

Bericht des Rechnungshofes



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2011/1

**Buchhaltungsagentur
des Bundes**

**PRINT and MINT
SERVICES GmbH**

Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS

Klassenschülerhöchstzahl 25

**Controlling im Bundes-
schulwesen**

Studienbeiträge

**Elektrifizierung der Bahn-
strecke Wulkaprodersdorf –
Eisenstadt – Neusiedl am See**

**Zulagen und Nebengebühren
der Bundesbediensteten;
Follow-up-Überprüfung**

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 Jänner 2011



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**

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.

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	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Buchhaltungsagentur des Bundes	5
	PRINT and MINT SERVICES GmbH	85
BMLVS	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport	
	Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS	109
BMUKK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur	
	Klassenschülerhöchstzahl 25	147
	Controlling im Bundesschulwesen	185
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	Studienbeiträge	223

BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See	259
BKA BMF	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes Bundesministeriums für Finanzen	
	Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung	301



Bericht des Rechnungshofes

Buchhaltungsagentur des Bundes

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Glossar	10

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Buchhaltungsagentur des Bundes**

Kurzfassung	13
-------------	----

Prüfungsablauf und –gegenstand	22
--------------------------------	----

Ziele und Aufgaben der BHAG	23
-----------------------------	----

TEIL I: MALVERSATIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN	24
--	----

Forderungsbestätigungen	24
-------------------------	----

Überweisungen	29
---------------	----

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG	37
--	----

Überblick	37
-----------	----

Rechtlicher Rahmen	39
--------------------	----

Zahlungsverkehr	40
-----------------	----

Ersatzanordnungen	41
-------------------	----

Elektronischer Kontoauszug	42
----------------------------	----

Aufgliederung von Forderungen und Schulden	42
--	----

Benutzerverwaltung im HV-System	43
Systemintegrierte Wahrnehmung von Unvereinbarkeiten	48
Elektronische Archivierung	49
Prozessüberwachung und -evaluierung	52
Nachprüfung	52
TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG	55
Wirtschaftliche Entwicklung der BHAG	55
Standorte	57
Infrastruktur	60
Controlling und Berichtswesen	63
Leistungen	64
Abrechnung der Leistungen	64
Ermittlung der Preise	65
Kosten- und Leistungsrechnung	68
Integration der Kassen in die BHAG	69
Auswirkung der Integration der Kassen in die BHAG	74
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	81

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHV	Bundshaushaltsverordnung
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
EURIBOR	Euro Interbank Offered Rate
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Glossar

Haushaltsleitende Organe

Haushaltsleitende Organe im Sinne des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) sind der Bundespräsident, der Präsident des Nationalrates, der Vorsitzende des Bundesrates, die Präsidenten des Verfassungs- und Verwaltungserichtshofes, der Vorsitzende der Volksanwaltschaft, der Präsident des RH, der Bundeskanzler und die übrigen Bundesminister, soweit sie mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut sind. Zu ihren Aufgaben zählen unter anderem die Budgetierung und die Mitwirkung am Budgetvollzug.

Anweisende Organe

Anweisende Organe sind neben den haushaltsleitenden Organen die Landeshauptleute im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung und die Organe des Bundes, denen Aufgaben der Haushaltsführung zur selbstständigen Besorgung im Wege der Delegation übertragen wurden. Zu den Aufgaben eines anweisenden Organs zählen unter anderem die Mitwirkung an den Aufgaben der haushaltsleitenden Organe und die Erstellung von Anordnungen im Gebarungsvollzug.

Kassen

Kassen sind Einrichtungen bei Bundesdienststellen, die Buchhaltungsaufgaben, wie Prüf- und Verrechnungstätigkeiten sowie den Zahlungsverzug, durchführen. Das ab 2013 geltende BHG sieht keine Kassen mehr vor.

Elektronischer Akt (ELAK)

Darunter wird die Gesamtheit der zur Dokumentation der Erledigung eines Geschäftsfalles notwendigen Objekte verstanden. Der elektronisch vorliegende Akt stellt das Original dar.

Haushaltsverrechnungssystem

Das Haushaltsverrechnungssystem (HV-System) soll den Organen der Haushaltsführung vor allem

- die sichere und zuverlässige Erfassung und Unterfertigung von Anordnungen im Gebarungsvollzug sowie die sichere Weitergabe der Verrechnungsdaten an die Buchhaltung und die Durchführung des Zahlungsverkehrs sowie
- die ordnungsgemäße Verrechnung im Wege der elektronischen Speicherbuchführung einschließlich der sicheren und geordneten Aufbewahrung in elektronischer Form

ermöglichen.

Nachprüfungen

Darunter versteht das BHG die Prüfung der Geld-, Wertpapier- und Sachverrechnung des Bundes. Bei der Nachprüfung ist festzustellen, ob die Verrechnungen und Zahlungen ordnungsgemäß durchgeführt wurden.

Key-User

Dabei handelt es sich um besonders ausgebildete Anwender, denen insbesondere die Verwaltung der Zugriffsrechte zum HV-System für die Anwender in den Ressorts und den Bundesorganen obliegt.

Super Key-User

Ihr Aufgabengebiet umfasst jenes der Key-User und erstreckt sich darüber hinaus auf die Verwaltung der Zugriffsrechte für die Key-User sowie sämtliche Anwender in der Buchhaltungsagentur des Bundes.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Buchhaltungsagentur des Bundes

Ein leitender Mitarbeiter der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) überwies von einem Konto der Republik Österreich insgesamt rd. 17,50 Mill. EUR an nicht berechtigte Dritte. Er hatte dafür weder einen Auftrag noch lag ein Rechtsgrund für diese Zahlungen vor. Diese Vorgangsweise wurde durch Unzulänglichkeiten in den Verfahren der BHAG und eine vom BMF nicht vollständig behobene Sicherheitslücke begünstigt. Ein internes Überwachungssystem, das außergewöhnliche Vorgänge aufgezeigt hätte, bestand in der Haushaltsverrechnung des Bundes nicht.

Die BHAG geriet durch die Übernahme der Verpflichtung zur Abdeckung des Schadens ihres Mitarbeiters in eine prekäre wirtschaftliche Situation, die eine Patronatserklärung des Bundesministers für Finanzen erforderte.

Das BMF und die BHAG setzten mittlerweile rund die Hälfte der überprüften Empfehlungen aus dem im Jahr 2008 veröffentlichten Bericht um.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Gemäß § 99 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates (530/A) überprüfte der RH auf Verlangen der Abgeordneten zum Nationalrat die Gebarung der Buchhaltungsagentur „betreffend den Zeitraum nach der letzten Gebarungsüberprüfung durch den RH (Reihe Bund 2008/11) bis inklusive der Affäre rund um gefälschte AMS-Schuldscheine und den Transfer von staatlichen Geldern via Telebanking auf Privatkonten“. (TZ 1)

Die Verlangensprüfung wies drei Schwerpunkte auf. Ein Ziel war es, zu erheben, inwieweit Unzulänglichkeiten bei den internen Verfahren der BHAG sowie der Haushaltsführung des Bundes bestanden. In diesem Zusammenhang überprüfte der RH auch

- die Ausstellung von Bestätigungen über tatsächlich nicht bestehende Forderungen gegen das AMS und
- die rechtsgrundlosen Überweisungen an nicht berechtigte Zahlungsempfänger. (TZ 1)

Weiters beurteilte der RH den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus dem im Jahr 2008 veröffentlichten Bericht (Vorbericht) und überprüfte als dritten Schwerpunkt die seit damals eingetretenen, wesentlichen Entwicklungen. (TZ 1)

Die Untersuchung des Verschuldens der Beteiligten in strafrechtlicher Hinsicht war nicht Gegenstand dieser Prüfung. (TZ 1)

TEIL 1: MALVERSIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

Bestätigungen über nicht bestehende Forderungen

Ein Bereichsleiter der BHAG (der Bereichsleiter) stellte im Namen der BHAG Bestätigungen aus, denen zufolge einem bestimmten Unternehmen (Unternehmen A) Forderungen gegen das AMS zustünden. Gleichzeitig verpflichtete er sich gegenüber den Empfängern der Bestätigung zur Zahlung dieser Beträge. Tatsächlich bestanden jedoch die angeführten Forderungen gegen das AMS nicht. Die Bestätigungen wurden unter anderem dazu verwendet, nicht bestehende Forderungen an Investoren zu verkaufen. (TZ 3)

Aufgrund dieser Forderungsbestätigungen waren per 31. Dezember 2009 Zahlungsaufforderungen an die Republik Österreich in Höhe von rd. 33,50 Mill. EUR gerichtet worden. (TZ 4)

Die BHAG verfügte bis zur Aufdeckung der Malversionen weder über eine Dokumentation der ein- und ausgehenden Geschäftspost noch über ein Aktenablagensystem. Dies erschwerte die frühzeitige Aufdeckung des Vorgehens des Bereichsleiters. (TZ 6)

Rund ein Jahr vor Bekanntwerden der Bestätigungsschreiben ging dazu ein Hinweis eines Kreditinstituts in der BHAG ein, der ebenso wie ein weiterer Hinweis des Landeskriminalkommandos Niederösterreich Mitte 2008 nicht weiter verfolgt wurde. Gegen den verantwortlichen Bediensteten wurden aus diesem Anlass mittlerweile disziplinarrechtliche Maßnahmen eingeleitet. (TZ 5)

Überweisungen

Der Bereichsleiter der BHAG überwies gemeinsam mit einer ihm unterstellten Abteilungsleiterin rd. 17,50 Mill. EUR über Telebanking an nicht berechnigte Dritte. Für die Überweisungen bestand weder eine Geschäftsgrundlage noch lag ein Auftrag der zuständigen Stelle vor. Die Abteilungsleiterin handelte aufgrund von schriftlichen Weisungen des Bereichsleiters. Für die Überweisungen wurde jenes Bankkonto herangezogen, das für die Zahlung von Arbeitslosengeldern vorgesehen ist. (TZ 8)

Der Bereichsleiter nutzte dabei jene Sicherheitslücke, deren Behebung der RH bereits im Vorbericht empfohlen hatte, die jedoch das BMF in diesem konkreten Bereich unverändert beließ. (TZ 8)

Die rechtswidrigen Überweisungen wurden auf einem Evidenzkonto verbucht. Dadurch stieg der Umsatz auf diesem Konto im Jahr 2008 um das rd. 350-Fache gegenüber den beiden vorangegangenen Jahren. Ein internes Überwachungssystem, welches derart atypische Buchungsvorgänge oder Überweisungen gemeldet hätte, bestand in der Haushaltsverrechnung nicht. (TZ 8, 10)

Auch die gesetzlich vorgesehene nachgängige Prüfung durch die BHAG war in diesem Fall nicht wirksam. Der für die erwähnten Malversationen verantwortliche Bereichsleiter wäre nämlich sowohl für die Erteilung des Prüfauftrags als auch für die Genehmigung des Prüfberichts zuständig gewesen. (TZ 10, 35)

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

IT-Anwendungen

Die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, die Sicherheitslücke im Zahlungsverkehr bei Verwendung von Telebanking zu beheben, setzte das BMF teilweise um. Im Februar 2009 verfügte deshalb der Geschäftsführer der BHAG die Einstellung von Telebanking. Allerdings ist Telebanking in jenen Kassen, deren Verrechnung noch nicht auf das Haushaltsverrechnungssystem (HV-System) umgestellt ist, noch in Verwendung. (TZ 15)

Durch Ersatzanordnungen konnten Mitarbeiter der BHAG – abweichend vom Grundsatz der Trennung zwischen anordnenden und ausführenden Organen – Auszahlungen durchführen. Das HV-System sah keine prozessintegrierten Genehmigungs- und Kontrollmechanismen vor. (TZ 16)

Die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, den elektronischen Kontoauszug einzuführen, war in Umsetzung begriffen. Dadurch wird die händische Verbuchung der Kontoauszüge wegfallen. (TZ 17)

Die Empfehlung an das BMF, einen korrekten Ausweis der Forderungen und Schulden im Bundesrechnungsabschluss sicherzustellen, ist in Umsetzung. (TZ 18)

Berechtigungsverwaltung

Um Missbrauch zu vermeiden, durften jene Anwender, welche die Berechtigungen für die Mitarbeiter der BHAG verwalteten (so genannte Super Key-User), sich selbst keine Zugriffsberechtigungen einräumen. Wie der RH jedoch feststellte, konnten sie sich selbst weitreichende Berechtigungen erteilen. Das BMF behob diesen Mangel noch während der Gebarungsüberprüfung. (TZ 22)

Für die Neuvergabe von Zugriffsberechtigungen zum HV-System und die erforderlichen Änderungen (so genannte Berechtigungsverwaltung) bestand keine schriftliche, für die Anwender nachvollziehbare Regelung. Eine solche Regelung stellt aber ein zentrales Element des Internen Kontrollsystems dar. (TZ 19)

Die BHAG hatte keine vollständige Kenntnis über Anzahl und Umfang der ihren Mitarbeitern eingeräumten Zugriffsberechtigungen, weil ein Gesamtverzeichnis aller im HV-System eingeräumten Berechtigungen fehlte. (TZ 21)

Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei Vergabe oder Änderung von Zugriffsberechtigungen zum HV-System war nicht sichergestellt. (TZ 23)

Das vom BMF zu erstellende Verzeichnis über Art und Umfang der Zugriffsberechtigungen im HV-System (Rollenverzeichnis) war nicht auf dem aktuellen Stand. Eine häufig vergebene Rollenkombination fehlte darin; die Rolle des Super Key-User wurde erst mit der Bundeshaushaltsverordnung 2009 ergänzt. (TZ 25)

Nachprüfung

Die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, ein Verzeichnis aller Prüfobjekte zu erstellen, setzte die BHAG um. (TZ 33)

Der weiteren Empfehlung des RH, die Nachprüfung zu restrukturieren, entsprach die BHAG durch Projekte zur Erstellung einheitlicher Abläufe, durch Schulungen und durch die Ausweitung der Besoldungsnachprüfung. (TZ 34)

Hingegen setzte die BHAG die damalige Empfehlung des RH, die Verrechnung und die Nachprüfung durch eine Organisationsänderung vollständig zu trennen, nur teilweise um. (TZ 35)

Elektronische Archivierung

Die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, die elektronische Belegübermittlung und Archivierung so rasch wie möglich zu realisieren, war seitens des BMF in Umsetzung begriffen. (TZ 27)

Die elektronische Koppelung zwischen dem ELAK und dem HV-System bestand nur im BKA. Zu der beabsichtigten Ausweitung auf andere Ressorts kam es nicht. Allein im BMF fielen dafür Kosten von rd. 731.000 EUR an. (TZ 29)

Eine verbindliche Vorschrift für die Belegablage fehlte. Es war daher nicht sichergestellt, dass die Belege wieder aufgefunden werden konnten. (TZ 29)

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

Wirtschaftliche Lage der BHAG

Der Jahresverlust 2008 der BHAG von rd. 13,90 Mill. EUR war im Wesentlichen auf die gesetzlich vorgesehene Haftung für den Schaden zurückzuführen, der durch die bereits erwähnten Malversationen eines Mitarbeiters entstand. Aufgrund des negativen Eigenkapitals zum 31. Dezember 2008 war eine schriftliche Patronatserklärung des Bundesministers für Finanzen erforderlich. (TZ 36)

Die BHAG überwies am 23. Februar 2009 jene rd. 1,01 Mill. EUR, die sie zur Abgeltung von Personallasten erhalten, aber nicht benötigt hatte, an das BMF. Damit setzte sie die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht um. (TZ 37)

Die seinerzeitige Empfehlung des RH, eine laufende Liquiditätsplanung und -kontrolle durchzuführen sowie die durchschnittliche Verzinsung zu optimieren, setzte die BHAG laut nunmehriger Stellungnahme in der Zwischenzeit um. (TZ 38)

Standorte und Infrastruktur

Das vom RH empfohlene Standortkonzept legte die BHAG im März 2009 dem Aufsichtsrat vor. Sie kam darin zu dem Ergebnis, dass alle sechs Außenstellen bzw. Standorte erhalten werden sollen. Der RH hielt dieses Standortkonzept jedoch für nicht stichhaltig, weil es teilweise auf unzutreffenden Annahmen beruhte. (TZ 39 bis 41)

Die BHAG mietete in Wien zusätzliche Büroflächen zu einem gegenüber dem ursprünglichen Mietvertrag höheren Mietpreis an. Dadurch entstanden jährliche Mehrkosten von rd. 10.000 EUR. (TZ 42)

Ungeachtet der hohen Miete für die Garagenplätze nutzte die BHAG ein bestehendes Teilkündigungsrecht nicht. (TZ 43)

Leistungsverrechnung

Eine Nachkalkulation der Preise der BHAG für 2008 ergab, dass diese um rd. 6 % zu hoch waren und daher zu einem operativen Gewinn von rd. 1,92 Mill. EUR führten. Wären überdies die wesentlich kürzeren Leistungszeiten aus der von der BHAG mittlerweile durchgeführten Zeitenevaluierung verrechnet worden, hätten die Kunden im Jahr 2008 um rd. 8,80 Mill. EUR weniger zu bezahlen gehabt. (TZ 48)

Die Evaluierung des Zeitbedarfs für die Leistungen der BHAG im Jahr 2009 ergab, dass für die meisten Buchungen der tatsächliche Zeitbedarf nur etwa halb so hoch war, wie jener, der den Kunden verrechnet wurde. (TZ 56)

Die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, der Preiskalkulation den tatsächlichen Zeitbedarf je Leistung zugrunde zu legen, setzte die BHAG nicht um. (TZ 47)

Die seinerzeitige Empfehlung des RH, eine Adaptierung der Grundlagenverträge als Basis für die Leistungsbeziehungen zwischen der BHAG und den Kunden durchzuführen, wurde nicht umgesetzt. (TZ 45)

Die Empfehlungen des RH, eine unterjährige Anpassung der Akontovorschreibungen zu ermöglichen, wurde – wie das BMF in der Stellungnahme vom Oktober 2010 mitteilte – umgesetzt. Die Empfehlung, die Abrechnungsgrundlagen für die Kunden der BHAG transparent zu gestalten, wurde jedoch noch nicht umgesetzt. (TZ 46)

Die BHAG kann nunmehr unterjährig ihre aktuellen Leistungsmengen eigenständig aus dem HV-System abrufen. Diese Empfehlung des RH wurde umgesetzt. (TZ 46)

Das BMF trug der Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, die Leistungsabrechnung der BHAG ausschließlich über das BMF vorzunehmen, nicht Rechnung. (TZ 46)

Die damalige Empfehlung des RH, eine Kosten- und Leistungsrechnung unter Einbeziehung von Kostenträgern einzurichten, setzte die BHAG nicht um. (TZ 49)

Personal- und Leistungscontrolling

Die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, in der BHAG ein Personal- und Leistungscontrolling aufzubauen sowie das Kennzahlensystem im Sinne eines Management-Informationssystems auszuweiten, war in Umsetzung begriffen. (TZ 44)

Integration der Kassen in die BHAG

Das Projekt zur Integration der Kassen in die BHAG verzögerte sich laufend. Akkordierte Zeitpläne zwischen dem BMF, den betroffenen Ressorts und der BHAG lagen nicht zeitgerecht vor. Eine ressortübergreifende Projektsteuerung war nicht eingerichtet worden. (TZ 50, 51)

Die geplanten Projektkosten des BMF beliefen sich auf rd. 1,93 Mill. EUR. Die Personalressourcen des BMF waren darin nicht berücksichtigt. Für Lizenzen waren bereits vor der Nutzung Wartungskosten von rd. 45.000 EUR zu bezahlen. (TZ 52)

Entgegen dem Ziel der Kassenintegration, ein einheitliches IT-Verfahren für die Haushaltsverrechnung zu schaffen, sind in den Ressorts weiterhin neben dem HV-System andere IT-Vorsysteme in Verwendung. Das BMF entwickelte sogar noch ein weiteres Vorsystem. (TZ 53)

Mit der Integration der Kassen wird sich die Anzahl der von der BHAG zu bewältigenden Buchungen erhöhen. Die Schätzungen der BHAG und des BMF waren dazu allerdings sehr unterschiedlich, so dass sie nicht als fundierte Entscheidungsgrundlage für die Kapazitätsplanung dienen konnten. (TZ 55, 56)

Die BHAG errechnete für die ab dem Jahr 2010 noch zu übernehmenden Kassen einen Personalbedarf von rd. 90 Vollbeschäftigungsäquivalenten. Diesen Personalbedarf könnte die BHAG bei Steigerung der Produktivität aus den Personalreserven decken. Die dafür erforderlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen müssen allerdings vom BMF zeitgerecht bereitgestellt werden. (TZ 57 bis 59)

Kenndaten der Buchhaltungsagentur des Bundes

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Errichtung einer Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagenturgesetz – BHAG–G), BGBl. I Nr. 37/2004 i.d.g.F. Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 14. September 1989 über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 1989 – BHV 1989), BGBl. Nr. 570/1989 i.d.g.F. (bis 31. Dezember 2008) Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 2009 – BHV 2009), BGBl. II Nr. 489/2008 (ab 1. Jänner 2009)			
Unternehmensgegenstand	Führung der Buchhaltung des Bundes für die anweisenden Organe des Bundes und für die vom Bund verwalteten Rechtsträger unter Anwendung der Haushaltsvorschriften des Bundes			
Gebahrung	2006	2007	2008	2009
	in 1.000 EUR			
Umsatzerlöse	33.187	31.968	35.634	37.612
<i>davon</i>				
<i>aus Kernleistungen</i>	32.320	31.490	34.919	36.626
<i>aus Zusatzleistungen</i>	867	478	715	986
Betriebserfolg	1.743	- 444	1.923	2.660
Finanzerfolg	583	100	659	91
außerordentliches Ergebnis	-	-	- 16.473	-
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	2.260	- 393	- 13.946	2.744
Bilanzsumme	18.681	14.186	16.822	18.913
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten			
Mitarbeiterstand (jeweils zum 31. Dezember)	548	555	547	547
<i>davon</i>				
<i>Beamte</i>	336	328	320	310
<i>Vertragsbedienstete</i>	163	154	153	148
<i>Angestellte</i>	49	72	74	89
	Anzahl			
durchgeführte Transaktionen (Verrechnungsbuchungen)	2.139.951	2.005.730	2.099.399	2.325.019
eingesetzte Stunden für Nachprüfungen	57.813	68.940	78.046	84.145

Quelle: BHAG

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Gemäß § 99 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates (530/A) überprüfte der RH auf Verlangen der Abgeordneten zum Nationalrat die Gebarung der Buchhaltungsagentur „betreffend den Zeitraum nach der letzten Gebarungsüberprüfung durch den RH (Reihe Bund 2008/11) bis inklusive der Affäre rund um gefälschte AMS-Schuldscheine und den Transfer von staatlichen Geldern via Telebanking auf Privatkonten“.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung berichteten Medien davon, dass ein führender Mitarbeiter der Buchhaltungsagentur (BHAG) tatsachenwidrig Forderungsbestätigungen zugunsten eines Unternehmens ausgestellt und rechtswidrig Überweisungen an Dritte zu Lasten des AMS getätigt hatte.

Die Verlangensprüfung gemäß Art. 126b Abs. 4 B-VG fand von Juli bis Oktober 2009 in der BHAG, im BMF und im AMS (Bundesgeschäftsstelle) statt.

Ziel der Überprüfung war,

- die Verfahren der BHAG und der Haushaltsverrechnung zu überprüfen und allfällige Unzulänglichkeiten zu identifizieren,
- allfällige Lücken im internen Kontrollsystem aufzudecken sowie
- einen Änderungs- und Verbesserungsbedarf zu erheben, um nachteilige Handlungen für die Republik Österreich in Hinkunft zu vermeiden.

Weiters beurteilte der RH den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus dem im Jahr 2008 veröffentlichten Bericht sowie das Projekt Integration der Kassen in die BHAG. Der in der Reihe Bund 2008/11 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Die Untersuchung des Verschuldens der Beteiligten in strafrechtlicher Hinsicht war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Zu den im März 2010 übermittelten Prüfungsergebnissen nahmen das AMS im April 2010, die BHAG im Mai 2010 und das BMF im Juni 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2010. Im August 2010 langte eine weitere Stellungnahme der BHAG im RH ein, zu welcher der RH im September 2010 eine Gegenäußerung erstattete.

Das BMF übermittelte im Oktober 2010 eine weitere Stellungnahme; der RH gab dazu im Dezember 2010 eine Gegenäußerung ab.

(2) Der Bericht wird thematisch in drei Teile gegliedert. Die Empfehlungen aus dem Vorbericht werden in Teil II und III nach Sachgebieten geordnet behandelt.

Teil I befasst sich mit den in der BHAG vorgefallenen Malversationen, den im Anschluss daran bereits getroffenen und den noch erforderlichen Maßnahmen.

Teil II analysiert die Prozesse der Haushaltsführung im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Vorbericht sowie allenfalls noch bestehende Sicherheitslücken.

Teil III behandelt die Leistungsverrechnung der BHAG im Hinblick auf die Umsetzung von Empfehlungen aus dem Vorbericht und als weiteren Schwerpunkt, die Auswirkungen der Integration der Kassen.

Ziele und Aufgaben der BHAG

- 2 (1) Die BHAG wurde mit dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Buchhaltungsagentur des Bundes, BGBl. I Nr. 37/2004 i.d.g.F., als Anstalt öffentlichen Rechts mit 1. Mai 2004 eingerichtet.

Aufgabe der BHAG ist die Führung der Buchhaltung des Bundes für die anweisenden Organe des Bundes und für die vom Bund verwalteten Rechtsträger unter Anwendung der Haushaltsvorschriften des Bundes.

(2) Mit der Errichtung der BHAG sollten

- eine flächendeckende Bereitstellung von Buchhaltungsleistungen unter minimaler Ressourcenbelastung und gleichbleibendem Service Level sowie
- ein hoher Qualitätsstandard der angebotenen Leistungen und die Überprüfbarkeit der Qualität anhand festgelegter Leistungsvereinbarungen gewährleistet sein und
- zusätzliche Servicefunktionen außerhalb der definierten Kernleistungen angeboten werden.

Ziele und Aufgaben der BHAG

Zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen wurden der BHAG eine Reihe von Aufgaben durch Gesetz übertragen.

Im Dezember 2004 schlossen der Bundesminister für Finanzen für die Bundesregierung und die BHAG eine Rahmenvereinbarung ab. Darin wurden die Art und Weise der Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben sowie die Grundsätze für die Ermittlung der Entgelte festgelegt.

TEIL I: MALVERSIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

Forderungsbestätigungen

Vorgehensweise

- 3 Ein bestimmtes Unternehmen (**Unternehmen A**) war wiederholt von Landesorganisationen des AMS mit der Durchführung von Schulungen beauftragt worden. Am 5. Dezember 2007 gab der Geschäftsführer dieses Unternehmens gegenüber dem AMS die Einstellung der betrieblichen Tätigkeit bekannt. Das AMS verfügte daraufhin einen Zahlungsstopp. Die Abrechnung der Aufträge durch das AMS führte zu einer Nachzahlung von 431.833,94 EUR, die am 5. November 2008 überwiesen wurde.

Ab 2007 stellte ein Bereichsleiter der BHAG – in dieser Funktion war er unmittelbar der Geschäftsführung unterstellt – im Namen und auf Briefpapier der BHAG Bestätigungen an Dritte aus. Demnach stehe dem Unternehmen A eine unstrittige Forderung gegen das AMS in einer bestimmten Höhe zu. Weiters verpflichtete er sich, den angeführten Betrag unwiderruflich auf ein bestimmtes Konto zu überweisen. Tatsächlich bestanden jedoch diese Forderungen gegenüber dem AMS nicht. Die Forderungsbestätigungen dienten dem Geschäftsführer des Unternehmens als Grundlage für diverse Rechtsgeschäfte, etwa für Forderungsverkäufe.

Die BHAG war nicht berechtigt, rechtsgeschäftliche Willenserklärungen für ihre Kunden abzugeben.

Die Anzahl und die Gesamtsumme der ausgestellten Forderungsbestätigungen konnte die BHAG nicht abschließend angeben.

Ansprüche gegen die
Republik Österreich

4.1 Ab 2009 forderten Inhaber derartiger Bestätigungen von der Republik Österreich die Zahlung des darin angeführten Betrags. Sie hatten von dem Geschäftsführer des besagten Unternehmens bzw. von anderen Quellen Forderungen erworben und waren so in den Besitz der Bestätigungsschreiben gelangt.

Aufgrund der Forderungsbestätigungen bestanden mit Stichtag 31. Dezember 2009 Zahlungsaufforderungen an die Republik Österreich, die BHAG bzw. das AMS in Höhe von rd. 33,50 Mill. EUR.

Im Zusammenhang mit den Forderungsbestätigungen waren während der Gebarungsüberprüfung drei gerichtliche Verfahren gegen die Republik Österreich anhängig. Eine Klage war in erster Instanz bereits abgewiesen worden.

4.2 Da die anhängigen Gerichtsverfahren noch nicht in letzter Instanz abgeschlossen waren, konnte über allfällige Zahlungsverpflichtungen der Republik Österreich aufgrund dieser Forderungsbestätigungen noch keine endgültige Aussage getroffen werden.

Informationen Dritter

5.1 (1) Bereits am 28. Jänner 2008 übermittelte ein Kreditinstitut der BHAG eine in ihrem Namen ausgestellte Forderungsbestätigung mit dem Ersuchen um Auskunft, ob diese authentisch sei und im Rahmen eines Kreditgeschäfts verwendet werden könne.

Weiters ging in der BHAG am 3. Juni 2008 telefonisch eine Information des Landeskriminalamtes Niederösterreich über die Einleitung von Ermittlungen wegen des Verdachts auf Geldwäsche und Förderungsmisbrauch ein.

In beiden Fällen verfolgte die BHAG die Hinweise nicht weiter. Gegen den verantwortlichen Bediensteten wurden aus diesem Anlass mittlerweile disziplinarrechtliche Maßnahmen eingeleitet.

(2) Im Dezember 2008 ging beim Geschäftsführer der BHAG der Hinweis eines Investors ein, demzufolge Schreiben der BHAG über Forderungsbestätigungen im Umlauf seien. Der Geschäftsführer erteilte daraufhin dem verantwortlichen Bereichsleiter mündlich die Weisung, die Ausstellung derartiger Bestätigungen zu unterlassen. Begründete Hinweise, wonach mehrere solche Bestätigungen im Umlauf seien, lagen zu diesem Zeitpunkt nicht vor.

TEIL I: MALVERSATIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

Als der Geschäftsführer am 12. und 21. Jänner 2009 weitere Informationen von Banken über im Umlauf befindliche Bestätigungen erlangte, forderte er den Bereichsleiter zu einer schriftlichen Stellungnahme bis 23. Jänner 2009 auf.

(3) Ebenfalls im Dezember 2008 erlangte das AMS durch ein Schreiben des Rechtsanwalts einer Gläubigerbank des Unternehmens A davon Kenntnis, dass der Bereichsleiter Auskünfte über das Bestehen von Forderungen dieses Unternehmens gegen das AMS erteilt hat. Am 17. Dezember 2008 forderte das AMS daher den Bereichsleiter per E-Mail auf, derartige Auskünfte in Hinkunft zu unterlassen. Da das Schreiben unbeantwortet blieb, informierte das AMS am 21. Jänner 2009 den Geschäftsführer der BHAG.

Da weitere Kreditinstitute in ähnlicher Angelegenheit beim AMS vorstellig wurden, übermittelte der Vorstand des AMS am 23. Jänner 2009 der Staatsanwaltschaft Wien eine Sachverhaltsdarstellung wegen des Verdachts der Urkundenfälschung und des versuchten Betrugs in Bezug auf die Forderungsbestätigungen.

5.2 Der RH wies darauf hin, dass eine sofortige Reaktion auf die externen Hinweise den Großteil der nunmehr gegen die Republik Österreich geltend gemachten Zahlungsansprüche verhindert hätte.

