sind, wenn der Großteil der vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wird.

Aufgrund der Bewertungsergebnisse der Fachinstitutionen fanden die Maßnahmenvorschläge der Arbeitsgruppen großteils Eingang in die

⁶ Austrian Energy Agency, Umweltbundesamt GmbH, E-Control GmbH und WIFO

im März 2010 präsentierte Energiestrategie Österreich. Mit Hilfe dieses umfassenden Bündels an meist noch wenig konkretisierten Aktionen, das neben einer Vielzahl an Maßnahmen in allen Verbrauchssektoren und zur Unterstützung des Ausbaus der Energiebereitstellung aus erneuerbaren Quellen auch die Ausarbeitung eines Energieeffizienzgesetzes des Bundes und entsprechender Regelungen auf Länderebene, den Beschluss eines Bundesklimaschutzgesetzes, ein Screening der Förderungsinstrumente, eine ökologische Steuerreform, eine Neuausrichtung der Raumordnung und die Forcierung energietechnologischer Entwicklungen beinhaltet, soll die Nachfrage nach energetischen Dienstleistungen auf eine mit den EU-Zielvorgaben kompatible Weise erfüllt werden.

Die Energiestrategie Österreich enthält einen Abschnitt, in dem die durch die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen zu erwartenden Effekte beschrieben werden. Neben dem Erreichen der gesetzten Energie- und Klimaziele werden durch die Implementierung des Maßnahmenpakets auch positive gesamtwirtschaftliche Effekte, wie die Sicherung von bis zu 80.000 Arbeitsplätzen, in Aussicht gestellt. Zu den Kosten und zum Nutzen der einzelnen Maßnahmen enthält die Strategie keine detaillierten Angaben.

- 10.2** Die von den Arbeitsgruppen erstellten und in die Energiestrategie Österreich aufgenommenen Vorschläge beinhalteten im Wesentlichen bereits bisher bekannte Maßnahmen. Substantielle Vorschläge waren nicht enthalten. Die Zielerreichung wird deshalb vor allem von der konsequenten tatsächlichen Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen abhängen.

Die wenig detaillierten Angaben in der Strategie, wonach durch die Maßnahmen bis zu 80.000 Arbeitsplätze gesichert werden können, ergaben in Summe Kosten in einer Größenordnung von 5 bis 6 Mrd. EUR. Diese Mittel müssten von Haushalten, Unternehmen und der öffentlichen Hand aufgebracht werden. Der RH empfahl daher, eine Priorisierung der Maßnahmen nach ihrem Kosten-Nutzen-Verhältnis vorzunehmen.

Nach Ansicht des RH sollte der Aktionsplan Erneuerbare Energie auf maßnahmenbezogenen Kosten-Nutzen-Analysen, auf einer Planung mit Zwischenzielen einer definierten Verantwortungszuordnung und vor allem auf detaillierten Berechnungen des Finanzmittelbedarfs basieren. Er empfahl dem BMWFJ und dem BMLFUW im Interesse der Erhöhung der Umsetzungschancen im Vergleich zu den früheren Strategien, diese Grundlagen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Energiestrategie Österreich

10.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ werde der Empfehlung des RH zur Priorisierung von Maßnahmen in den einzelnen Sektoren nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis prinzipiell gefolgt, jedoch seien die Einflussmöglichkeiten der verantwortlichen Bundesstellen aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung im Bereich der Energiepolitik in vielen Fällen beschränkt. Diesem Gesichtspunkt solle in den kommenden Umsetzungsphasen besonderes Augenmerk geschenkt werden.*

Das BMLFUW stimmte in seiner Stellungnahme mit dem RH überein und sah einen Bedarf an einer fundierten makroökonomischen Analyse sowie die Notwendigkeit von Planungs-Zwischenzielen und definierten Zuordnungen der Verantwortung und Zuständigkeiten.

Sektorale Zielsetzungen

11.1 Die Energieverbraucher wurden für die Erstellung der Energiestrategie in vier große Sektoren eingeteilt⁷. Jeder Sektor erhielt eigene Zielvorgaben. Zuwächse in den Sektoren Haushalte, Gewerbe, Dienstleistung, Landwirtschaft, Kleinverbrauch (+ 10 %) und Energieintensive Unternehmen (+ 15 %) sollen durch Einsparungen in den Sektoren Gebäude (- 10 %) und Mobilität (- 5 %) kompensiert werden. Im Detail sollen die in der Tabelle 3 dargestellten sektoralen Ziele erreicht werden.

⁷ Die Einteilung der Verbraucher in Sektoren erfolgt in uneinheitlicher Weise, was dazu führt, dass Studienergebnisse meist nicht direkt vergleichbar sind. Die vom RH verwendete Einteilung entspricht dem Basispapier für die Arbeitsgruppen zur Erarbeitung einer Energiestrategie Österreich.

Tabelle 3: Energetischer Endenergieverbrauch 2020, Sektorale Zielsetzungen ¹				
		2005	Sektorale Zielsetzungen	2020
		in PJ ²	in %	in PJ ²
Mobilität	inklusive Off-Road Geräte	385	- 5	366
Gebäude	Raumwärme, Kühlung; Wohn-, Dienstleistungs- und Gewerbegebäude	337	- 10	303
Haushalte, Gewerbe, Dienstleistung, Landwirtschaft, Kleinverbrauch	ohne Raumwärme und Off-Road Mobilität	206	+ 10	227
Energieintensive Unternehmen	umfasst die Sektoren Eisen & Stahl, Chemie, NE-Metalle, Steine & Erden und Glas, Papier und Druck, Holz; ohne Raumwärme	178	+ 15	205
Summe		1.106		1.100

¹ Zum Zeitpunkt der sektoralen Zielsetzungen (Juni 2009) wurde der Endenergieverbrauch 2005 von der Statistik Austria mit 1.106 PJ angegeben. Dieser Wert wurde im Dezember 2009 auf 1.118 PJ sowie im Jahr 2010 auf 1.125 PJ korrigiert.

² jeweils auf ganze PJ gerundet; Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Basispapier für die Erarbeitung einer Energiestrategie Österreich

Erst ein Vergleich mit dem für 2020 zu erwartenden Energieverbrauch wird Rückschlüsse auf den tatsächlichen Reduktionsbedarf ermöglichen. Eine Prognose ist von vielen Unsicherheitsfaktoren, wie z.B. der wirtschaftlichen Entwicklung und den Energiepreisen, abhängig. Unter linearer Fortschreibung des von 2000 bis 2007 gegebenen Trends (plus 14 % in sieben Jahren)⁸ würde der Verbrauch bis 2020 auf rd. 1.400 PJ ansteigen. Um einen solchen Anstieg zu verhindern, sind Maßnahmen erforderlich, die eine Verbrauchsreduktion gegenüber dem Trend um rd. 300 PJ bewirken, um den in der Energiestrategie Österreich festgelegten Sollwert von 1.100 PJ für den energetischen Endenergieverbrauch im Jahr 2020 zu erreichen (TZ 9).

Für die einzelnen Sektoren ergaben sich – in Abhängigkeit von dem für 2020 projektierten Energieverbrauch⁹ und dem angestrebten Sektorenziel – die folgenden Einsparungserfordernisse:

⁸ laut Berechnung des RH auf Basis Austrian Energy Agency

⁹ unter Zugrundelegung der einzelnen sektorspezifischen Trends

Sektorale Zielsetzungen

Tabelle 4: Einsparungserfordernisse		
	Einsparungserfordernisse	Anteil an der Summe der Einsparungserfordernisse
	in PJ	in %
Mobilität	180	60
Gebäude	50	17
Haushalte, Gewerbe, Dienstleistung, Landwirtschaft, Kleinverbrauch	20	6
Energieintensive Unternehmen	50	17
Summe	300	100

Quelle: Basispapier für die Erarbeitung der Energie Statistik Österreich, Berechnungen des RH

- 11.2** Nach Ansicht des RH stellte sich das Einsparungserfordernis von 300 PJ oder mehr als 20 % des energetischen Endenergieverbrauchs als ambitioniertes Ziel dar, weil der durch Wachstum verursachte zusätzliche Energieverbrauch durch Verringerung des aktuellen Verbrauchs kompensiert werden muss.

Steigerung der Energieeffizienz

Energie-Dienstleistungen

- 12.1** Das Verständnis von Energiesystemen steht vor einem Übergang von der bisherigen Fokussierung auf Energie-Flüsse hin zu Energie-Dienstleistungen. Wohlstandsrelevant sind nämlich nicht die Mengen an Energie, die von Unternehmen und Haushalten in Anspruch genommen werden, sondern die damit erzielbaren Dienstleistungen, wie
- thermische Dienstleistungen für die Temperierung von Gebäuden und die Durchführung von Produktionsprozessen,
 - mechanische Dienstleistungen für die Mobilität und stationäre Antriebe sowie
 - spezifisch elektrische Dienstleistungen für Beleuchtung und Elektronik.

In allen Schlüsselbereichen der Energie-Dienstleistungen wurden Technologien verfügbar, die bisherige Energieproduktivitäten um ein Mehrfaches erhöhen können. Beispiele dafür sind thermisch sanierte Gebäude, die mit einem Viertel der vor der Sanierung benötigten Ener-

gie den gleichen energetischen Komfort liefern, elektrische Antriebe in Fahrzeugen, mit denen eine Vervielfachung der Energieproduktivität erreichbar ist, und die gekoppelte Erzeugung von Elektrizität und Wärme, die durch die Nutzung von Abwärme eine wesentliche Erhöhung des Brennstoffnutzungsgrads bewirkt.

- 12.2** Nach Ansicht des RH setzt die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele eine wesentliche Steigerung der Energieeffizienz in allen Bereichen voraus. Gebäude sollten bspw. nicht nur möglichst energieeffizient errichtet und beheizt werden; auch die Erzeugung der dafür benötigten Produkte sollte wenig Energieeinsatz benötigen. Bestehende Gebäude, Anlagen, Fahrzeuge, Geräte etc. mit ungenügender Energieeffizienz sollten saniert oder ersetzt werden. Neue Gebäude, Anlagen, Fahrzeuge und Geräte sollten hohe Effizienzstandards erfüllen.

Sektor Mobilität

Allgemeines

- 13.1** Der Sektor Mobilität verzeichnete mit 35 % den größten Anteil am energetischen Endenergieverbrauch und im Zeitraum 2000 bis 2007 auch den stärksten Anstieg um 28 %. Ursache für den Mehrverbrauch war die starke Zunahme der Fahrleistungen im Straßenverkehr, vor allem im Güterverkehr. So stiegen die auf Grundlage der in Österreich abgesetzten Kraftstoffmengen ermittelten Fahrleistungen im Güterverkehr um rd. 41 % (von 96 auf 135 Mrd. Tonnen-km) und im Personenverkehr um rd. 31 % (von 94 auf 123 Mrd. Personen-km) an.

Die negativen Auswirkungen des zunehmenden Straßenverkehrs waren bereits in der Vergangenheit Gegenstand zahlreicher Konzepte auf Bundes- und Länderebene. Ihnen gemeinsam war die Absicht, den Trend der zurückgehenden Anteile des Fußgänger-, Fahrrad- und öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr umzukehren und damit auch das Wachstum des Straßenverkehrs einzuschränken. Es wurden auch Maßnahmen getroffen, die auf Verkehrsvermeidung durch geeignete Raum- und Regionalplanung und Effizienzsteigerung durch verbrauchsärmere Fahrzeuge und Fahrweise abzielten. Außerdem waren auch Änderungen der Rahmenbedingungen vorgesehen, wie z.B. die Anpassung und Reform der Mineralölsteuer, die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Lkw-Maut im hochrangigen Straßennetz und die Anpassung der Normverbrauchsabgabe.

