



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
1031 Wien
Postfach 240

Tel +43 (1) 711 71 -8264
Fax +43 (1) 712 94 25
presse@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE BUND 2010/2

Vorlage vom 10. Februar 2010

Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1	2
Investitionen in die Tunnelsicherheit.....	7
Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS	17
Verleih von Sammlungsgut durch Bundesmuseen.....	22
Arbeitnehmerveranlagung; Follow-up-Überprüfung	29

UMSETZUNG DES PPP-KONZESSIONSMODELLS OSTREGION, PAKET 1

Die erstmalige Errichtung von Autobahn- und Schnellstraßenteilstücken als PPP-Konzessionsmodell zeigte gegenüber einer konventionellen Beschaffung keine gravierenden Vorteile für die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) bzw. die öffentliche Hand. Bei der Zuschlagserteilung für das PPP-Konzessionsmodell Ostregion errechnete die ASFINAG gegenüber einer konventionellen Beschaffung einen wirtschaftlichen Vorteil (Value for Money) von rd. 167,97 Mill. EUR. Dies ist ein mit subjektiven Wahrscheinlichkeiten behafteter Wert, der sich aufgrund der ihm innewohnenden Bandbreite der Kostenschätzungen und Bewertungen der dem Auftragnehmer überwälzten Risiken auch nachteilig für die öffentliche Hand entwickeln kann.

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Analyse der Stärken und Schwächen des PPP-Konzessionsmodells Ostregion (Teilabschnitte der A 5 Nord Autobahn, der S 1 Wiener Außenring Schnellstraße und der S 2 Wiener Nordrand Schnellstraße). Dazu zählten die Risikobewertung und -teilung, das Vergütungsmodell, die Qualitätssicherung, die Zweckmäßigkeit der Projektaufbau- und -ablauforganisation sowie die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Behörden- und Vergabeverfahren. (TZ 1)

Eigentümergegebenheiten und ASFINAG-Zielsetzung

Ob die Errichtung des Straßennetzes gegenüber einem konventionellen Beschaffungsvorgang kostengünstiger war oder nicht, konnte aufgrund der vorliegenden Daten nicht festgestellt werden. (TZ 10)

Aufgrund der nur eingeschränkt vergleichbaren Kenndaten wird die Generierung von Benchmarks nur auf Teilbereiche begrenzt sein. (TZ 9, 10)

Die durch Risikotransfer erzielbare Optimierung der Kosten erfolgte in geringerem Maße als bei der Vergabeentscheidung ausgewiesen worden war. (TZ 9, 21)

Für die ASFINAG war durch die Hereinnahme privater Partner und durch deren Know-how zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch kein positiver Input beim Bau und Betrieb feststellbar. (TZ 9, 32 bis 35)

Die von der ASFINAG formulierte Chance, ihren Kunden bessere Straßen früher zur Verfügung zu stellen, wurde durch die Wahl der Zahlungsmodalitäten und der

Baulosgröße sowie durch die höheren betrieblichen Qualitätsstandards gewahrt. (TZ 3, 9, 33)

Vergabeverfahren

Die Dauer des Vergabeverfahrens von rd. 24 Monaten überschritt aufgrund der Komplexität des zu vergebenden Auftrags die Dauer von konventionellen Vergabeverfahren (üblicherweise fünf bis acht Monate) wesentlich. (TZ 11)

PSC-Vergleich

Der Public Sector Comparator (PSC) gibt die vom öffentlichen Auftraggeber bei konventioneller Beschaffungsmethode zu tragenden Kosten an. Bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen des PPP-Konzessionsmodells wurden einzelne Risiken der konventionellen Beschaffung doppelt berücksichtigt und blieben Chancen eines erfolgreichen Risikomanagements sowie die allein dem PPP-Modell zuordenbaren Kosten unberücksichtigt. Die ASFINAG hat noch kein kontinuierliches Risikomonitoring und Risikomanagement eingerichtet, um dem Eintritt der Risiken entgegenzuwirken. (TZ 15, 17, 18, 20)

Der bei Zuschlagserteilung — aufgrund der Bewertung der dem Konzessionär überwälzten, auftraggeberspezifischen Risiken und der geschätzten Herstellkosten, die jeweils bei konventioneller Beschaffung anfallen könnten — errechnete wirtschaftliche Vorteil (Value for Money) von rd. 167,97 Mill. EUR ist ein mit subjektiven Wahrscheinlichkeiten behafteter Wert. Dieser kann sich aufgrund der ihm innewohnenden Bandbreite auch nachteilig für die öffentliche Hand entwickeln. (TZ 21)

Der Bewertungsprozess der transferierten Risiken wies methodische Schwächen auf. Weiters war dessen Dokumentation, im Hinblick auf die hohe Gewichtung des transferierten Risikos in Bezug auf den PSC-Vergleichswert, mangelhaft archiviert. (TZ 13)

Vergütung

Dem Konzessionär wird im Gegensatz zur Mautordnung für sämtliche Kraftfahrzeugkategorien eine fahrleistungsabhängige Schattenmaut vergütet. Dieser Systemunterschied ist von der ASFINAG nicht beeinflussbar. (TZ 27)

Bei der Addition des Verfügbarkeitsentgelts und der Schattenmaut ließ sich bei keiner der fünf Kraftfahrzeugkategorien der Mautordnung ein positiver Grenzertrag für die ASFINAG feststellen. (TZ 28)

Änderungsmanagement

Als Folge der funktionalen Ausschreibung standen keine Einheitspreise für die Herleitung neuer Preise in dem Umfang zur Verfügung, wie sie bei einem konventionellen Projekt üblich sind. Dies erschwerte die Bewertung bzw. Kontrolle von Mehrkostenforderungen der Höhe nach wesentlich. (TZ 37)

Das Prozedere des Änderungsmanagements sah für Mehrkostenforderungen keine Fristen für den Konzessionär vor. (TZ 37)

Die Herleitung des von der ASFINAG zu zahlenden Entgelts für die uneingeschränkte Übernahme des Baugrundrisikos durch den Konzessionär in Höhe von 7,85 Mill. EUR war nicht nachvollziehbar. (TZ 38)

Grundeinlöse

Durch die teilweise Anwendung der Teilmarkttheorie zahlte die ASFINAG für landwirtschaftlich genutzte Flächen rund das Doppelte der in den Grundsatzgutachten ausgewiesenen Verkehrswerte. (TZ 39)

Behördenverfahren

Aufgrund der Ausgestaltung des Konzessionsvertrags und der bereits angemeldeten Mehrkostenforderungen besteht eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit von Mehrkosten für die ASFINAG. Zusätzliches Mehrkostenpotenzial liegt in den beim Verwaltungsgerichtshof und beim Verfassungsgerichtshof anhängig gewesenen Verfahren. (TZ 40)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es wären Maßnahmen zu setzen, um über ein Finanzcontrolling zumindest während der Betriebsphase mit den ASFINAG-Service-Gesellschaften vergleichbare Daten zu erhalten und entsprechende Betriebskennzahlen zu generieren. Bei weiteren PPP-Projekten wäre bereits bei der Vertragsgestaltung auf die Vergleichbarkeit mit konventionell abgewickelten Projekten zu achten. (TZ 10)

(2) In der Ausführungs- und Betriebsphase wären durch den Einsatz von einzurichtenden Vorlage-, Genehmigungs-, Monitoring- und Enforcementsystemen die Risiken zu evaluieren. (TZ 18)

(3) Klar zu definierende Vorlage-, Genehmigungs-, Monitoring- und Enforcementsysteme wären einzuführen. (TZ 21)