5.3 *Laut Stellungnahme der BHAG habe jener Beamte, der die externen Hinweise entgegengenommen habe, sein Nicht-Handeln darauf zurückgeführt, dass er eine Doppelfunktion (Leiter der Internen Revision und Bereichsleiter) ausgeübt habe. Der RH habe diese Doppelfunktion bei der Vorprüfung zwar in der Schlussbesprechung thematisiert, aber nicht in das Ergebnis der Gebarungsüberprüfung vom Jänner 2008 aufgenommen.*

5.4 Sobald die Geschäftsführung der BHAG den Handlungsbedarf im Hinblick auf die Entflechtung der Doppelfunktion erkannt hatte, hätte sie, wie der RH ausführte, unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen.

Begleitumstände

6.1 (1) Für den allgemeinen Schriftverkehr – etwa für die Post der Geschäftsführung oder der Bereichsleiter – war keine Erfassung vorgesehen, so dass weder ein- noch ausgehende Poststücke evident gehalten wurden.

Die BHAG ist verpflichtet, ein elektronisches Aktensystem einzurichten, das den sicheren und zuverlässigen Austausch von elektronischen Akten mit Organen des Bundes gewährleistet. Der elektronische Akt (ELAK) war demnach im Verkehr mit den Kunden für die Abwicklung der Buchhaltungsaufgaben im Einsatz. Die Geschäftsführung hatte keinen Zugriff.

In Papierform übermittelte Unterlagen und Belege verzeichnete die BHAG in einem Posteingangsbuch.

(2) Die Interne Revision der BHAG hatte bereits im Jahr 2007 das interne Kontrollsystem der BHAG geprüft und unter anderem bemängelt, dass

- Regelungen über die Verwendung des ELAK sowie von E-Mail und Fax fehlten,
- der Schriftverkehr mit Kunden bzw. Dritten nicht nachvollziehbar war und
- die Signaturregelungen im internen Kontrollsystem nicht eindeutig waren.

Die damalige Geschäftsführung der BHAG setzte die Empfehlungen der Internen Revision nicht um. Eine gemeinsame Prüfung der Internen Revision der BHAG und jener des BMF im Jahr 2009 führte die bereits 2007 festgestellten Mängel neuerlich an.

Im September 2007 wurde in einem Jour Fix der Bereichsleiter die Frage aufgeworfen, ob die Absendung von Geschäftsstücken der BHAG nachvollziehbar wäre. Festgehalten wurde, dass es keine Möglichkeit für die Nachvollziehbarkeit der Geschäftsstücke gab und sich die jeweiligen Sachbearbeiter selbst um eine Dokumentation der Ausgangspost zu kümmern hätten.

6.2 Nach Ansicht des RH erleichterten die geschilderten Umstände dem Bereichsleiter, im Namen der BHAG Bestätigungen an Dritte unter Verwendung von Rundsiegel und Briefpapier der BHAG auszustellen; die Aufdeckung wurde dadurch erschwert.

6.3 *Laut Stellungnahme der BHAG bestehe seit 1. Dezember 2009 ein elektronisches Posteingangsbuch; auch die Ausgangspost würde seit damals protokolliert. Seit Jahresbeginn 2010 sei der ELAK in der BHAG umfassend im Einsatz. Dass bei Einsatz des ELAK die Verwendung von Briefpapier und Rundsiegel durch den Bereichsleiter erschwert wor-*

TEIL I: MALVERSATIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

den wäre, könne von der BHAG nicht nachvollzogen werden. Bei kriminellen Handlungen sei nicht zu erwarten, dass Durchschriften dieser Schreiben zu den Unterlagen genommen werden.

6.4 Die Schlussfolgerung der BHAG ist aus den Ausführungen des RH nicht ableitbar und kann nicht über langjährige Versäumnisse der jeweiligen Geschäftsführung bei Einrichtung einer ordnungsgemäßen Evidenz für Geschäftsstücke hinwegtäuschen. Die zwischenzeitig in die Wege geleiteten Maßnahmen belegen die Notwendigkeit der Empfehlungen des RH.

Maßnahmen der
BHAG

7.1 Die BHAG setzte Maßnahmen, um ähnliche Vorfälle in Hinkunft zu vermeiden:

(1) Im Sommer 2009 wurde die grundlegende Vorschrift für das Interne Kontrollsystem der BHAG überarbeitet.

(2) Die Büroordnung für den Bundesdienst wurde den Mitarbeitern zur Kenntnis gebracht, eine Kurzfassung im Intranet der BHAG war geplant.

7.2 Der RH empfahl der BHAG folgende Maßnahmen:

- Die von der Internen Revision angeregte Anbindung der Geschäftsführung und der Führungskräfte an den ELAK sollte so rasch wie möglich umgesetzt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die für diese Personengruppe bestimmte Post tatsächlich den vorgesehenen Empfängern zukommt und die Geschäftsführung einen Überblick über die ausgehenden Geschäftsstücke hat.
- Auch den Außenstellen der BHAG sollten umfassende Zugriffsmöglichkeiten im ELAK eingeräumt werden.
- Der ELAK sollte zur Dokumentation der Geschäftsfälle sowie zur Information über die ein- und ausgehende Geschäftspost verwendet werden.

7.3 *Laut Stellungnahme der BHAG sei die Anbindung der Stabsstellen und Führungskräfte mit Jahresbeginn 2010 erfolgt.*

Überweisungen

Vorgehensweise

- 8.1** Am 20. Oktober 2005 veranlasste der Bereichsleiter die Überweisung von 450.604 EUR an das Unternehmen A mittels Telebanking. Insgesamt führte er bis September 2008 gemeinsam mit einer ihm unterstellten Abteilungsleiterin Überweisungen in Höhe von rd. 17,50 Mill. EUR an diverse Empfänger durch.

Für diese Überweisungen hatte er weder einen Auftrag eines anweisenden Organs noch lag ein Rechtsgrund vor. Bei Fehlen dieser Voraussetzungen darf die BHAG keine Zahlungen durchführen.

Die BHAG erhob Überweisungen in Höhe von insgesamt rd. 17,50 Mill. EUR, die der Bereichsleiter veranlasst bzw. durchführt hatte. Im angeführten Zeitraum erfolgten Rücküberweisungen in Höhe von 990.704 EUR. Einschließlich der Buchungsspesen für die Auslandsüberweisungen war somit die Republik Österreich um insgesamt 16.473.191,39 EUR geschädigt.

- 8.2** Für die Überweisungen zog der Bereichsleiter ein Konto des AMS heran, das für die Auszahlung von Arbeitslosengeldern vorgesehen war.

Die Überweisungen veranlasste bzw. nahm der Bereichsleiter gemeinsam mit einer ihm unterstellten Abteilungsleiterin vor. Diese verfügte dazu über schriftliche Weisungen des Bereichsleiters.

Die Überweisungen erfolgten unter anderem auch durch Ausnutzung einer Sicherheitslücke, die der RH im Vorbericht (Reihe Bund 2008/11) aufgezeigt hatte. Dadurch war es möglich, Überweisungen mittels Telebanking ohne vorhergehende Buchung im Haushaltsverrechnungssystem (HV-System) durchzuführen.

Die anschließende Verbuchung der auf den Kontoauszügen aufscheinenden Überweisungsbeträge im HV-System führten die zuständigen Bediensteten durch, obwohl dazu weder Belege vorhanden noch Geschäftsfälle dokumentiert waren.

Die Buchungen im HV-System erfolgten aufgrund von so genannten Ersatzaufträgen. Dabei erteilt sich die BHAG selbst die Anordnung für den Gebarungsvorgang. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften lassen dies aber nur in wenigen, genau umschriebenen Ausnahmefällen zu. Diese Ausnahmefälle lagen allerdings nicht vor.

TEIL I: MALVERSIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

Die Buchungen erfolgten auf einem so genannten Evidenzkonto. Diese Konten sind unter anderem für die Verbuchung von Vorschüssen oder vorläufig nicht zuordenbaren Zahlungen vorgesehen und zum Jahresende auszugleichen. Da der Bereichsleiter die auf dem Evidenzkonto gebuchten Beträge mit 31. Dezember 2008 nicht bereinigen konnte, weil eine Rechtsgrundlage fehlte, veranlasste er die Umbuchung auf eine Rechnungsabgrenzung, um die Aufdeckung zu vermeiden.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMF hätten die vom RH festgestellten Risiken im Zahlungsverkehr des Bundes keinen Einfluss auf die Malversion in der BHAG gehabt, weil keine Manipulation am Datenbestand der Zahlungsaufträge vorgenommen worden und die Verrechnung im HV-System per Weisung erfolgt sei. Es bestehe keine Ursache-Wirkungs-Beziehung mit der Verantwortung des BMF. Das BMF habe sofort alle notwendigen Maßnahmen eingeleitet, um systemisch-technisch alle Lösungen zur Herstellung des notwendigen Sicherheitsstandards herzustellen.*

Im Zeitraum zwischen dem Erkennen der Sicherheitslücke und der technischen Umsetzung sei nicht das BMF, sondern die BHAG gefordert gewesen, organisatorische Maßnahmen zu setzen. Mit der Inbetriebnahme der systemisch-technischen Nachfolgelösung der Telebanking Anwendung im September 2008 sei deshalb keine technische Sperre der aufgezeigten Sicherheitslücke vorgenommen worden, weil die BHAG wegen begründeter Ausnahmefälle interveniert hatte.

- 8.4** Der RH ging nicht davon aus, dass eine Manipulation des Datenbestands der Zahlungsaufträge stattgefunden hat. Der für die Malversionen verantwortliche Bedienstete nutzte vielmehr jene Sicherheitslücke, die es ermöglichte, Überweisungen mittels Telebanking ohne vorhergehende Buchung im HV-System durchzuführen. Diese Sicherheitslücke begünstigte jedenfalls sein Vorgehen.

Der RH stimmt allerdings dem BMF zu, wonach erforderliche organisatorische Maßnahmen und Kontrollschleifen in der BHAG während des Bestehens dieser Sicherheitslücke mangelhaft waren. Diese Mängel zeigte der RH im Prüfungsergebnis auf.

Aufdeckung

9.1 Die Steuerfahndung wandte sich am 13. November 2008 an das AMS, weil im Rahmen von Ermittlungen eine Überweisung von 500.000 EUR, die von einem Konto des AMS stammte, aufgefallen war. Dem AMS schien dabei vor allem die Betragshöhe aufklärungsbedürftig, weil von dem für die Überweisung herangezogenen Konto im Allgemeinen wesentlich niedrigere Beträge, wie etwa monatliche Arbeitslosengelder, ausbezahlt wurden.

Der Bereichsleiter versuchte, die ohne Anordnung des AMS erfolgte Überweisung von 500.000 EUR an einen Zahlungsempfänger, der in keiner Rechtsbeziehung zum AMS stand, damit zu erklären, dass das Unternehmen A irrtümlich 450.604 EUR an die BHAG überwiesen habe. Die BHAG habe dann im Auftrag des Unternehmens A 500.000 EUR auf das Konto eines Dritten zurückbezahlt. Dabei sei es irrtümlich zu einer Überzahlung gekommen.

Da das AMS mit den Erklärungen des Bereichsleiters nicht zufrieden war und zudem die Rechtmäßigkeit der Angelegenheit bezweifelte, übermittelte es am 24. November 2008 an das damalige BMWA als dem zuständigen haushaltsleitenden Organ eine Sachverhaltsdarstellung. Das AMS äußerte darin sinngemäß Bedenken wegen

- der Überweisung an einen Dritten durch die BHAG auf Grundlage eines Ersatzauftrags ohne Anordnung des anweisenden Organs; dies stand nach Ansicht des AMS im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen,
- der in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigten Forderungsabtretung durch das Unternehmen A, die es erforderlich gemacht hätte, sämtliche Zahlungen an ein Kreditinstitut zu überweisen,
- der Einbringlichkeit des von der BHAG angeblich zu viel überwiesenen Betrags von 49.396 EUR, zumal das Unternehmen A insolvent war und schließlich
- des Internen Kontrollsystems der BHAG bzw. des HV-Systems, weil die atypisch hohen Geldbewegungen auf dem Konto des AMS nicht aufgefallen waren, sondern erst durch Erhebungen der Steuerfahndung offenkundig wurden.

Darüber hinaus informierte das AMS am 9. Dezember 2008 das damalige BMWA über eine Überweisung von dem genannten Konto des AMS in Höhe von 1.155.000 EUR. Das BMWA sah jedoch keinen Grund für Veranlassungen.

TEIL I: MALVERSATIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

9.2 Der RH wies darauf hin, dass weder das AMS noch das BMWA die Geschäftsführung der BHAG über die vorliegenden Ungereimtheiten verständigten. Diese erlangte erst im Zuge der Einvernahme des Bereichsleiters durch das Büro für Interne Angelegenheiten des BMF wegen der Forderungsbestätigungen Kenntnis von diesen Überweisungen. Die Geschäftsführung der BHAG erstattete daraufhin am 29. Jänner 2009 Strafanzeige. Der Bereichsleiter wurde am 26. Jänner 2009 von sämtlichen Funktionen entbunden und am 27. Jänner 2009 vom Dienst suspendiert.

9.3 *Die BHAG führte ergänzend aus, bei dem für die Überweisungen verwendeten Bankkonto hätten die Lastschriftbeträge 2008 pro Monat zwischen 64,30 Mill. EUR und 78,10 Mill. EUR betragen.*

9.4 Dem RH war bekannt, dass von jenem Bankkonto, welches der Bereichsleiter für die Überweisungen verwendete, in Summe sehr hohe Beträge pro Monat ausbezahlt wurden. Allerdings war die Höhe der aufgrund der Malversationen überwiesenen Beträge (im Einzelfall zwischen 50.000 EUR und 3 Mill. EUR) im Vergleich zu jener der wesentlich niedrigeren Arbeitslosengelder atypisch hoch.

Begleitumstände

10.1 Der RH erhob wesentliche Begleitumstände, die seiner Ansicht nach die Handlungen des Bereichsleiters ermöglichten.

(1) Die Telebanking-Anwendung barg beträchtliche Risiken, die vom BMF erst im September 2008 – allerdings nur teilweise – behoben wurden. Die Möglichkeit, neue Zahlungsaufträge direkt in Telebanking, unabhängig von einer vorhergehenden Verbuchung im HV-System anzulegen, bestand jedoch bis zur gänzlichen Einstellung von Telebanking im Februar 2009 weiter. Der Bereichsleiter der BHAG hatte diese Sicherheitslücke für die angeführten Überweisungen genutzt. (TZ 15)

(2) Die Haushaltsverrechnung verfügte über kein internes Überwachungssystem, welches atypische Vorgänge aufgezeigt hätte. Durch Buchung der überwiesenen Beträge auf einem Evidenzkonto erhöhte sich dessen Umsatz im Jahr 2008 um mehr als das 350-Fache gegenüber den beiden vorangegangenen Jahren. Die Salden an offenen Geschäftsfällen auf diesem Konto hatten in den Jahren 2006 und 2007 höchstens rd. 10.000 EUR betragen, ab Mitte 2008 lagen sie hingegen bei über 16 Mill. EUR. Diese Abweichungen lösten keine systemintegrierten Überprüfungsverfahren aus. (TZ 14, 26)

(3) Die BHAG ist aufgrund der Rahmenvereinbarung verpflichtet, einmal im Monat eine Kontenabstimmung durchzuführen. In der BHAG gab es damals keine Vorkehrungen, die sichergestellt hätten, dass diese Verpflichtung auch eingehalten wurde. Andernfalls hätten nach Ansicht des RH die atypisch hohen offenen Gebarungsfälle auf dem Konto auffallen müssen.

Im März 2008 richtete das BMF ein Schreiben an die BHAG, in dem es auf das Bestehen hoher Abschlussalden sowie offener Posten auf den Evidenzkonten hinwies und um Abstimmung ersuchte. Ob die BHAG diesem Auftrag nachkam, konnten dem RH gegenüber weder das BMF noch die BHAG angeben.

(4) Die Bereichsleiter waren nicht für operative Tätigkeiten zuständig, sondern für die Organisation und Führung ihres jeweils rd. 100 Mitarbeiter umfassenden Bereichs. Dennoch verfügten sie über Berechtigungen im HV-System und im Zahlungsverkehr, die ihnen weitreichende operative Tätigkeiten ermöglichten.

(5) Im Umgang mit Telebanking bestanden, wie die Interne Revision der BHAG feststellte, Nachlässigkeiten. Es wurden Berechtigungscodes von Mitarbeitern verwendet, die sich auf Urlaub oder im Krankenstand befanden.

(6) Sowohl die verantwortliche Abteilungsleiterin als auch die befassten Abteilungsmitarbeiter nahmen Buchungen einzig aufgrund von Aussagen des Bereichsleiters – ohne Vorliegen der Unterlagen (Belege) – vor. Die Information, bei den Überweisungen handle es sich um Vorauszahlungen von Fördergeldern an das Unternehmen A genügte, obwohl für die Überweisungen nicht einmal das für Förderungen des AMS vorgesehene Konto verwendet wurde, sondern jenes für Arbeitslosengelder.

(7) Die Nachprüfung war gemeinsam mit jenen Abteilungen, die für die Buchungen zuständig waren, jeweils einem Bereichsleiter unterstellt. Durch diese Organisationsform hatte der für die Malversationen verantwortliche Bereichsleiter allfällige Prüfaufträge und Prüfberichte über die von ihm zu verantwortenden Fälle selbst zu genehmigen. Dadurch erfüllte auch die Nachprüfung ihre Kontrollfunktion nicht. (TZ 35)

TEIL I: MALVERSIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

10.2 Der RH bemängelte, dass

- das BMF die Sicherheitslücke im Zahlungsverkehr nicht zur Gänze behoben hatte und dadurch ein erhebliches Malversationsrisiko in Kauf nahm sowie
- die BHAG die Erfüllung der ihr obliegenden rechtlichen und vertraglichen Verpflichtungen intern nicht sicherstellte und die Nachprüfungstätigkeiten nicht durch eine Organisationsänderung in einer eigenständigen Organisationseinheit zusammenfasste.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei bei Behebung der Sicherheitslücke ein rascheres Vorgehen aus technischer Sicht nicht möglich gewesen und hätte dies die Malversionen in der getätigten Art und Weise nicht verhindert. Bis zur technischen Umsetzung hätte nur die BHAG selbst durch organisatorische Maßnahmen eine korrekte Vorgehensweise sicherstellen können.*

Laut Stellungnahme der BHAG handle es sich bei der Feststellung des RH, die vorgesehene Nachprüfung sei nicht wirksam gewesen, um eine Spekulation, die nicht belegt sei. Die Prüfer bzw. Leiter der Prüfabteilung hätten bei Untersagung einer Prüfung oder der Veränderung des Prüfberichts durch den damaligen Bereichsleiter eine Erklärung verlangt und dokumentiert bzw. sich direkt an die Interne Revision der BHAG gewandt.

Im Rahmen der monatlichen Kontenabstimmung würde laut BHAG nunmehr überprüft, ob unzulässige Salden bestehen; dies würde auch dokumentiert. Ab Mitte 2009 sei überdies die Interne Revision beauftragt, die Überprüfung der unzulässigen Salden zu überwachen.

Weiters habe die Geschäftsführung der BHAG am 11. März 2009 die Bereichsleiter angewiesen, die Abteilungsleiter auf die Geheimhaltung der Passwörter hinzuweisen.

10.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass es angesichts des Risikos, welches mit der Telebanking-Anwendung verbunden war, einerseits einer rascheren Umsetzung der systemisch-technischen Lösung durch das BMF und andererseits der Durchführung der vom RH dargestellten Maßnahmen durch die BHAG im Bereich des Internen Kontrollsystems, der Organisation und der Dienstaufsicht bedurft hätte.

Gegenüber der BHAG führte der RH aus, die organisatorische Struktur, wonach die Verrechnung und Nachprüfung gemeinsam einem Bereichsleiter unterstellt sind, führte im vorliegenden Fall zu einer Interessenkollision. Diese bestand unter anderem darin, dass auch die Nachprüfung der vom Bereichsleiter veranlassten Buchungen Mitarbeitern oblag, die diesem dienstrechtlich unterstellt waren.

Den weiteren Ausführungen der BHAG, wonach die Mitarbeiter bei Untersagung der Nachprüfung oder bei Änderung des Prüfberichts durch den Bereichsleiter eine Erklärung verlangt, dies dokumentiert oder sich an die Interne Revision gewendet hätten, konnte der RH nicht folgen. Dies deshalb, weil einzelne dem Bereichsleiter unterstellte Mitarbeiter sich aufgrund seiner Weisung über bestehende Vorschriften hinwegsetzten und dadurch sein rechtswidriges Handeln erst ermöglichen.

Die in der Stellungnahme angeführte Möglichkeit, wonach sich Mitarbeiter bei Zweifel an einer Weisung bzw. bei Entdeckung von dolosen Handlungen unmittelbar an die Interne Revision der BHAG wenden konnten, bestand zum damaligen Zeitpunkt noch nicht. Diese Möglichkeit wurde erst nach Aufdeckung der Malversationen geschaffen.

Maßnahmen der BHAG

11 Die BHAG setzte seit Aufdeckung der Malversationen des Bereichsleiters im Jänner 2009 insbesondere folgende Maßnahmen:

(1) Die Interne Revision der BHAG überprüfte diese Angelegenheit und führte Ermittlungen im Auftrag des Büros für Interne Angelegenheiten des BMI durch.

(2) Der Geschäftsführer der BHAG veranlasste am 30. Jänner 2009 die Einstellung von Telebanking. Die technische Sperre durch das BMF erfolgte am 2. Februar 2009.

(3) Am 4. Februar 2009 beauftragte der Geschäftsführer der BHAG eine Nachprüfung „in der BHAG selbst“. Überprüft wurden der Zahlungsverkehr und die Verrechnung in den jeweiligen Abteilungen. Die Interne Revision koordinierte diese Prüfung. Der Bericht vom 7. September 2009 zeigte Mängel auf, Hinweise auf weitere Malversationen ergaben sich nicht.

(4) Die Bereichsleiter sollten keine operativen Tätigkeiten mehr ausüben. Ihre Berechtigungen im HV-System wurden deshalb storniert, sie verfügen nur mehr über eine Lese- und Abfragefunktion.

TEIL I: MALVERSATIONEN SOWIE GETROFFENE UND NOCH ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

- (5) Ab Februar 2009 führte die BHAG ein Sechs-Augen-Prinzip ein, um die Trennung von Buchung und Zahlungsverkehr zu gewährleisten.
- (6) Mit 4. Mai 2009 änderte die BHAG die Revisionsordnung.
- (7) Die Empfehlungen der Internen Revision des BMF zum internen Kontrollsystem und zum Risikomanagement setzte die BHAG sukzessive um.
- (8) Die Leitung der Internen Revision wurde neu besetzt und war nicht mehr in Personalunion mit der Leitung eines Bereichs wahrzunehmen.
- (9) Mit 1. Oktober 2009 trat eine geänderte Version des grundlegenden Dokuments für das interne Kontrollsystem der BHAG mit Änderungen in Kraft, welche die Gebarungssicherheit erhöhen sollen.

Analyse von Verfahrensabläufen

- 12** Der RH analysierte die Verfahrensabläufe der Haushaltsverrechnung, soweit sie bei den rechtswidrigen Handlungen in der BHAG im Zuge dieser Prüfung von Bedeutung waren.

Daraus ergab sich eine Reihe von Empfehlungen an das BMF und die BHAG, die im Einzelnen in Teil II „Prozesse der Haushaltsführung“ bei den jeweiligen Textziffern dargestellt sind, sowie an das AMS. Die folgende Aufzählung gibt einen Überblick über die vom RH überprüften Verfahren und die dabei abgegebenen Empfehlungen:

- (1) Die Telebanking-Anwendung ist für den Zahlungsverkehr in den Kassen, deren Verrechnung noch nicht in das HV-System integriert ist, nach wie vor in Verwendung. Diesem Umstand sollte die BHAG daher im Rahmen von Nachprüfungen entsprechend Rechnung tragen. (TZ 15)
- (2) Bei Ersatzanordnungen sieht das verbesserte interne Kontrollsystem der BHAG eine Genehmigung durch einen Vorgesetzten vor. Dieser Schritt sollte jedoch durch das HV-System abgesichert werden. Für die Umsetzung ist das BMF verantwortlich. (TZ 16)
- (3) Die Benutzerverwaltung im HV-System sollte klar und nachvollziehbar geregelt, ein vollständiges Verzeichnis aller bestehenden Berechtigungen erstellt und das Vier-Augen-Prinzip bei Vergabe von Berechtigungen sichergestellt werden. Die Umsetzung hat durch das BMF zu erfolgen. (TZ 19 bis 25)

- (4) Damit die Nachprüfung auch bei jenen Buchungsvorgängen, die in der BHAG selbst durchgeführt werden, wirksam sein kann, sollte sie organisatorisch von der Verrechnung getrennt und in einem eigenen Bereich zusammengefasst werden. Für die Umsetzung ist die BHAG zuständig. (TZ 35)
- (5) Für die Haushaltsverrechnung sollte das BMF ein internes Kontrollsystem einrichten, das außergewöhnliche Kontenbewegungen aufzeigt. (TZ 14)
- (6) Dem AMS empfahl der RH, eine Vertretung im Nutzerbeirat der BHAG anzustreben. Angesichts des Gebarungsumfangs, der von der BHAG für das AMS bearbeitet wird, hätte dies den Vorteil, dass das AMS rascher an den Informationsfluss angebunden ist.

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Überblick

- 13.1 Vorweg folgt ein Überblick über die Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht, die im Hinblick auf ihre Umsetzung überprüft wurden. Weiters wird der Stand der Umsetzung unter Berücksichtigung der seit Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle getroffenen Maßnahmen und dem Vorbringen in den Stellungnahmen angeführt:

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Tabelle 1: Übersicht – Empfehlungen aus dem Vorbericht

Empfehlung	Umsetzungsstand			TZ im Berichtsbeitrag
	umgesetzt	teilweise umgesetzt/ in Umsetzung	nicht umgesetzt	
Anzahl	8	6	4	
Schließung der Sicherheitslücken im Zahlungsverkehr (Telebanking)		X		15
automatische Verarbeitung elektronisch übermittelter Zahlungsdaten (elektronischer Kontoauszug)			X	17
Überarbeitung der Systematik zur Aufgliederung in fällige und nicht fällige Forderungen sowie Schulden			X	18
Umsetzung der elektronischen Belegübermittlung und Archivierung			X	27
Erstellung eines Gesamtverzeichnis aller Prüfobjekte	X			33
Restrukturierung der Nachprüfungen	X			34
vollständige Trennung von Verrechnungs- und Nachprüfungstätigkeiten		X		35
Rückzahlung des zur Abgeltung von Personallasten erhaltenen, aber nicht benötigten Betrags von rd. 1,01 Mill. EUR	X			37
Durchführung einer laufenden Liquiditätsplanung und -kontrolle	X			38
Erstellung eines Standortkonzepts	X			39 bis 41
Aufbau eines Personal- und Leistungscontrollings	X			44
Adaptierung der Grundlagenverträge			X	45
Flexibilisierung der Akonto-Vorschreibungen	X			46
transparente Gestaltung der Abrechnungsgrundlagen			X	46
unterjährig Abfragemöglichkeit der aktuellen Leistungsmenge durch die BHAG	X			46
Schaffung der Voraussetzungen für die Leistungsabgeltung über das BMF			X	46
Preiskalkulation auf Basis des aktuellen Zeitbedarfs für die Leistungen			X	47
Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung mit Kostenträgern			X	49

 BMF

 BHAG

13.2 Der RH wertete von neun Empfehlungen des Vorberichts an das BMF zwei als umgesetzt, vier Empfehlungen waren in Umsetzung begriffen bzw. teilweise umgesetzt und drei Empfehlungen wurden nicht umgesetzt. Von den ebenfalls neun Empfehlungen an die BHAG wertete der RH sechs Empfehlungen als umgesetzt, eine Empfehlung als teilweise umgesetzt, eine Empfehlung war in Umsetzung begriffen und eine Empfehlung wurde nicht umgesetzt.

13.3 *Nach Ansicht des BMF sei der zeitliche Abstand zwischen den Überprüfungen viel zu knapp gewesen, um auch nur annähernd die Empfehlungen des RH umsetzen zu können.*

Rechtlicher Rahmen

14.1 (1) Die Bundesregierung beschloss im Jahr 1999, das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes zu reorganisieren. Eine neue IT-Anwendung für die Haushaltsverrechnung löste von 2001 bis 2004 das bis dahin bestehende IT-System ab.

Das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) trifft für die Einführung von IT-Anwendungen in der Haushaltsverrechnung gesonderte Regelungen. Automatisierte Abläufe müssen vom BMF dokumentiert und durch Verfahrensvorschriften geregelt werden.

(2) Die Einführung des HV-Systems begleitete das BMF mit Sondervorschriften, die auf der damals geltenden Bundeshaushaltsverordnung (BHV) 1989 beruhten. Eine Verfahrensvorschrift erließ das BMF jedoch nicht. Über eine Online-Hilfe konnten die Anwender bestimmte Ablaufszenarien aufrufen. Diese hatten jedoch nur Empfehlungscharakter.

Ein internes Kontrollsystem, das prozessintegrierte Kontrollmöglichkeiten beinhaltet, fehlte für die IT-Anwendungen der Haushaltsverrechnung. Ein diesbezügliches Projekt sah das BMF für 2010 vor.

Eine Verfahrensdokumentation, um die Konformität der Verfahren mit den bestehenden Haushaltsvorschriften sicherzustellen, war ebenfalls nicht erstellt worden.

14.2 Der RH empfahl dem BMF,

- Verfahrensvorschriften zu erlassen und eine Verfahrensdokumentation für die Haushaltsverrechnung zu erstellen und
- dem für 2010 vorgesehenen Projekt für ein internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung Priorität einzuräumen.

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Zahlungsverkehr

15.1 Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass

- die in der Haushaltsverrechnung gebuchten Daten bei Abwicklung des Zahlungsverkehrs nicht mehr verändert werden können und
- die Möglichkeit, neue Zahlungsaufträge direkt im Telebanking – unabhängig von einer vorhergehenden Verbuchung in der Haushaltsverrechnung – anzulegen, unterbunden wird.

Dazu stellte der RH nunmehr fest:

Das Projekt zur Ablöse von Telebanking begann das BMF im März 2008, das Projektende war für November 2009 vorgesehen.

Die Überweisungen des Bereichsleiters, bei denen er die Sicherheitslücke im Zahlungsverkehr ausnützte, fanden vor allem zwischen Jänner und September 2008 statt.

Im September 2008 löste das BMF die bestehende Telebanking-Anwendung in der BHAG ab. Eine Änderung von Daten der Zahlungsträger aus dem HV-System war danach nicht mehr möglich. Die Sicherheitslücke war damit jedoch nicht zur Gänze geschlossen. Zahlungsaufträge konnten weiterhin unmittelbar über Telebanking, ohne vorangehende Verbuchung in der Haushaltsverrechnung, durchgeführt werden.

Wegen der nach wie vor bestehenden Missbrauchsmöglichkeiten (TZ 10) verfügte der Geschäftsführer der BHAG Ende Jänner 2009 die Einstellung von Telebanking.

Telebanking war allerdings bei den Kassen in einzelnen Ressorts weiterhin im Einsatz. Zur Reduzierung des Risikos bestanden Überweisungslimits. Die BHAG stellte bei Nachprüfungen jedoch fest, dass Berechtigungscode von Kassenbediensteten verwendet wurden, die bei Durchführung der Überweisungen abwesend waren. Diese Vorgangsweise stellte ein Risiko dar. Sie ermöglichte Überweisungen ohne Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips.