- 13.2** Der RH hielt fest, dass die bisher gesetzten Maßnahmen nur geringen Einfluss auf das Wachstum des Straßenverkehrs und den damit verbundenen Energieverbrauch ausübten.

Steigerung der Energieeffizienz

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW zeige der Endenergieverbrauch des Sektors Mobilität bei Einbeziehung des Jahres 2008 eine Trendänderung. Der Verbrauch von fossilen Treibstoffen und damit die CO₂-Emissionen seien seit 2005 um 10 % rückläufig, was vor allem auf die erhöhte Beimischung von Biokraftstoffen, Mobilitätsmanagement, die Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe sowie den Rückgang der Fahrleistungen im Ausland begründet werden könne.*
- 13.4** Der RH stellt dazu fest, dass die Werte des Jahres 2008 aufgrund der Wirtschaftskrise nur eingeschränkte Aussagekraft haben und deshalb nur eingeschränkt Berücksichtigung fanden.

Verkehrsprognose 2025+

- 14.1** Die Erstellung der „Verkehrsprognose Österreich 2025+“ (VPÖ 2025+) erfolgte im Auftrag von BMVIT, ASFINAG, SCHIG und ÖBB-Betrieb AG durch ein interdisziplinäres Team¹⁰ im Zeitraum 2003 bis 2008. Wichtige Aufgabenstellungen waren die Schaffung einer fundierten Grundlage zur Bewertung von Infrastrukturausbauten, die Erstellung einer verkehrsträgerübergreifenden Prognose zur Vermeidung von sich widersprechenden Aussagen von ASFINAG, ÖBB, Luft- oder Schifffahrt und auch die Verbesserung der Datengrundlagen.

Mit der VPÖ 2025+ wurde eine Vorschau erstellt, welche die Auswirkungen aktueller Entwicklungen und Trends aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Technologie auf das Verkehrsangebot und die Verkehrsnachfrage berücksichtigte. Die Studienautoren entwickelten neben dem Personenverkehrsmodell ein eigenes Modell zur Prognose des Güterverkehrs.

Für einen Prognosehorizont von 20 Jahren wurden zwei Szenarien (eines mit real konstanten Nutzerkosten, das zweite mit Kostenerhöhungen von 30 % für Pkw und 70 % für den Straßengüterverkehr) untersucht. Szenario 1 zeigte geringere jährliche Wachstumsraten als in früheren Prognosen, Szenario 2 führte zu einem Trendbruch: steigende Kosten und geänderte Rahmenbedingungen lassen in den nächsten Jahren die Spitze des Wachstums erreichen, danach sollte sich eine Stagnation einstellen, auch leichte Rückgänge wären möglich.

- 14.2** Nach Auffassung des RH stand das im Rahmen der VPÖ 2025+ errechnete Verkehrsaufkommen nicht im Einklang mit den energie- und kli-

¹⁰ TRAFICO (Verkehrsplanung Käfer GmbH, Universität Graz, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Joaneum Research, WIFO, PANMOBILE)

mapolitischen Zielsetzungen (Emissionsentwicklung)¹¹ und stellte deshalb keine geeignete Planungsgrundlage für den Infrastrukturausbau dar. Die Ergebnisse der VPÖ 2025+ belegen aber die Notwendigkeit von wirkungsvollen Maßnahmen im Verkehrsbereich.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW stelle die VPO 2025+ durchaus eine brauchbare Grundlage für den Infrastrukturausbau dar, nicht zuletzt, weil es keine andere Planungsgrundlage gäbe, die sich an der BIP-Entwicklung und regionalen Trends orientiere (das BMVIT liefere Fahrleistungen der Verkehrsträger und die Umweltbundesamt GmbH die Emissionen dazu).*

14.4 Der RH blieb bei seiner Auffassung: Der im Rahmen der VPÖ 2025+ errechnete Zuwachs des Straßenverkehrsaufkommens ist mit den Zielsetzungen der Energie- und Klimapolitik nicht vereinbar. Zur Zielerreichung wären wirkungsvolle Maßnahmen erforderlich, die den Trend des stetig steigenden Straßenverkehrsaufkommen brechen. Das im Einklang mit den klima- und energiepolitischen Zielsetzungen stehende Aufkommen müsste demnach deutlich unter dem im Rahmen der VPÖ 2025+ errechneten Aufkommen liegen.

Kraftstoffexport im Kfz-Tank

15.1 Der Kraftstoffabsatz in Österreich hat ab Ende der 90er-Jahre bis 2005 stark zugenommen und stagnierte seitdem auf dem Niveau von rd. 8 Mill. Tonnen im Jahr.

Einen bedeutenden Anteil an dieser Zunahme hatte der so genannte „Kraftstoffexport im Kfz-Tank“, d.h. Fahrzeuge wurden im Inland betankt, der Kraftstoff aber bei Fahrten im Ausland verbraucht. Eine im Auftrag des BMLFUW und des BMVIT durchgeführte Untersuchung¹² ermittelte die Differenzmenge zwischen dem gesamten Kraftstoffabsatz in Österreich und der als Inlandsverbrauch berechneten Kraftstoffmenge seit dem Jahr 2003 mit rd. 30 % (rd. 2,4 Mill. Tonnen) des gesamten Kraftstoffabsatzes. Davon entfielen rund zwei Drittel (rd. 1,6 Mill. Tonnen) auf den Verbrauch in schweren Nutzfahrzeugen, der Rest war je zur Hälfte den Benzin- und Diesel-Pkws (jeweils rd. 400.000 Tonnen) zuzuordnen.

¹¹ siehe Bericht Reihe Bund 2008/11, Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes, Bericht 2008/11

¹² Abschätzung der Auswirkungen des Kraftstoffexports im Tank auf den Kraftstoffabsatz und die Entwicklung der CO₂- und Luftschadstoffemissionen in Österreich – Aktualisierung 2007 und Prognose 2030, TRAFICO/TU Graz/e7/Umweltbundesamt GmbH, Mai 2009

Steigerung der Energieeffizienz

Für den hohen Anteil des „Kraftstoffexports im Kfz-Tank“ am gesamten Kraftstoffabsatz nannte die Untersuchung zwei Ursachen, nämlich den vor allem auch durch die hohen Fahrleistungen der inländischen Transportwirtschaft im Ausland strukturell bedingten Kraftstoffexport (zwischenstaatlicher Gütertausch, rd. 1,6 Mill. Tonnen)¹³ und den preisbedingten Kraftstoffexport (rd. 800.000 Tonnen), der im Wesentlichen durch die Kraftstoffpreisdifferenz zwischen Österreich und den Nachbarstaaten – insbesondere Deutschland und Italien – bewirkt wurde.

- 15.2** Auch nach Auffassung des RH trug der Kraftstoffexport im Kfz wesentlich zur Erhöhung des nationalen Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen bei, weil in den einschlägigen Berechnungen der beim Transport von Personen und Gütern verursachte Energieverbrauch und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen auf Basis der im Inland abgesetzten Kraftstoffmengen ermittelt werden. Diesen negativen Auswirkungen standen neben wirtschaftlichen Vorteilen für die österreichische Mineralölwirtschaft auch zusätzliche Staatseinnahmen aufgrund des erhöhten Aufkommens an Mineralöl- und Mehrwertsteuer gegenüber.

Als Grundlage für die Beurteilung, ob die Angleichung der Kraftstoffpreise an das Niveau der Nachbarstaaten durch Erhöhung der Mineralölsteuer oder Einhebung einer allfälligen Klimaabgabe zweckmäßig wäre, empfahl der RH die Anstellung eines Kosten-Nutzen-Vergleichs. Dabei wären neben den Kosten für den Ankauf allfälliger erforderlicher Emissionszertifikate auch die Kosten von alternativen Maßnahmen zur Senkung der CO₂-Emission (Klimastrategie), die zur Erreichung der energiepolitischen Zielvorgaben notwendig wären, zu berücksichtigen.

- 15.3** *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des BMF.*

- 16.1** Gemäß den sektoralen Zielsetzungen würde der energetische Endenergieverbrauch des Mobilitätssektors bei einer Fortsetzung des Trends von 2000 bis 2007 bis zum Jahr 2020 um 44 % auf 556 PJ ansteigen und damit um 190 PJ über dem Sektorenziel von 366 PJ (5 % Minderverbrauch gegenüber 2005) liegen.

Zum Problemfeld Energieeinsparung im Mobilitätssektor wurden zahlreiche Vorschläge erstattet. Die vorgeschlagenen Maßnahmen umfassten die Förderung von Fahrzeugen mit energieeffizienten und emissionsarmen Antrieben, die Verbesserung der Angebote des öffentli-

¹³ Ein Großteil der inländischen schweren Lkw wird generell an ihrem Heimatstandort gewartet und an Betriebstankstellen getankt.

chen Personennahverkehrs, die Erhöhung des Anteils energieeffizienter und umweltfreundlicher Transportarten, Verbesserungen im Mobilitätsmanagement, Änderungen in der Raumplanung und Verkehrsorganisation und auch steuerliche Maßnahmen.

- 16.2** Der RH anerkannte die zentrale Rolle der Mobilität für die Gesellschaft und für die Wirtschaft. Wegen seines hohen Energieverbrauchs kommt diesem Sektor bei der Erreichung energie- und klimapolitischer Reduktionsziele besondere Bedeutung zu.

Der Erfolg der bisherigen Bestrebungen, das Wachstum des Straßenverkehrs einzudämmen, war eher gering. Aber gerade Maßnahmen gegen einen weiteren Anstieg der Fahrleistungen sind unabdingbar, weil das Potenzial von Effizienz steigernden Maßnahmen begrenzt ist. Damit das gesetzte Sektorziel erreicht werden kann, sollte der Straßenverkehr – vor allem die Fahrleistungen im Inland – nicht über das bestehende Aufkommen hinaus ansteigen. Dies gilt im Besonderen für den Güterverkehr, wo nach Ansicht des RH die Zuwächse des Transportaufkommens möglichst auf die Schiene verlagert werden sollten.

- 16.3** *Das BMVIT vermerkte in seiner Stellungnahme, dass die in Österreich beim Schwerverkehr festgesetzten Mauttarife durchaus doppelt so hoch seien, als in den Nachbarländern Slowakei, Tschechien, Italien, Slowenien und Deutschland. Österreich nütze die im Rahmen der geltenden Wegekosten-Richtlinie gegebenen Möglichkeiten für die Einhebung von Gebühren für schwere Nutzfahrzeuge aus. Die Bestrebungen des BMVIT zielten auf eine zukünftige Internalisierung auch externer, vom Lkw verursachten Kosten ab, die aber einer Änderung der Wegekosten-Richtlinie bedürfe.*

Österreich weise – trotz der vom RH zutreffend festgestellten Probleme bei der Aufteilung des Güterverkehrs auf die Verkehrsträger – einen im europäischen Vergleich hohen Güterverkehrsanteil auf der Schiene auf und habe zumindest Teilerfolge bei der Verlagerung von Transportleistungen von der Straße auf die Schiene zu verzeichnen.

Weiters könnten die Länder und die Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für Raumplanung, für die Verkehrsorganisation im sekundären Straßennetz sowie für die Bewirtschaftung des ruhenden Verkehrs (Einhebung von Parkgebühren) wesentlich zur Entwicklung des Verkehrsaufkommens, der Fahrtweiten und der Verkehrsmittelwahl beitragen.