- (4) *Der schriftlichen Dokumentation der vertragsbegleitenden und vertragsauslegenden Maßnahmen sowie der rechtzeitigen Wissensweitergabe wäre besondere Bedeutung beizumessen. (TZ 23)*
- (5) *Im Hinblick auf die korrekte Quantifizierung der Schattenmaut wären Verkehrszähleinrichtungen intensiv zu kontrollieren und zu überwachen. Weiters wären die vom Konzessionär übermittelten Verkehrsmengen (z.B. mit Daten aus dem angrenzenden Streckennetz der ASFINAG) auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen. (TZ 26)*
- (6) *Bei Änderung der Mauttarife sowie bei Anpassungen der Wertsicherungsfaktoren der Vergütungsbestandteile wären die Grenzerträge entsprechend zu evaluieren, um Benchmarks und vor allem Erkenntnisse für künftige ertrags- und verschuldungsrelevante Entscheidungen bzw. gegensteuernde Maßnahmen zu gewinnen. (TZ 28)*
- (7) *Das Prozedere im Zusammenhang mit der Direct Agreement Finanzierung (Direktvereinbarung) wäre zu evaluieren bzw. kompakt betriebsintern darzustellen. (TZ 31)*
- (8) *Die Einhaltung aller Qualitätsnormen wäre auch bis zur Baufertigstellung laufend zu kontrollieren. (TZ 32)*
- (9) *Die vertraglich vereinbarten Qualitätsanforderungen wären regelmäßig über die gesamte Vertragsdauer bis zur Übernahme zu kontrollieren. (TZ 33)*
- (10) *Bei der Übergabe der Daten in elektronischer Form wäre verstärkt auf die Dauer der Archivierung, die Vollständigkeit, die Aktualität und die Kompatibilität mit gängiger Anwendungssoftware zu achten. (TZ 34)*
- (11) *Im Wege einer Mitteilung von Projektänderungen wären geeignete Regelungen zur Einhaltung von Fristen im Änderungsmanagement einzuführen. (TZ 37)*
- (12) *Bei allfälligen weiteren PSC-Vergleichsrechnungen wäre strikt auf die Trennung zwischen Baukosten und Reserven bzw. Risikobewertungen zu achten. (TZ 15)*
- (13) *Mit Berateraufträgen wäre restriktiv umzugehen. Weiters wäre vermehrt auf interne Ressourcen zurückzugreifen bzw. erworbenes Wissen durch ein aktives Wissensmanagement allen Einheiten des Konzerns zur Verfügung zu stellen. (TZ 20)*
- (14) *Die Dokumentation bei Entscheidungsprozessen von Expertengruppen wäre zu verbessern. (TZ 18)*

(15) Die finanziellen Auswirkungen der transferierten Risiken wären auch als Bandbreite von minimaler bis maximaler finanzieller Auswirkung in der PSC-Vergleichsrechnung – entsprechend den minimalen bzw. maximalen Eintrittswahrscheinlichkeiten der Risiken – darzustellen. (TZ 17)

(16) Die Risikobewertung wäre nicht nur auf subjektiven Wahrscheinlichkeiten eines Expertenmodells aufzubauen, sondern es wären verstärkt empirische Daten hinsichtlich der Kostenstruktur, der Ursachen für Abweichungen und eingetretener Risiken auszuwerten sowie zu berücksichtigen. (TZ 19)

(17) Als Basis des zur Ermittlung eines wirtschaftlichen Vorteils (Value for Money) notwendigen PSC-Vergleichswerts wären die konzerninternen Erfahrungswerte aus den Nachkalkulationen heranzuziehen. (TZ 21)

INVESTITIONEN IN DIE TUNNELSICHERHEIT

Die Sicherheitsstandards in den überprüften Straßen- und Bahntunneln übersteigen zum Teil europäische Normen und österreichische gesetzliche Anforderungen. Verkehrsstatistiken weisen die österreichischen Straßen- und Bahntunnel als sehr sicher aus. In den überprüften Straßen- und Bahntunneln wurde rund ein Fünftel der Investitionen für die Sicherheit aufgewendet. In Teilbereichen waren Kosten-Nutzen-Erwägungen nicht maßgeblich für die Investitionsentscheidungen.

Prüfungsziele

Ziele der Querschnittsüberprüfung waren, den Sicherheitsstandard bei Straßen- und Bahntunneln zu überprüfen sowie die diesbezüglichen Investitionen festzustellen. Überprüft wurden vier Projekte: der Ganzsteintunnel (S 6 – Semmering-Schnellstraße) in der Steiermark und der Geißwandtunnel (B 145) in Oberösterreich sowie die Bahntunnel Brixlegg in Tirol und Sonnsteintunnel in Oberösterreich. (TZ 1)

Verkehrssicherheit

Laut Verkehrsstatistiken ist das Risiko, in einem Tunnel zu verunglücken, geringer als auf anderen Straßenabschnitten in Österreich. Noch sicherer sind Bahntunnel. In Österreich kam seit 1990 kein einziger Fahrgast der ÖBB in einem Tunnel ums Leben. Ein hohes Sicherheitsrisiko stellen hingegen die unbeschränkten Bahnübergänge dar. (TZ 3, 4)

Aufgrund der hohen Sicherheitsstandards in Tunneln ist das Risiko für die Tunnelbenutzer auf ein vertretbares Ausmaß beschränkt. Handlungsbedarf besteht bei der Aufklärung über das richtige Verhalten in Straßen- und Bahntunneln sowie über die Benutzung von Sicherheitseinrichtungen, etwa im Rahmen der Führerscheinausbildung. (TZ 5)

Kosten der Tunnelsicherheit – Überblick

Die Gesamtkosten für die Sicherheit bei den vier überprüften Tunneln betragen rd. 65,59 Mill. EUR – bei einem Gesamtbauvolumen von rd. 309,11 Mill. EUR. (TZ 18, 25, 33, 46)

Die Kostenanteile für die Sicherheit je lfm Tunnelanlage bewegten sich zwischen rd. 3.000 EUR und rd. 6.000 EUR. Die Unterschiede ergaben sich aus den baulichen Konzepten der Tunnel sowie den spezifischen Sicherheitsanforderungen der Bahn- bzw. Straßentunnel. Die Kosten der Sicherheit beim Tunnel-Neubau waren sowohl im

Straßen- wie im Bahnbereich höher als jene der Nachrüstung von bestehenden Sicherheitseinrichtungen; dies war auf den unterschiedlichen Ausbaugrad (z.B. Fluchtstollen ja bzw. nein) der Sicherheitseinrichtungen in den vier überprüften Tunneln zurückzuführen. Als kostenbestimmende Faktoren erwiesen sich die Herstellung von Fluchtwegen sowie die elektro- und maschinentechnische Ausrüstung, bspw. für Alarmierung, Signalisierung, Kommunikation und Löscheinrichtungen. (TZ 14, 16, 18 bis 23, 25 bis 27, 29 bis 40, 42 bis 51)

Ohne nennenswerte Sicherheitseinbußen hinzunehmen, bestanden bei den überprüften Straßentunneln Einsparungspotenziale bei den Abständen, der Dimensionierung und Ausführung der Fluchtwege, bei den überprüften Bahntunneln durch den Einsatz von Risikomodellen zur Bewertung von Investitionsentscheidungen. Ungeachtet der geltenden Sicherheitsrichtlinien würde eine Geschwindigkeitsbeschränkung in Straßentunneln mit Gegenverkehr die Sicherheit weiter erhöhen. (TZ 17 bis 51)

Sicherheitsmaßnahmen in Straßentunneln

Der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuelle Entwurf der Vorschriften über die Betriebs- und Sicherheitsstandards in Straßentunneln sah beim Abstand der Notruf- und der Feuerlöschnischen sowie der Rettungstollen höhere Anforderungen (z.B. kürzere Abstände bzw. größere Dimensionen) vor als das Straßentunnelsicherheitsgesetz. Die Abmessungen der Rettungstollen lagen über den Vorgaben der Feuerwehr und der EU-Vorschriften. (TZ 6)

Jeder Straßentunnel wird einer von vier Gefährdungsklassen zugeordnet, mit der die Ausstattung der Sicherheitseinrichtungen bestimmt wird. Diese Klassifizierung war hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Bewertung von kostenintensiver Sicherheitsausstattung nicht optimal. (TZ 8)

Vorliegende Risikoanalysen zeigen, dass die Abstände (alle 250 m oder alle 500 m) zwischen den Notausgängen in Richtungsverkehrstunneln nur einen unwesentlichen Einfluss auf das Sicherheitsrisiko für die Tunnelbenutzer haben, aber kostenerhöhend wirken. Anders ist die Situation in Gegenverkehrstunneln, wo jedoch Geschwindigkeitsbeschränkungen wesentlich wirkungsvoller sind. Diese Parameter finden sich allerdings nicht im Risikoanalysemodell der Straßentunnel-Sicherheits-Vorschriften. (TZ 9)

Die Kostenaufstellungen der beiden überprüften Straßentunnel zeigen, dass rund ein Viertel der Gesamtkosten in die Tunnelsicherheit fließen. Im Ganzsteintunnel betragen die Errichtungskosten für die Tunnelsicherheit rd. 6.200 EUR/lfm, im Geißwandtunnel rd. 4.800 EUR/lfm. Einen deutlichen Unterschied je nach Betreiber (ASFINAG, Land Oberösterreich) gibt es bei den Betriebs- und Erhaltungskosten: im Ganzsteintunnel betragen sie rd. 62 EUR/lfm, im Geißwandtunnel rd. 103 EUR/lfm. (TZ 14, 18, 25)

Infolge unterschiedlicher Vorgangsweisen (Einzelvergaben bzw. Generalunternehmer) bei der Ausschreibung der elektromaschinellen Ausrüstung war der Auftragnehmer beim Ganzsteintunnel in rd. 75 % der Leistungsgruppen Billigstbieter, beim Geißwandtunnel jedoch nur in rd. 40 %. (TZ 12)