- 15.2** Die Empfehlung des RH war in Umsetzung begriffen. Obwohl mit September 2008 die bis dahin bestehende Telebanking-Anwendung in der BHAG abgelöst worden war, blieb weiterhin ein beträchtliches Sicherheitsrisiko bestehen, das erst durch die mit Februar 2009 erfolgte Einstellung von Telebanking beseitigt wurde. Allerdings hätte das vom RH aufgezeigte Risiko ein wesentlich rascheres Vorgehen des BMF verlangt, wie die im Zeitraum Jänner bis September 2008 durchgeführten rechtswidrigen Überweisungen des Bereichsleiters zeigten.

Telebanking ist jedoch bei den Kassen nach wie vor im Einsatz. Der RH empfahl daher der BHAG, bis zum Abschluss der Integration der Kassen diesem Risiko durch Nachprüfungen Rechnung zu tragen.

- 15.3** *Ein rascheres Vorgehen sei, wie das BMF ausführte, aus technischer Sicht nicht möglich gewesen und hätte die Malversation in der getätigten Art und Weise nicht verhindert. Nur die BHAG selbst hätte bis zur technischen Umsetzung durch organisatorische Maßnahmen eine korrekte Vorgehensweise sicherstellen können.*

Die BHAG führte dazu aus, der Einsatz von Telebanking bei den Kassen sei für 2010 Prüfungsschwerpunkt bei den Nachprüfungen.

Ersatzanordnungen

- 16.1** Die BHAG konnte Zahlungen und Verrechnungen auch aufgrund eigener Anordnungen ausführen. Dies stellte eine Durchbrechung des Grundsatzes der Trennung zwischen anordnenden und ausführenden Organen dar und war daher nur in bestimmten Ausnahmefällen zulässig.

Das interne Kontrollsystem der BHAG verlangt bei Ersatzanordnungen die Einbeziehung des Abteilungsleiters, sofern damit Auszahlungen bewirkt werden. Dies wird allerdings vom HV-System nicht unterstützt.

- 16.2** Der RH empfahl dem BMF, bei Ersatzanordnungen die Einhaltung der im internen Kontrollsystem der BHAG vorgesehenen Genehmigungsschritte im HV-System sicherzustellen.
- 16.3** *Laut Stellungnahme der BHAG sei das Thema Ersatzanordnungen ein Schwerpunkt bei der ersten Selbstprüfung der BHAG im Jahr 2009 gewesen.*

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Elektronischer Kontoauszug

- 17.1** Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, eine Schnittstelle in der Haushaltsverrechnung einzurichten, um elektronisch übermittelte strukturierte Zahlungsdaten automatisch in die Haushaltsverrechnung übernehmen zu können. Damit würde für viele Zahlungen die Notwendigkeit der händischen Verbuchung wegfallen.

Der RH hatte in diesem Zusammenhang auch angeregt, mit der kontoführenden Bank Gespräche im Hinblick auf die elektronische Übermittlung der Kontoauszugsbelege zu führen. Dies hätte den Vorteil, dass elektronische Kontoauszugsbelege ohne weitere Bearbeitung in das elektronische Archiv der Haushaltsverrechnung eingebunden werden können. Für die BHAG würde damit das manuelle Einscannen der Kontoauszüge wegfallen.

Durch die Integration der Kassen in die BHAG erhöht sich die Anzahl der Kontoauszüge laufend. (TZ 54)

Wie der RH nunmehr feststellte, plant das BMF für die Einführung des elektronischen Kontoauszugs mehrere – inhaltlich und zeitlich – voneinander abhängige Projekte. Der für Herbst 2009 vorgesehene Projektstart musste aufgrund der Personalsituation in der zuständigen Abteilung des BMF auf 2010 verschoben werden.

- 17.2** Die Empfehlung des RH war in Umsetzung begriffen. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMF befinde sich die automatische Verarbeitung der elektronisch übermittelten Zahlungsdaten (elektronischer Kontoauszug) derzeit in Umsetzung. Die BHAG begrüßte die Empfehlung des RH.*

Aufgliederung von Forderungen und Schulden

- 18.1** Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, die bestehende Systematik zur Aufgliederung in fällige und nicht fällige Forderungen sowie Schulden zu überarbeiten, um den korrekten Ausweis der Forderungen und Schulden im Bundesrechnungsabschluss zu gewährleisten.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die im Vorbericht bemängelte Systematik nach wie vor unverändert aufrecht ist.

- 18.2** Die Empfehlung des RH war bei der Prüfung noch nicht umgesetzt.

18.3 *In der Stellungnahme vom Oktober 2010 sagte das BMF die Änderung bis 2013 zu.*

18.4 Die Empfehlung befand sich in Umsetzung.

Benutzerverwaltung im HV-System

Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten

19.1 (1) Die Haushaltsführung des Bundes wird von einem integrierten Informationsverarbeitungssystem unterstützt, dessen Leitung in sachlicher Hinsicht dem zuständigen haushaltsleitenden Organ und in technisch-organisatorischer Hinsicht dem BMF obliegt. Die Wartung und der Betrieb des HV-Systems wurden der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ GmbH) übertragen.

Um den sicheren und geschützten Datenzugriff zu gewährleisten, ist sicherzustellen, dass nur berechtigte Benutzer, deren Identität und haushaltsrechtlichen Befugnisse bekannt sind, nach entsprechender Identifizierung Zugriff erhalten.

(2) Für die Neuvergabe von Zugriffsberechtigungen und die erforderlichen Änderungen (die so genannte Berechtigungsverwaltung) erließ das BMF im Jahr 2002 eine Richtlinie, welche auf Sonderbestimmungen zur BHV 1989 beruhte. Da diese im Jahr 2009 durch eine neue Regelung abgelöst wurde, fehlte der genannten Richtlinie die rechtliche Grundlage. Es bestand somit keine verbindliche, für die Anwender nachvollziehbare, schriftliche Regelung für die Berechtigungsverwaltung im HV-System.

(3) Nach Gründung der BHAG oblag die Berechtigungsverwaltung für die Anwender in den Bundesorganen und der BHAG den so genannten Key-Usern (Mitarbeiter der BHAG). Auch die Berechtigungsverwaltung für diese Key-User wurde vom BMF auf die BHAG übertragen (auf so genannte Super Key-User). Die Berechtigungsverwaltung für Super Key-User wiederum oblag dem BMF. Für Anwender im BMF, die mit der Entwicklung der Applikation Haushaltsverrechnung betraut waren, nahm die BRZ GmbH die Berechtigungsverwaltung wahr.

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Tabelle 2: Berechtigungsverwaltung nach Gründung der BHAG

Organisation	Bezeichnung	Berechtigungsverwaltung für
BRZ GmbH	-	Mitarbeiter des BMF, die mit der Entwicklung des HV-Systems befasst sind
BMF	-	Super Key-User
BHAG	Super Key-User	Key-User und Anwender in der BHAG ¹⁾
BHAG	Key-User	Anwender in den Bundesorganen

¹⁾ ab 2009

Aufgrund einer Empfehlung der internen Revision im Februar 2009 legte die BHAG fest, dass die Berechtigungsverwaltung für die eigenen Anwender nicht mehr von Key-Usern, sondern nur mehr von Super Key-Usern vorgenommen werden darf.

Weder die Übertragung der Berechtigungsverwaltung für Key-User vom BMF auf die BHAG noch die Änderung der Berechtigungsverwaltung innerhalb der BHAG waren schriftlich dokumentiert.

19.2 Der RH bemängelte, dass die Berechtigungsverwaltung für das HV-System, die ein zentrales Element des internen Kontrollsystems darstellt, seit Anfang 2009 nicht geregelt war. Der RH empfahl dem BMF, die fehlende Regelung unverzüglich nachzuholen.

19.3 *Laut Stellungnahme der BHAG bestehe seit 1. Jänner 2010 ein Leitfaden für die Neuvergabe, Änderung und Schließung von Zugriffsberechtigungen im HV-System, jedoch noch nicht für die Berechtigungen der Kundenressorts (die Zuständigkeit für diesen Erlass liege beim BMF).*

Berechtigungsvergabe

20.1 Der RH stellte bei den Berechtigungsvergaben für das HV-System uneinheitliche und nicht der BHV 2009 entsprechende Vorgangsweisen fest.

20.2 Um den Super Key-Usern eine sachkundige Prüfung zu ermöglichen, sollte die Regelung über die Berechtigungsverwaltung auch klare Vorschriften für die Neubearbeitung und Änderung der Zugriffsberechtigungen zum HV-System enthalten.

- 20.3** *Nach Ansicht der BHAG sei die Einbindung des Berechtigungsverbers in den zeitgemäßen elektronischen Prozess einer physischen Unterschrift gleichzuhalten.*
- Gesamtverzeichnis der Berechtigungen
- 21.1** Der BHAG waren die ihren Mitarbeitern eingeräumten Berechtigungen weder der Anzahl noch dem Umfang nach vollständig bekannt. Sie verfügte über kein aktuelles Gesamtverzeichnis.
- 21.2** Der RH empfahl dem BMF und der BHAG, ein aktuelles Gesamtverzeichnis aller im HV-System eingeräumten Berechtigungen als einen wesentlichen Meilenstein für ein internes Kontrollsystem zu erstellen, das in Form einer Datenbank fortgeschrieben werden kann.
- 21.3** *Laut Stellungnahme der BHAG habe sie mit dem Aufbau einer Gesamtliste aller Berechtigungen eines Nutzers begonnen. Eine derartige Liste – allerdings mit Ausnahme der HV-Berechtigungen – liege vor. Für die HV-Berechtigungen fehle weiterhin ein Gesamtverzeichnis. Aufgrund der Größe der Datenmenge sei eine automatische Auswertung unumgänglich. Eine Berichts-anforderung sei definiert, die Umsetzung und die dafür entstehenden Kosten seien mit dem BMF erörtert worden.*
- 21.4** Der RH erwiderte, dass ein Verzeichnis ohne die HV-Berechtigungen unvollständig bleibt. Die von der BHAG angestrebte Auswertung aller aktuell im HV-System eingeräumten Berechtigungen ist im Sinne der Empfehlung des RH.
- Berechtigungsumfang der Super Key-User
- 22.1** Um Missbrauch zu vermeiden, durften Super Key-User für sich selbst weder Zugriffsberechtigungen anlegen noch diese ändern.

Im Zuge der Gebarungsprüfung stellte der RH fest, dass die Super Key-User zumindest in einem Mandanten¹⁾ sich selbst Berechtigungen erteilen bzw. ändern konnten. Sie konnten sich selbst sowohl für den Anweisungs- als auch den Vollzugsbereich Berechtigungen verschaffen.

¹⁾ ressortspezifischer Verrechnungskreis

Prozessintegrierte technische Prüfungen im Rahmen eines internen Kontrollsystems, die dies verhindert oder aufgezeigt hätten, waren laut BMF im HV-System nicht implementiert.

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Die BHAG informierte das BMF über diese Feststellung. Die Möglichkeit für Super Key-User, sich selbst Berechtigungen einzuräumen und diese zu ändern, wurde noch während der Überprüfung an Ort und Stelle beseitigt.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass das HV-System bereits seit dem Jahr 2002 eingerichtet war, jedoch über kein internes Kontrollsystem verfügt, das im Zusammenhang mit der Benutzerverwaltung prozessintegrierte Prüfungs- und Kontrollschritte ermöglicht. Der RH empfahl dem BMF, das diesbezügliche Projekt prioritär zu behandeln (TZ 14).

22.3 *Laut Stellungnahme der BHAG sei es erforderlich, dass die Super Key-User auch operative Tätigkeiten als Buchhalter ausüben. Für die Buchungskreise, in denen dies erfolge, soll eine Sperre der Rollenanlage für den jeweiligen Super Key-User verfügt werden.*

Berechtigungsumfang
und Vier-Augen-
Prinzip

23.1 Den Super Key-Usern und Key-Usern oblagen unterschiedliche Aufgaben, ihre Berechtigungen im HV-System unterschieden sich jedoch nicht. So war es auch den Key-Usern technisch möglich – wenn auch verboten –, Berechtigungen von Mitarbeitern der BHAG einzurichten oder zu ändern.

Dazu kam, dass die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Neuvergabe bzw. Änderung von Berechtigungen durch Super Key-User und Key-User technisch nicht unterstützt wurde. Die vorgesehenen nachträglichen Stichprobenkontrollen durch einen weiteren Super Key-User oder Key-User blieben bei Eingaben ohne Beleg wirkungslos.

23.2 Der RH empfahl dem BMF die technische Trennung des Berechtigungsumfangs der Key-User von jenem der Super Key-User. Den Key-Usern wären jene Funktionalitäten zu sperren, die ihnen ermöglichen, Berechtigungen für Anwender in der BHAG einzurichten oder zu ändern, für die sie nicht befugt sind. Dadurch wäre sichergestellt, dass diese Maßnahmen nur von den dazu berechtigten Super Key-Usern durchgeführt werden können.

Weiters wäre die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips auch auf technischer Ebene sicherzustellen. Neue Berechtigungen wären in einem zweistufigen Prozess zu vergeben. Sollte dies zeitnah nicht möglich sein, hielt der RH eine nachgängige Kontrolle mit Hilfe von vom BMF erstellten Änderungsreports für erforderlich.

24.1 Die Geschäftseinteilung der BHAG vom 1. Oktober 2009 verzeichnete insgesamt 102 Key-User. Eine Auswertung der BHAG zeigte, dass im Jahr 2008 nur rd. 40 % der Key-User in nennenswertem Umfang Maßnahmen im Bereich der Benutzerverwaltung gesetzt hatten.

24.2 Die Anzahl der Key-User sollte dem tatsächlichen Bedarf entsprechend reduziert werden. Da die Key-User zum einen über operative Berechtigungen im Benutzerkreis Buchhaltung verfügen und zum anderen im Benutzerkreis Anordnung Berechtigungen vergeben, erachtete der RH diese Gruppe von BHAG-Bediensteten als mit besonderer Verantwortung ausgestattet und mit entsprechendem Risikopotenzial behaftet.

24.3 *Laut Stellungnahme der BHAG seien Struktur und Aufgaben der Key-User derzeit in Überarbeitung. Eine Reduktion der Anzahl sei vorstellbar.*

Rollenverzeichnis und Nachprüfungen

25.1 (1) Dem BMF oblag die Erstellung eines Verzeichnisses über Art und Umfang der Zugriffsberechtigungen im HV-System (Rollenverzeichnis). Bis Oktober 2009 fehlte die Rolle des Super Key-Users im Rollenverzeichnis. Ebenfalls nicht enthalten war die Rollenkombination Buchhaltungs- und Zahlungsreferent (BZR), obwohl eine zum Stichtag 14. Oktober 2009 erstellte Auswertung aus dem HV-System insgesamt 2.946 Berechtigungen für diese Rollenkombination aufwies. Mit dieser Rollenkombination war es einem Anwender möglich, sowohl Buchungen als auch Zahlungen im HV-System durchzuführen. Die BHV 2009 sieht allerdings vor, dass Zahlungen nicht von jenen Bediensteten vollzogen werden dürfen, die im betreffenden Gebarungsfall Buchungen durchgeführt haben.

(2) Gemäß § 21 Abs. 4 BHV 2009 dürfen Nachprüfungen nicht von jenen Bediensteten durchgeführt werden, die beim anweisenden Organ an der Verrechnung mitgewirkt haben. Nach einer Empfehlung der Internen Revision der BHAG sollten Bedienstete der Prüfabteilungen der BHAG aus Gründen der Unvereinbarkeit und aus Kostengründen nur über die so genannte Info-User-Rolle verfügen. Diese Rolle erlaubt nur Lese- und Auswertungsmöglichkeiten, aber keine operative Tätigkeit (bspw. Eingaben, Löschungen) im HV-System.

Dennoch ergab eine stichprobenweise Überprüfung durch den RH (Stichtag 14. Oktober 2009), dass Prüfer in allen Prüfabteilungen der BHAG auch Rollen zur Durchführung von Verrechnungstätigkeiten innehatten.

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

- 25.2** Der RH empfahl dem BMF, das Rollenverzeichnis für das HV-System auf dem aktuellen Stand zu halten. Weiters empfahl er die Trennung der Rollenkombination in die eines Buchhaltungs- und eines Zahlungsreferenten als Grundlage für die technische Unterstützung zur Vermeidung von Unvereinbarkeiten.

Den mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der BHAG sollten – soweit damit keine Beschränkung ihrer Tätigkeit verbunden ist – nur Info-User-Rollen eingeräumt werden.

- 25.3** *Laut Stellungnahme der BHAG befinde sich die Empfehlung, den mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der BHAG nur Info-User-Rollen einzuräumen, in Umsetzung.*

Systemintegrierte Wahrnehmung von Unvereinbarkeiten

- 26.1** Die BHV 2009 sieht vor, dass die BHAG durch organisatorische Maßnahmen die Einhaltung der Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten sicherzustellen hat. Dazu kann sie sich unterstützend der technisch-organisatorischen Gegebenheiten des HV-Systems bedienen. Nach Angaben des BMF verfüge das HV-System über eine Vielzahl an Prüfungen, um die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften sicherzustellen.

Der RH stellt zwei Bereiche fest, bei denen keine technische Absicherung von Unvereinbarkeiten bestand.

- 26.2** Angesichts der hohen Zahl an Gebarungsfällen und der Vielzahl von Anwendern konnte nach Ansicht des RH die Einhaltung der Unvereinbarkeitsbestimmungen durch organisatorische Maßnahmen allein nicht in jedem Fall sichergestellt werden. Zudem war die Überwachung für die BHAG aufwendig.

Die erforderlichen Prüfschritte sollten daher so weit wie möglich als technische Lösungen im HV-System integriert werden.

- 26.3** *Laut Stellungnahme der BHAG sei in einem der vom RH angeführten Bereiche die Einhaltung der Unvereinbarkeit zumindest nachträglich überprüfbar.*
- 26.4** Der RH erwiderte, dass auch in diesem Fall eine technische Lösung getroffen werden sollte, bei der die Prüfung zur Sicherstellung der Unvereinbarkeiten prozessintegriert erfolgen sollte.

Elektronische Archivierung

Belegübermittlung
und Archivierung

27.1 Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, die elektronische Belegübermittlung und Archivierung so rasch wie möglich umzusetzen.

Die Einrichtung des elektronischen Archivs hängt vor allem von der Art der Belegübermittlung ab. Um eine vollständige elektronische Archivierung umzusetzen, müsste die BHAG alle in Papierform übermittelten Belege digitalisieren. Da dies nur mit erheblichem Mehraufwand möglich wäre, ist eine Voraussetzung für ein elektronisches Archiv, dass die Belege bereits elektronisch bei der BHAG einlangen.

Für die Belegübermittlung von den Ressorts und Dienststellen an die BHAG standen im Wesentlichen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- Belegübermittlung in Papierform (TZ 28) oder
- elektronische Belegübermittlung
 - a) im ELAK (mit bzw. ohne Haushaltsverrechnungskoppelung (TZ 29) oder
 - b) über den HV-Workflow (TZ 30).

27.2 Die Empfehlung des RH war, wie in der Folge näher dargestellt wird, in Umsetzung begriffen. Die elektronische Belegübermittlung und Archivierung sollten weiter forciert werden.

Belegübermittlung in
Papierform

28.1 In den Jahren 2006 und 2007 verzeichnete die BHAG im Durchschnitt rd. 41.000 Posteingangsstücke pro Monat in Papierform, im Zeitraum September 2008 bis August 2009 waren es im Monatsdurchschnitt vergleichsweise nur mehr rd. 30.200.

Während sich die Anzahl der einlangenden Papierbelege verminderte, erhöhte sich jene der Kontoauszüge stetig. Diese kamen fast ausschließlich in Papierform in die BHAG und mussten für die elektronische Verarbeitung eingescannt werden. Waren es im August 2008 noch rd. 1.200 Kontoauszüge, die bei der BHAG in Wien einlangten, erhöhte sich deren Anzahl im September 2009 bereits auf rd. 4.000. Dieser Anstieg war vor allem auf die sukzessive Integration der Kassen zurückzuführen.

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

- 28.2** Obwohl konkrete Zielwerte für die schrittweise Reduzierung der Belegübermittlung in Papierform fehlten, hob der RH die im Vergleich zur Vorprüfung feststellbare positive Entwicklung hervor.

Aufgrund der steigenden Anzahl an Kontoauszügen sollten diese im Hinblick auf die elektronische Archivierung bereits in elektronischer Form übermittelt werden, so dass sie ohne weitere Bearbeitung in das elektronische Archiv der Haushaltsverrechnung eingebunden werden können. Der RH empfahl daher dem BMF, das Projekt „Elektronischer Kontoauszug“ so rasch wie möglich umzusetzen (TZ 17).

- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei die automatische Verarbeitung der elektronisch übermittelten Zahlungsdaten (elektronischer Kontoauszug) mit dem Wegfall von Arbeitsschritten in der BHAG bereits teilweise umgesetzt.*

Koppelung HV-System – Elektronischer Akt (ELAK)

- 29.1** (1) Die Koppelung zwischen dem HV-System und dem ELAK für die elektronische Belegübermittlung war geschaffen worden, um einen durchgängig elektronischen Gebarungsablauf zu erzeugen. Ein Ziel der Koppelung war auch die sichere und geordnete elektronische Aufbewahrung der Belege im ELAK. Das Projekt sollte auch dazu dienen, eine Musterlösung zu entwickeln, diese im BKA zu erproben und anschließend auf alle Ressorts zu übertragen. Der Umsetzung gingen weder eine Aufgabenuntersuchung noch Wirtschaftlichkeitsberechnungen voran, obwohl das BHG dies vorsieht.

Die Koppelung zwischen dem HV-System und dem ELAK bestand nach wie vor nur im BKA. Eine Ausweitung auf andere Ressorts erfolgte nicht. Ein konkreter Plan für die Ausweitung der Koppelung auf andere Ressorts lag nicht vor.

Die Kosten des BMF beliefen sich auf rd. 731.000 EUR (ohne Personalkosten des BMF). Für den laufenden Betrieb der Koppelung fielen jährlich Kosten in Höhe von rd. 15.340 EUR an.

(2) Die Koppelung stieß bereits bei ihrem Einsatz für das BKA an technische Leistungsgrenzen. Seit Februar 2004 bestanden Zweifel, ob und inwieweit ein ordnungsgemäßer Betrieb sichergestellt werden konnte. Die Ausweitung der Koppelung auf andere Ressorts hätte nach Angaben des BMF aus technischen Gründen einen gesicherten Betrieb nicht zugelassen.

(3) Die Vorgangsweise der BHAG bei der Belegablage war mangels einer verbindlichen Vorschrift uneinheitlich. Die im ELAK übermittelten Belege wurden in der BHAG entweder ausgedruckt und in Papierform abgelegt, im ELAK belassen oder in das elektronische Archiv der Haushaltsverrechnung übernommen.

29.2 Soweit das Projekt darauf ausgerichtet war, eine Musterlösung für andere Bundesstellen, die den ELAK im Einsatz haben, zu entwickeln, wurde dieses Ziel nicht erreicht. Die Koppelung zwischen ELAK und Haushaltsverrechnung stellte eine Einzellösung dar, die nur im BKA im Einsatz ist. Angesichts dieses Umstands waren die Kosten unverhältnismäßig hoch.

Der RH empfahl dem BMF, für die Belegablage in der BHAG verbindliche Vorschriften zu schaffen.

HV-Workflow

30.1 (1) Der HV-Workflow war für die einheitliche elektronische Übermittlung der verrechnungsrelevanten Dokumente und der zugehörigen Anordnungen an die BHAG gedacht. Das BMF plante, diese Lösung in jenen Bereichen einzusetzen, die keinen ELAK haben. Über den HV-Workflow konnten die Belege gemeinsam mit den Verrechnungsdaten an die BHAG übermittelt werden.

(2) Der bestehende HV-Workflow hatte auch Nachteile. Um diese zu beseitigen, beabsichtigt das BMF, einen neuen Workflow zu implementieren, der eine durchgängige elektronische Abbildung der Gebärungsabläufe erlaubt. Zur besseren Nachprüfbarkeit und Transparenz sollen sämtliche Vollzugsvermerke und sachlich zusammengehörige Geschäftsfälle – von der Bestellung über die Rechnung bis hin zur Zahlung – in elektronischer Form miteinander verknüpft werden.

30.2 Der RH wies darauf hin, dass durchgängige elektronische Gebärungsprozesse im Hinblick auf die elektronische Archivierung bereits für 2004 geplant waren. Alle benötigten Arbeitsschritte können erst mit dem geplanten neuen Workflow, mit dessen Implementierung aber frühestens im Jahr 2010 begonnen wird, vollständig abgebildet werden. Dieser neue Workflow sollte daher so rasch wie möglich flächendeckend implementiert werden.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die elektronische Belegübermittlung und Archivierung in Umsetzung begriffen.*

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Prozessüberwachung und –evaluierung

31.1 (1) Das BMF initiierte im Jahr 2004 die Entwicklung einer Software, mit der die Prozesse in der Haushaltsverrechnung erfasst und analysiert werden konnten. Der erstmalige Einsatz der Software war frühestens ab 2009 vorgesehen. Das BMF trug die Entwicklungskosten von 227.770 EUR.

(2) Die BHAG war an dem Vorhaben nicht beteiligt; sie war weiterhin auf herkömmliche Messmethoden etwa bei der Ermittlung von Erledigungszeiten angewiesen. Aus Anlass der Haushaltsrechtsreform verzichtete das BMF bis 2013 auf den weiteren Einsatz der Softwareentwicklung.

31.2 Das Projektziel, ein Werkzeug für das Controlling und für die Analyse von Geschäftsprozessen in der Haushaltsverrechnung bereitzustellen, wurde, obwohl die Notwendigkeit dazu bestanden hätte, nicht verwirklicht. Den dafür angefallenen Kosten stand kein Nutzen gegenüber.

Der RH empfahl dem BMF, Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass bei neuen Informationssystemen geeignete Controlling- und Analyseinstrumente schon im Zuge der Planung berücksichtigt werden.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMF hätte der Prototyp im Jahr 2008 abgeschlossen werden und im Jahr 2009 eine Gesamtimplementierung erfolgen sollen. Dies hätte weitere Kosten von rd. 200.000 EUR verursacht. Da die Implementierungskosten aufgrund der Haushaltsrechtsreform spätestens im Jahr 2013 abermals angefallen wären, sei der Einsatz dieser Lösung auf das Jahr 2013 verschoben worden.*

Nachprüfung

Grundlagen

32 Das BHG sieht unter anderem eine nachträgliche Prüfung der Gebahrung vor (Nachprüfung). Diese obliegt der BHAG.

Die BHAG hat neben den anweisenden Organen und den nachgeordneten Dienststellen auch ihre eigene Verrechnungstätigkeit nachgängig zu überprüfen.

Gesamtverzeichnis der Prüfobjekte **33.1** Der RH hatte der BHAG in seinem Vorbericht empfohlen, ein mit den Ressorts abgestimmtes Verzeichnis aller Prüfobjekte als Grundlage für die Auswahl der zu überprüfenden Stellen zu erstellen.

Wie der RH nunmehr feststellte, erarbeitete die BHAG mit den Ressorts abgestimmte Verzeichnisse über die Prüfobjekte. Die personalführenden Stellen waren darin getrennt angeführt.

33.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Restrukturierung der Nachprüfungen **34.1** Der RH hatte der BHAG in seinem Vorbericht empfohlen,

- a) die Bestrebungen fortzusetzen, einheitliche Standards für die Prüfungstätigkeit zu erarbeiten,
- b) Schulungen durchzuführen und
- c) die Prüfung personalführender Stellen auszuweiten.

Nunmehr stellte der RH fest:

- a) Im Hinblick auf die Standardisierung der Nachprüfungen hatte die BHAG bereits eine Reihe von Projekten abgeschlossen.
- b) Die BHAG führte auf dem Gebiet der Nachprüfungen Schulungen, insbesondere für Besoldungsnachprüfungen, durch. Zudem wurden in Workshops und Arbeitsgruppen bereichsübergreifend bei Prüfungen aufgetretene Probleme behandelt.
- c) Die BHAG führte im Jahr 2007 bei insgesamt 30 Dienststellen Besoldungsnachprüfungen durch. Für 2009 waren 97 Prüfungen geplant, wovon bis Ende Juli 2009 42 abgeschlossen waren.

34.2 Die Empfehlungen des RH wurden umgesetzt.

Trennung von Verrechnung und Nachprüfung **35.1** Der RH hatte der BHAG in seinem Vorbericht empfohlen, die Trennung von Verrechnung und Nachprüfung durch eine Organisationsänderung sicherzustellen. Dies war unter anderem deshalb erforderlich, weil bei den Nachprüfungen auch die Buchungs- und Verrechnungstätigkeit der BHAG selbst zu überprüfen ist.

TEIL II: PROZESSE DER HAUSHALTSFÜHRUNG

Allerdings blieb, wie der RH nunmehr feststellte, die organisatorische Eingliederung der Nachprüfung unverändert. Die Geschäftseinteilung der BHAG (Stand 1. Oktober 2009) wies in den insgesamt sieben Bereichen zehn Prüfabteilungen mit 115 Mitarbeitern oder 112 Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) aus.

Den Bereichsleitern oblag für die Prüfabteilung in ihrem Bereich weiterhin

- die Festlegung von Prüfungsschwerpunkten sowie
- die Genehmigung des Prüfungsplans, der Prüfungsaufträge und -berichte.

35.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, die Trennung von Verrechnung und Nachprüfung durch eine Organisationsänderung sicherzustellen.

35.3 *Die BHAG war der Ansicht, sie habe der Empfehlung des RH aus dem Vorbericht Rechnung getragen. Sie wies darauf hin, dass die Nachprüfungsabteilungen fachlich unabhängig agierten sowie Qualitäts- und Unabhängigkeitskriterien entwickelt sowie implementiert worden seien. Selbstprüfungen würden von der Internen Revision und Prüfungscoordination geplant und überwacht. Die Rolle der Bereichsleiter beschränke sich für die Prüfabteilungen auf Ressourcenbereitstellung, die Festlegung von zusätzlichen Prüfungsschwerpunkten, Führungsaufgaben hinsichtlich des Controllings, der Ziele und der Auslastung sowie auf Formalschritte bei Genehmigung und Berichtsqualitätssicherung. Die Zusammenführung aller Nachprüfungen in einem Bereich sei ihrer Ansicht nach nicht zweckmäßig.*

35.4 Die von der BHAG im Bereich der Nachprüfung bis dato gesetzten Maßnahmen bewertete der RH positiv und anerkannte die Fortschritte.

Die Argumentation der BHAG konnte allerdings nicht voll überzeugen, insbesondere nicht im Hinblick auf die Vermeidung möglicher Interessenkollisionen, wie sie im Jahr 2008 bei den Malversationen durch einen Bereichsleiter auftraten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Soweit sich die BHAG darauf berief, der Bereichsleiter sei bei den Nachprüfungen auf „Formalschritte“ beschränkt und könne auch „nie Prüforgan sein“, war anzumerken, dass er dem Management der BHAG angehört und als Vorgesetzter von etwa 100 Mitarbeitern schon deshalb nicht als Prüforgan operativ tätig wird.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG**Wirtschaftliche
Entwicklung der
BHAG**

- 36.1** Da das negative Eigenkapital zum 31. Dezember 2008 rd. 9,22 Mill. EUR betrug, gab der Bundesminister für Finanzen am 26. Mai 2009 eine schriftliche Patronatserklärung ab.

Der Anstieg der Verbindlichkeiten von rd. 2,20 Mill. EUR zum 31. Dezember 2007 auf rd. 18,10 Mill. EUR zum 31. Dezember 2008 beruhte darauf, dass die BHAG gegenüber dem Bund zur Tilgung des von ihrem Mitarbeiter verursachten Schadens in Höhe von rd. 16,50 Mill. EUR zuzüglich Stundungszinsen verpflichtet ist. Das BMF stundete diesen Betrag.