Steigerung der Energieeffizienz

17.1 Hohe Erwartungen werden in technologische Entwicklungen zur Reduktion des Treibstoffverbrauchs von Benzin- und Dieselmotoren und in alternative Antriebssysteme, wie Brennstoffzellen und Elektromotoren, gesetzt. Forciert wird diese Entwicklung durch Vorgaben der EU an die Automobilhersteller. Die Verordnung (EG) Nr. 443/2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen ersetzt die freiwillige Selbstverpflichtung der Automobilhersteller aus dem Jahr 1998, deren Ziel einer Reduktion der durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Neuwagenflotte auf 140 g CO₂/km bis 2008/2009 nicht erreicht wurde. Laut EU-Verordnung muss die Autoindustrie bis 2015 einen Durchschnitts-Grenzwert von 130 g CO₂/km für Neuwagen verpflichtend erreichen. 2012 müssen 65 % der Neuwagen eines Herstellers das Ziel erreichen, 2013 75 % und 2014 80 %. Für das Überschreiten der Grenzwerte sind Geldbußen vorgesehen. Für das Jahr 2020 wurde eine Zielvorgabe von 95 g CO₂/km festgelegt.

Die Erfüllung der EU-Vorgaben an die Automobilhersteller lässt eine Abnahme der durchschnittlichen Emission des Pkw-Bestands auf etwa 120 g CO₂/km¹⁴ erwarten, was einer Verminderung von rd. 30 % gegenüber dem im Jahr 2005 verzeichneten Wert von 177 g CO₂/km entspricht.¹⁵ Bezogen auf den energetischen Endenergieverbrauch des gesamten Pkw-Verkehrs könnte somit eine Reduktion von rd. 50 PJ erzielt werden.

17.2 Nach Ansicht des RH stellt die Erfüllung der EU-Vorgabe eine große Herausforderung für die Automobilhersteller dar.¹⁶ Doch selbst bei Umsetzung der EU-Verordnung wäre die damit erzielbare Verbrauchseinsparung zu gering, um die hohen jährlichen Zuwächse auszugleichen.

Der RH empfahl daher Maßnahmen, die den Umstieg auf verbrauchsarme Fahrzeuge forcieren, wie z.B. eine restriktivere Gestaltung des CO₂-Bonus-Malussystems im Rahmen der Normverbrauchsabgabe oder Änderungen bei der motorbezogenen Versicherungssteuer.

¹⁴ Das Ziel der Verordnung (EG) 443/2009 von 130 g/km bei den Neuzulassungen 2015 soll durch zusätzliche Maßnahmen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft ergänzt werden, „die einer Verringerung um 10 g CO₂/km entsprechen“ (Art. 1).

¹⁵ Berechnungen Umweltbundesamt GmbH, energiewirtschaftliche Inputdaten

¹⁶ Die durchschnittlichen Emissionen der neu zugelassenen Pkw sanken von 2000 bis 2008 von 167,3 auf 157,7 g CO₂/km.

17.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das Ziel der EU-Vorgabe von „65 % des CO₂-Zielwerts der neuen Pkw-Flotte“ in Österreich und auch anderen Ländern, wie z.B. Niederlande, bereits mit Ende 2009 (und nicht erst Ende 2012) erreicht worden. Die Vorgaben der Verordnung (EG) 443/2009 hätten erstmals seit mehreren Jahren eine deutliche Verbrauchssenkung eingeleitet – ob diese genügen wird, um die gesamten Emissionen weiter zu senken, werde vom Wachstum der Fahrleistungen abhängen.

Sektor Gebäude

18.1 Der Energieverbrauch für die Beheizung von Gebäuden ist sehr unterschiedlich. Er liegt bei schlecht gedämmten Gebäuden, wie sie vor allem in der Zeit von 1945 bis 1980 errichtet worden sind, um bis zu zehnmal höher als bei Neubauten mit sehr gut gedämmter Gebäudehülle und kontrollierter Wohnraumlüftung. Damit die bei der Gebäudesanierung erzielten Einsparungen auch zum Tragen kommen, ist wesentlich, dass der zusätzliche Energiebedarf von Neubauten durch den Einsatz von Passivhaus- und Niedrigenergiehaustechnologie gering ausfällt.

Maßnahmen zur Erschließung dieses Potenzials hatten bereits in der Klimastrategie eine hohe Bedeutung. Durch Umsetzung des Maßnahmenprogramms Raumwärme, das u.a. eine Anhebung der Sanierungsrate von etwa 1 % (in den 1990er-Jahren) auf zumindest 2 % des Altbestands und die Einführung höherer wärmetechnischer Standards für Neubauten vorsah, sollten die Emissionen des Sektors um rd. 30 % reduziert werden.

18.2 Durch die Steigerung der Sanierungsrate und auch der thermischen Qualität der Sanierungen ließe sich der Energieverbrauch der Altbauten und damit auch die Emission von CO₂ wesentlich verringern. Wie der RH bereits im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung zum Thema „Klimarelevante Maßnahmen bei der Wohnbausanierung auf Ebene der Länder“¹⁷ festgestellt hatte, gelang es bisher nicht, die Sanierungsquote im erforderlichen Ausmaß zu steigern. Zudem war die Qualität der durchgeführten Sanierungen in vielen Fällen ungenügend.

Fehlende Wartelisten für die Inanspruchnahme der Sanierungsförderungen und die positive Erledigung aller Anträge auf Sanierungsförderung (bei Erfüllen der Förderungsvoraussetzungen) sprachen nach Auffassung des RH dafür, dass die Wohnbauförderungssysteme den Gebäudeeigentümern zu geringe Anreize für umfassende thermisch-energetische Sanierungen boten.

¹⁷ siehe Bericht Reihe Bund 2009/7

Steigerung der Energieeffizienz

18.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme die Sichtweise des RH.*

19.1 Auf die Beheizung und Kühlung von Gebäuden (Wohn-, Dienstleistungs- und Gewerbegebäude) entfielen 2005 rd. 30 % (337 PJ) des energetischen Endenergieverbrauchs. Bei einer Entwicklung gemäß Trendszenario würde dieser Verbrauch bis 2020 um 6 % auf 357 PJ ansteigen, wodurch sich ein Einsparungserfordernis von rd. 54 PJ (ca. 15 %) ergäbe.

19.2 Nach Ansicht des RH bestand im Gebäudesektor ausreichendes Potenzial für Energieeinsparungen in dieser Größenordnung. Er erachtete Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht für vorteilhaft. Voraussetzung für die Zielerreichung wäre es u.a., neben den Wohngebäuden auch die öffentlichen und privaten Dienstleistungsgebäude einer thermisch hochwertigen Sanierung zu unterziehen. Eine weitere Voraussetzung wäre die Errichtung von Neubauten in Passivhaus- oder Niedrigstenergiebauweise.

In Anbetracht des bisher eher geringen Erfolgs (TZ 18) stellt die Realisierung des Potenzials ein ambitioniertes Unterfangen dar. Ein großes Hemmnis sah der RH dabei in der eingeschränkten Bereitschaft der Gebäudeeigentümer, Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Um die Bereitschaft zu erhöhen, wäre der Einsatz aller zur Verfügung stehenden Instrumente, von Beratungen und bewusstseinsbildenden Maßnahmen über finanzielle Anreize bis zu ordnungspolitischen Vorgaben erforderlich.

Die Umsetzung der gebäuderelevanten Maßnahmen liegt überwiegend in der Kompetenz der Länder. Der RH empfahl daher dem BMWFJ und dem BMLFUW, die Zielvorstellungen des Bundes mit den Zielen und Möglichkeiten der Länder abzustimmen und die Rahmenbedingungen, wie Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen, Aufteilung auf die einzelnen Länder, Zwischenziele und vor allem die Finanzierung in einer detaillierten Maßnahmenplanung festzulegen. In diesem Zusammenhang wären auch die mit der Wohnbauförderung zu verfolgenden Ziele neu zu definieren.

Die Realisierung einer hohen Sanierungsrate und Sanierungsqualität sowie die Errichtung der Neubauten im Passivhaus- und Niedrigstenergiehausstandard erfordert eine große Anzahl an Fachkräften mit den für die fachgerechte Ausführung erforderlichen Kenntnissen. Diese standen nach Ansicht des RH nicht im erforderlichen Ausmaß zur Ver-

fügung, weshalb er dem BMWFJ die Initiierung geeigneter Schulungsprogramme empfahl.

- 19.3** *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme auf betriebliche Gebäude bzw. Gebäude der öffentlichen Hand hin. Diese hätten einen überproportionalen Sanierungsbedarf, seien jedoch nicht von der Wohnbauförderung umfasst. Dieses Gebäudesegment sei bisher von der Umweltförderung im Inland (UFI) gefördert worden.*

Weiters verwies das BMLFUW auf enorme Wirkungen der im Rahmen des Konjunkturpakets II gestarteten Förderungsaktion zur thermischen Sanierung sowie den sonstigen Schwerpunkt „Thermische Sanierung“ im Rahmen der UFI und dessen Wirkungen auf den Energieverbrauch. Insgesamt seien 15.477 (per 30. Juni 2010) Maßnahmen gefördert worden. Davon seien 14.397 geförderte Maßnahmen auf den privaten und 1.080 Maßnahmen auf den gewerblichen Sektor entfallen. Die geförderten Maßnahmen würden ein Gesamtinvestitionsvolumen von 667,5 Mill. EUR aufweisen (Wohnbau: 483,3 Mill. EUR; Gewerbe: 184,2 Mill. EUR).

Außerdem teilte das BMLFUW mit, dass im Rahmen von „klima:aktiv“ entsprechende Schulungsprogramme angeboten würden.

- 19.4** Für den RH waren die vom BMLFUW aufgezeigten enormen Wirkungen auf den Energieverbrauch der genannten Förderungsaktionen zu relativieren. Den 14.397 im Wohnbaubereich geförderten Maßnahmen stand das in der Klimastrategie angestrebte Ziel einer thermisch-energetischen Sanierungsrate von jährlich zumindest 2 % des Altbestands gegenüber. Bezogen auf einen Bestand von rd. 3,5 Mill. Wohnungen errechnete sich ein Sanierungserfordernis von rd. 70.000 Wohnungen pro Jahr.

Sektor Haushalte, Gewerbe, Dienstleistung, Landwirtschaft, Kleinverbrauch

- 20.1** Auf die im Sektor Haushalte, Gewerbe, Dienstleistung, Landwirtschaft, Kleinverbrauch zusammengefassten Verbraucher entfielen 2005 rd. 18 % (206 PJ) des Endenergieverbrauchs. Bei einer Entwicklung gemäß dem von 2000 bis 2007 verzeichneten Trend würde der Verbrauch bis 2020 um 20 % auf 247 PJ ansteigen. Für die angestrebte Abschwächung des Anstiegs auf 10 % wären Effizienzmaßnahmen in einem Umfang von 20 PJ erforderlich.

Dieser Sektor ist durch eine große Heterogenität der Verbraucher gekennzeichnet. Eine Besonderheit gegenüber den anderen Sektoren stellt der hohe Stromanteil von 54 % dar. Zu den größten Verbrau-

Steigerung der Energieeffizienz

chergruppen¹⁸ zählen die in privaten Haushalten und zur Erbringung öffentlicher und privater Dienstleistungen eingesetzte Öfen (Herde), Motoren in Haushalten und auf Baustellen sowie Beleuchtung und EDV.