In den Projektkosten wurden die Folgekosten für die elektromaschinelle Ausrüstung nicht berücksichtigt. Die technische Lebensdauer dieser Ausrüstung beträgt rd. 15 Jahre. Der Reinvestitionsbedarf entspricht damit — vereinfacht umgelegt auf Jahresraten — beim Ganzsteintunnel rd. 202 EUR/lfm und Jahr, beim Geißwandtunnel rd. 154 EUR/lfm und Jahr. (TZ 15)

Laut Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) verwenden Autofahrer im Notfall zunehmend das Mobiltelefon, um die Überwachungszentrale oder die Einsatzkräfte zu alarmieren. Dadurch werde die Alarmierungskette nicht eingehalten und die Koordinierung der Einsatzkräfte erschwert. ASFINAG und BMVIT haben auf diese Verhaltensänderung noch nicht reagiert. (TZ 11)

Sicherheitsmaßnahmen in Bahntunneln

Das von den ÖBB vorgegebene Sicherheitsniveau in Eisenbahntunneln sieht in einigen Punkten (wie bspw. beim Abstand sicherer Bereiche) strengere Standards vor als die entsprechenden EU-Richtlinien und das Eisenbahngesetz. (TZ 7)

Im Auftrag der ÖBB wurde von einem Unternehmen 1995 ein Sicherheitskonzept für mittlere Tunnel erstellt. Das individuelle Risiko, das ist jene Wahrscheinlichkeit, mit der ein Fahrgast im spezifisch bewerteten Tunnel tödlich verunglückt, wurde im Konzept nicht berechnet. In den beiden überprüften Tunneln beträgt diese Wahrscheinlichkeit Eins zu Zehnmilliarden (Tunnel Brixlegg) bzw. Eins zu Hundertmilliarden (Sonnsteintunnel). (TZ 10, 29, 43)

Beim Neubau des Tunnels Brixlegg sind rd. 13 % der Gesamtkosten für die Tunnelsicherheit vorgesehen. Das entspricht rd. 6.000 EUR/lfm. Die der Tunnelsicherheit zuzuordnenden Instandhaltungskosten werden mit 12 EUR/lfm angegeben. Die Kosten der Nachrüstung des Sonnsteintunnels, also eines Bestandstunnels, liegen bei rd. 5.160 EUR/lfm. Die Instandhaltungskosten werden künftig 71 EUR/lfm betragen. Damit werden die bisherigen Instandhaltungskosten mehr als verdreifacht. (TZ 33, 34, 46, 47)

Ein Kostenfaktor — bei beiden Bahntunneln — ist der so genannte beleuchtete Handlauf. Die konventionelle Ausführung sieht den Einbau von einem Handlauf entlang des Fluchtwegs mit Einzelleuchten an der Tunnelwand vor. Die ÖBB haben sich jedoch für das teurere kombinierte System mit beleuchtetem Handlauf entschieden. In einem Kostenvergleich der beiden Systeme unter Einschluss der Instandhaltung ermittelten die

ÖBB selbst über einen Lebenszyklus von 24 Jahren Gesamtkosten für den beleuchteten Handlauf von 136 EUR/lfm; diese betragen bei konventioneller Ausführung 119 EUR/lfm. (TZ 13)

Ganzsteintunnel

Mit der rd. 2,1 km langen Südröhre des Ganzsteintunnels auf der S 6 ist die gesamte „Tunnelkette Semmering“ zweiröhrig ausgebaut. Die Verkehrsfreigabe erfolgte im März 2009. Die Gesamtkosten für die Sicherheit betragen rd. 19,54 Mill. EUR – bei einem Gesamtbauvolumen des Projekts von rd. 64,14 Mill. EUR. (TZ 17, 18)

Laut Straßentunnelsicherheitsgesetz (STSG) müssen Tunnel zweiröhrig ausgebaut werden, wenn die 15-Jahres-Prognose ein Verkehrsaufkommen von 10.000 Fahrzeugen pro Tag und Fahrstreifen übersteigt. Die für den Ganzsteintunnel im Jahr 2003 erstellte Verkehrsprognose ergab für das Jahr 2019 nur rd. 7.800 Kfz. Die ASFINAG folgte im Jahr 2004 dem damals bestehenden Grundsatz der Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) 9.232 Tunnel – Bauliche Gestaltung – Tunnelquerschnitt, wonach Tunnelanlagen mit der gleichen Anzahl an Fahrstreifen wie die Freistrecke auszuführen waren. (TZ 19)

Gemessen an den gesetzlichen Mindestanforderungen hätten für beide Tunnelröhren ein mit Einsatzfahrzeugen befahrbarer Querschlag (Verbindungsstollen zwischen zwei parallel geführten Tunnelröhren), vier begehbare Querschläge und eine Pannenbucht ausgereicht. Laut Risikoanalyse hätte dies für die Tunnelnutzer ein unverändert hohes Sicherheitsniveau gewährleistet. Trotzdem wurden alle fünf Querschläge so geplant, dass diese mit Einsatzfahrzeugen befahren werden können. Darüber hinaus gibt es in der Südröhre zwei Pannenbuchten. Die Mehrkosten betragen dadurch 1,72 Mill. EUR. (TZ 20)

Die ASFINAG führte die Lichtraumquerschnitte für die befahrbaren Querschläge größer aus, als es die Richtlinien und Vorschriften vorsahen. Dies verursachte Mehrkosten von bis zu rd. 0,64 Mill. EUR. Alternative Ausführungen beim Innenausbau hätten Einsparungen von rd. 0,11 Mill. EUR gebracht. (TZ 21, 22)

Im April 2004 ermittelte die ASFINAG für dieses Tunnelprojekt die Gefährdungsklasse III. Ergänzende Unterlagen ergaben 2006 die niedrige Gefährdungsklasse II. Es wurde jedoch die gesamte „Tunnelkette Semmering“ nach Klasse III errichtet. Der Unterschied im Ausbaustandard zwischen den beiden Gefährdungsklassen verursachte laut ASFINAG alleine beim Ganzsteintunnel Mehrkosten von 20.000 EUR bis 40.000 EUR. (TZ 23)

Geißwandtunnel

Der rd. 2,1 km lange als Gegenverkehrstunnel ausgeführte Geißwandtunnel ist das Herzstück der Ortsumfahrung von Traunkirchen im oberösterreichischen Salzkammergut. Er wurde im Dezember 2007 für den Verkehr frei gegeben. Die Gesamtkosten für die Sicherheit bei diesem Tunnel betragen rd. 13,67 Mill. EUR – bei einem Gesamtbauvolumen von rd. 42,36 Mill. EUR. (TZ 24, 25)

Auf Betreiben der Feuerwehr stattete das Land Oberösterreich alle 16 Feuerlöschnischen abweichend von der Projektierungsrichtlinie zusätzlich zu den Standardlöscheinrichtungen mit Wandhydranten inklusive Schaumzumischung aus. Dies verursachte Mehrkosten von rd. 0,13 Mill. EUR. (TZ 26)

Das Land Oberösterreich entschied, sieben statt der vorgeschriebenen fünf Fluchtstollen zu bauen. Diese – vom RH nachträglich auf Basis eigener Kosten-Nutzen-Abschätzung positiv beurteilte – Entscheidung fiel ohne vorherige Kosten-Nutzen-Überlegungen durch das Land Oberösterreich. (TZ 27)

Tunnel Brixlegg

Der rd. 4,2 km lange Tunnel Brixlegg im Unterinntal ist Teil der Eisenbahnachse München – Verona. Die Inbetriebnahme des Tunnels ist für das Jahr 2012 geplant. Die Gesamtkosten für die Sicherheit bei diesem Tunnel betragen rd. 25,00 Mill. EUR – bei einem Gesamtbauvolumen von rd. 195,23 Mill. EUR. (TZ 28, 33)

Die Sicherheitsvorkehrungen für dieses Projekt gehen über die bestehenden gesetzlichen Vorschriften hinaus und wurden zum Teil ohne Kosten-Nutzen-Berechnungen fixiert. So wurden etwa in Abstimmung mit der Feuerwehr die Abstände der sicheren Bereiche von 1.500 m auf 500 m verkürzt. (TZ 29)

Die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung erfolgte 2002. Drei Jahre danach kam es zu einer Änderung der Baugenehmigung, bei der u.a. die Rettungsnischen wegfielen. Die Brenner Eisenbahn GmbH (BEG) hatte jedoch bereits entschieden, im Tunnel Brixlegg Rettungsnischen einzubauen. (TZ 30)