Der Fortbestand der BHAG war aufgrund des zum 31. Dezember 2008 ausgewiesenen negativen Eigenkapitals nur durch die Patronatserklärung des Bundesministers für Finanzen und die Stundung der Schadenersatzforderung des Bundes sowie die gesetzlich vorgeschriebene, entgeltliche Leistungsbeziehung zwischen der BHAG und ihren Kunden gewährleistet.

Obwohl die BHAG nicht auf Gewinn ausgerichtet ist, erzielte sie aus der operativen Tätigkeit in den Jahren 2006 und 2008 einen positiven Betriebserfolg (2006: 1,74 Mill. EUR; 2008: 1,92 Mill. EUR). Im Jahr 2007 wies sie hingegen einen negativen Betriebserfolg (- 0,44 Mill. EUR) aus.

- 36.2** Die BHAG haftet für den von einem Mitarbeiter verursachten Schaden. Es bestanden Überlegungen im BMF, für die Tilgung dieses Schadens künftige Überschüsse der BHAG heranzuziehen. Der RH empfahl dem BMF zu klären, ob Aufwendungen der BHAG zur Tilgung dieses Schadens Kosten darstellen. Nur in diesem Fall könnte die BHAG diese Aufwendungen bei der Kalkulation der Leistungsentgelte, die aufgrund einer transparenten, internen Kostenrechnung vorzunehmen ist, berücksichtigen.

Dies würde allerdings bedeuten, dass in wirtschaftlicher Hinsicht die Ressorts als Kunden der BHAG den Schaden in Form von höheren Preisen für die Leistungen der BHAG zu tragen haben.

Da die Beurteilung dieser Frage für die Beziehung der BHAG zu ihren Kunden von Bedeutung ist, empfahl der RH dem BMF, durch Einholung eines Gutachtens darüber Klarheit zu schaffen.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

36.3 *Das BMF sagte zunächst zu, diese Frage – gegebenenfalls durch Einholung eines Gutachtens – zu prüfen. In einer weiteren Stellungnahme teilte es jedoch mit, eine neuerliche Überprüfung habe ergeben, dass es sich bei dem von einem Mitarbeiter verursachten Schaden um Kosten handle.*

36.4 Die Ausführungen des BMF haben zur Folge, dass die Überwälzung des von einem Mitarbeiter verursachten Schadens auf die Kunden im Wege höherer Preise rechtlich zulässig wäre. Der RH ersuchte um Bekanntgabe der maßgebenden Gründe, die zu der angeführten Entscheidung des BMF geführt haben.

Abgeltung von
Personallasten

37.1 Der RH hatte der BHAG in seinem Vorbericht empfohlen, den vom BMF der BHAG zur Abgeltung von Personallasten überwiesenen, aber nicht benötigten Betrag in Höhe von rd. 1,01 Mill. EUR zugunsten des Bundeshaushalts rückzuerstatten. Dieser Betrag war in der Bilanz zum 31. Dezember 2008 in der nicht gebundenen Kapitalrücklage ausgewiesen worden.

Nunmehr stellte der RH fest, dass die BHAG auf Beschluss des BMF vom 13. Februar 2009 einen Teilbetrag der nicht gebundenen Kapitalrücklage in Höhe von rd. 1,01 Mill. EUR auflöste. Der mit gleichem Beschluss erfolgten Aufforderung des BMF zur Rückzahlung von rd. 1,01 Mill. EUR kam die BHAG am 23. Februar 2009 nach.

37.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um.

Liquiditätsplanung
und -kontrolle

38.1 Um die Durchschnittsverzinsung zu optimieren, hatte der RH der BHAG in seinem Vorbericht eine laufende Liquiditätsplanung und -kontrolle empfohlen. Nicht benötigte Gelder sollten nicht am Kontokorrentkonto gehalten, sondern mittelfristig höher verzinst am Geldmarkt angelegt werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die BHAG weiterhin nicht benötigte Gelder am Kontokorrentkonto hielt. Zu einer Optimierung der Durchschnittsverzinsung kam es mittelfristig nicht.

Unter Berücksichtigung des unterjährigen Saldoverlaufs der BHAG, wäre bei entsprechender Liquiditätssteuerung in den Jahren 2007 bis 2009 (bis 30. September) von rd. 2 Mill. EUR sowie im Jahr 2008 von rd. 3 Mill. EUR an freien liquiden Mitteln auszugehen gewesen, die jedenfalls mittelfristig ertragreicher veranlagbar gewesen wären.

- 38.2** Der RH wertete seine Empfehlung aufgrund der zur Zeit der Prüfung vorliegenden Sachlage als nicht umgesetzt.
- 38.3** *Laut Stellungnahme der BHAG habe sie die Empfehlung des RH in der Form umgesetzt, dass seit Jänner 2010 eine Veranlagung von frei verfügbaren Geldmitteln auf der Basis eines 3-Monats-EURIBOR erfolge.*
- 38.4** Der RH wertete seine Empfehlung auf Grundlage der Äußerung in der Stellungnahme als umgesetzt.

Standorte

Standortkonzept

- 39.1** Die BHAG hat ihren Sitz in Wien, Außenstellen befinden sich in Graz, Innsbruck und Linz. Darüber hinaus werden Standorte in Klagenfurt, Salzburg und Feldkirch geführt.

In seinem Vorbericht hatte der RH der BHAG empfohlen, ein Standortkonzept zu erstellen, in dem die Vor- und Nachteile der dezentralen Organisationsstruktur sowie Möglichkeiten einer Standortkonzentration untersucht werden. Auf Basis dieser Ergebnisse wären die weiteren Standortentscheidungen zu treffen.

Wie der RH nunmehr feststellte, legte die BHAG im März 2009 ein Standortkonzept vor. Darin kam sie zu dem Ergebnis, dass alle sechs Außenstellen bzw. Standorte beibehalten werden sollten. Die BHAG berücksichtigte neben der Wirtschaftlichkeit auch nicht kommerziell bewertbare Faktoren, wie Beziehungsnetzwerke und soziale Aspekte der Mitarbeiter.

- 39.2** Die Empfehlung des RH, ein Standortkonzept zu erstellen, wurde umgesetzt. Dieses Standortkonzept hielt der RH jedoch für nicht stichhaltig (TZ 40, 41).

Evaluierungsergebnisse

- 40.1** (1) Als ein Argument für die Beibehaltung der bestehenden dezentralen Struktur führte die BHAG die Kundennähe an. Die dezentrale Struktur betrachtete sie als entscheidenden Erfolgsfaktor für die effiziente und zielgerichtete Aufgabenerfüllung. Dadurch seien die unmittelbare Vor-Ort-Betreuung, insbesondere bei Übernahme neuer Aufgaben, sowie die postalische Beleganlieferung einfacher und kostengünstiger zu organisieren.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

(2) Da die BHAG bemüht war, die elektronische Belegübermittlung zu verstärken, verlor die räumliche Nähe zu den Kunden immer mehr an Bedeutung. Auch entsprach die aktuelle Aufgabenverteilung der BHAG nicht den Ausführungen der Standortevaluierung. Bei der Zuweisung von Aufgaben innerhalb der BHAG spielte nämlich neben der örtlichen Nähe zu den Kunden vermehrt die Auslastung der Außenstellen bzw. der Standorte eine entscheidende Rolle.

40.2 Wie der RH feststellte, konnte einem wesentlichen Argument der BHAG für die Beibehaltung der dezentralen Organisationsstruktur, der Kundennähe, in der Praxis ohnehin nicht Rechnung getragen werden. Zur Auffüllung freier Kapazitäten wurden – wie dies der RH auch für zweckmäßig hält – Aufgaben, unabhängig von der Kundennähe, überregional übertragen.

40.3 *Laut Stellungnahme der BHAG habe sie, entsprechend der Empfehlung des RH, die Vor- und Nachteile der „derzeitigen“ Struktur untersucht. Der RH werfe ihr nun vor, seine Empfehlung umgesetzt zu haben. Die BHAG handle nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit.*

40.4 Der RH erwiderte, er berücksichtige bei der Überprüfung des Standortkonzepts die Wirtschaftlichkeit von Standortkonzentrationen sowie Auswirkungen auf die Mitarbeiter und Kunden. Dabei stellte sich heraus, dass dem Standortkonzept zugrunde liegende Annahmen (TZ 41) teilweise nicht stichhaltig waren.

Standort-
konzentration

41.1 (1) Die BHAG ging im Standortkonzept von einer Momentaufnahme aus. Sie berücksichtigte darin die zu erwartenden zusätzlichen Aufgaben durch die Integration der Kassen ebenso wenig wie eine Ausweitung der Prüfungstätigkeit. Bei den Modellrechnungen stellte sie die Veränderungen der laufenden Aufwendungen (wie etwa der Reisekosten sowie der Miet- und Betriebskosten) den Einmalkosten, welche mit der Auflösung eines Standorts verbunden sind (Infrastruktur- und Personalkosten aufgrund der Versetzung von Mitarbeitern), gegenüber.

Untersucht wurde die Auflösung der Standorte Klagenfurt, Salzburg und Feldkirch. Bei Berechnung der Kosten für die Aufgabenverlagerung von Klagenfurt nach Graz kam die BHAG zu dem Ergebnis, dass jährlichen Einsparungen von rd. 5.700 EUR Einmalkosten von rd. 135.200 EUR gegenüberstünden. Die BHAG ging allerdings von einem künftigen Personalmehrbedarf für die Außenstelle Graz aus, weshalb die Unterbringung der acht Mitarbeiter aus Klagenfurt die Anmietung

neuer Flächen in Graz erfordert hätte. Den erhöhten Personalbedarf begründete die BHAG – abweichend von der ansonsten stichtagsbezogenen Betrachtungsweise – mit der möglichen Übernahme neuer Tätigkeiten.

(2) Der RH erhob, dass in der Außenstelle Graz freie räumliche Kapazitäten für rd. zehn weitere Mitarbeiter vorhanden waren. Zudem hatte die während der Gebarungsüberprüfung vorliegende Kapazitätsanalyse der BHAG für das erste Halbjahr 2009 ergeben, dass in Graz und Klagenfurt freie Ressourcen im Ausmaß von rd. 15 VBÄ verfügbar waren. Dies stand im Gegensatz zu der Annahme im Standortkonzept, wonach zusätzliches Personal benötigt werde.

Nach den Erhebungen des RH würde unter Berücksichtigung der derzeit ausreichenden räumlichen Kapazitäten in Graz die Auflassung des Standorts in Klagenfurt jährliche Einsparungen von 35.600 EUR bringen, denen Einmalkosten von 135.200 EUR gegenüberstanden. Dies ergab eine Amortisierungsdauer von rd. vier Jahren.

41.2 Nach Ansicht des RH beruhte die Standortevaluierung der BHAG auf unzutreffenden Annahmen. Er empfahl, die Ermittlung der Vor- und Nachteile der derzeit bestehenden Organisationsstruktur mit insgesamt sechs Außenstellen bzw. Standorten auf Basis fundierter Annahmen und aktueller Werte neu durchzuführen. Dabei sollten die Neuverteilung von Aufgaben, vor allem aufgrund der Integration der Kassen in die BHAG, sowie die Ergebnisse aktueller Kapazitätsanalysen berücksichtigt werden.

41.3 *Die BHAG entgegnete, das Standortkonzept sei im Februar 2009 vorgelegen. Die Nutzenbetrachtung im Rahmen des Standortkonzepts beruhe auf dem Strategiepapier der BHAG (Strategie 2006++). Nach einer Schließung des Standorts Klagenfurt und Übersiedlung nach Graz gäbe es in Graz keine ausreichenden Raumreserven mehr. Die Bewertung des RH betreffend jährlicher Einsparungsmöglichkeiten von 35.600 EUR sei unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen mit den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit nicht in Einklang zu bringen.*

41.4 Zu den Ausführungen der BHAG, die Nutzenbetrachtung im Standortkonzept beruhe auf dem Strategiepapier der BHAG (Strategie 2006++), entgegnete der RH, dass dieses Strategiepapier von der Beibehaltung sämtlicher Außenstellen und Standorte der BHAG ausgeht. Ein Standortkonzept zur Bestätigung dieser Strategie ist nach Ansicht des RH nicht zweckmäßig und war auch nicht im Sinne der Empfehlung des RH.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

Bei Berechnung der Kosten dieser Aufgabenverlagerung vom Standort Klagenfurt nach Graz ging die BHAG von einem personellen Mehrbedarf der Außenstelle Graz aus, der sich vor allem durch die Integration der Kassen ergibt. Dies, obwohl die Außenstelle Graz im ersten Halbjahr 2009 freie Ressourcen (Personalüberhang) von rd. 15 VBÄ aufwies und über freie räumliche Kapazitäten für etwa zehn weitere Mitarbeiter verfügte.

Zudem muss die Schließung des Standorts Klagenfurt nicht gleichbedeutend mit einer Übersiedlung der dortigen Mitarbeiter von Klagenfurt nach Graz sein, wie im Standortkonzept angenommen. Nach Ansicht des RH ist es durchaus praxisorientiert, im Falle der Schließung des Standorts Klagenfurt die acht Mitarbeiter anderen Bundesdienststellen (bspw. Abgabenverwaltung) in Klagenfurt zur Dienstleistung zuzuteilen.

Infrastruktur

Neuanmietung von Büroflächen in Wien

42.1 Der Mietvertrag vom 12. Mai 2005 für den Sitz der BHAG in Wien sieht einen Einheitsmietpreis für Büro- und Garagenflächen vor. Bei den monatlichen Mietvorschreibungen wick der Vermieter von diesem Einheitsmietpreis ab und schrieb höhere Mietpreise für Büroflächen sowie niedrigere für Garagen- und Lagerflächen vor. Die monatliche Mietvorschreibung entsprach jedoch in Summe jener des Mietvertrags.

Die BHAG mietete ab 1. Juli 2007 zusätzliche Büroflächen im Ausmaß von ca. 549 m² an. Der Vermieter verrechnete für die neuen Flächen den höheren Büromietpreis von 13,75 EUR pro m², während der im ursprünglichen Mietvertrag vereinbarte Einheitsmietpreis 12,07 EUR pro m² betrug. Der BHAG entstanden dadurch jährliche Mehrkosten von rd. 10.000 EUR.

42.2 Der RH kritisierte, dass die BHAG für die neu angemieteten Flächen – entgegen dem ursprünglichen Mietvertrag – den vom Vermieter erhöhten Mietpreis für Büroflächen akzeptierte und somit einen jährlichen Mehraufwand von rd. 10.000 EUR zu tragen hatte.

42.3 *Laut Stellungnahme der BHAG sei im Mietvertrag ein Gesamtmietzins festgelegt worden. In den Verhandlungen zwischen BMF und Vermieter seien im Jahr 2004 unterschiedliche Preise für Büro- und Garagenflächen vereinbart worden.*

42.4 Der RH erwiderte, dass der von ihm angeführte Einheitsmietpreis aus einem Anhang zum Mietvertrag hervorgeht. Bereits im Vorbericht hat sich der RH zu dem vom BMF abgeschlossenen Mietvertrag, der keine preisliche Differenzierung zwischen Büro- und Keller-/Garagenflächen vorsieht, kritisch geäußert.

Wenn die BHAG nun behauptet, es seien im Jahr 2004 unterschiedliche Mietpreise für Büro- und Keller-/Garagenflächen vereinbart worden, so findet das weder im Mietvertrag noch in den Unterlagen, die das BMF dem RH während der Vorprüfung vorgelegt hatte, Deckung. Auch die BHAG übermittelte dem RH keine schriftlichen Unterlagen zu der nun vorgebrachten Vereinbarung.

Dies würde bedeuten, dass die seinerzeitige Interessentensuche, die letztlich den Standort in 1200 Wien als das günstigste Angebot bewertete, auf falschen Grundlagen beruhte. Vielmehr wäre dann das ungünstigere Angebot zum Zuge gekommen.

Garagennutzung

43.1 Die BHAG stellte 48 Parkplätze für Mitarbeiter und 12 für Gäste zur Verfügung. Der RH hatte bereits in seinem Vorbericht die hohen monatlichen Miet- und Betriebskosten für einen Stellplatz aufgezeigt. Diese betragen im Jahr 2008 unter Berücksichtigung des vereinbarten Einheitsmietpreises für Büro- und Garagenflächen rd. 346 EUR pro Stellplatz. Den Mitarbeitern, die einen Stellplatz anmieteten, verrechnete die BHAG monatlich 70 EUR. Nach Abzug dieses Betrags hatte die BHAG immer noch rd. 276 EUR monatlich an Kosten je Stellplatz zu tragen.

Der Preis für einen Dauerstellplatz in einer verkehrsgünstigen, rd. 700 Meter entfernten Parkgarage betrug während der Gebarungsüberprüfung monatlich 65 EUR. Der Mehraufwand der BHAG gegenüber den genannten Vergleichsmaßstäben für die Stellplätze der Mitarbeiter im eigenen Gebäude lag in der Größenordnung von rd. 150.000 EUR jährlich und jene für Gäste von rd. 40.000 EUR jährlich.

Selbst unter Berücksichtigung der vom Vermieter zu Lasten der Preise für Büroflächen verminderten Mietvorschreibung für Garagen- und Lagerflächen betragen die Miet- und Betriebskosten für einen Stellplatz rd. 239 EUR. Abzüglich der Kostenbeteiligung durch die Mitarbeiter verblieben der BHAG immer noch Kosten von rd. 169 EUR monatlich pro Stellplatz.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

Am Standort Wien war seit 30. Juni 2009 die Kündigung einer Teilfläche im Ausmaß von höchstens 25 % der ursprünglichen Gesamtmietfläche möglich. Die BHAG nahm dieses Teilkündigungsrecht nicht zum Anlass, mit dem Vermieter Verhandlungen um einen angemessenen Preis für die Stellplätze aufzunehmen.

- 43.2** Der RH empfahl der BHAG, Verhandlungen mit dem Vermieter zur Reduzierung der Kosten für die Garagenflächen zu führen. Sollte dies zu keinem Ergebnis führen, regte der RH an, die Kündigung von Garagenflächen in Betracht zu ziehen und stattdessen Parkplätze in einem nahe gelegenen Parkhaus unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitserwägungen anzumieten.

In diesem Zusammenhang empfahl der RH weiters, in Anbetracht der Kosten für die Gästeparkplätze von rd. 49.824 EUR pro Jahr zu überprüfen, ob eine Reduzierung der derzeitigen Anzahl möglich ist.

- 43.3** *Laut Stellungnahme der BHAG werde das vom RH ermittelte Einsparungspotenzial unterschiedlich kalkuliert. Bei Mitarbeiterplätzen wurden die Alternativkosten von 65 EUR nicht berücksichtigt, wodurch ein um 37.440 EUR falscher Betrag errechnet worden sei.*

Die Parkplatznutzung in der als Alternative erwähnten Garage wäre nur von 7.00 – 21.00 Uhr (Worktime-Tarif) möglich. Dies sei für die BHAG unzureichend, weil Mitarbeiter vor 7.00 Uhr ihren Dienst beginnen und die Kunden-/Gästeparkplätze von Mitarbeitern bei Schulungen, Besprechungen etc. auch mehrtägig genutzt würden.

Weiters habe es bisher zwei Verhandlungsrunden mit dem Hauseigentümer gegeben. Da die Ergebnisse nicht den Erwartungen entsprochen hätten, beabsichtige die BHAG, die bestehenden Flächen zu kündigen und Alternativplätze anzumieten. Eine Reduzierung der Gästeparkplätze werde erfolgen.

- 43.4** Die Alternativkosten von 65 EUR je Stellplatz für die Mitarbeiterplätze berücksichtigte der RH deshalb nicht, weil sie keinen Aufwand für die BHAG darstellen, sondern die Mitarbeiter diesen Betrag selbst tragen müssten. Eine allfällige Beteiligung der BHAG an den Stellplatzkosten der Mitarbeiter obliegt der Entscheidung der BHAG.

Nach Ansicht des RH müsste die Parkdauer des Worktime-Tarifs für die Bediensteten der BHAG größtenteils ausreichend sein. Im Bedarfsfall könnten einzelne Stellplätze zum Standardtarif gemietet werden. Für Mitarbeiter der Außenstellen sind nach Ansicht des RH keine Gäste-

parkplätze bereitzuhalten, weil mit dem Kilometergeld etwaige Parkgebühren abgegolten werden.

Die Bemühungen der BHAG zur Reduktion der Garagenkosten bewertet der RH positiv.

Controlling und Berichtswesen

44.1 Der RH hatte der BHAG in seinem Vorbericht den Aufbau eines Personal- und Leistungscontrollings empfohlen, um Auslastungsunterschiede aufzuzeigen, die Personalbedarfsplanung zu unterstützen sowie Personalrisiken (Veränderungs-, Engpassrisiko usw.) identifizieren zu können. Das bestehende Kennzahlensystem hätte um Kennzahlen im Personalbereich sowie um Leistungskennzahlen im Rahmen eines Management-Informationssystems erweitert werden sollen.

Nunmehr stellte der RH fest, dass die BHAG im Jahr 2008 gemeinsam mit einem externen Partner ein Kennzahlensystem erarbeitete und dem Aufsichtsrat vorlegte. Darin waren 13 strategische Ziele sowie dazugehörige Kennzahlen zu den sechs Themenfeldern Unternehmenskultur, Finanzen, Mitarbeiter, Organisation, Produkte und Kunden dargestellt.

Weiters startete die BHAG im Jahr 2009 ein Projekt zur Implementierung und Erhebung der aktuellen Ist-Werte für die einzelnen Kennzahlen. Die Festlegung von Soll-Werten war für 2010 geplant.

44.2 Die Empfehlung des RH, das Kennzahlensystem zu erweitern, war in Umsetzung begriffen. Die seit 2008 erarbeiteten Kennzahlen waren noch nicht in vollem Umfang implementiert. Sie sollen das bestehende Berichtswesen der BHAG ergänzen und die strategische sowie operative Unternehmenssteuerung verbessern. Der RH empfahl, die bestehenden und aktuell erarbeiteten Kennzahlen in ein Management-Informationssystem zusammenzufassen und Soll-Werte für alle Kennzahlen festzulegen.

44.3 *Laut Stellungnahme der BHAG sei ein Kennzahlensystem gemeinsam mit einem externen Berater entwickelt und in einem Strategiebaum zusammengefasst worden.*

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

Leistungen

45.1 Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen, eine Adaptierung der Rahmenvereinbarung sowie des Handbuchs Leistungsverrechnung – es handelte sich dabei um die Grundlagenverträge der BHAG mit den Ressorts – vorzunehmen. Die aus dem Jahr 2004 stammende Vereinbarung hatte keine ausreichende Grundlage mehr geboten, um sie als verbindliche Basis für die Leistungsbeziehung zwischen der BHAG und den Kunden heranzuziehen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Adaptierung der Rahmenvereinbarung sowie des Handbuchs Leistungsverrechnung noch ausständig war. Während der Gebarungüberprüfung lag jedoch ein Entwurf über eine neue Rahmenvereinbarung vor, der die Empfehlungen des RH teilweise berücksichtigte.

45.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF, die Grundlagenverträge zu adaptieren.

45.3 *Die BHAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie einen Entwurf für eine neue, adaptierte Fassung der Rahmenvereinbarung erstellt habe, die dem Aufsichtsrat zur Kenntnis gebracht worden sei.*

Abrechnung der Leistungen

46.1 Im Hinblick auf die Leistungsabrechnung hatte der RH dem BMF in seinem Vorbericht empfohlen,

- der BHAG die Möglichkeit für unterjährige Anpassungen der Akontovorschreibungen einzuräumen sowie vorzusehen, dass bestehende Akontovorschreibungen ihre Gültigkeit bis zu einer Neuvorschreibung behalten,
- die Abrechnungsgrundlagen der BHAG gegenüber den Kunden transparent zu gestalten, so dass diese über alle notwendigen Informationen verfügen, um die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit der in Rechnung gestellten Leistungsmengen vornehmen zu können,
- der BHAG die Möglichkeit einzuräumen, dass sie unterjährig ihre aktuellen Leistungsmengen abrufen kann und
- bei der beabsichtigten Änderung des Buchhaltungsagenturgesetzes (BHAG-G) die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in Hinkunft die Leistungsabteilung der BHAG für die Kernleistungen ausschließlich über das BMF vorgenommen wird.

Der RH stellte bei der Prüfung fest, dass

- die vorgeschlagene Flexibilisierung der Akontovorschreibungen nicht erfolgt ist,
- die Informationsmöglichkeiten für die Kunden in Bezug auf die Abrechnungsgrundlagen nach wie vor unverändert waren,
- für die BHAG in der Zwischenzeit die Möglichkeit geschaffen worden war, unterjährig die aktuellen Leistungsmengen eigenständig aus dem HV-System abrufen zu können und
- der während der Gebarungsüberprüfung vorliegende Entwurf für eine Änderung des BHAG-G die Empfehlung des RH, die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Leistungsabteilung der BHAG für die Kernleistungen ausschließlich durch das BMF erfolgt, nicht berücksichtigte.

46.2 Von den Empfehlungen des RH zur Abrechnung der Leistungen wurde zunächst nur jene Empfehlung, die darauf abzielte, der BHAG die Möglichkeit einzuräumen, unterjährig ihre Leistungsmengen eigenständig abrufen zu können, umgesetzt. Der RH hielt die übrigen Empfehlungen aufrecht.

46.3 *In der Stellungnahme vom Oktober 2010 teilte das BMF mit, die Flexibilisierung der Akontovorschreibungen sei erfolgt. Die Leistungsabteilung der BHAG durch das BMF werde jedoch nicht weiter verfolgt.*

46.4 Der RH erwiderte, dass die von ihm aufgezeigte alternative Finanzierungsmöglichkeit für die BHAG weiter verfolgt werden sollte.

Ermittlung der Preise

Grundlagen der
Preisermittlung

47.1 Der RH hatte der BHAG in seinem Vorbericht empfohlen, für die im Preisblatt angeführten Leistungen den aktuellen Zeitbedarf zu ermitteln und der Preiskalkulation zugrunde zu legen.

Die BHAG führte die Preisermittlung für ihre Leistungen auf Basis eines noch vor Gründung der BHAG geschätzten Zeitbedarfs durch, der seitdem nicht auf seine Angemessenheit hin überprüft worden war. Dies entsprach nach Ansicht des RH nicht dem BHAG-G, wonach die Preise auf Grundlage einer transparenten Kostenrechnung zu ermitteln sind.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

Aus den Ergebnissen einer Nachkalkulation hatte der RH abgeleitet, dass die Preisermittlung geändert und auf Grundlage von aktuellen Ausgangsdaten durchgeführt werden sollte.

Wie der RH nunmehr erhob, hatte die BHAG für die Verrechnungsleistungen im September 2009 eine Zeitbedarfsmessung durchgeführt, deren Ergebnisse zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei der Preisermittlung noch nicht berücksichtigt wurden.

47.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, der Preiskalkulation den aktuellen Zeitbedarf je Leistung zugrunde zu legen.

47.3 *Die BHAG verwies in ihrer Stellungnahme auf die geltende Rahmenvereinbarung, wonach sie Anspruch auf Abdeckung ihrer Vollkosten habe. Dazu würden die Vollkosten der BHAG zur Gänze auf die erbrachten Leistungen verteilt.*

Nach Ansicht der BHAG würden zwei Fragestellungen vermengt, nämlich ob die Preisermittlung nach den rechtlichen Vorgaben erfolge und ob die der Preisermittlung hinterlegten Kosten angemessen seien. Die BHAG habe die rechtlichen Vorgaben zur Preisermittlung eingehalten. Bei der Argumentation des RH würden sich zwar die Transaktionszeiten reduzieren, aber die Transaktions(Stunden)-Preise erhöhen.

Die BHAG werde der Empfehlung des RH folgend bei Erstellung der künftigen Preisblätter die Ergebnisse der Zeitenevaluierung berücksichtigen.

47.4 Der RH erwiderte, dass er die Vorgaben, auf denen die Preisermittlung der BHAG beruht, kritisiert. Diese besagen nämlich, dass die BHAG Anspruch darauf hat, ihre Vollkosten im Wege der Leistungspreise auf ihre Kunden zu überwälzen. Dazu kommt, dass die Kunden der BHAG gesetzlich zur Beauftragung der BHAG verpflichtet sind und die BHAG ihrerseits keinem Wettbewerb ausgesetzt ist. Diese Finanzierungsform bietet von der Systematik her, wie der RH schon im Vorbericht ausführte, keine Anreize zu Einsparungen bzw. Kostensenkungen. Positiv hervorzuheben war, dass die BHAG Produktivitätssteigerungen erzielte.

Die vorgegebene Systematik der Leistungsverrechnung zu Vollkosten führt zu dem von der BHAG geschilderten Paradoxon, dass eine Reduzierung des Ressourceneinsatzes je Leistungseinheit – etwa durch Produktivitätssteigerungen oder durch Berücksichtigung der tatsächlichen wesentlich kürzeren Zeiten – nicht zu einer Verbilligung dieser Leistungen führt, sondern zu einem erhöhten Stundensatz. Damit bleibt aber der Aufwand für Kunden der BHAG gleich.

Im Rahmen der Vorprüfung konnte die BHAG dem RH weder Informationen über den tatsächlichen Zeitbedarf für ihre Leistungen noch über die Auslastung ihrer Bediensteten zur Verfügung stellen. Der RH hatte daher auf Grundlage der vorhandenen Daten aus dem Zeiterfassungssystem eine Nachkalkulation durchgeführt (siehe TZ 48). Die Ergebnisse ließen auf Überkapazitäten in der BHAG schließen. Dies führte zu der Schlussfolgerung des RH, dass den Kunden der BHAG zu hohe Preise verrechnet wurden.

Nachkalkulation
durch den RH

48.1 (1) Der RH verglich durch eine Nachkalkulation die Grundlagen für die Preisermittlung des Jahres 2008 mit den für das Jahr 2008 tatsächlich angefallenen Kosten und Leistungen. Der Preisermittlung 2008 lagen die bereits vor Errichtung der BHAG festgelegten Leistungszeiten zugrunde.

Der RH ermittelte aufgrund der von der BHAG tatsächlich erbrachten Leistungsmengen einen um rd. 6 % niedrigeren Stundensatz. Die Verrechnung dieses niedrigeren Wertes hätte bedeutet, dass die BHAG ihre Vollkosten abgegolten erhält, aber anstatt eines Betriebserfolgs von 1,92 Mill. EUR ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt hätte.

(2) Bei Berücksichtigung der wesentlich kürzeren Leistungszeiten aus dem Projekt Zeitevaluierung wären von der BHAG im Jahr 2008 für die von ihr erbrachten Leistungen den Kunden um rd. 8,80 Mill. EUR weniger zu verrechnen gewesen.

48.2 Der RH wies darauf hin, dass die Leistungsabrechnung der BHAG auf einem, wie die Evaluierung der Leistungszeiten mittlerweile zeigte, unrealistisch hohen Zeiteinsatz für erbrachte Leistungen beruhte. Dies führte im Jahr 2008 unter anderem zu einem Betriebserfolg in Höhe von 1,92 Mill. EUR und die BHAG erzielte damit mehr als Kostendeckung.

Der RH empfahl der BHAG, der Preisermittlung den tatsächlichen Zeitbedarf je Leistung zugrunde zu legen, um der Entgeltsermittlung nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, wie im BHAG-G vorgesehen, besser gerecht zu werden.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

48.3 Laut Stellungnahme der BHAG würde unter Zugrundelegung des aus der Zeitenevaluierung ableitbaren kürzeren Zeitbedarfs je Leistung sich keine Preisreduktion, sondern eine „Preiserhöhung um 33,7 % auf Basis des genehmigten Preisblattes“ ergeben. Die Darstellung des RH für 2008 würde überdies einen Personalüberhang der BHAG von 108 VBÄ bedeuten. Außerdem habe der RH im Vergleich zum Vorbericht seine Beurteilungsmethode verändert. Während er bei der gegenständlichen Beurteilung – aus Sicht der BHAG den richtigen Ansatz – die Transaktionszeiten herangezogen hat, verwendete der RH im Vorbericht die Daten aus dem Zeiterfassungssystem der BHAG.