Die bisher im Haushaltsbereich getroffenen Maßnahmen bestanden zu einem großen Teil aus so genannten soft measures, also Maßnahmen wie Informationskampagnen (z.B. zum Stand-by Verbrauch), Kennzeichnungspflicht (Energieeffizienzklassen-Kennzeichnung) oder Beratung. Eine bekannte ordnungspolitische Maßnahme war das auf einer EU-Rahmenrichtlinie¹⁹ basierende schrittweise Verkaufsverbot von energieintensiven Lampen (Glühlampen). Diese im Juli 2005 ergangene Rahmenrichtlinie hat zum Ziel, eine die Ressourcenschonende, insbesondere energieeffiziente, Produktgestaltung durch geeignete politische Instrumente (Verkaufsverbot von ineffizienten Geräten) zu unterstützen.

Zu den auf betrieblicher Ebene eingesetzten Instrumenten zählten u.a. die auf Landesebene angebotenen Betriebsberatungen (z.B. Wirtschaftsinitiative Nachhaltigkeit in der Steiermark oder Öko-Businessplan Wien) und die betriebliche „Umweltförderung im Inland“, ein wichtiges Förderungsinstrument des Bundes für Unternehmen, die in Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen investieren.

20.2 Für diesen Sektor gilt die vorrangige Zielsetzung, ineffiziente gegen hocheffiziente Geräte auszutauschen.

Nach Auffassung des RH bringt der Ersatz von herkömmlichen Glühlampen durch Energiesparlampen im Haushaltsbereich keinen ausreichenden Einsparungseffekt, weil auf Beleuchtung und EDV weniger als 3 % des gesamten energetischen Endenergieverbrauchs entfallen. Wesentlich größer wäre das Potenzial bei Haushaltsgeräten. Auf Waschmaschinen, Trockner, Kühl- und Gefriergeräte sowie E-Herde und Boiler entfallen immerhin rd. 50 % des Stromverbrauchs der Haushalte.

Laut Grünbuch Energieeffizienz der E-Control GmbH bestand im privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich sowie in den Klein- und Mittelbetrieben, wo der Energieverbrauch durch den Einsatz energieeffizienter Standmotoren, Öfen, Herde und Dampferzeugung um rd. 60 PJ reduziert werden könnte, ein hohes Einsparungspotenzial.

Um den Austausch zu forcieren, wären Maßnahmen zweckmäßig, die den Informationsstand durch Beratung und Bewusstseinsbildung erhö-

¹⁸ laut Nutzenergieanalyse der Energiestatistik

¹⁹ Energy using products directive 2005/32/EG, auch unter Ecodesign Richtlinie bekannt

hen. Zur Erschließung des laut Grünbuch Energieeffizienz gesamten in diesem Sektor vorhandenen Potenzials von rd. 80 PJ¹⁹ erachtete der RH zusätzliche Maßnahmen, wie vertiefte Energieberatungen und Förderungsanreize, um den Austausch von ineffizienten Geräten zu unterstützen, für zweckmäßig. Um das Wissen über den individuellen Energieverbrauch zu verbessern, könnte etwa vermehrt der flächen-deckende Einsatz von auf Computer- und Kommunikationstechnologie basierenden digitalen Zählgeräten erwogen werden.

20.3 *Das BMLFUW sah auch bei den Haushalten ein beträchtliches Energie- und Stromsarpotential. In einem vom BMLFUW initiierten und unterstützten Pilotprojekt bei Haushalten seien mit einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von 620 EUR im Mittel knapp 29 % des Stromverbrauchs eingespart worden.*

Sektor Energieintensive Unternehmen

21.1 Die im Sektor Energieintensive Unternehmen zusammengefassten Branchen Eisen/Stahl, Nichteisen-Metalle, Chemie und Petrochemie, Papier und Druck, Holzverarbeitung, Steine/Erden/Glas sind durch Produktionsprozesse mit hoher Energieintensität gekennzeichnet. Der Anteil des Sektors am gesamten Endenergieverbrauch lag 2005 bei 178 PJ (16 %). Der Verbrauch war in den letzten Jahren der Hochkonjunktur stark ansteigend. Bei einer dem Trend von 2000 bis 2007 entsprechenden Entwicklung würde er bis 2020 um 43 % auf 255 PJ ansteigen. Die für die Erstellung der Energiestrategie vorgegebene Zielsetzung von plus 15 % lag deutlich darunter.

Der überwiegende Teil der energieintensiven Anlagen fällt seit 1. Jänner 2005 unter das Regime des Emissionszertifikatehandels. Der Erfolg des Systems war in den ersten Handelsjahren aufgrund eines Überangebotes an Zertifikaten noch gering.²⁰

21.2 Die Zielvorgabe eines 15 %-igen Mehrverbrauchs bis 2020 entspricht einer Steigerung pro Jahr von rd. 1 %. Der RH betonte, dass dieser relativ geringe Verbrauchsanstieg bei einer positiven Wirtschaftsentwicklung nur durch eine verstärkte Abkopplung des Endenergieverbrauchs von der Produktionsleistung erreicht werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten die energieintensiven Unternehmen verstärkt in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz investieren.

Das derzeit aussichtsreichste Instrument, um Verbesserungen der Energieeffizienz zu bewirken, stellte nach Ansicht des RH der EU-weite

²⁰ siehe Bericht Reihe Bund 2008/11, Emissionszertifikatehandel

Steigerung der Energieeffizienz

Handel mit Emissionszertifikaten dar. Nach dem Auslaufen der nationalen Allokationspläne im Jahr 2012 wird die Zuteilung der Emissionszertifikate auf EU-Ebene erfolgen. Für die Periode 2013 bis 2020 ist vorgesehen, dass die Emissionsobergrenze jährlich mit einem linearen Faktor von 1,74 % sinkt. Durch den Emissionszertifikatehandel wird nämlich Druck auf die Unternehmen entstehen, in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu investieren.

Weil nur Großanlagen vom Emissionszertifikatehandel erfasst sind, erachtete der RH auch Maßnahmen für die nicht erfassten Einrichtungen für erforderlich.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Sichtweise des RH geteilt.*

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

Allgemeines

22.1 Die EU-Vorgaben und die Energiestrategie Österreich gehen davon aus, dass erneuerbare Energie zukünftig eine gewichtige Rolle für die Energieversorgung Europas spielen wird. Die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energiequellen trägt nicht nur zum Klimaschutz und zur Erhöhung der Versorgungssicherheit bei, sondern erfordert auch den Ausbau des einschlägigen Wirtschaftszweigs, an dem sich Österreich aufgrund seiner guten Position bei der Nutzung der erneuerbaren Energie einen bedeutenden Anteil sichern könnte.

Österreich ist laut Klima- und Energiepaket des Europäischen Rats vom Dezember 2008 dazu verpflichtet, den Anteil erneuerbarer Energieträger am Bruttoendenergieverbrauch auf 34 % zu steigern. 2005 betrug der Bruttoendenergieverbrauch an „Erneuerbaren“ 285 PJ (23,6 %), 2009 waren es 340 PJ (30,1 %), siehe Tabelle 2.

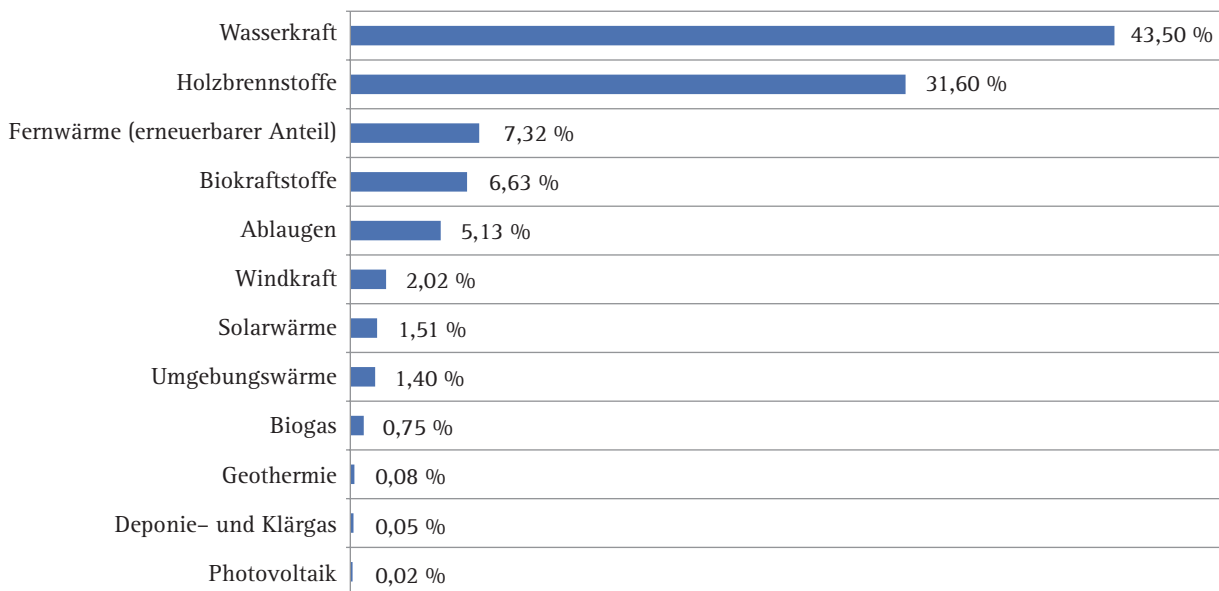
22.2 Die Erreichbarkeit des 34 %-Ziels wird nach Ansicht des RH maßgeblich davon abhängen, ob es tatsächlich gelingt, den gesamten energetischen Endenergieverbrauch bei 1.100 PJ zu stabilisieren. Unter der Annahme, dass der Einsatz von Biotreibstoffen einen Beitrag von rd. 36 PJ²¹ liefern wird, ergibt sich bei einem energetischen Endenergieverbrauch von 1.100 PJ ein zusätzlicher Bedarf an Strom/Wärmeerzeugung mit „Erneuerbaren“ von 45 PJ. Ein Anstieg des energetischen Endenergieverbrauchs um 100 PJ gegenüber der Energiestrategie Österreich erhöht dieses Erfordernis um zusätzlich 34 PJ.

²¹ entspricht einem 10 %-Anteil der erneuerbaren Energieträger am energetischen Endenergieverbrauch des Verkehrssektors

Der RH hielt in diesem Zusammenhang fest, dass zusätzlicher Energiebedarf nicht ausschließlich durch eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energiequellen abgedeckt werden kann. Dies gilt insbesondere für den Strombereich, wo zu beachten ist, dass die potenziellen Energiequellen Wind und Sonne nur zeitweise zur Verfügung stehen.

23.1 Der vom BMLFUW herausgegebene Bericht „Erneuerbare Energie in Zahlen“ wies für das Jahr 2009 die in folgender Abbildung dargestellten Anteile der einzelnen Energieträger an der Endenergiebereitstellung (340 PJ aus erneuerbarer Energiequellen) aus:

Abbildung 2: Erneuerbare Endenergie im Jahr 2009: Anteile der Energieträger



Quelle: BMLFUW, Erneuerbare Energie in Zahlen

Die weitaus bedeutsamsten Energieträger waren die zur Stromerzeugung eingesetzte Wasserkraft – 90 %-Anteil an der Stromerzeugung mit „Erneuerbaren“ – und die zur Wärmeerzeugung genutzte feste Biomasse (Holz) 82 %-Anteil an der Wärmeerzeugung mit „Erneuerbaren“.