Die BEG legte im Sinne möglichst kurzer und kostengünstiger Flucht- und Rettungsstollen das Längsgefälle mit höchstens 10 % fest. Gebaut wurde ein Stollen aber mit einer Längsneigung von 8,84 %. Die Ausführung in der maximalen Neigung hätte eine Verkürzung um rd. 28 m ergeben und ein mögliches Einsparungspotenzial eröffnet. (TZ 35)

In einigen Bereichen gelang es der BEG, in Absprache mit den Rettungskräften Sicherheitseinrichtungen sparsamer zu projektieren, als dies die Richtlinie des Österreichischen Bundesfeuerwehrverbandes vorsah, etwa bei der Löschwasserversorgung. (TZ 37, 38, 39)

Anders jedoch bei den Notruffernsprechern. Hier wich die BEG vom Sicherheitskonzept ab und errichtete Notruffernsprecher. In internationalen Richtlinien sind für Bahntunnel Notruffernsprecher nicht zwingend vorgesehen. (TZ 40)

Sonnsteintunnel

Der zwischen Ebensee und Traunkirchen gelegene, rd. 1,4 km lange, eingleisige Sonnsteintunnel stammt aus dem Jahr 1876. 2005 wurde mit der sicherheitstechnischen Nachrüstung begonnen, die 2009 abgeschlossen werden soll. Die Gesamtkosten werden rd. 7,38 Mill. EUR betragen. (TZ 41, 46)

Für die Nachrüstung gab es nur eine Checkliste, nicht aber ein Sicherheitskonzept. Es fand auch keine Risikobewertung der Maßnahmen statt. (TZ 42)

Die ÖBB bauten zwei Flucht- und Rettungsstollen, ohne eine Kosten-Nutzen-Beurteilung anzustellen. Laut internationalen Vorschriften ist für einen Tunnel dieser Länge ein Fluchtstollen ausreichend. Das Längsgefälle der beiden Stollen weist zum Teil Neigungen von über 10 % auf und überschreitet damit die Werte sämtlicher Vorschriften. (TZ 48, 49)

Die Richtlinien sehen außerhalb der Tunnel Rettungsbereiche vor. Die Checkliste für den Sonnsteintunnel enthielt keine Flächenangabe für diese Bereiche. (TZ 51)

Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMVIT, ASFINAG, ÖBB und Land Oberösterreich

(1) Zur weiteren Verhinderung von Ereignissen beziehungsweise der Minderung ihres Ausmaßes sollten Tunnelnutzer über das richtige Verhalten im Tunnel und die Benutzung der Sicherheitseinrichtungen aufgeklärt werden. (TZ 5)

BMVIT, ASFINAG und Land Oberösterreich

(2) Mittel zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit, die über das gesetzliche Erfordernis hinausgehen, sollten dort eingesetzt werden, wo der größte Nutzen zur Senkung des Unfallrisikos erwartbar ist. (TZ 3)

(3) Bei der Überarbeitung der Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) sollte im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten mäßigend eingewirkt werden. (TZ 6)

(4) Entsprechende Kosten–Nutzen–Überlegungen für Betriebs– und Sicherheitseinrichtungen sollten angestellt und die Ergebnisse bei der Überarbeitung der RVS eingebracht werden. (TZ 8)

(5) In Richtungsverkehrstunneln sollten grundsätzlich nur die laut Straßentunnelsicherheitsgesetz (STSG) erforderlichen Notausgänge errichtet werden. Der Entwurf der RVS 09.01.24 Tunnel – Betriebs– und Sicherheitseinrichtungen – Bauliche Anlagen vom Dezember 2006, der generell Notausgänge im Abstand von 250 m vorsieht, wäre zu überprüfen. (TZ 9)

(6) Die Auswirkungen der Geschwindigkeit sowie der Art und Anzahl von Feuerlöscheinrichtungen und Notrufeinrichtungen und weiterer Sicherheitseinrichtungen auf das Risiko sollten in das Risikoanalysemodell der RVS aufgenommen werden. (TZ 9)

(7) Die Ergebnisse des Risikoanalysemodells sollten in regelmäßigen Abständen anhand des tatsächlichen Unfallgeschehens evaluiert werden. (TZ 9)

ASFINAG und ÖBB

(8) Die Kosten der Reinvestition in elektromaschinelle Ausrüstung Land Oberösterreich, sollten bei Neuinvestitionsrechnungen kalkulatorisch mitberücksichtigt werden. (TZ 15)

BMVIT und ASFINAG

(9) Der Verhaltensänderung von Straßenbenutzern Rechnung tragend, sollten alternative technische Möglichkeiten der Alarmierung untersucht und gegebenenfalls auf EU–Ebene und national auf eine Änderung der Vorschriften gedrungen werden. (TZ 11)

Land Oberösterreich und ASFINAG

(10) Um bei vergleichbarer Qualität möglichst viele Teilleistungen zu den niedrigsten am Markt angebotenen Preisen beschaffen zu können, sollte geprüft werden, inwieweit eine getrennte Vergabe ausgewählter Leistungen unter Beachtung eventueller Schnittstellenerfordernisse mit anderen Auftragnehmern möglich ist. Zur unterschiedlichen technischen Ausführung könnten durch intensiven Informationsaustausch die wirtschaftlichsten Lösungen gefunden werden. (TZ 12)

BMVIT und ÖBB

(11) In Anbetracht des geringen Risikos, in Bahntunneln zu verunglücken, sollten Mittel, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen, dort eingesetzt werden, wo der größte Nutzen zur Senkung des Unfallrisikos zu erwarten ist. Aufgrund der Unfallstatistik sah der RH insbesondere im Bereich der Bahnübergänge Handlungsbedarf. (TZ 4)

(12) Es sollte im Rahmen von Gesprächen mit dem Österreichischen Bundesfeuerwehrverband (ÖBFV) die Harmonisierung der Richtlinien und Vorschriften angestrebt werden. (TZ 7)

BMVIT

(13) Im Zuge der Bearbeitung der RVS „Bauliche Anlagen“ sollte der Lichtraumquerschnitt der mit Einsatzfahrzeugen befahrbaren Querschläge auf die Höhe von 3,50 m rückgeführt werden. (TZ 6)

ASFINAG

(14) Unabhängig von den spezifischen zeitlichen und technischen Rahmenbedingungen des Ausbaus des Ganzsteintunnels regte der RH im Zusammenhang mit der laut STSG vorgesehenen und mittlerweile entwickelten Risikoanalyse einen in Etappen vorzunehmenden Ausbau von Tunnelanlagen als alternative Vorgangsweise an. (TZ 19)

(15) Die Abmessungen der für Einsatzfahrzeuge befahrbaren Querschläge sollten an den Lichtraumprofilmaßen der ÖBFV-RL A-13 orientiert werden. (TZ 21)

(16) Bei standfestem Gebirgsverhalten und Anlagenverhältnissen mit entsprechender Querschlaglänge sollte anstatt der aus geschaltem Beton hergestellten Innengewölbe ein Spritzbetongewölbe ausgeführt werden. Die Fahrbahn könnte alternativ zwischen den Trennwänden/Toren rd. 4 m breit in bituminös gebundener Bauweise mit beidseitigen Schotterbanketten hergestellt werden. (TZ 22)

(17) Bei künftigen Projekten sollten die Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen entsprechend der jeweils aktuellen Risikobewertung festgelegt werden. (TZ 23)

Land Oberösterreich

(18) Die Kostenkomponenten der Kennzahlen betreffend die Betriebs- und Erhaltungskosten sollten hinsichtlich ihrer Struktur und der Höhe der Beträge analysiert werden. (TZ 25)

(19) Forderungen von Einsatzkräften nach zusätzlichen technischen Ausstattungen sollte nur dann nachgekommen werden, wenn ihre Effizienz durch Kosten-Nutzen-Untersuchungen belegt ist. (TZ 26)

(20) Um bei gleichem Sicherheitsniveau Kosten einzusparen, sollten bei zukünftigen Projekten, Querschlüge gemäß Entwurf der RVS 09.01.24 Tunnel – Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen – Bauliche Anlagen vom Dezember 2006 nur alle 1.000 m als befahrbare Querschlüge und die weiteren begehbar ausgeführt werden. (TZ 27)

ÖBB

(21) Die Dimensionierung der Randwegausführung sollte kritisch hinterfragt werden. (TZ 7)

(22) Das Risikomodell sollte für die Bewertung von Investitionsentscheidungen bei bestehenden Tunneln, wie auch bei Neubauprojekten (Priorisierung, Einsatz technischer Lösungen) eingesetzt werden. (TZ 10)

(23) Die ÖBB sollten in ihrem Bereich vorhandene Daten hinsichtlich Schadensereignissen auf deren Häufigkeit und Kostenwirksamkeit auswerten. (TZ 10)

(24) Auch das individuelle Risiko sollte dargestellt werden, um so verstärkt das Sicherheitsniveau der Bahn zu vermitteln. (TZ 10)