48.4 Der RH blieb bei seiner Ansicht, dass der Preisermittlung der BHAG ein unrealistisch hoher Zeitbedarf je Leistung zugrunde liegt, der auf Annahmen beruht, die bereits vor Gründung der BHAG getroffen worden waren.

Dem RH standen im Vorbericht für die Nachkalkulation nur die Daten der Zeitaufzeichnungen zur Verfügung. Die Ergebnisse der Berechnungen ließen auf eine Überkapazität von rd. 80 VBÄ für 2006 schließen. Daraus folgerte der RH, dass die Kunden der BHAG in Summe zu viel bezahlten.

Die BHAG ermittelte auch für 2008 die Preise auf Basis der überhöhten Annahmen für den Zeitbedarf je Leistung. Der RH führte daher eine Berechnung auf Basis dieser Zeitannahmen durch, um die Ursachen für den ausgewiesenen Gewinn 2008 zu analysieren.

Unabhängig davon legte der RH die in der Zwischenzeit vorliegenden Ergebnisse der Zeitenevaluierung einer weiteren Kalkulation zugrunde. Diese ergab, dass die BHAG rd. 8,80 Mill. EUR zu viel verrechnete. Da die BHAG Anspruch auf Vollkostendeckung hat, war diese Vorgangsweise gesetzlich gedeckt. Dies bedeutet aber, wie die BHAG selbst errechnete, einen Personalüberhang von rd. 108 VBÄ.

Kosten- und Leistungsrechnung

49.1 Der RH hatte der BHAG in seinem Vorbericht empfohlen, eine Kosten- und Leistungsrechnung unter Einbeziehung von Kostenträgern einzurichten. Dies würde eine leistungsbezogene Preisgestaltung ermöglichen und zu differenzierten Stundensätzen je nach Art der Leistung führen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die BHAG keine Kosten- und Leistungsrechnung unter Einbeziehung von Kostenträgern einrichtete.

- 49.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Nach wie vor fehlten ausreichende Informationen über die Wirtschaftlichkeit einzelner Leistungen bzw. Leistungsbereiche. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.
- 49.3 *Laut Stellungnahme der BHAG habe sie Produktivitätssteigerungen Priorität eingeräumt.*

Integration der Kassen in die BHAG

Projektorganisation
und -ablauf

Projektziele

- 50 (1) Den Kassen waren umfassende Aufgaben im Bereich der Haushaltsverrechnung übertragen. Dies betraf vor allem die Verrechnung und den Zahlungsverkehr. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben stand eine dafür entwickelte Software zur Verfügung. Die Gebarungsdaten wurden von den Kassen monatlich elektronisch an die BHAG übermittelt, die diese in das HV-System integrierte.

Ein Ministerratsbeschluss vom 6. November 2001 sah die Reorganisation des Buchhaltungs- und Kassenwesens des Bundes vor, darunter auch die Integration der Kassen in eine zentrale Buchhaltung. Dies bedeutete, dass auch von den Kassen durchgeführte Buchhaltungsaufgaben von der BHAG erledigt werden sollten. Damit ging einher, dass die derzeit in den Kassen verwendete Software durch das HV-System abgelöst werden sollte.

(2) Die Ziele und Vorteile der Integration der Kassen in die BHAG bestanden laut BMF unter anderem in

- der Vereinheitlichung der Geschäftsprozesse im Haushalts- und Verrechnungswesen des Bundes bei optimaler Nutzung von Standardinformationstechnologie sowie der Vermeidung von Schnittstellen,
- einem einheitlichen IT-Verfahren mit dem kompletten Datenvolumen in einem System,
- der Trennung von Anordnung und Ausführung,
- der tagfertigen Abwicklung der Gebarung der Kassendienststellen (anstatt bisher monatlich); dies soll täglich einen gesamthaften Budgetabgleich für ein Ressort und dadurch eine bessere Steuerung der Zahlungsziele ermöglichen sowie schließlich in

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

- der Erhöhung der Gebarungssicherheit (bargeldloser Zahlungsverkehr nur noch in der BHAG).

Das Projekt betrifft ein Gebarungsvolumen von rd. 1 Mrd. EUR.

Projektstatus und -verantwortung

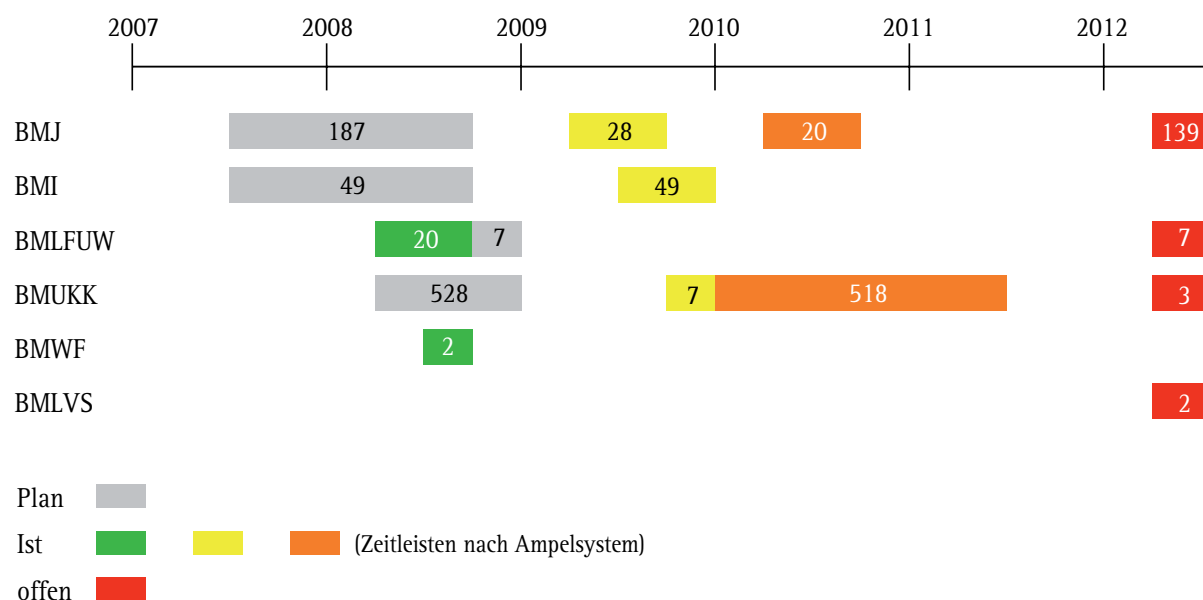
- 51.1** (1) Der ursprüngliche Zeitplan des BMF sah den Projektbeginn mit 1. Juni 2007 und den Abschluss mit Ende 2008 vor. Ein Pilotprojekt im BMJ sollte Klarheit über Nutzen, Machbarkeit und Umsetzungsmöglichkeiten schaffen. Dazu kam es allerdings nicht, weil das BMJ das vorgesehene Pilotprojekt zwei Mal abbrach und erst im zweiten Quartal 2009 mit der Integration von Kassen begann.

Das BMF führte die für IT-Projekte im Rahmen der Haushaltsführung vorgesehene Aufgabenuntersuchung nicht durch. Ebenso unterblieb die gesetzlich vorgesehene Herstellung des Einvernehmens mit dem RH und den haushaltsleitenden Organen.

Die Integration der Kassen verzögerte sich laufend. Der Projektabschluss ist frühestens Mitte 2011 zu erwarten.

- (2) Die Abweichungen zwischen dem ursprünglichen und dem aktuellen Zeitplan für die Integration der – mit Ende 2009 – 795 Kassen sind in der folgenden Abbildung ersichtlich:

Zeitplan für die Integration der Kassen



Quellen: BMF, BHAG; die Werte in den Balken stellen jeweils die Anzahl der Kassen dar.

Während der Gebarungsüberprüfung lag für insgesamt 151 Kassen noch kein Zeitplan vor. Für weitere 518 Kassen stellten die vorliegenden Pläne vorerst nur Absichtserklärungen dar.

(3) Die Projektleitung und die Koordination für dieses Projekt lagen beim BMF gemeinsam mit dem jeweils betroffenen Ressort. Eine ressortübergreifende Gesamtprojektsteuerung war nicht eingerichtet. Die BRZ GmbH war vom BMF mit der technischen Umsetzung betraut.

Die BHAG war auf die rechtzeitige Einbindung durch das BMF bzw. die jeweiligen Ressorts angewiesen. Da vor allem in der Planungs- und Vorbereitungsphase die erforderliche Kooperation nicht immer im notwendigen Umfang vorlag, waren für die BHAG die Planung und die Bereitstellung der Ressourcen aufwendig. Teilweise wurde sie erst knapp vor den geplanten Terminen für eine Kassenintegration informiert. Akkordierte Zeitpläne für die Integration der Kassen lagen nicht zeitgerecht vor.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

51.2 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war mit einer Projektverzögerung von mehr als zweieinhalb Jahren zu rechnen. Ursache dafür war nach Ansicht des RH, dass eine ressortübergreifende Projektsteuerung und eine zwischen dem BMF, der BHAG sowie den betroffenen Ressorts akkordierte, für alle Beteiligten verbindliche Umsetzungsplanung fehlte. Dazu kam, dass das BMF nicht über die notwendigen Zuständigkeiten für eine straffe und zielgerichtete Durchsetzung eines derartigen, alle Ressorts umfassenden Projekts verfügte.

Der RH empfahl dem BMF,

- im Hinblick auf das laufende Projekt mit den betroffenen Ressorts einen verbindlichen Zeitplan zu erstellen und die BHAG zeitgerecht einzubinden,
- in Hinkunft bei Projekten, die eine Mitwirkung der übrigen Ressorts erfordern, eine ressortübergreifende Gesamtprojektsteuerung vorzusehen und die Projektleitung mit den erforderlichen Durchsetzungskompetenzen auszustatten sowie
- die nach § 76 BHG vorgesehene Aufgabenuntersuchung durchzuführen, um Klarheit über Synergieeffekte, Vor- und Nachteile sowie Kosten und Nutzen von geplanten Maßnahmen zu schaffen.

Um den weiteren Verlauf des gegenständlichen Projekts zügig zu gestalten, wäre, wie im Jahr 2001 im Zusammenhang mit der Reorganisation der Buchhaltungen, ein neuerlicher Ministerratsbeschluss von Vorteil.

51.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es vorab umfangreiche Untersuchungen zu den Themen Vor- und Nachteile sowie Kosten und Nutzen durchgeführt und auch dokumentiert.*

Die BHAG wies darauf hin, dass die Integration aus heutiger Sicht 911 (anstatt wie ausgeführt 795) Kassen betreffe.

51.4 Der RH entgegnete der BHAG, dass er während der Gebarungsüberprüfung die Anzahl der noch zu integrierenden Kassen laufend abstimmte. Seinen Feststellungen legte er schließlich jene Anzahl zugrunde, die ihm bei Abschluss der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle von der BHAG und dem BMF genannt wurde.

Das BMF legte dem RH schließlich im Mai 2010 einen Zeitplan zur Einbindung der restlichen Kassen in die Haushaltsverrechnung des Bundes vor, in dem es den betroffenen Ressorts konkrete Umsetzungs-terminen vorgab.

Projektkosten

- 52.1** Das BMF plante für die Integration der Kassen und den Umstieg auf die für die Haushaltsverrechnung verwendete Software Kosten von rd. 1,93 Mill. EUR. Laut BMF fielen bis September 2009 Kosten von rd. 500.000 EUR an. Das BMF berücksichtigte die eigenen Personalressourcen bei den Projektkosten nicht, weil darüber keine durchgängigen projektbezogenen Aufzeichnungen vorlagen.

Die Kosten für die Anschaffung der Software-Lizenzen übernahm das BMF, die Wartung war von den einzelnen Ressorts zu tragen. Für die Anschaffung von 2.600 Lizenzen veranschlagte das BMF rd. 1,21 Mill. EUR. Die bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung angefallenen Anschaffungskosten für Lizenzen der bereits integrierten Kassendienststellen betragen rd. 210.000 EUR.

Das BMF ging von Wartungskosten in Höhe von rd. 205.000 EUR pro Jahr aus (78,75 EUR pro Lizenz und Jahr). Obwohl die angeschafften Lizenzen erstmalig im Jahr 2008 bzw. 2009 zum Einsatz kamen, fielen bereits vor ihrem Einsatz ab dem Jahr 2007 Wartungskosten von rd. 45.000 EUR an.

- 52.2** Der RH bemängelte diesen Umstand und empfahl dem BMF, vertraglich Vorkehrungen zu treffen, dass Wartungskosten für Lizenzen erst bei deren Einsatz zu tragen sind.

Für eine Kostenplanung und -überwachung sollten die bisher aufgelaufenen Kosten unter Einbeziehung der Personalkosten des BMF verfügbar sein. Ein Vergleich der geplanten mit den bereits angefallenen Personalressourcen sollte auch die Auswirkungen der wiederholten Projektverzögerungen auf die Ressourcen und Kosten des BMF umfassen.

- 52.3** *Das BMF sagte zu, sich dafür einzusetzen, diese Situation bei der nächsten Vertragsverhandlung bzw. bei zusätzlichen Vereinbarungen zu verbessern.*

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

IT-Sonderlösungen **53.1** Neben der für die Kassenbuchführung vorgesehenen Software sind in den Ressorts auch so genannte IT-Vorsysteme in Verwendung. Diese sollen nach der Integration der Kassen weiter bestehen. Sie sind teilweise durch Schnittstellen mit dem HV-System verbunden bzw. erfolgt eine manuelle Übernahme der Daten.

Für die Bargeldabrechnung erstellte das BMF ein Abrechnungsprogramm, das in Hinkunft als Kassabuch dienen sollte. Im HV-System werden somit nicht die einzelnen Gebarungsfälle, sondern entgegen den Zielsetzungen des Projekts, die Summen der Kassenabrechnung je Übermittlungsintervall erfasst. Ein wesentlicher Grund dafür war der finanzielle Mehraufwand für die Ressorts. Die Kosten für die Verrechnung von Kleinbeträgen durch die BHAG wären höher als die zu erfassenden Kleinbeträge selbst.

53.2 Mit der Beibehaltung bzw. Schaffung von IT-Sonderlösungen kam es zu einer Abkehr von wesentlichen Projektzielen, wie der Schaffung eines einheitlichen IT-Verfahrens, der Vermeidung von Schnittstellen und der tagfertigen Abwicklung der Gebarung der Kassen.

Der RH empfahl dem BMF zu klären, ob die Vorsysteme – in Anbetracht der Schnittstellenproblematik und der eingeschränkten Funktionalitäten – den Anforderungen an ein modernes und einheitliches HV-System entsprechen.

Auswirkung der Integration der Kassen in die BHAG

Ausgangssituation **54** (1) Aufgrund der Integration der Kassen werden die Belege laufend in der BHAG gebucht und der bargeldlose Zahlungsverkehr durchgeführt. Nach Einschätzungen des BMF verdoppelt sich dadurch die Anzahl der Buchungen der BHAG von rd. 2,1 Millionen Buchungen im Jahr 2008 auf rd. 4,2 Millionen Buchungen bei Projektende. Die BHAG wird nach der Integration der Kassen einen festgelegten Preis pro Transaktion an Stelle des Pauschalentgelts verrechnen.

(2) Die Verdopplung der Anzahl an Buchungen hat Auswirkungen auf die Personalressourcen der BHAG. In einem Strategiepapier aus dem Jahr 2006 ging die BHAG von einem Personalbedarf von 153 Personen für ein Volumen von 2 Millionen zusätzlichen Belegen aus. Um eine Aussage über den Personalbedarf aufgrund der Integration der Kassen in die BHAG treffen zu können, evaluierte der RH die Datengrundlagen von BMF und BHAG.

Anzahl der
Buchungen

55.1 Da keine genauen Angaben über die Anzahl der in den Kassen durchgeführten Buchungen vorliegen, nahmen sowohl das BMF als auch die BHAG Schätzungen vor. Während das BMF, wie bereits erwähnt, von einer Erhöhung um 2,1 Millionen Transaktionen ausging, erwartete die BHAG einen Anstieg um rd. 3,2 Millionen Transaktionen.

55.2 Der RH empfahl dem BMF,

- die Differenzen bei den Mengenschätzungen sowohl hinsichtlich der Höhe als auch der Verteilung unter Einbindung der Ressorts abzuklären sowie
- den weiteren Planungen die aktualisierten, mit den Ressorts abgestimmten, Mengenschätzungen zugrunde zu legen.

55.3 *Laut Stellungnahme der BHAG habe sie der Aufsichtsrat beauftragt, von den mit dem BMF abgestimmten Mengenannahmen für die Umstellung auszugehen. In den erfolgten Abstimmungsgesprächen habe das BMF die Mengenhochrechnungen der BHAG akzeptiert.*

Zeitbedarf je
Leistung

56.1 Derzeit geht die BHAG von Leistungszeiten aus, die vor Errichtung der BHAG festgelegt und seither nicht mehr verändert wurden. Im September 2009 erhob die BHAG für einzelne ihrer Leistungen die dafür tatsächlich benötigte Zeit. Sie folgte damit einer Empfehlung des RH.

Die Evaluierung der Leistungszeiten durch die BHAG ergab bei den Buchungen größtenteils eine Halbierung des Zeitbedarfs. Dies bedeutet, dass die BHAG derzeit zu hohe Leistungszeiten verrechnet. Der tatsächliche Zeitbedarf konnte bei zwei Leistungen nicht genau beziffert werden, weil aufgrund unterschiedlicher Vorgangsweisen bei der Erfassung der Belege in den Ressorts hohe Differenzen bei der Zeitmessung auftraten.

Das BMF ging bei seinen Überlegungen zu dem künftigen Personalbedarf der BHAG teilweise von einem weitaus geringeren Zeitbedarf aus.

56.2 Die BHAG-internen Ergebnisse der Evaluierung der Leistungszeiten ließen nach Ansicht des RH darauf schließen, dass erhebliche Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen bestehen.

Der RH empfahl der BHAG, die Leistungszeiten periodisch zu evaluieren, damit die Preise der BHAG transparent und leistungsorientiert auf Grundlage von Echtzeiten festgelegt werden können.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

56.3 Die BHAG wies auf die ihr gesetzlich zustehende Vollkostendeckung hin. Die festgelegte Abrechnungslogik stelle auch die Basis für die Ermittlung der Produktivität dar.

Die BHAG sagte zu, künftig in regelmäßigen Abständen Zeitenevaluierungen durchzuführen.

56.4 Soweit die BHAG auf den ihr gesetzlich zustehenden Anspruch auf Vollkostendeckung verwies, hielt der RH fest, dass dessen ungeachtet die Geschäftsführung zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet ist.

Ergebnisse der Kapazitätsanalyse der BHAG

57.1 Auf Basis der wesentlich kürzeren Leistungszeiten aufgrund der eigenen Zeitenevaluierung führte die BHAG eine Kapazitätsberechnung durch, in der sie den Personalbedarf nach der Integration sämtlicher Kassen in die BHAG erhob. Dabei setzte sie für jene Transaktionen, bei denen die Zeitenevaluierung eine hohe Schwankungsbreite ergab, die derzeit festgelegten Leistungszeiten an.

Die Berechnung ergab einen Mehrbedarf von 90,39 VBÄ für die ab 2010 noch zu integrierenden 689 Kassen. Dieser weitere Ressourcenbedarf für die Integration kann nach Ansicht der BHAG durch Verringerung der Leistungszeiten und Vollausslastung einzelner Standorte abgedeckt werden.

57.2 Der RH empfahl, bestehende Potenziale für Produktivitätssteigerungen zu ermitteln und wahrzunehmen, um eine Vollausslastung der BHAG zu erzielen.

57.3 *Laut Stellungnahme der BHAG habe sich der Mehrbedarf von 90,39 VBÄ auf die zum Zeitpunkt der Berechnung vorhandenen Informationen über umzustellende Dienststellen bezogen. Ab 2010 habe sich deren Anzahl um 116 erhöht.*

Eine entsprechende Hochrechnung der zu buchenden Belege für alle Dienststellen habe einen derzeit wahrscheinlichen Personalbedarf von maximal rd. 210 VBÄ im Bereich der Verrechnungstätigkeit bei derzeit vorhandenen Verrechnungsprozessen ergeben.

57.4 Der RH erwiderte, dass seine Berechnungen auf den während der Gebärungsprüfung vorliegenden Informationen beruhten. Zu dem in der Stellungnahme geltend gemachten Mehrbedarf an Personal von maximal 210 VBÄ übermittelte die BHAG keine Kalkulationsgrundlagen (bspw. zusätzliche Transaktionsmengen).

Abgesehen davon ist nach Ansicht des RH die Erhöhung des Personalmehrbedarfs von ursprünglich 90,39 VBÄ für 689 Kassen um weitere 120 VBÄ für 116 zusätzliche Stellen überproportional hoch. Jede zusätzlich in die BHAG zu integrierende Organisationseinheit würde demnach eine Personalaufstockung der BHAG von mehr als einem VBÄ erfordern.

Evaluierung der Personalbedarfsberechnungen durch den RH

58.1 Der RH überprüfte die Grundlagen für die Ermittlung des voraussichtlichen Personalbedarfs der BHAG zur Bewältigung der durch die Kassenintegration zu erwartenden zusätzlichen Transaktionsmengen. Diese Berechnungen berücksichtigten sowohl die von BMF und BHAG geschätzten zusätzlichen Belegmengen als auch deren Aufteilung auf die einzelnen Transaktionsarten. Bei den Leistungszeiten berücksichtigte der RH die Erhebungsergebnisse des BMF und der BHAG aufgrund des Projekts Zeitenevaluierung sowie eigene Beobachtungen im Rahmen der Gebarungüberprüfung.

Weiters ging der RH von einer Jahresleistungszeit von 1.400 Stunden je Mitarbeiter aus. Er stellte zunächst die Überkapazitäten der BHAG dar, die dadurch evident wurden, dass die Transaktionen des Jahres 2008 mit den aktuell erhobenen Leistungszeiten berechnet wurden. Sodann ermittelte er den Mehrbedarf für die Integration der Kassen auf Grundlage der evaluierten Leistungszeiten.

Diese Berechnung ergab folgenden Personalmehrbedarf für die Integration der – mit Ende 2009 – 795 Kassen:

Tabelle 3: Kapazitätsberechnung RH mit Mengenschätzungen BMF und BHAG

	Kapazitätsreserve 2008	Personalmehrbedarf laut Mengenschätzungen	
		BMF	BHAG
Transaktionszeiten		in VBÄ	
BMF	102,22	67,20	93,65
BHAG	101,84	139,06	143,56
RH	121,75	74,08	94,18

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

Die Differenzen der Kapazitätsberechnungen ergaben sich vor allem durch die unterschiedliche Verteilung der Mengen auf die einzelnen Transaktionsarten durch BMF und BHAG sowie die bereits erwähnte hohe Schwankungsbreite bei der Zeiterhebung durch die BHAG für zwei Transaktionsarten.

- 58.2** Die Berechnungsgrundlagen des BMF und der BHAG sowie damit auch die Ergebnisse der Berechnungen über den Personalbedarf für die Kassenintegration wiesen hohe Differenzen auf (Mehrbedarf zwischen rd. 67 und 144 VBÄ), so dass sie noch keine tragfähige Grundlage für eine Managemententscheidung darstellten.

Die Berechnungen des RH und des BMF ergaben, dass für die Integration der Kassen ein Mehrbedarf an Personal besteht, der jedoch größtenteils durch bisher nicht ausgelastete Ressourcen in der BHAG sowie durch Produktivitätssteigerungen abgedeckt werden kann. Der RH untersuchte daher Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen.

- 58.3** *Die BHAG ging in ihrer Stellungnahme davon aus, der RH habe die Ermittlung des Personalbedarfs für die Integration der Kassen aufgrund eigenständiger Schätzungen durchgeführt. Die BHAG hinterfragte in diesem Zusammenhang die vom RH angewendeten Qualitätskriterien, ob alle selbst aufgezeichneten Zeitmessungen nach einheitlichen Kriterien für gleiche Arbeitsabläufe durchgeführt bzw. in welcher Form Stichproben gezogen und dokumentiert worden seien.*

- 58.4** Der RH entgegnete, er war bestrebt, eine umfassende Informationsgrundlage für die näherungsweise Berechnung des Personalbedarfs zu erzielen, um valide und aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen. Deshalb berücksichtigte er sowohl die Erhebungsergebnisse über den Zeitbedarf je Leistung der BHAG als auch jene des BMF. Durch eigene Beobachtungen überprüfte der RH schließlich die Plausibilität der vorliegenden Ergebnisse.

Produktivitätssteigerungspotenziale

59.1 Durch die Umsetzung bestimmter technischer und organisatorischer Maßnahmen könnte eine Produktivitätssteigerung erzielt werden:

Rund 20 VBÄ:

Mit der elektronischen Übermittlung der Kontoauszüge durch die kon-
toführenden Banken und der automatisierten Verbuchung der Daten im
HV-System fallen manipulative Tätigkeiten weg. Das BMF bezifferte
das dadurch erzielbare Einsparungspotenzial mit 20 VBÄ. Diese tech-
nische Unterstützung soll jedoch erst ab 2011 eingesetzt werden. (TZ 17)

Rund 14 VBÄ:

Derzeit werden rd. 300.000 bis 350.000 Belege pro Jahr in Papierform
übermittelt. Dies führt im Vergleich zur elektronischen Belegübermitt-
lung zu einem Mehraufwand. Auch die Belegübermittlung im ELAK
selbst stellt, sofern keine Koppelung zum HV-System besteht, einen
Mehraufwand für die BHAG im Vergleich zum HV-Workflow dar. Nach
Angaben des BMF würden bei Einführung des HV-Workflow rd. 14 VBÄ
frei, die für die Integration der Kassen eingesetzt werden können.

Rund 40 bis 100 VBÄ:

Das BMF plant, die bis dato lückenlose Prüfung im Gebarungsvoll-
zug durch eine stichprobenweise Prüfung, welche auf einer risikoori-
entierten Auswahl basieren soll, zu ersetzen. Auswahlkriterium wären
die Anordnungsbeträge, die zu diesem Zweck der Höhe nach geschich-
tet werden. Der Stichprobenumfang soll sich – nach Betragsgrenzen
gestaffelt – mit steigendem Anordnungsbetrag erhöhen und ab einer
bestimmten Betragshöhe 100 % betragen. Anordnungen, welche nicht
in der Stichprobe enthalten sind, sollen von der BHAG nur dahingeh-
end überprüft werden, ob die Anordnung und die dazugehörigen
Belege vorhanden sind.

Im Fall einer auf Stichproben beruhenden Prüfung im Gebarungsvoll-
zug wäre laut BMF das Ausmaß der Nachprüfung um 10 % zu erhöhen.

Eine Schichtung von rd. 830.000 Auszahlungsbelegen ergab, dass der
Anordnungsbetrag bei rd. 53 % 500 EUR und bei rd. 23 % 100 EUR
nicht überstieg.

TEIL III: WEITERE GEBARUNGSENTWICKLUNG

Das BMF bezifferte das Einsparungspotenzial dieser Maßnahme mit 40 VBÄ ab 2010. Mit vollständiger Integration der Kassen werde es sich auf etwa 100 VBÄ erhöhen, weil die Anordnungsbeträge der Kassen niedrig sind. Nach Ansicht der BHAG betrage das Einsparungspotenzial nur 20 VBÄ im Jahr 2010.

Der in Tabelle 3 dargestellte Personalmehrbedarf zwischen rd. 67 und rd. 144 VBÄ kann somit laut Berechnungen des BMF durch Produktivitätssteigerungen, die bis zu 134 VBÄ bringen könnten, abgedeckt werden.

- 59.2** Nach Ansicht des RH ist die vollständige Integration der Kassen ohne zusätzliche Personalaufstockung der BHAG möglich. Einerseits wären die freien Personalressourcen der BHAG dafür heranzuziehen, andererseits wären vom BMF die geplanten Projekte, wie der elektronische Kontoauszug und die Ausrollung des neuen Workflow, zeitnahe umzusetzen.

Bei der risikoorientierten Prüfung im Gebarungsvollzug sollte nach Ansicht des RH die Höhe des Anordnungsbetrags nicht das einzige Risikokriterium für die Auswahl der Stichproben darstellen. Da die risikoorientierte Prüfung zu einer Qualitätsverbesserung führen soll, wären weitere Risikokriterien in die Auswahl einzubeziehen. Zudem sollte im Sinne der Verwaltungsökonomie die gruppenweise Freigabe der nicht in die Stichprobe fallenden Gebarungsfälle überlegt werden.

- 59.3** *Nach Ansicht der BHAG wäre mit der risikoorientierten Prüfung im Gebarungsvollzug eine Reduzierung des maximal benötigten zusätzlichen Bedarfs an 40 VBÄ und durch die elektronische Übermittlung der Kontoauszüge von rd. 86 VBÄ möglich.*

Aus Sicht der BHAG sei der zusätzliche Personalbedarf für die Buchungsmenge durch die vollständige Integration der Kassen in die BHAG auf Grundlage der derzeit vorliegenden Prozessoptimierungen nicht abschließend beurteilbar und ein zusätzlicher Personalbedarf nicht auszuschließen. Die geplanten Projekte des BMF seien noch nicht umgesetzt.