23.2 Bei den erneuerbaren Energieträgern besteht nach Ansicht des RH ausreichendes Potenzial, um ihren Anteil am Bruttoendenergieverbrauch auf die angestrebten 34 % zu erhöhen. Im Strombereich stellen der Ausbau der Wasserkraft und der Windkraft, die – an den Einspeise-

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

tarifen²² gemessen – kostengünstige Lösung dar. Im Wärmebereich können sowohl eine verstärkte Biomassenutzung, als auch die forcierte Errichtung von Solaranlagen und Wärmepumpen zur Zielerreichung beitragen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Umweltförderung im Inland das zentrale Investitionsförderinstrument Österreichs zur Forcierung von Maßnahmen im Bereich erneuerbarer Energieträger. Im Rahmen dieses Instruments seien allein im Jahr 2009 2.360 Projekte mit nahezu 48 Mill. EUR gefördert worden.*

Wasserkraft

24.1 Die Entwicklung sowie das zusätzlich ausbaubare Potenzial für die Stromerzeugung aus Wasserkraft stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Stromerzeugung aus Wasserkraft ¹				
	1997	2005	2009	2020
	in PJ			
Entwicklung	130	136	140	–
zusätzlich ausbaubares Potenzial	–	–	–	bis zu 25

¹ Die Tabelle enthält nur den Anteil der Stromerzeugung aus Wasserkraft, der für die Ermittlung des Anteils der Erneuerbaren Energie anrechenbar ist; die Stromerzeugung durch Pumpspeicherkraftwerke, bei der zuvor hochgepumptes Wasser genutzt wird, ist nicht anrechenbar. Die zu Vergleichszwecken herangezogene Studie „Energieszenarien für Österreich bis 2020“ des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) – auf die sich der RH in seinem Bericht „VERBUND: Sicherheit der Stromerzeugung in Österreich“ bezogen hat – prognostizierte für 2020 eine Stromerzeugung aus Wasserkraft von 42.422 GWh (153 PJ).

Quelle: BMWFJ, Erneuerbare Energien – Daten und Fakten; Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009; BMLFUW, Erneuerbare Energie 2020

Die im Auftrag des Verbands der Elektrizitätsunternehmen Österreichs (VEÖ), des damaligen BMWA, der E-Control und der Kleinwasserkraft Österreich erstellte und im Mai 2008 veröffentlichte „Wasserkraft-Potenzialstudie Österreich“²³ bezifferte das in Österreich vorhandene technisch-wirtschaftliche Wasserkraftpotenzial mit 202 PJ. Das aus technischer Sicht unter den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch sinnvoll nutzbare Restpotenzial wurde mit rd. 65 PJ angegeben. Bei Berücksichtigung von ökologischen Aspekten wie Nationalparks und UNESCO Weltkulturerbe (Wachau) reduziert sich das Potenzial laut der genannten Studie auf rd. 47 PJ. Von diesem Potenzial wären bis 2020

²² Einspeisetarife für Ökostromanlagen gemäß Ökostromverordnung 2010, BGBl. II Nr. 42/2010

²³ Studie erstellt durch die Pyöry Energy GmbH

laut dem vom damaligen Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit und der österreichischen E-Wirtschaft vorgelegten so genannten Masterplan Wasserkraft bis zu 25 PJ realisierbar.

Der Nationale Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energien sieht bis 2020 im Bereich Wasserkraft eine zusätzliche Bruttostromproduktion von 18 PJ vor,

- 24.2** Der RH erachtete die Erschließung der noch vorhandenen, ökologisch verträglich nutzbaren Wasserkraftressourcen für vorteilhaft. Er hob hervor, dass dem Ausbau der Wasserkraft in Österreich natürliche, wirtschaftliche und ökologische Grenzen gesetzt sind und machte den Zielkonflikt deutlich, der sich aus den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie (z.B. Herstellung des „Guten Zustands/Potenzials“, Verschlechterungsverbot) und der aus Klimaschutzgründen wichtigen Nutzung der erneuerbaren Energiequelle Wasserkraft ergibt.

Der RH bemängelte, dass dem so genannten Masterplan Wasserkraft das wesentliche Element eines Masterplans, nämlich die gedankliche Vorwegnahme von Handlungsschritten, die zur Erreichung des Ziels notwendig sind, fehlte. So wurden darin weder die erforderlichen Maßnahmen zur Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale, z.B. durch die Festlegung von konkreten Kraftwerksstandorten, noch die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der zeitliche Rahmen zu deren Umsetzung dargelegt.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei ein Masterplan nur eine gesamthafte Darstellung eines Projekts; ein integrativer Gesamtplan. Er zeige eine Vision mit dem Ziel, gebietsübergreifende qualitative und quantitative Aussagen zu machen. Aktivitäten zur Konkretisierung seien im nächsten Schritt darzustellen.*

Das BMLFUW sei, wie es in seiner Stellungnahme mitteilte, in die Erstellung des Masterplans Wasserkraft nicht eingebunden gewesen. Es verwies in diesem Zusammenhang auf den Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009. Darin habe das BMLFUW Maßnahmen festgelegt, um auf dem planerischen Weg das Ziel des „Schutzes ökologisch wertvoller Gewässerstrecken unter zusätzlicher Nutzung der Wasserkraft“ zu erreichen.

- 24.4** Der RH bekräftigte seine Kritik am Masterplan Wasserkraft, weil der Plan nur eine generell formulierte Zielvorstellung enthält, aber keine Aussagen, wie dieses Ziel erreicht werden soll.

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

25.1 Im Jahr 1997 wurden rd. 115 PJ elektrische Energie in Großwasserkraftwerken – das sind Speicher- und Laufkraftwerken mit einer Leistung von mehr als 10 MW – erzeugt. Bis zum Jahr 2005 erhöhte sich die Erzeugung in Großwasserkraftwerken auf rd. 120 PJ, 2009 betrug diese rd. 123 PJ. In den angeführten Zeitraum fielen u.a. die Inbetriebnahme des Laufkraftwerks Freudenuau sowie der Ausbau des Wasserkraftwerks Gerlos II.

Im Unterschied zu dem im Masterplan Wasserkraft genannten Potenzial von bis zu 25 PJ gab die Studie des BMLFUW „Erneuerbare Energie 2020“ das noch zusätzlich ausbaubare Großwasserkraftwerks-Potenzial bis zum Jahr 2020 mit 10 bis 19 PJ an. Die große Schwankungsbreite der Abschätzung resultierte u.a. aus den unterschiedlichen Annahmen der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen wie z.B. Strompreisentwicklung, finanzielle Anreizsysteme und Akzeptanz des Kraftwerksbaus durch die Bevölkerung.

Der VEÖ benannte auf Anfrage des RH Wasserkraftwerksprojekte mit einer jährlichen Erzeugung von 23,3 PJ, die bis 2020 in Betrieb gehen könnten. Davon würden rd. 16,2 PJ auf geplante bzw. bereits eingereichte Lauf- bzw. Speicherkraftwerke²⁴ entfallen und rd. 7,1 PJ auf Kraftwerksprojekte, deren Umsetzung aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen, Akzeptanzprobleme der Anrainer oder Zusatzkosten zur Zeit ungewiss ist.

25.2 Der RH wies auf die zwischen den Ministerien divergierenden Potenzialangaben zum Ausbau der Wasserkraft hin. Auch die zeitgerechte Umsetzung geplanter bzw. eingereichter Kraftwerksprojekte war aufgrund der erfahrungsgemäß langen Umsetzungsdauer mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die für derartige Projekte kurze Zeitspanne zur Realisierung bis 2020 erlaubt keine wesentlichen bau- bzw. verfahrenstechnischen Verzögerungen.

25.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme die Sicht des RH. Divergierende Potenzialangaben seien mit unterschiedlichen Einschätzungen zur Realisierbarkeit von potentiellen Wasserkraftprojekten begründet worden (Einschränkungen durch wasser- und naturschutzrechtliche Vorgaben).*

26.1 Im Jahr 1997 wurden rd. 15 PJ elektrische Energie in Kleinwasserkraftwerken – das sind Speicher- und Laufkraftwerken mit einer Leistung

²⁴ ohne Erzeugung der Pumpspeicherkraftwerke, weil diese nicht der erneuerbaren Energie zugeordnet werden

von weniger als 10 MW – erzeugt. Im Jahr 2005 lag die Erzeugung bei rd. 16 PJ, 2009 erzeugten 2.600 Kleinwasserkraftwerke rd. 17 PJ.

Die Studie des BMLFUW „Erneuerbare Energie 2020“ bezifferte das ausbaubare Kleinwasserkraftwerkspotenzial bis zum Jahr 2020 mit 4 bis 6 PJ. Ein Teil des Potenzials liegt im Bereich der Optimierung von Wasserkraftwerken, der größere Anteil im Bereich des Neubaus von Anlagen (rd. 65 %). Die Schwankungsbreite von 2 PJ rührt aus den unterschiedlichen Einschätzungen der wirtschaftlichen (insbesondere Deckelung des Einspeisetarifs), der rechtlichen (z.B. Ökostromgesetz) und ökologischen (insbesondere die Gewährleistung der Durchgängigkeit von Gewässern) Annahmen.

Der VEÖ benannte auf Anfrage des RH Wasserkraftwerksprojekte, die bis 2020 in Betrieb gehen und eine jährliche Erzeugung von 0,8 PJ liefern sollen. Einen Bauboom im Bereich Kleinwasserkraftwerke gab es aufgrund verschiedener Förderungsinitiativen zuletzt in den 80er-Jahren, als rd. 420 Kraftwerke errichtet wurden.

- 26.2** Der RH wies darauf hin, dass der Zielkonflikt zwischen der Vermeidung von Treibhausgasemissionen durch die Wasserkraftnutzung und anderen Umweltschutzaspekten auch bei kleinen Wasserkraftwerken gegeben ist. Weiters hielt er auf der Grundlage der Angaben des VEÖ fest, dass selbst bei Verwirklichung sämtlicher Projekte der Energieversorger die in den oben angeführten Studien erwartete Potenzialuntergrenze von 4 PJ bei Weitem nicht erreicht werden kann.

Er wies auch darauf hin, dass sich der Bestand an Kleinwasserkraftwerken von 2008 (2.600 Anlagen) bis 2020 um rd. 19 % (rd. 500 Anlagen) erhöhen müsste, um zumindest die Potenzialuntergrenze zu erreichen. Einen Ausbau in dieser Größenordnung hielt der RH bis 2020 für nicht realistisch.

- 26.3** *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme auf das – im Gegensatz zur Großwasserkraft – bei bestehenden Kleinwasserkraftanlagen noch vorhandene, mit zumindest 2,5 PJ bezifferte Effizienzsteigerungspotenzial hin.*

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

Windkraft

27.1 Die Entwicklung sowie das zusätzlich ausbaubare Potenzial für die Stromerzeugung aus Windkraft stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 6: Stromerzeugung ¹ aus Windkraft				
	1997	2005	2009	2020
	in PJ			
Entwicklung	0,1	2,2	7,2	–
zusätzlich ausbaubares Potenzial	–	–	–	bis zu 22

¹ Anrechenbare Gesamtstromproduktion gemäß EU-Vorgaben

Quelle: BMWFJ, Erneuerbare Energien – Daten und Fakten; Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009; BMLFUW, Erneuerbare Energie 2020

Im Jahr 1997 wurden rd. 0,1 PJ elektrische Energie in 40 Windkraftanlagen erzeugt. Bis zum Jahr 2005 erhöhte sich die Erzeugung auf rd. 4,7 PJ. Im Jahr 2009 waren 792 Windräder in Betrieb und erzeugten rd. 7,2 PJ. Der hohe Anstieg der Stromerzeugung aus Windkraft war vor allem auf energiepolitisch günstige Rahmenbedingungen, die durch das Ökostromgesetz 2003 geschaffen wurden, zurückzuführen. Es gewährte einen über dem Marktpreis liegenden Einspeisetarif in Verbindung mit Investitionskostenzuschüssen. Dies führte zu kurzen Amortisationszeiten und damit in Folge zu einer hohen Investitionstätigkeit. In den Jahren 2003 bis 2006 konnten so jährlich durchschnittlich rd. 230 MW Windkraft installiert werden.