(25) Technische und betriebliche Alternativkonzepte sollten im Ablauf der Planung und Umsetzung von Baumaßnahmen möglichst zeitgerecht vorgelegt werden. (TZ 30)

(26) Durch Optimierung des Längsgefälles von Rettungsstollen sollte mögliches Einsparungspotenzial beachtet werden. (TZ 35)

(27) In Hinkunft sollte bei der Situierung von Rettungsflächen — nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit — auf die sinnvolle Berücksichtigung von angrenzenden Verkehrsflächen geachtet und somit zusätzliche Flächen für die Einsatzkräfte nutzbar gemacht werden. Die Flächen der Rettungsbereiche wären in der von den ÖBB erstellten Checkliste anzugeben. (TZ 39, 51)

(28) Im Zusammenhang mit der Anpassung von Bestandstunneln an den Stand der Technik sollten vor allem bei baulichen Maßnahmen Kosten-Wirksamkeits-Verhältnisse berücksichtigt werden. (TZ 43)

(29) Bei der Planung von Fluchtmöglichkeiten sollte vorab eine Wirtschaftlichkeitsanalyse der Ausführungsart durchgeführt und wegen Überschreitung

des maximalen Längsgefälles bei den Flucht- und Rettungsstollen des Sonnsteintunnels Maßnahmen zur Verbesserung gesetzt werden. (TZ 49)

(30) Hinsichtlich der Ausführung des Handlaufs sollte eine wirtschaftliche Systemwahl unter Berücksichtigung der beabsichtigten Betriebsführung getroffen werden. (TZ 13)

(31) Mögliche Einsparungspotenziale bei den Nachrüstungskosten sollten untersucht und der Frage nach den maßgeblichen Kostenfaktoren bei der vergleichsweise teuren Instandhaltung der Bestandstunnel nachgegangen werden. (TZ 16)

SICHERHEITSFORSCHUNGSPROGRAMM KIRAS

Für das auf neun Jahre angelegte Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS waren bis 2013 insgesamt 110 Mill. EUR an öffentlichen Mitteln vorgesehen. Dem für das Programm verantwortlichen BMVIT fehlte eine gesamtösterreichische Strategie zur Einbindung der nationalen in die europäische Sicherheitsforschung. Bisher erfolgte keine Festlegung von quantifizierten Indikatoren zur Überprüfung der Programmziele; dadurch ist der Programmerfolg gefährdet.

Prüfungsziel

Ziel war, das österreichische Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS im Hinblick auf die Gestaltung, die Abwicklung, den Einsatz der öffentlichen Mittel sowie die Relevanz für eine Einbindung in das 7. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft (RP7) zu beurteilen. (TZ 1)

Ausgangslage

Das Thema Sicherheit stand spätestens seit den Terroranschlägen in New York vom 11. September 2001 weltweit im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Besonders im Forschungsbereich gewann das Thema Sicherheit verstärkte Aufmerksamkeit. (TZ 2)

Österreich initiierte neben seiner Beteiligung an einer europäischen Sicherheitsforschung bereits im Jahr 2005 das nationale Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS (KIRAS) mit neunjähriger Gesamtlaufzeit (2005 bis 2013) und einem voraussichtlichen Budget in Höhe von rd. 110 Mill. EUR. (TZ 2)

Das BMVIT entwickelte federführend KIRAS. Die Abstimmung des BMVIT mit dem BMWF war nicht dokumentiert. (TZ 3, 4)

Anforderungen an ein Sicherheitsforschungsprogramm

Obwohl der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) bereits im Jahr 2006 in seiner Programmempfehlung mess- und bewertbare Ziele, ein passendes Indikatorensystem, ein Berichtswesen sowie Kontrollmechanismen zur Verhinderung von Mehrfachförderungen forderte, setzte das BMVIT diese Vorgaben bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nur zum Teil um. (TZ 5, 9, 20)

Auch die vom Nationalen Sicherheitsrat 2001 erarbeiteten spezifischen außen- und verteidigungspolitischen sowie sicherheitspolitischen Anforderungen für die Innere Sicherheit fanden in KIRAS nur teilweise Berücksichtigung. (TZ 6)

Programmziele

Eine quantifizierbare nationale Bedarfsanalyse zum Thema Sicherheit führte das BMVIT vor dem Programmstart nicht durch. Erst nach Programmstart vergab das BMVIT mehrere Studienaufträge, die den Bedarf und das Angebot an Sicherheitsforschung in Österreich zum Inhalt hatten. (TZ 7)

Die im KIRAS-Programmdokument angeführten strategischen Ziele waren – zumindest im Bereich der mittel- bis längerfristigen Ergebnisse – hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit nicht ausreichend festgelegt. (TZ 8)

Indikatoren

Obwohl die Richtlinien zur Förderung der wirtschaftlich-technischen Forschung und Technologieentwicklung (FTE-Richtlinien) Indikatoren zur Prüfung der Zielerreichung forderten, definierte das BMVIT diese nicht. (TZ 9)

Programmdesign

Der zur Programmsteuerung und -evaluierung eingerichtete Wissenschaftliche Beirat erfüllte seine Zielsetzung nicht, weil er seine Tätigkeit nur für kurze Zeit ausübte. (TZ 10)

Da an den Sitzungen des Lenkungsausschusses die Vertreter relevanter Bundesministerien nur selten teilnahmen, verlagerte sich die Gewichtung der Meinungsbildung zu Gunsten des BMVIT. Die Vertreter des BKA, des BMI und des damaligen BMLV stellten die dem Lenkungsausschuss zugedachte Rolle als Koordinierungs- und Entscheidungsgremium darüber hinaus wiederholt in Frage. Die Abstimmungsergebnisse wurden nicht dokumentiert. (TZ 11, 12, 13)

Evaluierungen

Das BMVIT verfügte zweieinhalb Jahre nach Programmstart weder über eine Ex-Ante-Evaluierung noch über eine Definition von quantifizierbaren Indikatoren zur Messung der strategischen und operativen Programmzielerreichung. (TZ 15)

Programmabwicklung

Infolge unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und vielfältiger programmspezifischer Unterlagen bestand bei der mit der Förderungsabwicklung beauftragten Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) eine hohe Regelungsdichte. Die Daten der Förderungswerber waren nicht zentral verfügbar. (TZ 17, 18)

Bei Bonitätsprüfungen von Unternehmen durch die FFG fehlten detaillierte Auswertungen von wirtschaftlichen Unterlagen und Kennzahlenanalysen. (TZ 19)

Die Prüfung auf allfällige Mehrfachförderungen war wegen des Fehlens einer Forschungsförderungsdatenbank mit Vernetzung des Bundes, der Länder und anderen Förderungseinrichtungen nur mit hohem Arbeitsaufwand möglich. (TZ 20)

Die FFG beurteilte die Erreichung von inhaltlich-wissenschaftlichen Meilensteinen nicht. Eine Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung fehlte daher. Ohne Vorliegen dieser Kontrolle wurden aber 60 % der Fördersumme ausbezahlt. (TZ 21, 22)

Die FFG konnte auch nicht angeben, ob eines der Programmziele von KIRAS, die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, erreicht wurde. (TZ 23)

Finanzielle Abwicklung

Die Ermittlung des Gesamtmittelbedarfs erfolgte ohne detaillierte Planung. Zwischen dem BMVIT und dem BMF kam es wiederholt zu Differenzen über die inhaltliche Ausgestaltung des Programmdokuments. Dadurch verzögerten sich dessen Genehmigung und Mittelfreigabe um mehrere Monate. (TZ 24, 25)

Einbindung in die europäische Sicherheitsforschung Ziel der europäischen Sicherheitsforschung war es, Europa für die Bürger sicherer zu machen und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu steigern. Das europäische Sicherheitsforschungsprogramm als Teil des RP7 sollte darüber hinaus einen Beitrag zur Schließung der Lücke zwischen den verschiedenen nationalen Sicherheitsforschungsprogrammen leisten. (TZ 26, 28)

Obwohl die Zielsetzungen von KIRAS auch die Förderung einer nachhaltigen Einbindung in die Europäische Sicherheitsforschung beinhalteten, fehlten seitens Österreichs Beschlüsse zur strategischen Ausrichtung der EU-Aktivitäten. (TZ 29, 30)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) Die Abstimmungsarbeit mit dem BMWF sollte dokumentiert werden. (TZ 4)

(2) Künftig sollten vor Programmstarts nationale Bedarfs- und Bestandserhebungen durchgeführt werden. (TZ 7)

(3) Geeignete operative Ziele sollten festgelegt und mit den strategischen Programmzielen von KIRAS abgestimmt werden. (TZ 8)