- 59.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, wonach die Integration sämtlicher Kassen bei Ausschöpfung der bestehenden Produktivitätssteigerungspotenziale ohne Personalaufstockung möglich sein muss.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

60 Der RH stellte fest, dass von den 18 überprüften Empfehlungen des Vorberichts acht vollständig umgesetzt und zwei teilweise umgesetzt wurden; vier Empfehlungen befanden sich in Umsetzung und vier Empfehlungen wurden nicht umgesetzt. Er hob folgende Empfehlungen hervor:

Buchhaltungsagentur
des Bundes

(1) Anstelle der veralteten, bei Gründung der Buchhaltungsagentur festgelegten Leistungszeiten sollten die aktuellen Ergebnisse der Zeitbedarfsmessung der Preiskalkulation zugrunde gelegt werden. (TZ 47, 48)

(2) Das Standortkonzept sollte adaptiert werden. Auf der geänderten Grundlage sollte eine Entscheidung über die Auflassung bzw. Beibehaltung von Standorten getroffen werden. (TZ 39 bis 41)

(3) Die im Jahr 2008 erarbeiteten Kennzahlen sollten in einem Management-Informationssystem zusammengeführt und Soll-Werte zu den Kennzahlen entwickelt werden. (TZ 44)

(4) Eine Kosten- und Leistungsrechnung sollte in der Buchhaltungsagentur eingerichtet werden. (TZ 49)

(5) Die Trennung von Verrechnung und Nachprüfung sollte durch eine Organisationsänderung sichergestellt werden. (TZ 35)

(6) Dem nach wie vor bestehenden Risiko durch die Anwendung von Telebanking in den Kassen sollte bis zum Abschluss der Integration der Kassen in die Buchhaltungsagentur durch Nachprüfungen entsprechend Rechnung getragen werden. (TZ 15)

BMF

(7) Das Projekt „Elektronischer Kontoauszug“ sollte möglichst rasch abgeschlossen werden. (TZ 17, 27, 28)

(8) Die elektronische Belegübermittlung und Archivierung sollten weiter forciert werden. (TZ 27)

(9) Der richtige Ausweis der Forderungen und Schulden im Bundesrechnungsabschluss wäre sicherzustellen. (TZ 18)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMF und Buchhaltungsagentur des Bundes

(10) Es sollte überlegt werden, die Leistungsabteilung der Buchhaltungsagentur des Bundes ausschließlich durch das BMF vorzunehmen. Eine diesbezügliche Änderung des Buchhaltungsagenturgesetzes sollte initiiert werden. (TZ 46)

(11) Die Grundlagenverträge als Basis der Leistungsbeziehungen zwischen der Buchhaltungsagentur des Bundes und den Kunden sollten adaptiert werden. (TZ 45)

(12) Die Abrechnungsgrundlagen sollten für die Kunden der Buchhaltungsagentur des Bundes transparent gestaltet werden. (TZ 46)

Im Zusammenhang mit den weiterführenden Themen gab der RH folgende Empfehlungen ab:

Buchhaltungsagentur des Bundes

(13) Die Leistungszeiten sollten periodisch evaluiert werden, damit die Preise der Buchhaltungsagentur des Bundes transparent und leistungsorientiert auf Grundlage von Echtzeiten festgelegt werden können. (TZ 56)

(14) Bestehende Potenziale für Produktivitätssteigerungen sollten ermittelt und ausgeschöpft werden. (TZ 57)

(15) Angesichts der hohen Kosten für die Garagenplätze sollte deren Anzahl überdacht werden; mit dem Vermieter sollten Gespräche zur Reduzierung der Kosten für die Garagenflächen geführt werden. (TZ 43)

BMF

(16) Für die Verfahren der Haushaltsverrechnung des Bundes sollte ein internes Kontrollsystem geschaffen werden, das prozessintegrierte Kontrollen beinhaltet. Diesem Projekt wäre Priorität einzuräumen. (TZ 14, 22)

(17) Für die weitere Integration der Kassen sollten zunächst die freien Personalkapazitäten der Buchhaltungsagentur des Bundes herangezogen werden; darüber hinaus sollten die bereits geplanten Projekte, die zu Produktivitätssteigerungen der Buchhaltungsagentur des Bundes führen, zeitnahe umgesetzt werden. Eine Personalaufstockung der Buchhaltungsagentur des Bundes wäre möglichst zu vermeiden. (TZ 58, 59)

(18) Für die weitere Integration der Kassen in die Buchhaltungsagentur des Bundes sollte ein verbindlicher Zeitplan erstellt und die Buchhaltungsagentur des Bundes zeitgerecht eingebunden werden. (TZ 51)

(19) Bei ressortübergreifenden Projekten wären in Hinkunft alle Beteiligten einzubinden und die Projektleitung mit den erforderlichen Durchsetzungskompetenzen auszustatten. (TZ 51)

(20) Die Schätzungen über die aufgrund der Integration der Kassen in die Buchhaltungsagentur des Bundes zu erwartenden Leistungsmengen sollten aktualisiert werden, um eine fundierte Aussage über den Ressourcenbedarf der Buchhaltungsagentur des Bundes treffen zu können. (TZ 55)

(21) Für die Integration der Kassen in die Buchhaltungsagentur des Bundes wäre zu klären, ob und inwieweit die in den Ressorts vorhandenen IT-Vorsysteme den Anforderungen an ein modernes und einheitliches Haushaltsverrechnungssystem entsprechen. (TZ 53)

(22) Da die risikoorientierte Prüfung im Gebarungsvollzug insgesamt zu einer Qualitätsverbesserung führen soll, wären in die Auswahl der zu überprüfenden Fälle neben der Gebarungshöhe auch weitere Risikokriterien einzubeziehen. (TZ 59)

(23) Verträge sollten in Zukunft so gestaltet werden, dass Wartungskosten für Lizenzen nicht schon vor deren Einsatz anfallen. (TZ 52)

(24) In die Kostenplanung und -überwachung von IT-Projekten sollten auch die eigenen Personalressourcen des BMF einbezogen werden. (TZ 52)

(25) Vor Umsetzung neuer Datenverarbeitungsvorhaben wäre die im Bundeshaushaltsgesetz vorgesehene Aufgabenuntersuchung durchzuführen. (TZ 51)

(26) Für die Belegablage in der Buchhaltungsagentur des Bundes sollten verbindliche Vorschriften geschaffen werden. (TZ 29)

(27) Für die Haushaltsverrechnung sollte eine aktuelle Verfahrensdokumentation erstellt werden. (TZ 14)

(28) Der geplante neue Workflow für eine durchgängige elektronische Abbildung der Gebarungsabläufe sollte rasch und flächendeckend implementiert werden. (TZ 30)

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

(29) Das interne Kontrollsystem der Buchhaltungsagentur des Bundes sieht bei Ersatzanordnungen die Genehmigung durch einen Vorgesetzten vor. Dies sollte im Haushaltsverrechnungssystem abgebildet werden. (TZ 16)

(30) Die Benutzerverwaltung im Haushaltsverrechnungssystem sollte geregelt werden. In diese Regelung wären auch klare Vorschriften für die Beantragung bzw. Änderungen von Zugriffsberechtigungen aufzunehmen. (TZ 19, 20)

(31) Der Tätigkeitsumfang der Super Key-User und Key-User sollte technisch getrennt werden, so dass Key-User keine Berechtigungen vergeben können, für die sie nicht befugt sind. Weiters wäre die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips auch auf technischer Ebene sicherzustellen. (TZ 23)

(32) Das Rollenverzeichnis für das Haushaltsverrechnungssystem wäre auf dem aktuellen Stand zu halten. (TZ 25)

(33) Unvereinbarkeiten sollten möglichst systemintegriert durch die Trennung bestimmter Berechtigungen und durch technische Prüfschritte wahrgenommen werden. (TZ 26)

(34) Bei IT-Systemen sollten erforderlichenfalls schon im Zuge der Planung geeignete Controlling- und Analyseinstrumente berücksichtigt werden. (TZ 31)

(35) Durch ein Gutachten sollte eindeutig geklärt werden, ob es sich bei dem Aufwand der Buchhaltungsagentur des Bundes für die Abdeckung des von einem Mitarbeiter verursachten Schadens um Kosten handelt und dieser daher im Wege der Preisermittlung auf die Bundesministerien sowie Bundesorgane überwältzt werden kann. (TZ 36)

Arbeitsmarktservice

(36) Das Arbeitsmarktservice sollte im Nutzerbeirat der Buchhaltungsagentur des Bundes vertreten sein, um – als einer der wichtigsten Kunden der Buchhaltungsagentur des Bundes – unmittelbar an den Informationsfluss angebunden zu sein. (TZ 12)

Bericht des Rechnungshofes

PRINT and MINT SERVICES GmbH

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 88

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen

PRINT and MINT SERVICES GmbH

Kurzfassung 89

Prüfungsablauf und -gegenstand 92

Gründung und strategische Ausrichtung 93

Budget 97

Kostenverrechnung 99

Sonstige Feststellungen 102

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 103

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung 105

Abkürzungsverzeichnis

BMF bzw.	Bundesministerium für Finanzen beziehungsweise
EDV EUR	Elektronische Datenverarbeitung Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Mill.	Million(en)
rd. RH	rund Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

PRINT and MINT SERVICES GmbH

Die PRINT and MINT SERVICES GmbH konnte durch die gemeinsame Abwicklung des Einkaufs und der Finanzbuchhaltung für die Muttergesellschaften Münze Österreich Aktiengesellschaft und Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH Einsparungen erzielen. Diese betragen im Jahr 2008 insgesamt rd. 2 Mill. EUR.

Die Gesellschaft verfügte über kein Strategiekonzept für ihre künftige Ausrichtung und ihre Zielvorgaben. Für die Kostenverrechnung zwischen der PRINT and MINT SERVICES GmbH und den Muttergesellschaften bestanden keine eindeutigen Regelungen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Gesellschaftsgründung, der Strategie und der Wirtschaftlichkeit der PRINT and MINT SERVICES GmbH (PMS). Die Gesellschaft wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Gründung und strategische Ausrichtung

Die PMS wurde von der Oesterreichischen Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH (OeBS) und der Münze Österreich Aktiengesellschaft (MÖAG) am 27. April 2007 gegründet, um Synergien auf dem Gebiet des Einkaufs und der Finanzbuchhaltung zu erzielen. Die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit auf weitere Bereiche wurde nicht geprüft. (TZ 2, 3)

Die Einsparungen im Einkauf durch die Bündelung des Know-how beliefen sich auf rd. 1,89 Mill. EUR (2008) bzw. rd. 1,77 Mill. EUR (2009). Für die Ermittlung der Einsparungen in der Verwaltung erarbeiteten die Geschäftsführer eine Vergleichsrechnung für die Jahre 2006 und 2008. Die Einsparungen im Jahr 2008 betragen bei der MÖAG rd. 10,9 % (rd. 95.300 EUR) und bei der

Kurzfassung

OeBS rd. 2,7 % (rd. 16.980 EUR) gegenüber den Vergleichswerten des Jahres 2006. Die von der Beratungsunternehmung ermittelten Einsparungspotenziale (13 % bis 20 % der Kosten) wurden nicht erreicht. (TZ 5)

Die PMS verfügte über kein Strategiekonzept hinsichtlich der künftigen Ausrichtung der Gesellschaft und der zu erreichenden Ziele. (TZ 4)

Budget

Die im Budget der PMS enthaltenen Aufwendungen entsprachen dem Gesamtbetrag der an die Muttergesellschaften verrechenbaren Leistungen der PMS im folgenden Geschäftsjahr. Die Leistungen der PMS im Bereich des Einkaufs und der Finanzbuchhaltung wurden mittels eines Gewichtungsschlüssels, der gemeinsam mit den Mitarbeitern im Jahr 2007 ermittelt wurde, den Muttergesellschaften weiterverrechnet. Eine Überprüfung bzw. Anpassung des Gewichtungsschlüssels nahm die PMS nicht vor. (TZ 7)

Die Verrechnung der Leistungen der PMS an die Muttergesellschaften erfolgte aufgrund der budgetierten Aufwendungen, die auf dem zwei Jahre zurückliegenden Arbeitsaufkommen basierten. Obwohl es aufgrund des gestiegenen Arbeitsvolumens der MÖAG zu einer Verschiebung der Belastung von der OeBS zur MÖAG kam, führte die PMS keine Endabrechnung der tatsächlich erbrachten Leistungen für das jeweilige Geschäftsjahr durch. (TZ 8)

Die Budgets 2008 und 2009 enthielten teilweise überhöhte oder nicht zu erwartende Aufwendungen, wie z.B. für Dienstreisen, Betriebshaftpflicht und Rechtsberatung. Dadurch war es für die PMS möglich, aus den zu hoch budgetierten Aufwendungen einen Gewinn zu erzielen, der nach Rücklagenbildung vorgetragen wurde. Bei der Verrechnung der Leistungen kamen infolge des Systems der Budgeterstellung Leistungsaspekte zu kurz. (TZ 6)

Kostenverrechnung

Für die Übernahme von Abfertigungs- und Urlaubsansprüchen der überlassenen Mitarbeiter sowie die Weiterverrechnung sonstiger Kosten, wie z.B. der Reisekosten, bestanden keine eindeutigen Regelungen. (TZ 11)

Die Geschäftsführung der PMS nahm jeweils ein Mitarbeiter der MÖAG und der OeBS zusätzlich zur jeweiligen Tätigkeit in deren Muttergesellschaft wahr. Die OeBS stellte diese Tätigkeit in Rechnung, die MÖAG hingegen nicht. Eine schriftliche Regelung darüber bestand nicht. (TZ 10)

Bei Aufnahme der Geschäftstätigkeit arbeitete die PMS ausschließlich mit überlassenen Personal der MÖAG, der OeBS und der Oesterreichischen Nationalbank. Im Juni 2009 beschloss der Beirat der PMS, neue Mitarbeiter für die PMS ausschließlich bei der Gesellschaft anzustellen, wobei weiterhin die Möglichkeit einer Überlassung von Mitarbeitern bestand. (TZ 9)

Grundsätzlich vergütete die PMS den Muttergesellschaften die gesamten Personalkosten der überlassenen Mitarbeiter im Ausmaß ihrer Tätigkeit. In einem Fall übernahm die OeBS einen Teil der Personalkosten. (TZ 9)

Sonstige Feststellungen

Die Dienstverträge der Mitarbeiter in der PMS sahen keine Regelung betreffend die Rückzahlung von Ausbildungskosten bei Auflösung des Dienstverhältnisses vor. (TZ 12)

Die PMS verfügte über keinen schriftlichen Verhaltenskodex, der das Verhalten der Mitarbeiter gegenüber den Geschäftspartnern vor allem hinsichtlich eines eventuellen Interessenkonflikts oder einer möglichen Geschenkkannahme regelt. (TZ 13)

Kenndaten der PRINT and MINT SERVICES GmbH

Eigentümer 50 % Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH
50 % Münze Österreich Aktiengesellschaft

Unternehmensgegenstand u.a. Bereitstellung sowie Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen Geschäftsbuchhaltung und Lohnverrechnung, Handel mit Waren aller Art sowie Vermittlung von Warengeschäften im Namen und auf Rechnung der Gesellschafter

Gebarung	2007 ¹⁾	2008	2009	2010 ²⁾
	in 1.000 EUR			
Bilanzsumme	37,09	506,38	173,20	-
Eigenkapital	33,07	60,37	86,51	-
Umsatzerlöse	-	1.338,82	1.433,99	1.603,53
Personalaufwand inkl. Personalüberlassungskosten	-	1.056,89	1.136,55	1.254,85
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-	34,94	35,59	-
Personalstand		Anzahl ³⁾		
Geschäftsführer	-	2	2	-
Mitarbeiter (inklusive überlassene Mitarbeiter) ⁴⁾	-	16,7	17,7	-

1) Gründungsjahr

2) Budgetdaten

3) jeweils zum 31. Dezember

4) in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im März und April 2010 die Gebarung der PRINT and MINT SERVICES GmbH (PMS). Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich von der Gründung der PMS im Jahr 2007 bis Ende 2009. Die Gesellschaft wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Gesellschaftsgründung, der Strategie und der Wirtschaftlichkeit der PMS.

Zu dem im August 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die PMS, die Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH (OeBS) und die Münze Österreich Aktiengesellschaft (MÖAG) noch im selben Monat Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Das BMF teilte dem RH im September 2010 mit, dass der Bundesminister für Finanzen keine rechtliche Möglichkeit habe, in die Geschäftspolitik der im mittelbaren Eigentum der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) stehenden PMS einzugreifen.

Gründung und strategische Ausrichtung

Gründung der Gesellschaft

- 2 Anfang des Jahres 2006 beauftragte die OeBS in Absprache mit der MÖAG eine Management Consulting Unternehmung, die Abteilungen Einkauf und Rechnungswesen beider Gesellschaften zu analysieren. Zielsetzung war, Synergien in der Verwaltung aufzuzeigen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Im Oktober 2006 übermittelte die Management Consulting Unternehmung ihren Bericht. Sie erhob den Ist-Stand der Abteilungen Einkauf und Rechnungswesen der beiden Gesellschaften, analysierte die Schwachstellen in der Verwaltung und ermittelte ein Einsparungspotenzial bei Zusammenlegung der Kernaufgaben.

Letztlich wurden zwei Organisationsvarianten für eine verbesserte Administration vorgeschlagen, und zwar der Abschluss eines Kooperationsvertrags und die Einrichtung eines Shared Service Centers¹. Die Beratungsunternehmung schätzte die zu erzielende Einsparung in der Verwaltung aufgrund der Nutzung von Synergien auf 13 % bis 20 % der Kosten, die für diese Abteilungen anfielen. Ein weiterer Vorteil der Zusammenlegung war die höhere Professionalität durch die Bündelung des Know-how und der Ausbildung, welche beiden Gesellschaften gleichermaßen nützte.

Die OeBS und die MÖAG einigten sich auf die Organisationsvariante eines Shared Service Centers in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, um Synergien der beiden Gesellschaften zu nutzen. In der 127. Aufsichtsratssitzung der MÖAG am 15. November 2006 und in der 33. Aufsichtsratssitzung der OeBS am 11. Dezember 2006 genehmigte der jeweilige Aufsichtsrat den Antrag des Vorstands bzw. der

¹ Bei einem Shared Service Center werden die Dienstleistungen beider Gesellschaften zusammengefasst und ausgelagert.

Gründung und strategische Ausrichtung

Geschäftsführung, gemeinsam eine Gesellschaft mit einem gesetzlichen Mindestkapital zu gründen.

Die PMS wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 27. April 2007 gegründet. Die Gesellschaft hat zwei Geschäftsführer, die bei den Muttergesellschaften tätig sind und gemeinsam oder jeweils mit einem Prokuristen die Gesellschaft vertreten. Jeder der beiden Gesellschafter hat das Recht, einen Geschäftsführer zu nominieren. Gemäß Gesellschaftsvertrag war ein Beirat zur Überwachung und Beratung der Geschäftsführung eingerichtet.

Unternehmensgegenstand

3.1 Der Gesellschaftsvertrag definierte den Unternehmensgegenstand der PMS folgendermaßen:

- Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen Geschäftsbuchhaltung und Lohnverrechnung;
- Handel mit Waren aller Art sowie Vermittlung von Warengeschäften im Namen und auf Rechnung der Gesellschafter;
- Erbringung sonstiger unternehmensbezogener Verwaltungsdienstleistungen sowie kaufmännische Dienstleistungen;
- jede sonstige Tätigkeit, die zur Erreichung des oben beschriebenen Unternehmensgegenstands dienlich oder notwendig ist; Bankgeschäfte sind jedoch ausgeschlossen.

Die PMS nahm ihre operative Geschäftstätigkeit am 1. Jänner 2008 mit zwei Tätigkeitsbereichen auf. Sie führte für die MÖAG und die OeBS die Finanzbuchhaltung durch und erledigte den Einkauf im Namen und auf Rechnung der jeweiligen Gesellschaft. Für diese beiden Bereiche gab es Rahmenverträge mit den jeweiligen Vertragspartnern und Service Level Agreements² für den Einkauf und die Finanzbuchhaltung. Die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit auf weitere Bereiche wurde nicht geprüft.

3.2 Der RH stellte fest, dass die gemeinsame Abwicklung der Geschäftsbereiche Einkauf und Finanzbuchhaltung in der PMS eine geeignete Methode darstellt, Synergien zu erzielen. Er empfahl, die Synergiemöglichkeiten auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise in der Personalverrechnung, im operativen Controlling, in der EDV oder im Vertrieb,

² Vereinbarungen betreffend Abläufe, Zuständigkeiten, Abgrenzungen und Verantwortlichkeiten zwischen der PMS und den Muttergesellschaften

zu prüfen. Gegebenenfalls wäre eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit der PMS auf andere Geschäftsfelder zu überlegen.

3.3 *Laut Stellungnahme der PMS werde derzeit eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit auf andere Geschäftsfelder geprüft.*

Strategiekonzept

4.1 Die PMS verfügte über kein Strategiekonzept hinsichtlich der künftigen Ausrichtung der Gesellschaft und der zu erreichenden Ziele. Als Strategie für die PMS diente der unter TZ 2 erwähnte Bericht der Management Consulting Unternehmung. Gegenstand ihrer Beauftragung waren die im Bericht dargestellten Inhalte, nicht jedoch die Festlegung einer künftigen strategischen Ausrichtung der PMS.

4.2 Der RH empfahl, ein Strategiekonzept zu erstellen, in dem die künftige strategische Ausrichtung der Gesellschaft dargelegt und die zu erreichenden Ziele näher präzisiert sowie zeitlich abgestimmt werden.

4.3 *Laut Stellungnahme der PMS werde eine Überarbeitung des aus den Strategien der beiden Muttergesellschaften abgeleiteten Unternehmenskonzepts für die kommenden fünf Jahre derzeit in Abstimmung mit den Eigentümern durchgeführt. Die neue Strategie sollte Ende 2010 fertiggestellt sein.*

Einsparungen

5.1 Die Gründung der PMS zielte auf langfristige Einsparungen im Bereich des Einkaufs durch Bündelung des Know-how sowie auf Einsparungen in der Verwaltung durch Nutzung von Synergien ab. Die Einsparungserfolge stellten sich wie folgt dar:

(1) Die PMS stellte die Einsparungen im Bereich des Einkaufs mittels einer Kennzahl dar. Diese wies den Verhandlungserfolg der PMS aus. Die derart ermittelten jährlichen Einsparungen beliefen sich auf rd. 1,89 Mill. EUR (2008) bzw. rd. 1,77 Mill. EUR (2009). Die Kennzahlen dieser Einsparungen zeigten folgendes Bild:

Einsparungen Einkauf		
	2008	2009
	in 1.000 EUR	
Bestellwert	44.714,28	37.198,95
Einsparungserfolg	1.889,23	1.771,83

Gründung und strategische Ausrichtung

(2) Als Grundlage für die Einsparungen in der Verwaltung legten die Geschäftsführer in der fünften Beiratssitzung am 24. März 2009 einen Kostenvergleich der Jahre 2006 und 2008 für die jeweiligen Abteilungen (Einkauf und Finanzbuchhaltung) der Muttergesellschaften vor. Für die Vergleichbarkeit wurden u.a. die Personalkosten 2006 um die kollektivvertragliche Erhöhung dem Wert 2008 angepasst und außerordentliche Aufwendungen herausgerechnet.

Die aufgrund der Überprüfung durch den RH korrigierten Ergebnisse der MÖAG und der OeBS stellen sich wie folgt dar:

Einsparungen Verwaltungen				
	2006	2008 ¹⁾	Einsparung	
	in 1.000 EUR			in %
MÖAG	874,26	778,96	95,30	10,9
OeBS	639,27	622,29	16,98	2,7

1) inklusive eingerechnetem Gewinn von rd. 13.650 EUR

Der Einsparungserfolg im Jahr 2008 betrug bei der MÖAG rd. 10,9 % und bei der OeBS rd. 2,7 % gegenüber den Werten des Jahres 2006. Die MÖAG profitierte durch die Zusammenlegung von den Erfahrungen der OeBS, die bereits vor der Gründung der PMS Einsparungsmaßnahmen gesetzt hatte.

- 5.2** Der RH anerkannte, dass durch die Geschäftstätigkeit der PMS im Jahr 2008 Gesamteinsparungen von rd. 2 Mill. EUR erzielt werden konnten. Allerdings wurden die von der Beratungsunternehmung für den Bereich der Verwaltung ermittelten Einsparungspotenziale nicht erreicht (vgl TZ 2). Er empfahl, bei der Berechnung von Kosteneinsparungen eine vergleichbare Basis anzusetzen.
- 5.3** *Laut Stellungnahme der PMS sei es aufgrund der geringfügig unterschiedlichen Strukturen der Kostenrechnungssystematik der Muttergesellschaften zum Zeitpunkt der Berechnung nicht möglich gewesen, eine zu 100 % gleiche Basis anzusetzen.*

Budget

Budgeterstellung

- 6.1** Das Budget umfasste alle zu erwartenden Aufwendungen für das folgende Geschäftsjahr. Dies waren beispielsweise der Personalaufwand unter Berücksichtigung der kollektivvertraglichen Erhöhung, der Aufwand für Personalüberlassung sowie der Sach- und sonstige Aufwand inklusive pauschaler Verrechnungsbeträge mit der OeNB, der MÖAG und der OeBS. Die Budgets 2008 und 2009 enthielten – vor allem im Sach- und sonstigen Aufwand – überhöhte oder nicht zu erwartende Positionen.

So sahen die erwähnten Budgets eine Vergütung für die Tätigkeit der beiden in den Muttergesellschaften angestellten Geschäftsführer vor, die tatsächlich in wesentlich geringerem Ausmaß an die PMS verrechnet wurde. Dienstreisen, deren Aufwand zum Großteil die Muttergesellschaften trugen, wurden ebenfalls budgetiert. Für Betriebshaftpflicht und Rechtsberatung veranschlagte die PMS in den Jahren 2008 und 2009 jährlich 20.000 EUR. Allerdings standen diesen Beträgen keine Aufwendungen gegenüber.

Die Summe der budgetierten Aufwendungen stellte die Basis für die Verrechnung der Leistungen an die Muttergesellschaften dar. Dadurch war es für die PMS möglich, aus den zu hoch budgetierten Aufwendungen einen Gewinn zu erzielen, der nach Rücklagenbildung vorgetragen wurde.

- 6.2** Der RH wies darauf hin, dass der Leistungsaspekt durch die Budgetierung von Positionen, die nicht oder in wesentlich geringerem Ausmaß zur Verrechnung kamen, zu wenig berücksichtigt wurde. Er empfahl, das System der Budgeterstellung kritisch zu überdenken und gegebenenfalls eine andere Verrechnungsmethode auszuarbeiten, um damit auch wirtschaftliche Anreize zu schaffen.
- 6.3** *Laut Stellungnahme der PMS werde das System der Budgeterstellung in Zusammenarbeit mit den Muttergesellschaften derzeit geprüft. Ein Vorschlag zur Verbesserung unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Anreize werde im nächsten Beirat besprochen.*

Gewichtungsschlüssel für die Einnahmen

- 7.1** Die PMS erzielte ihre Einnahmen aus der Verrechnung der Leistungen im Bereich des Einkaufs und der Finanzbuchhaltung an die MÖAG und die OeBS. Die im vorgelegten Budget der PMS enthaltenen Aufwendungen entsprachen dem Gesamtbetrag der an die Muttergesellschaften verrechenbaren Leistungen der PMS im folgenden Geschäftsjahr.

Budget

Bei der Ermittlung der weiterverrechneten Leistungserlöse auf die einzelnen Bereiche und die jeweilige Muttergesellschaft teilte die PMS zunächst den Gesamtbetrag der Leistungserlöse auf die Geschäftsbereiche Einkauf und Finanzbuchhaltung im Verhältnis der eingesetzten Mitarbeiter (Vollbeschäftigungsäquivalente) auf.

Innerhalb der Bereiche ermittelte die Geschäftsführung gemeinsam mit den Mitarbeitern im Jahr 2007 einen Gewichtungsschlüssel für die unterschiedlichen verrechenbaren Tätigkeiten. Dieser Gewichtungsschlüssel stellte den Aufwand der einzelnen Tätigkeiten in Relation zueinander und ergab durch Multiplikation mit der erbrachten Menge den abzurechnenden Betrag. Eine Überprüfung bzw. Anpassung des Gewichtungsschlüssels erfolgte seither nicht.

- 7.2 Der RH empfahl, zur Sicherstellung einer verursachungsgerechten Weiterverrechnung der erbrachten Leistungen eine regelmäßige Überprüfung des im Jahr 2007 festgelegten Gewichtungsschlüssels durchzuführen und diesen gegebenenfalls anzupassen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der PMS sei eine regelmäßige Überprüfung und Evaluierung der Gewichtung von Aufwendungen der Aufgabenfelder der PMS in Abständen von drei Jahren vorgesehen gewesen. Sie werde der Empfehlung des RH, die Gewichtungsschlüssel zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, im Geschäftsjahr 2011 für das Jahr 2010 nachkommen.*

Endabrechnung

- 8.1 Die PMS stellte den Muttergesellschaften die aus dem Budget abgeleiteten Leistungserlöse in vier Teilbeträgen in Rechnung. Die Budgeterstellung erfolgte für das folgende Geschäftsjahr, wobei das Arbeitsaufkommen im Bereich des Einkaufs und der Finanzbuchhaltung des vorangegangenen Geschäftsjahres unverändert übernommen wurde (z.B. für 2009 das Arbeitsaufkommen von 2007). Somit wurden die Leistungen auf Grundlage eines zwei Jahre zurückliegenden Arbeitsaufkommens abgerechnet.

Eine Endabrechnung nach Vorliegen des tatsächlichen Arbeitsvolumens des jeweiligen Geschäftsjahres führte die PMS nicht durch.

Die folgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung der abgerechneten Leistungen und der nach dem tatsächlichen Arbeitsvolumen verrechenbaren Leistungen der Jahre 2008 und 2009:

Leistungsverrechnung

	MÖAG	OeBS	Verhältnis
	in 1.000 EUR		in %
2008			
verrechnete Leistungen (auf Basis der Mengen 2006)	798,56	540,26	60 : 40
nach tatsächlichem Arbeitsvolumen verrechenbare Beträge	948,69	390,13	71 : 29
Differenz	150,13	150,13	
2009			
verrechnete Leistungen (auf Basis der Mengen 2007)	939,04	494,95	65 : 35
nach tatsächlichem Arbeitsvolumen verrechenbare Beträge	1.008,62	425,37	70 : 30
Differenz	69,58	69,58	

Das gestiegene Arbeitsvolumen der MÖAG führte zu einer Verschiebung der Belastung von der OeBS zur MÖAG in Höhe von rd. 150.000 EUR (2008) bzw. rd. 70.000 EUR (2009).

- 8.2** Der RH wies kritisch auf das Fehlen einer dem tatsächlichen Arbeitsvolumen angepassten Jahresabrechnung hin. Zur Gewährleistung einer zeitnahen und leistungsbezogenen Aufteilung der verrechneten Leistungen auf die MÖAG und die OeBS empfahl der RH, die in Rechnung gestellten Beträge einer auf dem tatsächlichen Arbeitsvolumen basierenden Jahresabrechnung gegenüberzustellen und die so ermittelte Differenz nachzuverrechnen bzw. gutzuschreiben.
- 8.3** Die PMS sagte zu, die Empfehlung des RH zur Endabrechnung nach dem aktuellen Arbeitsvolumen für das Geschäftsjahr 2010 umzusetzen.

Kostenverrechnung

Personalkosten

- 9.1** Bei Aufnahme der Geschäftstätigkeit am 1. Jänner 2008 arbeitete die PMS – wie in nachfolgender Tabelle dargestellt – ausschließlich mit überlassenem Personal der MÖAG, der OeBS und der OeNB. Die Beschäftigungen basierten auf Arbeitskräfteüberlassungsverträgen mit den angeführten Unternehmen und Einzelverträgen mit den Mitarbeitern.

Kostenverrechnung

Personal der PMS ¹⁾				
	1.1.2008	31.12.2008	31.12.2009	31.3.2010
	Anzahl			
Überlassung - MÖAG	6,7	5,7	5,7	5,7
Überlassung - OeBS	7,0	10,0	10,0	9,0
Überlassung - OeNB	1,0	1,0	1,0	1,0
PMS	-	-	1,0	3,0
gesamt	14,7	16,7	17,7	18,7

¹⁾ in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Grundsätzlich vergütete die PMS den Muttergesellschaften die gesamten Personalkosten der überlassenen Mitarbeiter im Ausmaß ihrer Tätigkeit.

Im Juni 2009 beschloss der Beirat der PMS, neue Mitarbeiter für die PMS ausschließlich bei der Gesellschaft anzustellen. Zusätzlich bestand weiterhin die Möglichkeit einer Überlassung von Mitarbeitern der Muttergesellschaften.

Eine bei der OeBS angestellte Mitarbeiterin wurde nach Abschluss der Lehrlingsausbildung von der OeBS übernommen und mit 1. August 2009 an die PMS überlassen. Die OeBS stimmte der Übernahme des Differenzbetrags der Personalkosten zwischen dem mit der OeBS vereinbarten Gehalt und dem laut Kollektivvertrag der PMS errechneten Gehalt zu. Somit trug die OeBS einen Teil der Personalkosten für eine Mitarbeiterin, die ausschließlich für die PMS tätig war.

9.2 Der RH bemängelte die abweichende Verrechnungsmethode für eine von der OeBS überlassene Mitarbeiterin. Er wies auf die verabsäumte Möglichkeit einer Neuanstellung bei der PMS nach Beendigung des Lehrverhältnisses hin und empfahl künftig eine einheitliche Vorgehensweise bei der Neuanstellung von Mitarbeitern.

9.3 *Die PMS bestätigte nochmals den Beschluss des Beirats, wonach alle zukünftigen Personalaufnahmen in der PMS erfolgen sollen.*

Verrechnung der
Geschäftsführung

10.1 Die Geschäftsführung der PMS nahm jeweils ein Mitarbeiter der MÖAG und der OeBS zusätzlich zur jeweiligen Tätigkeit in deren Muttergesellschaft wahr. Die Budgets der PMS sahen dafür eine Vergütung von 40.000 EUR (2008) und 33.000 EUR (2009) vor. Die OeBS verrechnete

der PMS 6.468 EUR (2008) und 16.500 EUR (2009). Die MÖAG stellte der PMS keine Kosten für die Geschäftsführertätigkeit in Rechnung. Eine schriftliche Regelung über die Verrechnung der Geschäftsführervergütung zwischen den Muttergesellschaften und der PMS bestand nicht.