Die Novellierung des Ökostromgesetzes mit 1. Juli 2006 veränderte die Bedingungen für die Windkraft, so dass in Folge die Investitionstätigkeit einbrach. Im Zusammenhang mit der Novellierung des Ökostromgesetzes 2009 wurden die Förderungsbedingungen für Windkraft verbessert (siehe TZ 29).

Der Nationale Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energien sieht bis 2020 im Bereich Windkraft eine zusätzliche Bruttostromproduktion von 12,5 PJ vor.

27.2 Nach Ansicht des RH ist bei der Festlegung der Förderung für Windkraftanlagen zu beachten, dass der Zeitraum, in dem die erhöhte Tarifvergütung gewährt wird, nicht über der Amortisationszeit²⁵ liegt, um keine Überförderung zu bewirken.

²⁵ Amortisationszeit: Jene Zeitspanne, in der die aus der Investition erzielten Erträge die Investitionskosten decken.

28.1 Laut der Studie des BMLFUW „Erneuerbare Energie 2020“ beträgt das zusätzlich ausbaubare Windkraftpotenzial bis zum Jahr 2020 22 PJ. Der Zuwachs bis 2020 ist sowohl durch den Zubau neuer Anlagen als auch durch leistungsstärkere Anlagen an bestehenden Standorten zu erreichen. So rechnet man bei der Anzahl der Anlagen mit einem Zuwachs von 618 im Jahr 2008 auf rd. 1.100; die durchschnittliche Leistung soll sich von rd. 1,6 MW auf rd. 3,2 MW erhöhen.

Die geographische Verteilung der Anlagen lag schwerpunktmäßig im Osten Österreichs (Niederösterreich, Wien, Burgenland), weil die Nutzung von Windenergie in windreichen Lagen im Hochgebirge technisch schwierig und in anderen Regionen wirtschaftlich unattraktiv ist. Der Unterschied in den Einschätzungen des ausbaubaren Potenzials resultierte aus unterschiedlichen Annahmen im Hinblick auf die Gewichtung von sozialen Widerständen, die einer Ausschöpfung des technischen Potenzials entgegenstehen.

Die Stromerzeugung aus Windkraftanlagen ist in hohem Ausmaß von natürlichen Einflüssen abhängig. Zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit müssen für Zeiten von geringem oder zu starkem Windaufkommen in ausreichendem Umfang Kapazitäten – zum Ausgleich der Erzeugungsschwankungen – in Form von Wasser-, Kohle und Gaskraftwerken vorhanden sein. Dies bedeutet, dass mit einem Ausbau der Windkraft auch in verstärktem Ausmaß Kapazitäten anderer Kraftwerkstypen verfügbar sein müssen.

28.2 Der RH hielt das in den Studien genannte zusätzlich ausbaubare Windkraftpotenzial bis 2020 für ambitioniert. Natürliche und wirtschaftliche Grenzen sowie Grenzen der Umsetzbarkeit können die Realisierung der genannten Potenziale jedoch wesentlich erschweren. Ungelöst blieb aus Sicht des RH auch das Problem der Reservekraftwerkshaltung.

29.1 Die im Rahmen der Erstellung der Energiestrategie Österreich für Windkraft zuständige Arbeitsgruppe für erneuerbare Energie (Wind, Photovoltaik, Biomasse, Solarthermie, Geothermie) schlug eine Erhöhung der Tarife und eine Verlängerung der Vergütungsdauer vor, um einen wirtschaftlichen Betrieb der bestehenden und neuen Anlagen zu gewährleisten. Dies sollte im Zuge einer weiteren Novellierung des Ökostromgesetzes und Verordnung entsprechender Einspeisetarife (z.B. 9,8 ct/kWh für die Dauer von 15 Jahren) erfolgen. Mit der Ökostromverordnung vom 2. Februar 2010 wurde ein Einspeisetarif von 9,7 ct/kWh für die Dauer von 13 Jahren festgelegt. Der zuvor für eine Laufzeit von 10 plus 2 (reduzierte) Jahre geltende Tarif betrug 7,53 ct/kWh.

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

29.2 Nach Ansicht des RH wäre ein definiertes Absenken der Einspeisetarife in festgelegten Zeitintervallen zweckmäßig, so dass für später errichtete Windkraftanlagen niedrigere Tarife gewährt werden. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass die durch so genannte Erfahrungskurven entstehende Kostenreduktion bei den Windkraftanlagenenergeuern kompensiert und eine indirekte Unternehmensförderung vermieden wird.

Photovoltaik

30.1 Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung sowie das zusätzlich ausbaubare Potenzial für die Stromerzeugung aus Photovoltaik:

Tabelle 7: Stromerzeugung aus Photovoltaik				
	1997	2005	2009	2020
	in PJ			
Entwicklung	0,005	0,08	0,13	–
zusätzlich ausbaubares Potenzial	–	–	–	bis zu 10,7

Quelle: BMVIT, Photovoltaikmarkt Österreich; Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009; BMLFUW, Erneuerbare Energie 2020

Im Jahr 1997 wurden rd. 0,005 PJ elektrische Energie in Photovoltaikanlagen erzeugt. Bis zum Jahr 2005 erhöhte sich die Erzeugung auf rd. 0,08 PJ; im Jahr 2009 betrug die Produktion rd. 0,13 PJ. Die Zuwachsraten in der Stromerzeugung aus Photovoltaik gingen mit den Förderungsregelungen im Ökostromgesetz einher. Das Photovoltaik-Förderungssystem in Österreich war vielschichtig gestaltet. Neben den garantierten Einspeisetarifen²⁶ – diese waren für Strom aus Photovoltaikanlagen bis zu achtmal so hoch wie für Windanlagen – bestanden Einmalförderungen in Form von Investitionszuschüssen sowie pauschale Förderungen an private Antragsteller, die durch den Klima- und Energiefonds abgewickelt wurden.

Der Nationale Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energien sieht bis 2020 im Bereich Photovoltaik eine zusätzliche Bruttostromproduktion von 1 PJ vor.

30.2 Der RH stellte fest, dass der Anteil an Strom aus Photovoltaikanlagen an der gesamten Ökostromerzeugung marginal war und der dafür gewährte Einspeisetarif den der anderen Ökostromarten deutlich überstieg. Dies sprach für die geringe Effektivität der eingesetzten Mittel zur Erreichung des 34 %-Klimaziels bei Photovoltaikanlagen im Vergleich zu anderen erneuerbaren Technologien.

²⁶ Mit der Ökostromverordnung vom 2. Februar 2010 wurden Einspeisetarife für Strom aus Photovoltaikanlagen zwischen 20 und 38 ct/kWh festgelegt.

- 31.1** Laut der Studie des BMLFUW „Erneuerbare Energie 2020“, bewegte sich das zusätzlich ausbaubare Photovoltaikpotenzial bis zum Jahr 2020 zwischen 7,1 und 10,7 PJ. Die hierfür erforderlichen Flächen belaufen sich auf ca. 140 km² Dachflächen und 50 km² Fassadenfläche. Weiters wurde davon ausgegangen, dass die Anschaffungskosten für Photovoltaikanlagen und somit auch die Kosten des erzeugten Stroms sinken.
- 31.2** Der RH stellte die dargestellte Größenordnung des Zuwachses von Photovoltaikanlagen in Frage. Ein derart starker Rückgang der Anschaffungskosten bis 2020, so dass die Amortisationszeiten von derzeit 20 Jahren und mehr für diese Anlagen in dem Ausmaß sinken, dass sie für große Kundengruppen ökologisch und wirtschaftlich interessant werden, erschien dem RH in Anbetracht des derzeit notwendigen hohen Förderungsbedarfs unwahrscheinlich.
- 32.1** Die Arbeitsgruppe für erneuerbare Energie schlug zur Erreichung der ihr vorgegebenen Ziele Änderungen im Ökostromgesetz vor. Diese betrafen u.a. die Festlegung von Förderungstarifen für Photovoltaik-Anlagen mit einer Engpassleistung von > 5 kW, die einen wirtschaftlichen Betrieb der bestehenden und neuen Anlagen sicherstellen sollen, bei gleichzeitiger Aufhebung der Deckelung in der Photovoltaik-Tarifförderung.
- 32.2** Der RH wies dezidiert darauf hin, dass bei den vorgeschlagenen Maßnahmen neben ökologischen Aspekten die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes zu berücksichtigen ist. Dies schien ihm in dem Vorschlag einer risikolosen Investition bei gleichzeitig gesicherter Rendite nicht gegeben. Er verglich auch den Mitteleinsatz für Photovoltaikanlagen mit den Kosten einer thermischen Gebäudesanierung und stellte fest, dass eine mit Photovoltaik produzierte kWh das Vierfache einer eingesparten kWh kostet. Bezogen auf den Fördermitteleinsatz steigt das Verhältnis auf das Achtfache.²⁷
- 32.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW verfüge die Stromerzeugung mittels Photovoltaik über hohes Potenzial für die langfristig notwendige*

²⁷ Dem Vergleich lagen folgende Annahmen zugrunde: Mit einer Investition in Höhe von 25.000 EUR kann ein Einfamilienhaus thermisch saniert oder eine Photovoltaikanlage mit 5 kW_{peak} errichtet werden. Durch die Investition kann der Energieverbrauch zur Beheizung dieses Gebäudes um rd. 20.000 kWh pro Jahr reduziert oder rd. 5.000 kWh Strom pro Jahr erzeugt werden. Thermische Sanierungsmaßnahmen werden im Rahmen der Wohnbauförderung mit Förderungssätzen von 20 bis 30 % von den Ländern unterstützt, die Errichtung von Photovoltaikanlagen wird mit bis zu 60 % aus Bundes- und Landesmitteln gefördert.

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

Treibhausgasreduktion (minus 85 % CO₂ oder mehr bis 2050). Deshalb wäre in Strategien, die auf das Jahr 2020 (und darüber) ausgerichtet sind, ein entsprechender Photovoltaik-Anteil im Energiemix vorzusehen.

Weiters vertrat das BMLFUW die Ansicht, dass ein Kostenvergleich zwischen Photovoltaik und thermischer Gebäudesanierung insofern nicht aussagekräftig sei, als beide Technologien nicht im selben Energiesegment konkurrieren (Strom versus Wärme).

Zudem sei die Photovoltaik im Einfamilienhausbereich meist die einzig praktikable dezentrale Stromerzeugungstechnologie. Nach der neuen EU-Gebäuderichtlinie mit ihrer Forderung nach dem „Fast-Null-Energiehaus“ würden Photovoltaik-Anlagen auf den Dächern und Fassaden von Neubauten von Bedeutung sein. Weil die Photovoltaik derzeit noch teurer als andere Stromerzeugungstechnologien ist, sei es notwendig, Förderprogramme zu deren Markteinführung durchzuführen, um neben Klimaschutzeffekten unter anderem zur erwünschten Kostendegression mittels höherer Stückzahlen und durch Verbreitung der Technologie zu gelangen.