- (4) Der Förderungsmittelbedarf für zukünftige Forschungsprogramme sollte aufgrund einer im Vorfeld durchzuführenden fundierten Bedarfserhebung sowie einer darauf aufbauenden Programmplanung ermittelt werden. (TZ 24)
- (5) Die Vorgaben des RFTE sollten für KIRAS vollständig implementiert werden. (TZ 5)
- (6) Zukünftig sollte verstärkt auf Mindestinhalte der Programmdokumente gemäß den zugrunde liegenden FTE-Richtlinien geachtet werden. Die Festlegung von operationalisierbaren Programmzielen sowie von qualitativen und quantitativen Indikatoren zur Messung der Zielerreichung sollte zu einer rascheren Einvernehmensherstellung mit dem BMF beitragen. (TZ 25)
- (7) Eine Festlegung und Quantifizierung geeigneter Indikatoren zur Überprüfung der Programmziele sollte erfolgen. Diese wären in weiterer Folge auch als Steuerungsinstrument für das Programmmonitoring und für die Programmevaluierung heranzuziehen. (TZ 9)
- (8) Ein begleitendes Projektmonitoring hinsichtlich der Zielerreichung sollte eingeführt werden. Weiters sollte bei Projektende beurteilt werden, in welchem Umfang die Projektziele erreicht wurden. Eine entsprechende Regelung wäre mit der FFG zu vereinbaren. (TZ 22)
- (9) Es sollte die Strategie zur Einbindung in die Forschungsrahmenprogramme der EU nachvollziehbar festgelegt und dokumentiert werden. Weiters wäre dafür Sorge zu tragen, dass die Koordination des Europäischen Programms für Sicherheitsforschung und KIRAS mit anderen europäischen Forschungsaktivitäten Überschneidungen verhindert. (TZ 29)
- (10) Der Wissenschaftliche Beirat sollte als ständiges Beratungsgremium eingerichtet werden, um die Qualitätssicherung des Programms hinsichtlich der Zielerreichung und der Programmsteuerung zu gewährleisten. (TZ 10)
- (11) Eine breitere thematische Ausrichtung von KIRAS wäre vorzunehmen, um sämtlichen Anforderungen des Nationalen Sicherheitsrates gerecht zu werden. (TZ 6)
- (12) Die Geschäftsordnung des Lenkungsausschusses sollte um die Aufzeichnungspflicht der Abstimmungsergebnisse erweitert werden, um verbindliche Beschlüsse zu dokumentieren. (TZ 13)
- Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG)
- (13) Die vorliegenden Zwischen- und Endberichte der Projekte sollten inhaltlich begutachtet werden. (TZ 21)

(14) Es sollte die Bonitätsprüfung tief greifend erfolgen; die Analysen wären auf weitere betriebswirtschaftliche sowie branchenspezifische Kennzahlen auszuweiten. (TZ 19)

(15) Die Daten der Förderungswerber und der ihnen zugeordneten Projekte wären auf möglichst wenige Organisationseinheiten zu konzentrieren. (TZ 18)

BMVIT und FFG

(16) Es wäre eine den Bund und die Länder umfassende Forschungsförderungsdatenbank einzurichten. (TZ 20)

(17) Der Umfang von Förderungsunterlagen und Regelungen sollte bei Aufrechterhaltung der entsprechenden Rechtssicherheit auf ein Minimum beschränkt werden. (TZ 17)

(18) Zwecks Beurteilung der Programmzielerreichung sollte überprüft werden, ob die Angaben über die geschaffenen Arbeitsplätze nach Ende der jeweiligen Projekte eingetreten sind. Dazu sollte eine entsprechende Regelung mit der FFG bzw. eine Konkretisierung der jeweiligen Ausführungsverträge zwischen der FFG und dem BMVIT getroffen werden. (TZ 23)

(19) Eine kontinuierliche Bestandsaufnahme und ein Monitoring der KIRAS-Projektteilnehmer im RP7 wäre umzusetzen, um notwendige Rückschlüsse für eine strategische Ausrichtung der Einbindung in das Europäische Programm für Sicherheitsforschung zu gewinnen. (TZ 30)

VERLEIH VON SAMMLUNGSGUT DURCH BUNDESMUSEEN

Das Bewusstsein, dass das Sammlungsgut nach wie vor Bundeseigentum ist, war nicht bei allen Museumsverantwortlichen vorhanden. Objekte wurden gegen konservatorische Bedenken verliehen. Die im Denkmalschutzgesetz vorgesehenen konservatorischen Bedingungen galten nur für den Auslandsleihverkehr, nicht aber für den Inlandsleihverkehr. Der Leihverkehr war nicht kostendeckend.

Prüfungsziele

Ziele der Querschnittsüberprüfung waren, die Erfassung und die Regelungen über den Verleih des Sammlungsguts sowie die diesbezügliche Ablauforganisation und Gebarung beim Kunsthistorischen Museum mit Museum für Völkerkunde und Österreichischem Theatermuseum (KHM), bei der Albertina, bei der Österreichischen Galerie Belvedere (Galerie Belvedere) und beim Technischen Museum Wien mit Österreichischer Mediathek (Technisches Museum) zu beurteilen. (TZ 1)

Übergabe-/Übernahmeverträge

Das 1998 erlassene Bundesmuseen-Gesetz ermächtigte den Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit der damaligen Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das Sammlungsgut des Bundes dem jeweiligen Bundesmuseum zur Leihe zu überlassen. Gleichzeitig wurden die Bundesmuseen aus der unmittelbaren Bundesverwaltung ausgegliedert und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Die zwischen 1999 und 2004 mit den überprüften Bundesmuseen abgeschlossenen Übergabe-/Übernahmeverträge listeten das Sammlungsgut nicht auf. Es war daher nicht bekannt, welches Sammlungsgut tatsächlich verliehen war. (TZ 4)

Zielvereinbarungen

Das BMUKK schloss mit den Bundesmuseen bis Ende der Gebarungsüberprüfung keine Zielvereinbarungen ab, um den kulturpolitischen Auftrag zur Absicherung des Bestands (z.B. Sammlung und Restaurierung) und der Aktivitäten (z.B. Ausstellungen) zu präzisieren. (TZ 3)

Eigentum am Sammlungsgut

Obwohl die Bundesmuseen nur für den Bund Sammlungsgut erwerben konnten, wiesen KHM, Albertina und Technisches Museum unentgeltlich erworbenes Sammlungsgut in den Jahresabschlüssen als deren Eigentum aus. (TZ 5)

Auch die Geschäftsordnung des Kuratoriums des KHM ging davon aus, dass sich Sammlungsgegenstände im uneingeschränkten Eigentum des Bundesmuseums befanden. (TZ 7)

Die Bundesmuseen versicherten das Sammlungsgut teilweise bzw. zur Gänze. Für das Sammlungsgut des Bundes galt jedoch das Prinzip der Nichtversicherung. (TZ 5)

Das Technische Museum ging sorglos mit dem im Eigentum des Bundes stehenden Sammlungsgut um. Ende April 2009 gab es rd. 600 nicht identifizierte Depotobjekte. Sowohl inventarisierte als auch nicht inventarisierte Objekte wurden ohne Befassung des Bundes ausgeschieden. (TZ 6)

Inventarisierung des Sammlungsguts

Es bestand keine einheitliche Bilddatenbank für alle Bundesmuseen. Die meisten Sammlungen der vier überprüften Bundesmuseen waren in The Museum System erfasst; einige in anderen Datenbanken. Die Galerie Belvedere erfasste den Leihverkehr in The Museum System erst ab 2008; der Standort und der Zustand der Objekte waren nur lückenhaft dokumentiert. (TZ 8)

Nur die Galerie Belvedere wies eine vollständige Inventarisierung auf. Teile des Sammlungsguts waren in den übrigen drei überprüften Bundesmuseen überhaupt noch nicht erfasst. Ein etwaiger Verlust nicht inventarisierter Sammlungsobjekte fiel daher nicht auf. (TZ 9)

Die Inventarisierung des Sammlungsguts wird voraussichtlich beim KHM — mit Ausnahme der Wagenburg und des Monturdepots — bis 2025 und bei der Albertina bis 2019 abgeschlossen sein. Obwohl das Technische Museum über die Anzahl der nicht inventarisierten Objekte keine Aussagen treffen konnte, berichtete die Geschäftsführung dem Kuratorium 2002, dass die Sammlung vollständig in den handschriftlichen Inventarbüchern erfasst sei. (TZ 9)

Das Kuratorium des Technischen Museums als wirtschaftliches Aufsichtsorgan war über wesentliche Belange nicht informiert und bei der Festlegung von Rahmenbedingungen und Zielen eines Depotinventur-Projekts nicht eingebunden. Keines der vier überprüften Bundesmuseen sah ausreichende Standortkontrollen für die Sammlungsobjekte vor. (TZ 9, 10)