- 10.2** Der RH bemängelte die unterschiedliche Vorgehensweise der Muttergesellschaften in Bezug auf die Verrechnung der Vergütung für die Geschäftsführertätigkeit. Er empfahl, den Abrechnungsmodus der MÖAG und der OeBS einheitlich zu gestalten.
- 10.3** *Die PMS sagte zu, die Empfehlung des RH zur einheitlichen Vergütung der Geschäftsführertätigkeit mit dem Geschäftsjahr 2010 umzusetzen.*

Weitere
Kostenverrechnungen

- 11.1** Die Urlaubsansprüche der von der MÖAG und der OeBS überlassenen Mitarbeiter wurden per 31. Dezember 2007 abgegrenzt und im Fall einer Beendigung des Dienstverhältnisses von den Muttergesellschaften übernommen. Diese Regelung galt aber nur bei Auszahlung der Urlaubsansprüche im Fall von Austritten und zwar meist aufgrund von Pensionierungen. Bei Konsumation dieser Urlaubsansprüche wurde die PMS belastet.

Die Vereinbarungen über die Zahlung von Abfertigungsansprüchen für überlassene Mitarbeiter traf die PMS mit den Muttergesellschaften jeweils im Anlassfall. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle trugen die Muttergesellschaften diese Abfertigungsaufwendungen.

Der Beirat beschäftigte sich mit der Thematik von Urlaubs- und Abfertigungsansprüchen in der 2. Sitzung am 27. März 2008, legte aber keine grundsätzliche Vorgangsweise fest.

Reisekosten von Mitarbeitern der PMS für Lieferantenbesuche und Meseteilnahmen wurden größtenteils direkt mit den Muttergesellschaften (ohne Einbindung der PMS) verrechnet. Auch bei der Verrechnung des Aufwands der bei der OeBS angestellten Juristin für die Bearbeitung rechtlicher Fragestellungen im Einkauf war die Einbindung der PMS nicht vorgesehen.

- 11.2** Der RH wies auf die fehlende Regelung in Bezug auf die Übernahme der Urlaubs- und Abfertigungsansprüche der überlassenen Mitarbeiter sowie die Weiterverrechnung sonstiger Kosten hin. Er empfahl, eine

einheitliche Regelung für überlassene Mitarbeiter sowohl hinsichtlich der Auszahlung und der Konsumation von Urlauben als auch der Abfertigungszahlungen zu treffen. Generell sollte aus Gründen der Kostentransparenz eine verursachungsgerechte und nachvollziehbare Aufteilung der Kosten auf die PMS und die jeweiligen Muttergesellschaften zugrunde gelegt werden.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der PMS sei eine Regelung für die zukünftige Vorgangsweise bezüglich der Urlaubs- und Abfertigungsansprüche der überlassenen Mitarbeiter in Vorbereitung.*

Sonstige Feststellungen

Ausbildungskosten

- 12.1** Mitarbeiter der PMS aus dem Bereich Einkauf erhielten die Möglichkeit zum Besuch der Einkäuferakademie; auch im Bereich Finanzbuchhaltung nahmen Mitarbeiter laufend an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen teil. Die Kosten dafür betragen rd. 34.000 EUR (2008) und rd. 15.000 EUR (2009); für das Jahr 2010 waren rd. 27.000 EUR budgetiert. Die Dienstverträge der Mitarbeiter sahen keine Regelung betreffend die Rückzahlung von Ausbildungskosten bei Auflösung des Dienstverhältnisses vor.
- 12.2** Der RH bemängelte das Fehlen einer Bestimmung betreffend die Refundierung von Ausbildungskosten bei Auflösung eines Dienstverhältnisses. Er empfahl, eine entsprechende Ergänzung in die Dienstverträge aufzunehmen und auf eine konsequente Durchführung zu achten.
- 12.3** *Laut Stellungnahme der PMS sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt.*

Verhaltenskodex

- 13.1** Eine Kernaufgabe der PMS war der Einkauf für die Muttergesellschaften, der einen laufenden intensiven Kontakt von Mitarbeitern und Lieferanten mit sich brachte. Das von der PMS bearbeitete Einkaufsvolumen lag zwischen rd. 37 Mill. EUR (2009) und rd. 45 Mill. EUR (2008). Ein schriftlicher Verhaltenskodex, der das Verhalten der Mitarbeiter gegenüber den Geschäftspartnern vor allem hinsichtlich eines eventuellen Interessenkonflikts oder einer möglichen Geschenkkannahme regelt, lag nicht vor.
- 13.2** Aufgrund des großen Auftragsvolumens und der entsprechenden Verantwortung der Mitarbeiter im Einkauf empfahl der RH, einen – wie

in vielen anderen Organisationen üblichen – schriftlichen Verhaltenskodex zu erstellen.

- 13.3 Die PMS sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH bis Ende 2010 zu.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Für die weitere Ausrichtung der Gesellschaft sollte ein Strategiekonzept erstellt werden. (TZ 4)

(2) Die Synergiemöglichkeiten wären auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise in der Personalverrechnung, im operativen Controlling, in der EDV oder im Vertrieb, zu prüfen. Gegebenenfalls wäre eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit der PRINT and MINT SERVICES GmbH auf andere Geschäftsfelder zu überlegen. (TZ 3)

(3) Zur Gewährleistung einer zeitnahen und leistungsbezogenen Aufteilung der verrechneten Leistungen auf die Münze Österreich Aktiengesellschaft und die Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH sollten die in Rechnung gestellten Beträge einer auf dem tatsächlichen Arbeitsvolumen basierenden Jahresabrechnung gegenübergestellt und die so ermittelte Differenz nachverrechnet bzw. gutgeschrieben werden. (TZ 8)

(4) Der im Jahr 2007 festgelegte Gewichtungsschlüssel sollte regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. (TZ 7)

(5) Das System der Budgeterstellung wäre kritisch zu überdenken, um wirtschaftliche Anreize zu schaffen. (TZ 6)

(6) Für die Auszahlung und Konsumation von Urlauben sowie die Übernahme von Abfertigungszahlungen für überlassene Mitarbeiter und die Weiterverrechnung sonstiger Kosten sollte eine einheitliche Regelung getroffen werden. (TZ 11)

(7) Der Abrechnungsmodus der Münze Österreich Aktiengesellschaft und der Oesterreichischen Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH bezüglich der Vergütung für die Geschäftsführertätigkeit sollte einheitlich gestaltet werden. (TZ 10)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(8) Bei der Neuanstellung von Mitarbeitern sollte eine einheitliche Vorgehensweise gewählt werden. (TZ 9)

(9) In die Dienstverträge wäre eine Ergänzung betreffend die Refundierung von Ausbildungskosten bei Auflösung eines Dienstverhältnisses aufzunehmen. (TZ 12)

(10) Aufgrund des großen Auftragsvolumens und der Verantwortung der Mitarbeiter im Einkauf sollte ein schriftlicher Verhaltenskodex erstellt werden. (TZ 13)

(11) Bei der Berechnung von Kosteneinsparungen wäre eine vergleichbare Basis anzusetzen. (TZ 5)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung

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

PRINT and MINT SERVICES GmbH**Generalver-
sammlung**

Vorsitzender [Michael WOLF](#)
(seit 27. April 2007)

Stellvertreter des
Vorsitzenden [Dipl.-Ing. Kurt MEYER](#)
(seit 27. April 2007)

Geschäftsführung [Dipl.-Ing. Werner SEINITZ](#)
(seit 27. April 2007)

[Andreas BRUNNER](#)
(seit 27. April 2007)

Bericht des Rechnungshofes

Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 112

BMLVSWirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport

Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS

Kurzfassung _____ 113

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 119

Grundlagen der Beschaffungen _____ 120

Strategische Änderungen im Kraftfahrzeugwesen _____ 121

Beschaffung von 102 geländegängigen handelsüblichen
Kraftfahrzeugen _____ 122

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen _____ 128

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 143

Abkürzungsverzeichnis

BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMWFJ	für Wissenschaft, Familie und Jugend
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
km	Kilometer
lit.	litera
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS

Das BMLVS beschaffte 102 geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge um rd. 3,4 Mill. EUR, ohne vorher Anforderungen und Nutzen festzulegen. Die gekauften Fahrzeugmodelle entsprachen nicht dem Materialstrukturplan und waren gegenüber der ursprünglichen Planung erheblich teurer.

Bei 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen mit einem Auftragsvolumen von rd. 104 Mill. EUR wurde die Beschaffung vor Fertigstellung der Planungen eingeleitet. Im Bewertungsverfahren ergaben der niedrigere Preis und die höhere Anzahl an Nutzwertpunkten einen eindeutigen Bestbieter. Allerdings waren wesentliche Entscheidungen und Verfahrensschritte im Vergabeverfahren unzureichend dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar.

Das BMLVS verzichtete auf den Schutz des gesamten Fahrzeugs gegen Beschuss, obwohl dies in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen war.

KURZFASSUNG

Ziel der Gebarungs- überprüfung

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vorgaben und Planungen von jeweils einer Beschaffung über 102 geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge und über 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge einschließlich Zubehör (Waffenstation) sowie der Durchführung des Vergabeverfahrens für die geschützten Mehrzweckfahrzeuge. Darüber hinaus evaluierte der RH, inwieweit durch die Beschaffungen die beabsichtigten Ziele des BMLVS erreicht wurden. (TZ 1)

Grundlagen der Beschaffungen

Realisierungsprogramm

Das Realisierungsprogramm des BMLVS für die Jahre 2008 bis 2013 enthielt im Bereich Ersatzbeschaffung und Neueinführung 19 Beschaffungsvorhaben mit höchster Priorität mit einem Volumen von 466 Mill. EUR. Aus dem Realisierungsprogramm ließ sich jedoch keine klare Prioritätenreihung ableiten. (TZ 4)

Kurzfassung

Beschaffungsabläufe

Das BMLVS unterschied ablauforganisatorisch nicht zwischen komplexeren Großrüstungsvorhaben mit mehreren abzustimmenden Teilprojekten sowie kleineren Beschaffungsvorhaben, obwohl Großrüstungsvorhaben in der Regel komplexere Abläufe und ein höheres Risiko im Hinblick auf die Erreichung der Leistungs-, Termin- und Kostenziele aufweisen. (TZ 3)

**Strategische
Änderungen im
Kraftfahrzeugwesen**

Das BMLVS plante eine Umstrukturierung und Reduktion seines Fahrzeugparks. Für die Verwendung im Inland sollten die militärischen Kraftfahrzeuge Puch G und Pinzgauer möglichst großflächig durch handelsübliche geländegängige Kraftfahrzeuge ersetzt werden. (TZ 5)

Außerdem plante das BMLVS, um die Beweglichkeit der Truppe im Rahmen der Auslandseinsätze sicherzustellen, die Beschaffung gepanzerter Schutzfahrzeuge. (TZ 5, 13)

**Geländegängige
handelsübliche
Kraftfahrzeuge**

Bedarfsbegründung

Das BMLVS beabsichtigte, mit dem Ersatz Militärischer Fahrzeuge durch handelsübliche geländegängige Kraftfahrzeuge eine Ausgabenreduktion bei Ersatzbeschaffung und Betrieb zu erreichen. Die Höhe der geplanten Einsparungen und ein Umsetzungszeitraum waren jedoch nicht festgelegt. (TZ 7)

Planung und Beschaffung

Das BMLVS bestellte im Oktober und November 2007 über eine bestehende Rahmenvereinbarung der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) insgesamt 102 Kraftfahrzeuge des Modells VW Touareg, obwohl vom BMLVS nicht dieses, sondern ein anderes Fahrzeugmodell im täglichen Dienstbetrieb erprobt worden war. Der Beschaffung mit einem Auftragswert in Höhe von rd. 3,37 Mill. EUR lagen lediglich die Stückzahlen zugrunde; Planungsdokumente bzw. Leistungsbeschreibungen hinsichtlich Anforderungen und Nutzen sowie insbesondere der Bericht über die Eignung und Nutzungsmöglichkeiten der erprobten handelsüblichen geländegängigen Fahrzeuge fehlten. (TZ 8, 9)

Gegenüber der ursprünglichen Planung waren die Ausgaben für die beschafften Fahrzeugmodelle deutlich höher (um bis zu 700.000 EUR). (TZ 9)

Eine eigene, vorgängige Prüfung von Vergleichsangeboten anderer Lieferanten und Fahrzeugmodelle mit vergleichbarem Nutzen durch das BMLVS unterblieb, obwohl die der Rahmenvereinbarung der BBG zugrundeliegende Ausschreibung von einem wesentlich geringeren Gesamtbedarf ausgegangen war. Die Beschaffung entsprach auch nicht der Planungsvorgabe im Materialstrukturplan; dieser legt die Art und Menge des/der in den einzelnen militärischen Verbänden erforderlichen Geräts und Rüstungsgüter fest. (TZ 9, 11)

Verwendung

Die Fahrzeuge waren seit Jänner 2008 mit einer Kilometerleistung zwischen rd. 8.000 km und rd. 107.000 km in Betrieb. Sie wurden großteils für Aufgaben herangezogen, die mit nicht geländegängigen und daher in Anschaffung und Betrieb günstigeren handelsüblichen Kraftfahrzeugen hätten abgedeckt werden können; nur zu 14 % wurden sie im Gelände verwendet. Weiters widersprach die Verwendung als Kommandantenfahrzeug (27 von 102 Fahrzeugen) den ausdrücklich für diese Beschaffung erlassenen internen Vorschriften, die eben diese Nutzung ausschlossen. (TZ 10)

Ersatz der militärischen Fahrzeuge Puch G und Pinzgauer

Obwohl die vorgesehene Reduktion der Fahrzeugflotte Puch G und Pinzgauer noch nicht erreicht wurde, begann das BMLVS mit den Ersatzbeschaffungen. (TZ 12)

Beschaffung von geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Zielsetzung

Das BMLVS plante, um den Schutz und die Beweglichkeit der Truppe gemäß internationalem Standard im Auslandseinsatz sicherzustellen, insgesamt 748 gepanzerte Schutzfahrzeuge zu beschaffen. In einer ersten Tranche sollten 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge (einschließlich Waffenstation) und 145 Allschutztransportfahrzeuge angekauft werden. Laut BMLVS wurde die vorgesehene Beschaffung der 145 Allschutztransportfahrzeuge im Frühjahr 2009 aus budgetären Gründen gestoppt. Die Beschaffung der 150 geschützten Mehrzweckfahrzeuge mit einem Auftragsvolumen von 104,1 Mill. EUR

deckte ein Fünftel des zuletzt definierten Bedarfs an gepanzerten Schutzfahrzeugen. Überlegungen hinsichtlich einer Überarbeitung der Bedarfsplanung waren auch nach der Beschaffung noch im Gange. (TZ 13)

Planungsdokumente

Das BMLVS leitete 2008 die Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen mit einem Gesamtauftragswert von 104,1 Mill EUR (inkl. USt) ein, obwohl noch nicht die vollständigen Planungsunterlagen vorlagen. Aus dem Militärischen Pflichtenheft für die Basisfahrzeuge war nicht ersichtlich, auf Grundlage welcher Marktbeobachtung jeweils Festlegungen oder Änderungen vorgenommen wurden. Darüber hinaus enthielt es mehrere unbestimmte und damit nicht messbare bzw. bewertbare Forderungen. Eine verbindliche Regelung zur Dokumentation der Änderungen von approbierten Militärischen Pflichtenheften fehlte. (TZ 15, 16, 17)

Schnittstelle Planung – Bereitstellung

Das BMLVS überarbeitete die Militärischen Pflichtenhefte und die der Ausschreibung zugrunde liegende Technische Leistungsbeschreibung zeitgleich; ein Vergleich der Leistungsanforderungen war aufgrund der unterschiedlichen Systematik der Militärischen Pflichtenhefte und der Technischen Leistungsbeschreibung nur erschwert möglich. Die für die Ermittlung des Bestbieters wesentliche Gewichtung der Militärischen Forderungen erfolgte zum Teil in der Technischen Leistungsbeschreibung, zum Teil hingegen im Militärischen Pflichtenheft. (TZ 18)

Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung

Das BMLVS plante, 22 Fahrzeuge zusätzlich mit einer Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung um geschätzte 13,4 Mill. EUR auszustatten. Die Planungen dafür waren bei Vertragsabschluss noch nicht abgeschlossen; dies verursachte bereits eine Verlegung der Lieferzeit bei den zugehörigen Fahrzeugen und wird weitere Verzögerungen zur Folge haben. Das BMF wurde bislang mit der geplanten Beschaffung der Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung nicht befasst. (TZ 28, 29)

Vergabeverfahren – Bewertungskommission

Das gewählte Vergabeverfahren (freihändig im Wettbewerb) war grundsätzlich zulässig. Das BMLVS ermittelte im Bewertungsverfahren einen eindeutigen Bestbieter. Begründungen für die Vergabe von Gewichtungspunkten zur Bewertung des Nutzens fehlten jedoch. Wesentliche Entscheidungen und Verfahrensschritte im Vergabeverfahren waren unzureichend dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar. (TZ 19 bis 24)

Das BMLVS änderte jedoch zwei Wochen vor der Bestbieterermittlung für das geschützte Mehrzweckfahrzeug die Vorgangsweise und zog die Bestbieterermittlung für die Waffenstation vor. Die Gründe dafür und das Verfahren zur Bestbieterermittlung für die Waffenstation konnten aus den Unterlagen nicht nachvollzogen werden. Die Waffenstation des Bieters, welcher den Zuschlag erhielt, befand sich im Prototypenstadium; eine Abschätzung, Bewertung und Absicherung eventuell dadurch bestehender Risiken war nicht dokumentiert. (TZ 23)

Ausgaben für die Beschaffung

Der Kaufvertrag, die Bankgarantie über die Anzahlung sowie der Vertrag über die österreichische Wertschöpfung enthielten unterschiedliche Vertragssummen. (TZ 26)

Die Vertragssumme lag aufgrund zusätzlicher Bestellungen von Zubehör (3,7 Mill. EUR) und eines Kalkulationsfehlers des Bieters in Höhe von rd. 1,2 Mill. EUR mit rd. 104,1 Mill. EUR (inkl. USt) um insgesamt rd. 4,9 Mill. EUR über der Angebotssumme. Für den vom BMLVS teilweise anerkannten Kalkulationsfehler lag die zugrunde liegende Kalkulation nicht vor. (TZ 27)

Referenzfahrzeuge

Die Motorraumabdeckungen der ersten beiden gelieferten Fahrzeuge (Referenzfahrzeuge für die Serienproduktion) wiesen keinen Schutz gegen Beschuss auf, obwohl in der Technischen Leistungsbeschreibung ein ballistischer Schutz des Fahrzeuges vorgesehen war. (TZ 30)

Die Erfüllung aller Mussforderungen konnte bei den Referenzfahrzeugen noch nicht nachgewiesen werden. (TZ 30)

Kenndaten zu ausgewählten Beschaffungsvorgängen im BMLVS

Rechtsgrundlagen	<p>Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz), BGBl. I Nr. 39/2001 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz) zu beschaffen sind, BGBl. II Nr. 208/2001 i.d.g.F. Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. 213/1986 i.d.g.F., sowie Durchführungsbestimmungen</p>						
Gegenstand der Beschaffungen	<p>102 geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge des Modells VW Touareg 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge mit Waffenstation in sieben verschiedenen Ausstattungsvarianten</p>						
Vertragspartner auf Seiten der Republik	<p>geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge: Republik Österreich, vertreten durch die Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung als zentrale Beschaffungsstelle gem. § 2 Z 47 lit. b Bundesvergabegesetz 2006 (Rahmenvertrag) Republik Österreich, vertreten durch das BMLVS (Abrufvertrag)</p> <p>geschützte Mehrzweckfahrzeuge: Republik Österreich, vertreten durch das BMLVS</p>						
Zeitpunkt der Beschaffung	<p>geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge: 7. November 2007 (Abfertigung der Bestellung von 100 Stück VW Touareg) 21. November 2007 (Abfertigung der Bestellung von 2 Stück VW Touareg)</p> <p>geschützte Mehrzweckfahrzeuge: 29. Dezember 2008 (Vertragsabschluss 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge sowie 75 Stück als Option)</p>						
Kaufpreis (inkl. USt)	<p>geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge: 3,37 Mill. EUR für 102 VW Touareg; bezahlt im Jahr 2008</p> <p>geschützte Mehrzweckfahrzeuge: 104,12 Mill. EUR für 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge, davon 25,00 Mill. EUR angezahlt</p>						
Liefertermine	<p>geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge: 20. Dezember 2007 (Übergabetermin); VW Touareg seit 2008 im Einsatz</p> <p>geschützte Mehrzweckfahrzeuge: 30. Dezember 2009: zwei Fahrzeuge weitere Auslieferungstermine in den Jahren:</p>						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Anzahl der Fahrzeuge						
	48	14	19	19	16	16	16

Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2009 im BMLVS zwei ausgewählte Beschaffungen im Bereich Kraftfahrzeugwesen:

Im November 2007 kaufte das BMLVS 102 handelsübliche geländegängige Kraftfahrzeuge des Modells „VW Touareg“.

Im Dezember 2008 unterfertigte das BMLVS einen Kaufvertrag über 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge mit Waffenstation in sieben verschiedenen Ausstattungsvarianten und mit einer Option auf weitere 75 Fahrzeuge.

Der Bezug von 102 VW Touareg erfolgte auf Basis einer bestehenden Rahmenvereinbarung der Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BBG). Das diesbezügliche Vergabeverfahren war nicht Gegenstand der Erhebungen des RH. Die Beschaffung der 150 geschützten Mehrzweckfahrzeuge führten die zuständigen Abteilungen des BMLVS in Form einer freihändigen Vergabe im Wettbewerb durch. Die im Frühjahr 2009 – laut BMLVS aus budgetären Gründen – gestoppte Beschaffung der Allschutztransportfahrzeuge war aus diesem Grund nicht Gegenstand der Prüfung.

Ziel der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der den Beschaffungen zugrunde liegenden Vorgaben und Planungen sowie der Durchführung des Vergabeverfahrens für die geschützten Mehrzweckfahrzeuge. Darüber hinaus evaluierte der RH, inwieweit durch die Beschaffungen die beabsichtigten Ziele des BMLVS erreicht wurden.

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung holte der RH zudem ergänzende Informationen vom BMF, vom BMWFJ, von der BBG und von der Buchhaltungsagentur des Bundes ein.

Zu dem im April 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport im Juli 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2010.

Zwecks leichter Lesbarkeit werden die Bundesministerien im vorliegenden Berichtsbeitrag in aller Regel mit der derzeit geltenden Bezeichnung (gemäß der Bundesministeriengesetzes-Novelle 2009, BGBl. I Nr. 3/2009) angeführt.

Grundlagen der Beschaffungen

Richtlinien

- 2** Das BMLVS führte Beschaffungen von Rüstungsgütern auf Basis BMLVS-interner Richtlinien durch. Die Rahmenrichtlinie für den Rüstungsablauf stammte aus dem Jahr 1989. Darüber hinaus hatte das BMLVS Richtlinien für die zentrale Beschaffung¹ sowie Richtlinien für die Vergabe von Leistungen erlassen.

Das BMLVS teilte im Rahmen der Gebarungüberprüfung des RH an Ort und Stelle mit, dass eine Neufassung und Evaluierung der Rahmenrichtlinie für den Rüstungsablauf zur „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“ in Ausarbeitung sei. Die Ergebnisse lagen dem RH zu dieser Zeit noch nicht vor.

Beschaffungsabläufe

- 3.1** (1) Die Abläufe der Beschaffungen gliederten sich gemäß den Richtlinien in die Planungs-, Bereitstellungs-, Nutzungs- und Ausscheidungsphase. Die strategischen und konkreten Planungen der Vorhaben erfolgten im BMLVS in einer eigenen Planungssektion, die Durchführung der Beschaffung in der Sektion Bereitstellung.

(2) Großrüstungsvorhaben weisen in der Regel komplexere Abläufe und ein höheres Risiko im Hinblick auf die Erreichung der Leistungs-, Termin- und Kostenziele auf.

Das BMLVS sah keine ablauforganisatorische Trennung in Großprojekte mit großem Gebarungsumfang und mehrere aufeinander abzustimmende Teilprojekte sowie kleinere Beschaffungsvorhaben vor.

- 3.2** Der RH empfahl dem BMLVS, Regelungen für die Abwicklung von Großrüstungsvorhaben (z.B. Abwicklung im Rahmen einer Projektorganisation) vorzusehen, welche die komplexeren Abläufe und das höhere Risiko berücksichtigen.

- 3.3** *Das BMLVS wies in seiner Stellungnahme auf das bereits erwähnte im Jahr 2009 eingeleitete interne Projekt „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“ hin.*

¹ Erlass vom 19. Dezember 1997, i.d.F. 2008

Realisierungs-
programm

- 4.1 Mit Aufnahme in das vom Generalstabschef zu genehmigende Realisierungsprogramm erfolgt ein erster Schritt zur Umsetzung eines Beschaffungsvorhabens. Das Realisierungsprogramm bildet zusammen mit dem Finanzplan die Basis für die Erstellung des jährlichen Budgets.

Die Entscheidung über die tatsächliche Umsetzung erfolgt im Rahmen von zweimal jährlich stattfindenden Planungskonferenzen durch den Generalstabschef. Für die konkrete Freigabe im Aktenlauf müssten alle Planungen, wie z.B. Militärisches Pflichtenheft und Strukturplanungen, abgeschlossen sowie die Bedeckung für die Folgejahre sichergestellt sein.

Das Realisierungsprogramm des BMLVS 2008 bis 2013 enthielt im Bereich Ersatzbeschaffungen und Neueinführungen 19 Vorhaben mit höchster Priorität und einem Volumen von 466 Mill. EUR. Darunter befanden sich u.a. 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge, 165 Allschutztransportfahrzeuge² und 317 geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge.

Aus dem Realisierungsprogramm des BMLVS ging die tatsächliche Priorität (Dringlichkeit) beabsichtigter Beschaffungen nicht hervor.

- 4.2 Der RH empfahl, künftig für sämtliche Vorhaben eine eindeutige und nachvollziehbar dokumentierte Prioritätenreihung vorzusehen. Dadurch könnten unklare Realisierungszeiträume und Mängel infolge einer unzureichenden Bedarfsdeckung vermieden werden.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS habe es eine neue Richtlinie für die Bundesheerplanung, die u.a. eine Szenariorientierung mit Prioritätenreihung vorsehe, erarbeitet.*

Strategische
Änderungen im
Kraftfahrzeugwesen

- 5.1 Das BMLVS ging in seinen strategischen Konzepten³ davon aus, dass Österreich auf absehbare Zeit keiner direkten konventionellen Bedrohung ausgesetzt sein werde und kein gleichzeitiger Einsatz aller Verbände in einem militärischen Konflikt anzunehmen sei. Dies erlaube eine Reduktion der Materialstrukturen. Im Bereich des Fahrzeugwesens war geplant, den Gesamtbestand an Fahrzeugen zu vermindern und den Fuhrpark strukturell zu ändern.

² davon 145 aktuell geplante Neuanschaffungen

³ Empfehlungen der Bundesheerreformkommission, Militärstrategisches Konzept, Planungsleitlinie

Strategische Änderungen im Kraftfahrzeugwesen

Für die Verwendung im Inland sollten die nicht mehr betreibbaren Fahrzeuge der Puch G- und Pinzgauer-Flotte einerseits möglichst großflächig durch handelsübliche geländegängige Kraftfahrzeuge ersetzt werden; das BMLVS war bereit, die dadurch entstehenden Fähigkeitsverluste hinsichtlich Geländegängigkeit und universeller militärischer Nutzung in Kauf zu nehmen. Andererseits war der direkte Ersatz von Puch G- und Pinzgauer-Fahrzeugen durch so genannte „Gefechtsfahrzeuge der Infanterie“ (noch in Entwicklung) geplant.

Im Rahmen der Auslandseinsätze wiesen die verwendeten Puch G keinen ballistischen Schutz und Minenschutz auf.⁴ Um die Beweglichkeit der Truppe unter entsprechenden Schutzvorkehrungen sicherzustellen, sollten aus Sicht des BMLVS gepanzerte Schutzfahrzeuge mit einer Transportkapazität von sechs bis acht Personen (Allschutztransportfahrzeuge) und drei bis fünf Personen (geschützte Mehrzweckfahrzeuge) beschafft werden.

- 5.2** Der RH erachtete die Überlegungen hinsichtlich des Einsatzes von handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeugen als plausibel.

Der Bedarf an gepanzerten Schutzfahrzeugen ließ sich nach Ansicht des RH von der Aufgabenstellung im Hinblick auf internationale Einsätze des Österreichischen Bundesheeres sowie von den militärstrategischen Konzepten ableiten.

Beschaffung von 102 geländegängigen handelsüblichen Kraftfahrzeugen

Bedarfsbegründung

- 6** Auf Basis dieser strategischen Überlegungen kaufte das BMLVS 102 handelsübliche geländegängige Kraftfahrzeuge der Gruppe „Sport Utility Vehicles“ (SUV) der gehobenen Klasse. Sie standen seit Jänner 2008 dem Österreichischen Bundesheer zur Verfügung.
- 7.1** Das BMLVS beabsichtigte, durch den Ersatz von militärischen Fahrzeugen durch handelsübliche geländegängige Kraftfahrzeuge Einsparungen bei Wiederbeschaffungs- und Betriebskosten zu erzielen. Das BMLVS stellte dabei den planerischen Wiederbeschaffungspreis pro Stück für militärische Gefechtsfahrzeuge in Höhe von 300.000 EUR jenen von handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeugen in Höhe von 26.000 EUR gegenüber. Ein konkret zu erreichendes Ziel hinsichtlich Umsetzungszeitraum und Einsparungshöhe wurde nicht definiert.

⁴ Das BMLVS wies darauf hin, dass das bisherige provisorische „Härten“ von Fahrzeugen den Bedrohungen nicht genüge tat.

- 7.2 Der RH empfahl dem BMLVS, für geplante Ersatzbeschaffungen bzw. bei Einsparungsabsichten konkrete zeitliche und mengenmäßige Zielvorgaben festzulegen.
- 7.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es verwies auf die bereits erwähnte neu erarbeitete Richtlinie für die Bundesheerplanung, die u.a. eine Szenarienorientierung mit Prioritätenreihung vorsehe.*

Planerische Vorgaben

- 8.1 Im Sommer 2006 hatte das BMLVS die Einsatzmöglichkeiten handelsüblicher geländegängiger Kraftfahrzeuge im täglichen Dienstbetrieb des Österreichischen Bundesheeres erprobt. Dafür hatte das BMLVS insgesamt 16 handelsübliche geländegängige Kraftfahrzeuge (Nissan Pathfinder) aus einem bei der BBG bestehenden Rahmenvertrag zu einem Stückpreis von rd. 26.000 EUR abgerufen.

Im September 2007 legte das BMLVS den mittelfristigen Bedarf an handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeugen mit insgesamt 317 Fahrzeugen fest.

Der Rahmenvertrag der BBG über die Kraftfahrzeuge Nissan Pathfinder war zu diesem Zeitpunkt aufgrund einer Stückzahlbegrenzung bereits ausgeschöpft, daher waren Ankäufe dieser Fahrzeugmodelle aus dem Rahmenvertrag nicht mehr möglich. Die BBG hatte zwischenzeitlich nach einem durchgeführten Ausschreibungsverfahren einen neuen Rahmenvertrag für geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge der Modelle VW Touareg abgeschlossen (siehe dazu TZ 9).

Weder ein abschließender Gesamtbericht über Eignung bzw. Nutzungsmöglichkeit der erprobten geländegängigen Fahrzeuge noch ein Pflichtenheft oder eine Leistungsbeschreibung wurden erstellt; dennoch rief das BMLVS im Oktober und November 2007 aus dem neuen Rahmenvertrag der BBG 102 Fahrzeuge VW Touareg ab und beschaffte somit ohne entsprechende Planungsgrundlagen einen anderen Fahrzeugtyp als erprobt.