- 32.4** Der RH stellte die Förderungswürdigkeit von Photovoltaikanlagen nicht prinzipiell in Frage. In Anbetracht der derzeit noch sehr hohen Kosten dieser Anlagen, des vergleichsweise geringen Anteils von rd. 20 % des Stromverbrauchs am gesamten Energieverbrauch und vor allem des Umstands, dass die Erreichbarkeit des 34 %-Ziels nach seiner Ansicht maßgeblich davon abhängen wird, ob es tatsächlich gelingt, den gesamten Energieverbrauch zu stabilisieren, maß er der thermischen Gebäudesanierung eine höhere Priorität bei.

Biomasse

- 33.1** Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung sowie das zusätzlich ausbaubare Potenzial (Strom/Wärme) für die Energieerzeugung aus Biomasse:

Tabelle 8: Energiebereitstellung aus Biomasse (ohne Biotreibstoffe)				
	1997	2005	2009	2020
	in PJ			
Entwicklung (Strom/Wärme)	–	9,3/116	15,5/119	–
zusätzlich ausbaubares Potenzial (Strom/Wärme)	–	–	–	bis zu 43/70

Quelle: Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009; BMLFUW, Erneuerbare Energie 2020

Biomasse kann in Einzelöfen, Zentralheizungskesseln und Biomasseheizwerken zur Wärmeerzeugung genutzt werden oder in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK-Anlagen), in denen gleichzeitig Strom und Wärme für Heiz- oder Prozesszwecke gewonnen wird. Der Einsatz erfolgt meist in fester Form (Holz) aber auch gasförmig (nach Vergärung von Gülle, Maissilage etc.) und flüssig (Öl aus Saatgut).

Im Jahr 2005 wurden 9,3 PJ elektrische Energie sowie 116 PJ Wärme erzeugt. Bis zum Jahr 2009 erhöhte sich die Erzeugung von Strom auf rd. 15,5 PJ, die von Wärme auf 119 PJ. Die Zuwachsraten gingen mit den Änderungen der Tarifhöhe im Ökostromgesetz einher. Der Zuwachs an Strom und Wärme war insbesondere durch den Bau von Biomasseheizkraftwerken zur Fernwärmeversorgung begründet.

Der Nationale Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energien sieht bis 2020 im Bereich Biomasse eine zusätzliche Energiebereitstellung von 32 PJ (8 PJ Strom, 24 PJ Wärme) vor.

- 33.2** Der RH hatte bei früheren Gebarungsüberprüfungen²⁸ festgestellt, dass einige Anlagen auch nach Anhebung der Ökostromtarife keine positiven Ergebnisse erzielen konnten. Grund dafür waren die hohen Kosten der weit verzweigten und eine zu geringe Anschlussdichte aufweisenden Fernwärmenetze bzw. ein generell zu geringer Wärmebedarf im Versorgungsgebiet.

Er hielt zudem fest, dass bei Biomasseanlagen – im Gegensatz zu Anlagen, die Wind, Wasserkraft und Sonne nutzen – auch Kosten für die eingesetzten Rohstoffe anfallen. Der Betrieb der Biomasseanlagen wird deshalb nach dem Auslaufen der Ökostromtarife in der Regel unrentabel, weil die Rohstoffkosten über den Strom-Marktpreisen liegen.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das Ökostromgesetz novelliert und anspruchsvolle Mindesteffizienzkriterien für neue KWK-Anlagen aufgenommen worden. Bei deren Erfüllung sei ein zusätzlicher Anreiz in Form eines Bonus vorgesehen. Zudem würden die Ökostromtarife für einen Zeitraum von über einem Jahrzehnt gewährt. In dieser Zeit könne mit einem Anstieg des Marktpreises aufgrund der immer knapper werdenden Energieressourcen gerechnet werden. Es sei nicht auszuschließen, dass in wenigen Jahren der Marktpreis das Niveau des heute noch gestützten Ökostromtarifs erreicht. In diesem Fall brauche Strom aus Biomassekraftwerken keine Unterstützung mehr.*

²⁸ z.B. Reihe Tirol 2006/02

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

- 33.4** Der RH wies darauf hin, dass aus der Stellungnahme des BMLFUW nicht hervor geht, ob ein allfälliger Anstieg der Brennstoffkosten berücksichtigt und dieser den vom Ministerium erwarteten höheren Strompreisen gegenübergestellt wurde.
- 34.1** Laut dem RH vorliegenden Studien (z.B. Studie des BMLFUW „Erneuerbare Energie 2020“, BMVIT, Strategien zur optimalen Erschließung der Biomassepotenziale in Österreich bis 2050) bewegte sich das zusätzlich ausbaubare Potenzial für Strom aus Biomasse bis zum Jahr 2020 zwischen 8 und 43 PJ. Das Potenzial der auf Biomasse basierten Wärmeerzeugung betrug zwischen 50 bis 70 PJ. Dies bedeutet insgesamt ein zusätzliches Energieaufkommen im Jahr 2020 in Höhe von 58 bis 113 PJ. Der überwiegende Anteil (rd. 80 %) dieses Aufkommens soll aus KWK-Anlagen stammen. Die große Schwankungsbreite der Potenzialabschätzungen resultierte u.a. aus den unterschiedlichen Annahmen der Holzpreisentwicklung und dessen Einfluss auf die Investitionstätigkeit im Biomasse-KWK-Bereich, dem Ausbau und der Verbesserung der Infrastruktur, der Strompreisentwicklung, den finanziellen Anreizsystemen, der Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber dem Kraftwerksbau und künftigen Kesselaustauschraten bei Haushalten.
- 34.2** Die angegebene Potenzialobergrenze setzt einen deutlichen Ausbau von KWK-Anlagen voraus. Der RH bezweifelte aufgrund seiner Erfahrungen aus früheren Gebarungsüberprüfungen die Erreichbarkeit dieses Ziels.²⁹ Der wirtschaftliche Betrieb von KWK-Anlagen erfordert günstige Abnahmestrukturen. Da schlechte Strukturen und auch hohe Rohstoffpreise³⁰ durch Förderungen ausgeglichen werden müssen, entstehen Kosten-Nutzen-Grenzen, ab denen Projekte wirtschaftlich betrachtet nur mehr wenig zweckmäßig sind.
- 34.3** *Das BMLFUW konnte den hohen Anteil von rd. 80 % an zusätzlicher Wärme aus Biomasse, die in kombinierten Wärme- und Stromerzeugungsanlagen (KWK) hergestellt werden soll, nicht nachvollziehen.*
- 34.4** Der RH erachtete es aus Gründen des höheren Wirkungsgrads und dem daraus resultierenden verbesserten Energieertrag als zweckmäßig, Biomasse in kombinierten Wärme- und Stromerzeugungsanlagen (KWK) einzusetzen. Bei seiner Darstellung zum künftigen Einsatz der Biomasse bezog sich der RH auf eine diesbezügliche Studie der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik.

²⁹ z.B. siehe Bericht Reihe Oberösterreich 2007/08

³⁰ z.B. Rohstoffzuschlag 2008 zum Ökostromeinspeisetarif

35.1 Energie aus Biomasse stammte zu 98 % aus Holz. In den letzten zehn Jahren wurden aus dem österreichischen Waldbestand durchschnittlich 16,8 Mill. Erntefestmeter an Holz (ohne Rinde) geschlagen, wovon rd. 34 %³¹ als Energieholz Verwendung fanden. Im Zuge der Ernte von Holz fielen 10 % an Rinde an, die nahezu vollständig als Brennstoff eingesetzt werden.

Trotz der hohen Biomasseverwendung aus inländischen Wäldern bleiben in Österreich große Potenziale – 40 % des jährlichen Holzzuwachses – ungenutzt. Durch verstärkten Holzeinschlag und erhöhte Durchforstungen könnte der Biomasseertrag gesteigert werden. Laut Energiestrategie Österreich können durch zusätzlichen Holzeinschlag, sonstige Holznutzung (z.B. Waldhackgut) und die bei der Holzverarbeitung anfallende Biomasse bis 2020 noch 50 PJ erzielt werden. Im landwirtschaftlichen Bereich beträgt das zusätzlich erzielbare Potenzial 13 PJ.

35.2 Der RH stellte fest, dass die untere Grenze des geschätzten Potenzials der Biomasse für Wärme- und Stromerzeugung durch verstärkte Nutzung des Holzaufkommens des heimischen Waldes und der Landwirtschaft abdeckbar wäre. Der darüber hinausgehende Biomassebedarf müsste durch Importe ergänzt werden. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die auf europäischer Ebene vereinbarten Klimaziele dazu führen werden, dass der Biomassebedarf EU-weit insgesamt ansteigen wird und damit die Importmöglichkeiten durch z.B. Preisanstiege, logistische und Produktionsengpässe erschwert werden.

35.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden jene Länder, die Holz nach Österreich exportieren, über einen sehr hohen Holzvorrat bei gleichzeitig geringer Nutzung des jährlichen Holzzuwachses verfügen. Unter der Annahme der Mobilisierung dieses Potentials wäre in diesen Ländern trotz künftigen höheren Holz-Eigenbedarfs noch ausreichend Biomasse für den Export verfügbar.*

35.4 Der RH entgegnete, dass er in seinen Betrachtungen zum künftigen Holz-Mehrbedarf nicht nur Österreich sondern den gesamten EU-Raum einbezogen hatte. Er blieb bei seiner Ansicht, dass zur Umsetzung der auf europäischer Ebene vereinbarten Klimaziele die Holznachfrage in allen Ländern ansteigen und dies logistische und Produktionsengpässe nach sich ziehen wird.

³¹ Eigenberechnung aufgrund der Daten aus Holzströmen in Österreich 2005; Quelle: Erneuerbare Energie in Österreich S. 24

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

Geothermie und Umgebungswärme

36.1 Die Entwicklung sowie das zusätzlich ausbaubare Potenzial für die Energieerzeugung aus Umgebungswärme stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Energiebereitstellung aus Umgebungswärme				
	1998	2005	2009	2020
	in PJ			
Entwicklung	–	2,9	4,8	–
zusätzlich ausbaubares Potenzial	–	–	–	bis zu 23

Quelle: Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009; BMLFUW, Erneuerbare Energie 2020

Im Jahr 2008 wurden 0,01 PJ Strom aus Geothermie (Erdwärme) erzeugt. Diese Energieerzeugung erfolgt in Österreich hauptsächlich in Thermenregionen, wo Wasser mit einer solchen Temperatur zur Verfügung steht, um kleine Dampfturbinen anzutreiben. Die Strommenge, die derzeit aus Erdwärme erzeugt wird und das Potenzial für 2020 sind so gering, dass diese zur Erreichung der Ziele des Aktionsplans Erneuerbare Energie von untergeordneter Bedeutung ist.