Ausleihbedingungen

Verleih von Sammlungsgut

Das Denkmalschutzgesetz sah konservatorische Bedingungen für den Auslandsleihverkehr, nicht jedoch für den Inlandsleihverkehr vor. Abgesehen von den Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes bestanden für die Bundesmuseen keine Beschränkungen hinsichtlich des Verleihs von Sammlungsgut im Ausstellungs- und Forschungsbereich. Die angekündigte Liste nicht entlehnbarer Objekte der Bundesmuseen wurde bisher nicht erarbeitet. (TZ 11, 12)

Rahmenbedingungen des Leihverkehrs

Die Museumsordnungen der vier überprüften Bundesmuseen sahen keine aufgabenorientierte Ablauforganisation des Leihverkehrs mit klaren Verantwortungen vor. (TZ 14)

Die Geschäftsordnungen für die Geschäftsführer regelten unterschiedlich, ob über die Verleihvorgänge und den Zustand des Sammlungsguts vor und nach jedem Verleihvorgang verpflichtend Protokolle zu verfassen waren. (TZ 13)

Leihverträge und Ausfuhr von Objekten

Die Galerie Belvedere schloss mehrmals mit Leihnehmern im Ausland Leihverträge ab, bevor eine Bewilligung des Bundesdenkmalamtes vorlag. Ein Ansuchen um Bewilligung der Ausfuhr von 74 Meisterwerken mit einem Versicherungswert von rd. 416 Mill. EUR wurde so kurzfristig vorgelegt, dass keine genauere Untersuchung der konservatorisch heiklen Objekte durch das Bundesdenkmalamt erfolgen konnte. Die Galerie Belvedere als Leihnehmer verlieh Objekte weiter, obwohl sie dafür keine Berechtigung hatte. Weiters bestanden Unvereinbarkeiten beim Zahlungsvollzug. (TZ 17)

Mitarbeiter der vier überprüften Bundesmuseen begleiteten als Kuriere den Transport von verliehenen Objekten in das In- und Ausland. Obwohl die Leihnehmer die Dienstreisen bezahlten, erhielten die Kuriere der Albertina und der Galerie Belvedere zusätzlich vom Dienstgeber noch ein Drittel der Reisezulagen nach der Reisegebührenvorschrift 1955. (TZ 18)

Verleih zur Ausstattung von öffentlichen Stellen und an Private Der Verleih von Sammlungsgut zur Ausstattung von öffentlichen Stellen war im Bundesmuseen-Gesetz nicht vorgesehen. Das KHM stellte öffentlichen Stellen auch Tapisserien als

Dauerleihgabe zur Verfügung, schätzte jedoch deren Standorte aus konservatorischer Perspektive als problematisch ein. Standortkontrollen erfolgten teilweise zuletzt 1976. (TZ 19)

Entgegen den rechtlichen Bestimmungen verliehen KHM, Albertina und Technisches Museum Sammlungsgut des Bundes an Private. Einige Leihverträge mit Privaten sahen im Gegensatz zu den Leihverträgen im Ausstellungs- und Forschungsbereich weit weniger konservatorische Vorgaben, teilweise keine Versicherung und keine Zustandsprotokolle bzw. Restaurierungsberichte vor. Das KHM stellte einem Verein in Wien mehrere Gemälde als Dauerleihgabe zur Verfügung. Nach der Pensionierung des Vereinsdirektors hingen die Gemälde in seiner Privatwohnung, nach seinem Tod sollte das wertvollste Gemälde auf dem Kunstmarkt verkauft werden. Das Technische Museum stellte der Wiener Staatsoper GmbH für den Opernball 2007 eine historische Postkutsche als Requisite zur Verfügung, obwohl der zuständige Sammlungsleiter seine Zustimmung zum Verleih verweigerte. (TZ 20)

Die Leihgabe an ein Kuratoriumsmitglied der Albertina stand im Gegensatz zur ethischen Richtlinie des International Council of Museums, wonach Mitgliedern eines Museums jede Form der persönlichen Bereicherung — auch durch Leihgaben — verboten war. (TZ 20)

Kosten des Leihverkehrs

2008 erlitten die vier überprüften Bundesmuseen beim Objektverleih folgende Verluste: KHM: 370.000 EUR, Albertina: 288.000 EUR, Galerie Belvedere: 54.000 EUR, Technisches Museum: 60.000 EUR.

Die Kosten des Leihverkehrs waren beim KHM zwischen 35 % und 324 %, bei der Albertina um bis zu 1.004 %, bei der Galerie Belvedere um 225 % und beim Technischen Museum um 273 % höher als die verrechnete Bearbeitungsgebühr (Handling Fee); bei drei Sammlungen des KHM waren die Kosten des Leihverkehrs zwischen 3 % und 46 % geringer als die verrechnete Handling Fee. Die Galerie Belvedere verrechnete die Handling Fee für den Verleih von Objekten an 17 Leihnehmer im Jahr 2008 erst im Mai 2009. (TZ 21, 22)

Controlling durch das BMUKK

Das BMUKK forderte von den vier überprüften Bundesmuseen in den Quartalsberichten keine Kennzahlen für ein Controlling des Leihverkehrs an. (TZ 23)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK

(1) Rahmenzielvereinbarungen wären abzuschließen und damit der kulturpolitische Auftrag der Bundesmuseen zu präzisieren. (TZ 3)

(2) Im Hinblick darauf, dass die Bundesmuseen kein Eigentumsrecht am Sammlungsgut hatten, wäre die Bilanzierungsrichtlinie diesbezüglich abzuändern. (TZ 5)

(3) Die Bundesmuseen wären auf die Bestimmungen des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes über die Verfügungen über bewegliches Bundesvermögen aufmerksam zu machen. (TZ 6)

(4) Die Bestimmung in der Geschäftsordnung des Kuratoriums des KHM wäre ersatzlos aufzuheben, die dem KHM eine Veräußerung oder Belastung von Sammlungsgut ermöglicht. (TZ 7)

(5) Eine einheitliche Bilddatenbank für alle Bundesmuseen wäre vorzusehen. (TZ 8)

(6) In die Museumsordnungen wäre die Verpflichtung der Bundesmuseen aufzunehmen, das Sammlungsgut in einer einheitlichen Bilddatenbank zu erfassen. (TZ 8)

(7) Es sollte eine einheitliche Bilddatenbank auch für ein internes Kontrollsystem über den gesamten Leihverkehr herangezogen werden. (TZ 8)

(8) Bei allen Bundesmuseen wäre eine rasche und vollständige Inventarisierung einzufordern. (TZ 9)

(9) Aus grundsätzlichen Erwägungen zur Bewahrung des denkmalgeschützten österreichischen Kulturguts wären einheitliche konservatorische Bedingungen für jeglichen Verleih von Sammlungsgut im Denkmalschutzgesetz vorzusehen. (TZ 11)

(10) Die bereits im Jahr 2005 angekündigte Neuregelung des Verleihs von Sammlungsobjekten in den Bundesmuseen, die wegen ihrer Fragilität, ihres hohen Wertes oder ihrer hervorragenden Bedeutung von jeder Entlehnung im In- oder Ausland ausgeschlossen sein sollten, wäre umgehend zu erarbeiten. (TZ 12)

(11) In allen Geschäftsordnungen für die Geschäftsführer der Bundesmuseen wären ein jährlich im Vorhinein zu erstellender Restaurierungsplan, regelmäßige und

dokumentierte Sitzungen über den Verleih von Sammlungsgut sowie verpflichtende Protokolle über den Zustand des Sammlungsguts vor und nach jedem Verleihvorgang vorzusehen. (TZ 13)

(12) In allen Museumsordnungen wäre eine aufgabenorientierte Organisation des Leihverkehrs mit klaren Verantwortlichkeiten vorzusehen. (TZ 14)

(13) Kennzahlen für ein Controlling des Leihverkehrs wären in die Quartalsberichte aufzunehmen. (TZ 23)

Bundesmuseen

(14) Das Sammlungsgut des Bundes wäre nicht zu versichern. (TZ 5)

(15) Standortkontrollen bei allen Sammlungen wären in mehrjährigem Abstand durchzuführen. (TZ 10)

(16) Beim Verleih von Sammlungsgut wäre eine ausgeglichene Gebarung anzustreben und die Handling Fee entsprechend anzuheben. (TZ 22)

(17) Das Sammlungsgut, das an Private verliehen wurde, wäre einzuziehen und künftig Sammlungsgut nur an Museen für Ausstellungs- und Forschungszwecke zu verleihen. (TZ 20)

Kunsthistorisches Museum, Albertina, Österreichische Galerie Belvedere

(18) Alle Ausstattungsobjekte wären von den öffentlichen Stellen zurückzufordern. (TZ 19)