Im Jahr 2005 wurden rd. 2,9 PJ Umgebungswärme mit Wärmepumpen erzeugt; im Jahr 2009 betrug die Produktion rd. 4,8 PJ. Dabei wird mit Hilfe von Wärmepumpen unter Anwendung des Wärmetauscherprinzips einem Medium (Erdwärme, Wasser, Luft, Brauch- und Heizungswasser) Wärme entzogen, um diese zum Beheizen/Kühlen von Gebäuden zu nutzen. Die Entwicklung der Anzahl von Wärmepumpen war ab dem Jahr 2000 durch ein ununterbrochenes Marktwachstum – durchschnittlich jährlich rd. 17 % – gekennzeichnet. Hauptfaktoren dafür waren technologische Fortschritte, energieeffizientere Gebäude und Anreize in Form von attraktiven Förderungen.

Dem RH vorliegende Studien (z.B. Studie des BMLFUW, Erneuerbare Energie 2020; BMVIT, Erneuerbare Energie in Österreich – Marktentwicklung 2008) gaben das zusätzlich ausbaubare Umgebungswärme-Potenzial bis zum Jahr 2020 mit bis zu 23 PJ an.

Der Nationale Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energien sieht bis 2020 im Bereich Umgebungswärme eine zusätzliche Energiebereitstellung von 9 PJ vor.

36.2 Dem RH erschien eine Verfünffachung der mit Wärmepumpen erzeugten Wärmeenergie bis 2020 als wenig realistisch. Nach seiner Ansicht wäre bereits eine Verdopplung oder Verdreifachung der Wärmeerzeugung ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der Zielvorgabe. Ein Anstieg

dieser Größenordnung ließe sich mit Anlagen in Neubauten – deren Einbau auch verpflichtend vorgeschrieben werden könnte – und den auf Länderebene bestehenden Förderungen für den nachträglichen Einbau von Wärmepumpen erzielen.

Solarwärme

37.1 Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung sowie das zusätzlich ausbaubare Potenzial für die Energieerzeugung aus Solarwärme:

Tabelle 10: Energiebereitstellung aus Solarwärme				
	1997	2005	2009	2020
	in PJ			
Entwicklung	2,3	3,8	5,1	–
zusätzlich ausbaubares Potenzial	–	–	–	bis zu 24

Quelle: Statistik Austria, Energiebilanzen 1970 – 2009; BMLFUW, Erneuerbare Energie 2020

Im Jahr 1997 wurden rd. 2,3 PJ Wärmeenergie in Solaranlagen erzeugt. Bis zum Jahr 2005 erhöhte sich die Erzeugung auf rd. 3,7 PJ. Im Jahr 2008 waren rd. 4 Mill. m² Sonnenkollektoren installiert, die rd. 4,8 PJ Wärme lieferten. Die jährlichen Zuwachsraten an neu installierten Kollektorflächen hingen von den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, Förderungsanreizen und der Entwicklung der Erdölpreise ab. Die seit dem Jahr 2002 stark angestiegenen Neuinstallationen waren neben dem Anstieg der Energiepreise auch die Folge der Erschließung des Mehrfamilienhausbereichs, des Tourismussektors sowie der Einbindung von Solarenergie in Nah- und Fernwärmenetze.

Die Studie des BMLFUW „Erneuerbare Energie 2020“ bezifferte das bis zum Jahr 2020 zusätzlich ausbaubare Solarwärme-Potenzial mit 22 bis 24 PJ. Dies erfordert zusätzliche Kollektorflächen im Ausmaß von bis zu 16 Mill. m².

Der Nationale Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energien sieht bis 2020 im Bereich Solarwärme eine zusätzliche Endenergiebereitstellung von 7 PJ vor.

37.2 Der RH stellte fest, dass zur Erschließung des gesamten angegebenen Potenzials eine Verachtfachung der aktuell installierten Fläche erforderlich wäre. Dazu müsste die jährlich installierte Kollektorfläche von rd. 300.000 m² auf 1,2 Mill. m² erhöht werden, was nicht realistisch erscheint. Nach Ansicht des RH wäre bereits eine Verdopplung oder Verdreifachung der Kollektorfläche ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der Zielvorgabe. Ein Anstieg dieser Größenordnung sollte

Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen

mit Vorgaben im Neubaubereich und den auf Länderebene bestehenden Förderungen für den nachträglichen Einbau von Solaranlagen bei bestehenden Gebäuden erzielbar sein.

- 37.3** *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die „Solarwärme-Roadmap“. Laut dieser ist für die Erreichung der Ziele erforderlich, dass neben den reinen Warmwasseranlagen eine verstärkte Solarförderung im Sanierungsbereich erfolge und mehr Anlagen als bisher im Bereich der solaren Heizungsunterstützung errichtet würden. Zusätzlich wären Potenziale bei großen betrieblichen Anwendungen zu erschließen.*

Die Einbindung von Solarenergie in Nah- und Fernwärmenetz wäre derzeit ausschließlich Thema der Umweltförderung im Inland des BMLFUW.

Verkehr

- 38.1** Gemäß Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen gewährleistet jeder Mitgliedsstaat, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht.

Die wichtigste Maßnahme zur Erreichung dieser Zielvorgabe ist die Substitution von Erdölprodukten durch den Einsatz von Biokraftstoffen in Fahrzeugen. Der in der Biokraftstoffrichtlinie ab 2010 geforderte Anteil von 5,75 % erneuerbarer Energie im Verkehr wurde in Österreich bereits ab 1. Oktober 2008 vorgeschrieben.

Zum Einsatz kommen im Wesentlichen Bioethanol und Biodiesel³², die entweder zu Benzin und Diesel beigemischt oder (in speziell ausgerüsteten Fahrzeugen) rein verwendet werden. Aus technischer Sicht ist dabei zu berücksichtigen, dass bei der bestehenden Pkw-Flotte der Beimischung von Biokraftstoffen technische Grenzen gesetzt sind. Dieselfahrzeuge mit Partikelfilter haben in der Regel keine Herstellerfreigabe für den Einsatz von reinem Biodiesel, eine Beimischung von bis zu 7 Volumsprozents (B7) ist allerdings möglich. So wie bei Biodiesel sind alle Fahrzeuge für eine maximale Beimischung von bis zu 5 % Bioethanol freigegeben. Höhere Beimischungen von Bioethanol,

³² Bioethanol ist hochwertiger Alkohol, der aus stärke- und zuckerhaltigen Rohstoffen wie Getreide oder Zuckerrüben gewonnen wird. In Südeuropa und den USA wird vor allem Mais herangezogen. Aus den Rohstoffen wird Maische hergestellt, die durch Zugabe von Hefen in Gärung versetzt wird. Dabei entsteht ein Produkt mit maximal 18 % Ethanol. Durch Destillation wird der Alkoholgehalt auf annähernd 100 % erhöht. Biodiesel wird durch Auspressen der Ölsaaten (in Europa vor allem Raps) gewonnen. Anschließend wird das Öl gereinigt und durch Zugabe von ca. 10 % Methanol und einem Katalysator zu Biodiesel verestert.

wie z. B. das diskutierte E10 (Benzin mit 10 % Ethanolanteil), können nur mit Freigabe der Fahrzeughersteller verwendet werden. Für Superethanol (E85) sind eigene Fahrzeuge, so genannte „flexible fuel vehicles“ (FFV) erforderlich.

In Entwicklung stehen Biokraftstoffe der zweiten Generation, die aus den Zellulose-Anteilen von Pflanzen, also auch aus Gräsern, Stroh oder Hölzern, gewonnen werden sollen.

38.2 Der RH stellte fest, dass die Umsetzung der Biokraftstoffrichtlinie³³ in Form der Kraftstoffverordnung³⁴ erfolgte und damit die EU-Richtwerte durch höhere bzw. frühere Substitution übererfüllt wurden. Im Jahr 2008 wurde das Substitutionsziel von 4,66 % mit 5,5 % bereits deutlich überschritten.

Die Erreichung des Anteils von 10 % erneuerbarer Energie (Biokraftstoffe und Ökostrom für Elektrofahrzeuge) im Verkehrssektor erfordert eine höhere Beimischung an Biokraftstoffen und setzt vor allem auch die Eignung der Fahrzeuge zur Verwendung derartiger Treibstoffe voraus. Notwendig erschiene hierfür auch die verstärkte Umstellung von Fahrzeugflotten auf reine Biokraftstoffe.

³³ Meldung des BMLFUW vom Juni 2009

³⁴ Verordnung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit der die Kraftstoffverordnung 1999 geändert wird, über die Qualität von Kraftstoffen BGBl. Nr. 417/2004 i.d.g.F.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

39 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWfJ und BMLFUW

(1) Der Umsetzungsstand und die Wirkung der bisherigen, im Rahmen der Klimastrategie und der Strategie zur Fortentwicklung der Österreichischen Energiepolitik vorgesehenen Maßnahmen sollten im Detail erhoben werden. (TZ 6)

(2) Um die Erreichung des Ausbauziels von 34 % für erneuerbare Energieträger zu erleichtern, sollten im Hinblick auf den steigenden Energieverbrauch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz vorrangig behandelt werden. (TZ 9)

(3) Die in der Energiestrategie Österreich vorgesehenen Maßnahmen, die im Summe Kosten in einer Größenordnung von 5 Mrd. EUR bis 6 Mrd. EUR ergaben, sollten nach ihrem Kosten-Nutzen-Verhältnis priorisiert werden. (TZ 10)

(4) Als Grundlage für die Beurteilung, ob die Angleichung der Kraftstoffpreise an das Niveau der Nachbarstaaten durch Erhöhung der Mineralölsteuer oder Einhebung einer allfälligen Klimaabgabe zweckmäßig wäre, sollte ein Kosten-Nutzen-Vergleich angestellt werden. (TZ 15)

(5) Im Hinblick auf die selbst bei Umsetzung der EU-Verordnung erzielbare zu geringe Verbrauchseinsparung sollte der Umstieg auf verbrauchsarme Fahrzeuge durch entsprechende Maßnahmen forciert werden. (TZ 17)

(6) Für die Umsetzung gebäuderelevanter Maßnahmen sollten die Zielvorstellungen des Bundes mit den Zielen und Möglichkeiten der Länder abgestimmt und die Rahmenbedingungen in einer detaillierten Maßnahmenplanung festgelegt werden. In diesem Zusammenhang wären auch die mit der Wohnbauförderung zu verfolgenden Ziele neu zu definieren. (TZ 19)

BMWfJ

(7) Um eine fachgerechte Ausführung von Neubauten in Passivhaus- und Niedrigstenergiehausstandard und die Erzielung einer hohen Sanierungsqualität auch in großem Umfang sicherzustellen, sollte eine ausreichende Anzahl an Fachkräften geschult werden. (TZ 19)



Wien, im Mai 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2011/1 Bericht des Rechnungshofes
- Buchhaltungsagentur des Bundes
 - PRINT and MINT SERVICES GmbH
 - Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS
 - Klassenschülerhöchstzahl 25
 - Controlling im Bundesschulwesen
 - Studienbeiträge
 - Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt
 - Neusiedl am See
 - Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/2 Bericht des Rechnungshofes
- Filmförderung in Österreich
 - Altenbetreuung in Kärnten und Tirol
 - Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs
 - MedAustron
- Reihe Bund 2011/3 Bericht des Rechnungshofes
- Austrian Institute of Technologie GmbH – Unternehmensentwicklung und Verkauf der Funktionswerkstoffe Forschungs- und EntwicklungsgmbH
 - Sicherheit auf Nebenbahnen; Follow-up-Überprüfung
 - Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013
 - Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung
 - Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein
 - Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen
- Reihe Bund 2011/4 Bericht des Rechnungshofes
- Bundespressdienst
 - Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung
 - Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen
 - Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung
 - Klima- und Energiefonds
 - Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung
 - Immobilienebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung
 - Militärische Vertretungen im Ausland