Albertina, Österreichische Galerie Belvedere

(19) Den Kurieren wäre keine Drittelgebühr mehr auszuführen. (TZ 18)

Albertina

(20) Die ethische Richtlinie des International Council of Museums wäre einzuhalten. (TZ 20)

Technisches Museum Wien

(21) Das BMUKK wäre über die bisher ausgeschiedenen inventarisierten und nicht inventarisierten Sammlungsobjekte und künftig laufend über geplante Ausscheidungen

*zu informieren sowie eine Ausscheidung in den Inventaraufzeichnungen zu vermerken.
(TZ 6)*

(22) Das Kuratorium wäre künftig über alle wesentlichen Belange zu informieren. (TZ 9)

(23) Das Konzept der Depotinventur wäre zu evaluieren, Ziele wären zu definieren und zur rascheren Inventarisierung der Objekte wäre ein zweites Projektteam in Erwägung zu ziehen. Priorität sollte die Inventarisierung vor der Reinigung und Pflege der Objekte haben. (TZ 9)

*(24) Die so genannten Kustodennachlässe wären so rasch wie möglich aufzuarbeiten.
(TZ 9)*

(25) In die Leihverträge wären die tatsächlichen Standorte der verliehenen Objekte aufzunehmen. (TZ 10)

(26) Für den Fahrbetrieb mit Sammlungsobjekten wäre eine Genehmigung des Bundesdenkmalamtes einzuholen. (TZ 20)

Österreichische Galerie Belvedere

(27) Die fehlenden Daten über Verleihvorgänge, die damit verbundenen Standortänderungen und der Zustand der Objekte wären in der Bilddatenbank nachzutragen. (TZ 8)

(28) Ansuchen um Ausfuhrbewilligung wären beim Bundesdenkmalamt so rechtzeitig einzureichen, dass dem Bundesdenkmalamt die Beiziehung seiner eigenen Restauratoren möglich ist. (TZ 17)

*(29) Die Leihverträge wären entweder mit einer aufschiebenden Bedingung oder erst nach Vorliegen der Ausfuhrbewilligung des Bundesdenkmalamtes zu unterfertigen.
(TZ 17)*

(30) Für alle Objekte, bei denen die Österreichische Galerie Belvedere Leihnehmer ist, wären Leihverträge abzuschließen und die in den Leihverträgen genannten Bedingungen einzuhalten. (TZ 17)

*(31) Die Unvereinbarkeiten beim Zahlungsvollzug wären unverzüglich zu beheben.
(TZ 17)*

(32) Die Handling Fee wäre zeitnah zu verrechnen. (TZ 21)

ARBEITNEHMERVERANLAGUNG; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Das BMF setzte von den Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, den überwiegenden Teil um. Die vom RH veranlasste Berichtigung fehlerhafter Veranlagungen durch die Finanzämter führte zu Mehreinnahmen für den Bund von mehr als 500.000 EUR

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Arbeitnehmersveranlagung war die Beurteilung der Umsetzung jener Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung das BMF zugesagt hatte. (TZ 1)

Qualitätskennzahlen

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, in zukünftigen Zielvereinbarungen auch Kennzahlen vorzusehen, die eine Evaluierung der Qualität der Erledigungen ermöglichen, um. (TZ 3)

Auswahl der Risikofälle

Der Empfehlung des RH, die Kriterien für die Auswahl der Risikofälle zu optimieren, kam das BMF ab dem Jahr 2007 nach. Weitere Maßnahmen im Jahr 2008 zielten darauf ab, nur noch steuerlich relevante Fälle zur Kontrolle auszuwählen, so dass die Empfehlung des RH vollständig umgesetzt wurde. (TZ 4)

Materielle Richtigkeit der Veranlagungen

Die vom RH anlässlich der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung festgestellten fehlerhaften Erledigungen wurden von den Finanzämtern ausnahmslos berichtigt. Das steuerliche Mehrergebnis daraus betrug rd. 94.000 EUR. Die Neubearbeitung der dem BMF vom RH anlässlich der im Jahr 2007 veröffentlichten Gebarungsüberprüfung übermittelten Verdachtsfälle durch die Finanzämter ergab ein steuerliches Mehrergebnis von mehr als 400.000 EUR. Die Empfehlung des RH wurde somit vollständig umgesetzt. (TZ 5)

Qualität der Bearbeitung

Die Empfehlung des RH, die Qualität der Bearbeitung zu verbessern, setzte das BMF durch folgende Maßnahmen um:

- Ausweitung des Schulungsangebots für die Bediensteten und Führungskräfte der Finanzämter im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung (TZ 6)
- Erweiterung der Zielvereinbarungen um eine Messgröße, die eine Evaluierung der Qualität der Erledigungen ermöglicht (TZ 3)
- Durchführung von Audits durch den bundesweiten Fachbereich mit dem Schwerpunkt der Erledigung von Risikofällen. (TZ 6)

Internes Kontrollsystem

Die Vorgesetzten in den Finanzämtern erhalten nunmehr EDV-unterstützt eine Auswahl der zu kontrollierenden Erledigungen der Mitarbeiter. Diese Kontrollen stellen die Qualität der Erledigungen sicher und helfen, ein Fehlverhalten von Mitarbeitern zu vermeiden. Damit setzte das BMF die Empfehlung des RH, eine verstärkte und nachvollziehbare Kontrolle der von den Mitarbeitern eigenverantwortlich genehmigten Fälle sicherzustellen, vollständig um. (TZ 8)

Mitteilungen gemäß § 109a Einkommensteuergesetz 1988 (EStG 1988)¹⁾

Durch Implementierung automationsunterstützter Abläufe setzte das BMF die Empfehlung des RH, die steuerlich relevanten Mitteilungen gemäß § 109a EStG 1988 vollständig zu berücksichtigen, um. (TZ 9)

¹⁾ Dabei handelt es sich um Mitteilungen von Unternehmen sowie Körperschaften des öffentlichen und privaten Rechts über Auftragnehmer bestimmter Leistungen (Angaben über Name, Adresse, Art der erbrachten Leistungen, Entgelt usw.).

Datenvernetzung

Seit Februar 2008 findet ein teilweiser Datenabgleich zwischen der Finanzverwaltung und dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger statt, womit das BMF die Empfehlung des RH, soweit es seinen Einflussbereich betraf, vollständig umsetzte. (TZ 10)

Kontrollumfeld

Während sich die Anzahl der Arbeitnehmerveranlagungen von rd. 3,4 Mill. EUR im Jahr 2005 auf rd. 3,7 Mill. EUR im Jahr 2008 erhöhte, verringerte sich bei den Finanzämtern das für die Erledigungen eingesetzte Personal. Weil darüber hinaus von den Mitarbeitern auch neu hinzugekommene Aufgaben zu bewältigen waren, verschlechterten sich – entgegen der Empfehlung des RH – die Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Arbeit und für qualitätsvolle, stichprobenweise Kontrollen der Erledigungen. Seine Empfehlung wertet der RH dennoch als teilweise umgesetzt, weil es dem BMF mit verschiedenen Maßnahmen, etwa mit der Verbesserung der Auswahl der Risikofälle oder der Forcierung der Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, gelang, der Entwicklung gegenzusteuern. (TZ 7)

Topf-Sonderausgaben

Bei den so genannten Topf-Sonderausgaben handelt es sich um Ausgaben der privaten Lebensführung, insbesondere im Zusammenhang mit Personenversicherungen und der Wohnraumschaffung/-sanierung, die nur eingeschränkt steuerlich absetzbar sind. Das vom RH mit der Abschaffung der Topf-Sonderausgaben in ihrer derzeitigen Form aufgezeigte Potenzial zur Steigerung der Verfahrenseffizienz und der Bürgerfreundlichkeit griff das BMF bislang nicht auf. Der Empfehlung des RH wurde somit nicht entsprochen. Das aktuelle Regierungsprogramm sah Maßnahmen in diese Richtung nicht vor. (TZ 2)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Der RH stellte fest, dass von neun Empfehlungen des Vorberichts sieben Empfehlungen vollständig umgesetzt wurden. Eine Empfehlung wurde teilweise und eine nicht umgesetzt. Anknüpfend an den Vorbericht empfahl der RH zusammenfassend:

(1) Die Abschaffung der so genannten Topf-Sonderausgaben sollte weiter verfolgt werden. (TZ 2)

(2) Um den Bedürfnissen der Finanzämter nach Evidenthaltung und Nachverfolgbarkeit der kontrollierten Fälle nachzukommen, sollte der Zugriff auf die Revisionsliste auch bereits bearbeitete Fälle umfassen. (TZ 8)

(3) Ein vollständiger Datenabgleich zwischen der Finanzverwaltung und dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger sollte weiter verfolgt werden. (TZ 10)