Auch das den konkreten Einsatz der Fahrzeuge umschreibende Nutzungskonzept erließ das BMLVS erst zwei Tage vor der Übernahme der Fahrzeuge.

Während der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle im November 2009 begann das BMLVS mit der Erstellung eines Pflichtenheftes für zukünftige Beschaffungen von handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeugen.

Beschaffung von 102 geländegängigen handelsüblichen Kraftfahrzeugen

- 8.2** Aufgrund des breiten Spektrums an handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeugen empfahl der RH, vor weiteren Beschaffungen konkrete planerische Vorgaben zur Festlegung von Anforderungen und Nutzen für den beabsichtigten Einsatzzweck auszuarbeiten.
- 8.3** *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Aufbauend auf den gewonnenen Erfahrungswerten würden die planerischen Vorgaben für weitere Beschaffungen überarbeitet.*

Abruf aus dem Vertrag der BBG

- 9.1** Grundsätzlich hatten sämtliche Dienststellen des Bundes benötigte Waren und Dienstleistungen aus BBG-Verträgen zu beziehen. Im Fall eines unmittelbar notwendigen Bedarfes oder im Fall eines vergleichbaren günstigeren Angebotes konnten sie ihren Bedarf auch außerhalb einer Rahmenvereinbarung der BBG decken.

Nachdem aus dem Rahmenvertrag der BBG für die vom BMLVS erprobten geländegängigen handelsüblichen Kraftfahrzeuge Nissan Pathfinder (Stückpreis rd. 26.000 EUR inkl. USt) wegen der Stückzahlbegrenzung keine weiteren Abrufe möglich waren, führte die BBG im Sommer 2007 ein Ausschreibungsverfahren zur Lieferung von Kraftfahrzeugen der Geländewagenklasse durch. Dieses erfolgte auf Basis einer BBG-intern erstellten Leistungsbeschreibung. Von Bundesdienststellen einschließlich dem BMLVS wurden der BBG keine verbindlichen Bedarfsstückzahlen genannt.

Die BBG schloss im Oktober 2007 auf Basis des Ergebnisses dieser Ausschreibung einen neuerlichen Rahmenvertrag für die Lieferung von geländegängigen Kraftfahrzeugen des Modells VW Touareg zu einem Stückpreis von 33.048 EUR inkl. USt ab. Der Rahmenvertrag erstreckte sich über die Jahre 2007 bis 2010 und basierte auf einem Gesamtbedarf von zehn Fahrzeugen pro Jahr.

Der Generalstab gab in der Planungskonferenz im Oktober 2007 die ursprünglich im Jahr 2010 vorgesehene Beschaffung handelsüblicher Geländefahrzeuge aufgrund verfügbarer budgetärer Mittel frei.

Das BMLVS rief im Oktober und November 2007 insgesamt 102 Kraftfahrzeuge aus der bestehenden Rahmenvereinbarung mit der BBG zu einem Stückpreis von 33.048 EUR (inkl. USt) bzw. Gesamtausgaben in Höhe von rd. 3,37 Mill. EUR ab.

Das BMLVS unterließ es jedoch, Vergleichsangebote über möglicherweise günstigere, aber ebenfalls für das Nutzenspektrum geeignete geländegängige handelsübliche Kraftfahrzeuge einzuholen, obwohl

der deutlich niedrigere Preis von 26.000 EUR (inkl. USt) des getesteten Modells für die Planung herangezogen wurde und auch deutlich höhere Stückzahlen benötigt wurden, als der Rahmenvereinbarung der BBG zugrunde lagen.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass in Anbetracht der ursprünglich geplanten deutlich niedrigeren Beschaffungskosten für ein Kraftfahrzeug mit gleichem Einsatzspektrum, für die beschafften Fahrzeugmodelle insgesamt um bis zu rd. 700.000 EUR höhere Ausgaben anfielen.

Der RH empfahl dem BMLVS, vor Abruf von größeren als den Verträgen der BBG zugrunde gelegten Stückzahlen zu prüfen, ob handelsübliche Kraftfahrzeuge mit vergleichbarem Nutzen nicht kostengünstiger bezogen werden könnten.

- 9.3 *Das BMLVS wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 0,7 Mill. EUR auf einer hypothetischen Annahme beruhe und daher nicht nachvollziehbar sei.*

- 9.4 Der RH wies neuerlich darauf hin, dass das BMLVS in seinen Planungen von deutlich niedrigeren Beschaffungskosten ausging (Beschaffungskosten tatsächlich um rd. 26 % pro Fahrzeug höher) und auch der Rahmenvereinbarung der BBG deutlich niedrigere Stückzahlen zugrunde lagen. Das BMLVS verzichtete damit auf mögliche Einsparungen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Verwendung

- 10.1 Das BMLVS sah laut vorläufiger fahrbetrieblicher Regelung vor, die handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeuge vor allem für den Personentransport im Inland im Rahmen der Ausbildung, Erkundung, Dienstaufsicht und bei Assistenzeinsätzen sowie z.B. bei Forsttruppen und Truppenübungsplätzen zu verwenden. Vorgesehen war der Einsatz auch abseits befestigter Straßen, nicht jedoch für die Anreise zu Besprechungen. Das BMLVS untersagte im Juni 2008 die Nutzung der Kraftfahrzeuge als Kommandantenfahrzeug.

Der RH erhob die Nutzung sämtlicher 102 handelsüblicher geländegängiger Kraftfahrzeuge im Zeitraum Jänner 2008 bis einschließlich Oktober 2009. Demnach betrug die Kilometerleistung im Verwendungszeitraum zwischen rd. 8.000 km und rd. 107.000 km.

Die Truppeneinheiten verwendeten die Kraftfahrzeuge durchschnittlich zu 86 % der Kilometerleistung auf der Straße und nur zu 14 % im Gelände. Fünf Kraftfahrzeuge fuhren ausschließlich auf befestigten Straßen.

Beschaffung von 102 geländegängigen handelsüblichen Kraftfahrzeugen

Weiters wurden die Kraftfahrzeuge in hohem Maße auch für die Anreise zu Besprechungen genutzt; 27 von 102 Fahrzeugen standen überwiegend als Kommandantenfahrzeuge im Einsatz.

- 10.2** Der RH empfahl, geländegängige Kraftfahrzeuge nicht für Aufgaben zu verwenden, die mit in Anschaffung und Betrieb günstigeren handelsüblichen Kraftfahrzeugen abgedeckt werden können.

Er empfahl weiters, die Nutzung und Zuteilung der beschafften handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeuge auf Basis des Nutzungskonzepts zu evaluieren und eine dem Leistungsspektrum der Fahrzeuge entsprechende fahrbetriebliche Regelung anzuordnen.

- 10.3** *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Umsetzung der planerischen Vorgaben

- 11.1** Der Materialstrukturplan legt die Art und Menge der in den einzelnen militärischen Verbänden erforderlichen Geräte und Rüstungsgüter fest. Entsprechend dem Materialstrukturplan sollten mittelfristig 317 Fahrzeuge der Gerätegruppe „LKW bis 1,5 t“⁵ beschafft werden.

Nach Durchführung der Beschaffung ordnete das BMLVS die 102 geländegängigen handelsüblichen Kraftfahrzeuge einer neuen Gerätegruppe zu („PKW geländegängig, handelsüblich“). In der Gerätegruppe „LKW bis 1,5 t“ blieb das mittelfristige Struktursoll mit 310 Stück fast unverändert.

Die beschafften 102 handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeuge erfüllten nicht die planerischen Vorgaben im Materialstrukturplan, nämlich die Auffüllung der Gerätegruppe „LKW bis 1,5 t“.

- 11.2** Der RH empfahl, nur solche Fahrzeuge zu beschaffen, die auch den Vorgaben der Materialstrukturplanung entsprechen.

- 11.3** *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es sei bemüht, alle Bedürfnisse mit einer Priorität zu belegen. Weiters verwies das BMLVS auf das bereits erwähnte Projekt „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“.*

⁵ Gerätegruppe „LKW bis 1,5 t, geländegängig, handelsüblich“

Ersatz der militärischen Fahrzeuge Puch G und Pinzgauer

12.1 Aufbauend auf das Ergebnis einer Fahrzeugbefundung im Jahr 2005 beurteilte das BMLVS die Anzahl der von 2006 bis 2009 betreibbaren militärischen Kraftfahrzeuge der Klasse Puch G und Pinzgauer mit insgesamt 1.521 Stück.

Das BMLVS gab dazu die Bestandszahlen vom November 2009 bekannt:

Bestandszahlen Puch G und Pinzgauer

	geschätzte Anzahl der bis 2009 verwendbaren Kraftfahrzeuge	Gesamtanzahl Kraftfahrzeuge November 2009 ¹
Puch G	495	699
Pinzgauer	1.026	1.503
Summe	1.521	2.202

¹ einschließlich der zum Ausscheiden vorgesehenen Fahrzeuge

In den Jahren 2007 bis 2009 schied das BMLVS lediglich insgesamt 279 Puch G, aber keine Fahrzeuge der Type Pinzgauer aus. Es waren somit 2009 mindestens 681 Fahrzeuge mehr im Bestand als geplant.

Das BMLVS verwies gegenüber dem RH auf die pessimistische Prognose hinsichtlich der Instandsetzungswürdigkeit der Fahrzeuge. Die Planungsabsicht bezüglich einer Reduktion der Puch G sei erreicht worden, der vermeintliche Überbestand an Pinzgauer wäre zur vorübergehenden Schließung von „Fähigkeitslücken“, vor allem im Auslandseinsatz und der Berücksichtigung einer 20%igen logistischen Reserve, notwendig.

12.2 Das Ziel, den Gesamtbestand auf die geplanten Stückzahlen zu reduzieren, wurde noch nicht erreicht.

Der RH empfahl, weitere Ersatzbeschaffungen von geländegängigen handelsüblichen Kraftfahrzeugen grundsätzlich erst dann durchzuführen, wenn der zu ersetzende Fahrzeugbestand gemäß den planerisch vorgegebenen Stückzahlen auf den Sollbestand reduziert wurde.

12.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Zielsetzung

13.1 (1) Die strategischen Zielsetzungen der Bundesheerreform (ÖBH 2010) sahen eine verstärkte internationale Ausrichtung der militärischen Einsätze vor. Aus den Empfehlungen der Reformkommission des Bundesheeres wurde heeresintern der „National Level of Ambition“ festgelegt, der mit der Zielstruktur ÖBH 2010 erreicht werden soll. Dieser sah unter anderem das Bereithalten einer Framework-Brigade^{6,7} und den zeitlich unbegrenzten Einsatz von bis zu zwei Bataillonen vor.

Das BMLVS plante mehrere Rüstungsvorhaben, um den Schutz und die Beweglichkeit der Truppe gemäß internationalem Standard im Auslandseinsatz sicherzustellen.⁸ Die gemeinsame Beschaffung von gepanzerten Schutzfahrzeugen (Allschutztransportfahrzeuge und geschützte Mehrzweckfahrzeuge) hatte dabei nach der Eurofighterbeschaffung allerhöchste Priorität.

Das BMLVS legte im Jahr 2005 den Gesamtbedarf an Schutzfahrzeugen mit 1.142 Stück fest; in weiterer Folge plante das BMLVS die Beschaffung von insgesamt 748 Schutzfahrzeugen (um rd. 536 Mill. EUR). Aus budgetären Gründen sollten in einer ersten Tranche 295 Schutzfahrzeuge (150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge und 145 Allschutztransportfahrzeuge) beschafft werden. Das BMLVS plante, zwei Jägerbataillone sowie zwei Aufklärungskompanien für den Auslandseinsatz auszustatten.

(2) Ende 2008 schloss das BMLVS den Kaufvertrag für die 150 geschützten Mehrzweckfahrzeuge mit einem Beschaffungszeitraum bis 2016 ab. Die Beschaffung der Allschutztransportfahrzeuge wurde im Frühjahr 2009 – laut BMLVS aus budgetären Gründen – nicht mehr fortgesetzt.

Nach der Beschaffung der geschützten Mehrzweckfahrzeuge wurden BMLVS-intern Überlegungen hinsichtlich einer Überarbeitung der Bedarfsplanung für geschützte Mehrzweckfahrzeuge eingeleitet, die

⁶ Eine Framework-Brigade (im Rahmen des Framework-Nation-Konzeptes der EU) ist eine Organisationsform eines multinationalen großen Verbandes, bei dem eine Nation den Rahmen (Framework) stellt. In diesem Rahmen werden weitere Verbände und Elemente von Partnerstaaten integriert. Die Framework-Brigade ist das Grundmodul für den multinationalen Einsatz von Streitkräften zur Bewältigung von Krisen und Kampfeinsätzen.

⁷ siehe auch Regierungsprogramm XXIV. GP S. 139

⁸ Geplant war u.a. die Beschaffung von gelände- und wegegängigen Lastkraftwagen mit Wechselaufbauten und Hackenladesystemen, geschützten Allschutztransportfahrzeugen, geschützten Mehrzweckfahrzeugen sowie Radpanzern.

zur Zeit der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle noch im Gang waren.

- 13.2** Der RH stellte fest, dass sich aus den Planungsdokumenten grundsätzlich ein Bedarf an geschützten Fahrzeugen im Rahmen von internationalen Einsätzen ableiten ließ. Die bestellten 150 geschützten Mehrzweckfahrzeuge deckten dabei rund ein Fünftel des zuletzt definierten Bedarfs von 748 Schutzfahrzeugen ab.

Der RH empfahl dem BMLVS, aus den aktuellen strategischen Zielsetzungen den entsprechenden Bedarf an Schutzfahrzeugen festzulegen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS werde der Bedarf anhand der strategischen Zielsetzungen definiert, jedoch würde die Realisierung vom verfügbaren Investitionsbudget abhängen.*

Umfang der Beschaffung

- 14** Die im September 2008 beschafften 150 geländegängigen geschützten Mehrzweckfahrzeuge (Auftragsvolumen: 104,1 Mill. EUR) waren Radfahrzeuge mit passivem Schutz gegen Infanteriemunition, Granatsplitter, Sprengfallen am Straßenrand und Minen. Sämtliche Fahrzeuge waren mit einer elektrisch fernbedienbaren Waffenstation⁹ mit elektrooptischen Sensoren¹⁰ sowie einer ABC-Schutzeinrichtung auszustatten. Je nach Einsatzzweck und Ausrüstung waren sieben verschiedene Fahrzeugvarianten vorgesehen. Die Transportkapazität betrug insgesamt drei bis vier Personen.

Laut Kaufvertrag belief sich der Gesamtauftragswert der 150 geschützten Mehrzweckfahrzeuge auf rd. 104,1 Mill. EUR (inkl. USt), davon allein für die Waffenstationen rd. 25,5 Mill. EUR (rd. 170.000 EUR pro Fahrzeug).

In einem weiteren Schritt plante das BMLVS, 22 dieser Fahrzeuge mit einer Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung (Mast, Sensorkopf und Kamera) um zusätzlich rd. 13,4 Mill. EUR auszurüsten (rd. 610.000 EUR pro Fahrzeug).

Erstellung der Planungsdokumente

- 15.1** Die Planungsdokumente für die Beschaffung der geschützten Mehrzweckfahrzeuge bestanden aus den Militärischen Pflichtenheften für

⁹ Kleine Waffenstation ohne Stabilisierung, Große Waffenstation mit und ohne Stabilisierung

¹⁰ Tageslichtkamera, Wärmebildgerät, Laser-Entfernungsmesser, externer Zielscheinwerfer

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

die Basisfahrzeuge, für die Waffenstationen sowie für die Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstungen.

Die erste Version des Militärischen Pflichtenheftes für die Basisfahrzeuge genehmigte der Chef des Generalstabs im September 2005 und die zweite Version im März 2008, drei Wochen vor Angebotseinholung.

Das Militärische Pflichtenheft für die Waffenstation wurde ab Juni 2005 erstellt. Der Chef des Generalstabs genehmigte es im April 2008, zwei Tage vor Angebotseinholung.

Das Militärische Pflichtenheft für die Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstungen war noch immer nicht fertiggestellt. Die Verzögerungen der Planung und Bereitstellung werden eine Änderung des Kaufvertrags (Lieferplan) erfordern (siehe TZ 28).

Die gemäß Ablauforganisation für die Freigabe der Beschaffung zuständige Planungssektion des BMLVS ersuchte im Juli 2007 die zuständige Abteilung trotz Fehlens vollständiger Planungsunterlagen, mit der Vorbereitung der Beschaffung der geschützten Mehrzweckfahrzeuge zu beginnen.

15.2 Der RH empfahl, die Einleitung zur Beschaffung von Rüstungsgütern ausschließlich auf Basis vollständiger Planungsdokumente freizugeben und dies in entsprechenden Vorgaben in den BMLVS-internen Richtlinien sicherzustellen.

15.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Marktbeobachtung

16.1 Die Marktbeobachtung bzw. -erkundung für diese Beschaffung erfolgte u.a. im Rahmen von Firmenpräsentationen, Kontakten mit ausländischen Armeen, Besichtigungen und internen Recherchen. Eine Zusammenfassung sämtlicher relevanter Ergebnisse der Marktbeobachtung für ein Rüstungsprojekt in einem gemeinsamen Dokument war nicht vorgesehen und erfolgte auch bei dieser Beschaffung nicht. Aus dem Militärischen Pflichtenheft war nicht ersichtlich, auf Basis welcher Marktbeobachtung jeweils Festlegungen oder Änderungen vorgenommen wurden.¹¹

¹¹ z.B. Änderung des Gesamtgewichts des geschützten Mehrzweckfahrzeugs auf 8,5 t, Verringerung der Personenanzahl für die Aufklärungsvariante, Änderungen der Nutzlast und des Leistungsgewichts, Höhe des Mastes für die Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung

Festlegung der mili-
tärischen Fähigkeiten

- 16.2** Der RH empfahl dem BMLVS zu regeln, sämtliche Ergebnisse der Marktbeobachtung für ein geplantes Rüstungsprojekt den Militärischen Pflichtenheften beizuschließen.
- 16.3** *Das BMLVS teilte mit, bestrebt zu sein, das Dokumentationswesen zu verbessern, und wies auch in diesem Zusammenhang auf das Projekt „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“ hin.*
- 17.1** Das Militärische Pflichtenheft ist laut Rahmenregelung für den Rüstungsablauf eine verbindliche Fähigkeitsbeschreibung für das beabsichtigte Rüstungsprojekt. Es enthält die taktischen, ausbildungsmäßigen und logistischen Forderungen.¹² Es sollte produktneutral und so abgefasst werden, dass es möglich ist, diese Forderungen in eine vollständige und neutrale Technische Leistungsbeschreibung als Basis für die Ausschreibung des Rüstungsprojektes umzusetzen.

Das Militärische Pflichtenheft für die Basisfahrzeuge enthielt jedoch mehrere unbestimmte und damit nicht messbare bzw. bewertbare Forderungen. Nicht messbar war z.B. die Anforderung, dass die Sichtverhältnisse jenen in einem geländegängigen LKW vergleichbar sein müssen, und dass aufgrund der langen Nutzungsdauer das geschützte Mehrzweckfahrzeug über zukunftsorientierte Konzepte zu verfügen hat.

Weiters wurde im Militärischen Pflichtenheft für die Basisfahrzeuge in mehreren Fällen auf die noch nicht genehmigten Militärischen Pflichtenhefte für die Waffenstation sowie die Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung verwiesen.

Gründe für Änderungen und Ergänzungen der Planungsdokumente waren zwar in den unterschiedlichen Versionen im Amtsvortrag des Aktes, nicht aber im Planungsdokument selbst enthalten. Eine verbindliche Regelung zur Dokumentation der Änderungen bereits approbierter Versionen des Militärischen Pflichtenheftes fehlte.

- 17.2** Der RH empfahl dem BMLVS, bei Planungen von Rüstungsprojekten messbare und bewertbare Forderungen im Militärischen Pflichtenheft aufzunehmen. Darüber hinaus wären Vorgaben zur Dokumentation der Änderungen von approbierten Planungsdokumenten zu erstellen, um den Planungsprozess lückenlos nachvollziehbar und transparent zu machen.

¹² Darüber hinaus sind Projektabsicht, Verwendungszweck, Zeitplan bis zur Einführung und voraussichtliche Kosten beschrieben.

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Schnittstelle Planung — Bereitstellung

17.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bestrebt, sein Dokumentationswesen zu verbessern. Mit der Inkraftsetzung eines neuen Militärischen Pflichtenheftes werde das nicht mehr gültige außer Kraft gesetzt.*

18.1 (1) Die Übernahme der Forderungen des Militärischen Pflichtenheftes in die Technische Leistungsbeschreibung bildete die Schnittstelle zwischen den organisatorisch getrennten Bereichen Planung und Bereitstellung.

(2) Das BMLVS arbeitete unmittelbar vor Angebotseinholung zeitgleich an einer neuen Version des Militärischen Pflichtenheftes für die Basisfahrzeuge, am Militärischen Pflichtenheft für die Waffenstation und an der Überarbeitung der Technischen Leistungsbeschreibung (für die Basisfahrzeuge und die Waffenstation).

(3) Die Forderungen in der Technischen Leistungsbeschreibung folgten nicht systematisch der Gliederung in den Militärischen Pflichtenheften, so dass ein Vergleich der Leistungsanforderungen der Dokumente nur erschwert möglich war.

(4) In welcher Phase der Planung und Bereitstellung die für die Auswahl des Bestbieters wesentliche Gewichtung der Militärischen Forderungen erfolgen sollte, war nicht geregelt. Im Gegensatz zu den Militärischen Pflichtenheften für die Basisfahrzeuge und die Waffenstation waren im Entwurf des Pflichtenhefts für die Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung nicht nur die militärischen Forderungen, sondern auch bereits ihre Gewichtung festgelegt.

18.2 Der RH empfahl dem BMLVS, folgende Regelungen zur klaren Abgrenzung zwischen Planungs- und Bereitstellungsphase zu treffen:

- Die Forderungen des Militärischen Pflichtenheftes wären zeitlich vor den davon abgeleiteten Forderungen der Technischen Leistungsbeschreibung zu erarbeiten.
- Die Struktur der Technischen Leistungsbeschreibung sollte an das Militärische Pflichtenheft angepasst werden, um eine Kontrolle der vollständigen Übernahme der militärischen Forderungen des zugrunde liegenden Planungsdokuments zu erleichtern.
- Es wäre zu regeln, in welcher Phase (Planung oder Bereitstellung) die Gewichtung der militärischen Forderungen zu erfolgen hat, um eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen.

- 18.3** *Gemäß seiner Stellungnahme sei das BMLVS bestrebt, sein Dokumentationswesen zu verbessern. Es verwies erneut auf das Projekt „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“.*
- Vergabeverfahren **19.1** Das Vergabeverfahren stützte sich auf die vom BMLVS 1992¹³ erlassenen Richtlinien für die Vergabe von Leistungen und damit auf die Anwendung der ÖNORM A 2050 vom 30. März 1957. Die Beschaffung militärischer Güter war vom Geltungsbereich des Bundesvergabegesetzes ausgenommen.
- Die Vergabe der geschützten Mehrzweckfahrzeuge erfolgte freihändig im Wettbewerb. Das BMLVS lud fünf Unternehmungen zur Angebotslegung ein.
- 19.2** Die gewählte Vergabeart war grundsätzlich zulässig.
- Gewichtung des Nutzens der militärischen Forderungen **20.1** Laut den Richtlinien für die Beschaffung waren sämtliche Forderungen der Technischen Leistungsbeschreibung in Muss-Forderungen, Muss*-Forderungen und Sollforderungen einzuteilen.
- Mussforderungen betrafen Leistungen, deren Erbringung durch den Bieter unverzichtbar war.
- Muss*-Forderungen waren bis zu einem angeführten Mindestwert wie Mussforderungen zu erbringen; die darüber hinausgehenden Leistungen wurden bis zu einem angegebenen Maximalwert wie Sollforderungen bewertet.
- Sollforderungen betrafen Leistungen, deren Erbringung zwar erwünscht war, deren Nichterfüllung aber nicht zum Ausschluss eines Bieters führte. Der Erfüllungsgrad wurde dabei in der Regel innerhalb einer bestimmten Bandbreite bewertet.
- Für die Sollforderungen (einschließlich der Muss*-Forderungen) vergab das BMLVS Gewichtungspunkte in der Technischen Leistungsbeschreibung. Diese bildeten eine wesentliche Bestimmungsgröße für das Bewertungsverfahren zur Bestbieterermittlung.¹⁴

¹³ gemäß Erlass vom 30. Juli 1992, in Kraft gesetzt am 30. Juli 1992; GZ 57.010/5-4.3/9

¹⁴ Kosten-Nutzwert-Analyse

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Nachvollziehbare Begründungen für die Höhe der einzelnen Gewichtungen sahen die BMLVS-internen Richtlinien nicht vor. Im Jahr 2004 legte ein Erlass fest, dass den Mussforderungen zumindest 50 % bzw. ab 2009 60 % der Gewichtungsprozentpunkte zuzuordnen sind.

Die Gewichtungen der Sollforderungen (einschließlich Muss*-Forderungen) für das geschützte Mehrzweckfahrzeug wurden im Zuge einer protokollierten Besprechung (März 2008) mit 38,9 % festgesetzt.

- 20.2** Der RH stellte fest, dass bei der Festlegung der Gewichtungsprozentpunkte die gültige erlassmäßige Vorgabe (mindestens 50 % den Mussforderungen zuzuordnen) eingehalten wurde.

Der RH empfahl jedoch, in den BMLVS-internen Richtlinien festzulegen, dass die einzelnen Gewichtungen der Forderungen in der Technischen Leistungsbeschreibung ausreichend begründet und dokumentiert werden.

- 20.3** *Das BMLVS teilte auch in diesem Zusammenhang mit, bestrebt zu sein, das Dokumentationswesen zu verbessern, und verwies erneut auf das Projekt „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“.*

Übernahme der Militärischen Forderungen in die Technische Leistungsbeschreibung

- 21.1** (1) Gemäß den internen Richtlinien¹⁵ setzt die Einleitung der Beschaffung eine eindeutige, vollständige und neutrale Beschreibung der gewünschten Leistung auf Basis des Militärischen Pflichtenheftes voraus.

Die Technische Leistungsbeschreibung ist Teil der Angebotsunterlagen. Sie soll so aufgebaut und formuliert sein, dass alle Bieter ein vergleichbares Angebot erstellen können.

Während eine funktionale Leistungsbeschreibung Leistungs- und Funktionsanforderungen beschreibt, enthält eine konstruktive Leistungsbeschreibung hingegen detaillierte Bestimmungen, wie das Produkt beschaffen, aufgebaut und zusammengesetzt sein soll und legt dadurch maßgeblich den Bieterkreis fest.

(2) Die im März 2006 für das geschützte Mehrzweckfahrzeug erstellte Technische Leistungsbeschreibung wurde zweimal, im Februar 2008 und im März 2008 überarbeitet. Gegenüber der ersten Version nahm das BMLVS verschiedene Änderungen, vor allem konstruktiver Art vor.

¹⁵ Richtlinien für die zentrale Beschaffung (RzB), Ausgabe 1997 i.d.F. 2008

In vier Fällen entsprach die quantitative Ausprägung der Muss*-Forderung genau bzw. knapp den später angebotenen Werten eines Bieters. Darüber hinaus waren einzelne Forderungen der Technischen Leistungsbeschreibung nicht ausreichend klar definiert und damit schwer beurteilbar.

21.2 Der RH empfahl eine verstärkte Anwendung der funktionalen Leistungsbeschreibung. Darüber hinaus sollten nur tatsächlich beurteilbare Forderungen in die Technischen Leistungsbeschreibungen aufgenommen werden.

21.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es sei bemüht, nur beurteil- und messbare Forderungen in die Technischen Leistungsbeschreibungen aufzunehmen.*

Durchführung des
Bewertungsverfahrens — Bewertungs-
kommission

22.1 Von den im April 2008 vom BMLVS zur Angebotslegung eingeladenen fünf Unternehmungen gaben vier Unternehmungen innerhalb der gewährten Frist ein verbindliches Angebot für das Basisfahrzeug einschließlich der Waffenstation ab. Die Auswahl der fünf zur Angebotslegung ausgewählten Unternehmungen war aus den Ergebnissen der Marktbeobachtungen nicht nachvollziehbar (siehe TZ 16, 17).

Im Mai 2008 legte das BMLVS die Bestimmungen für die Angebotsprüfungen sowie die Zusammensetzung der Bewertungskommission und ihrer vier Unterkommissionen (Logistik, Kommerz (kaufmännischer Bereich), Waffen und Fahrzeugtechnik) fest.

Die Bewertungskommission nahm am 25. Juni 2008 ihre Tätigkeit auf und tagte gemäß den vorgelegten Protokollen sieben Mal.

Über ihre Sitzungen fertigte die Bewertungskommission Protokolle an. Diese wiesen keine chronologische Nummerierung und auch keinen Hinweis auf den Ausfall von Sitzungen auf.¹⁶ Dadurch war die inhaltliche Nachvollziehbarkeit des Sitzungsverlaufes nicht sichergestellt. Auch der Abschlussbericht der Unterkommission Kommerz wies formale Mängel auf.

Bis auf die Unterkommission Kommerz verzichteten jedoch die eingerichteten Unterkommissionen auf eine Protokollierung ihrer Ergebnisse. Laut BMLVS wurden die Ergebnisse der Unterkommissionen der Bewertungskommission mündlich vorgetragen. Ein jeweiliges Gesamtprotokoll der Unterkommissionen hielt das BMLVS für nicht erforderlich.

¹⁶ Die 2. Sitzung fehlte, die 5. Sitzung wurde doppelt gezählt, die 4. Sitzung folgte der 6. Sitzung.

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Auch die BMLVS-internen Richtlinien für die zentrale Beschaffung enthielten keine Regelungen über die Dokumentationspflichten von Bewertungskommissionen und ihren Untergruppen.

Insgesamt waren dadurch die Ergebnisse der Bewertungskommission nicht nachvollziehbar dokumentiert und daher nicht transparent.

22.2 Der RH empfahl, Regelungen für eine genaue Dokumentation der Tätigkeiten der Unterkommissionen in die BMLVS-internen Beschaffungsrichtlinien aufzunehmen.

22.3 *Das BMLVS teilte auch in diesem Zusammenhang mit, bestrebt zu sein, das Dokumentationswesen zu verbessern, und verwies erneut auf das Projekt „Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich“.*

23.1 Die Bieter hatten gemäß den Ausschreibungsunterlagen Basisfahrzeug und Waffenstation gemeinsam anzubieten.¹⁷ Im August 2008¹⁸ forderte die Bewertungskommission die Bieter zu einer Bekanntgabe des Preises der Waffenstation (ohne Basisfahrzeug) auf.

In ihrer vierten Sitzung im September 2008¹⁹, zwei Wochen vor der Zuschlagsentscheidung für das geschützte Mehrzweckfahrzeug, legte die Bewertungskommission den Bestbieter für die Waffenstation allein ohne dokumentierte Unterlagen über ein gesondertes Bewertungsverfahren (Kosten-Nutzwert-Analyse²⁰) fest. Dem Protokoll der Bewertungskommission war lediglich ein Preisspiegel der Anbieter der Waffenstation beigegeben, der die Spanne der angebotenen Preise zeigte. Laut dem Preisspiegel lagen die Gesamtpreise für die Waffenstation zwischen 22,3 Mill. EUR und 49,6 Mill. EUR (exkl. USt), somit rund ein Viertel des gesamten Auftragswerts für die geschützten Mehrzweckfahrzeuge von 104,1 Mill. EUR.

Das BMLVS forderte in der Folge alle vier Bieter auf, ein bestes Angebot (best offer) über das Basisfahrzeug einschließlich der vom BMLVS frühzeitig ausgewählten Waffenstation dieses Sublieferanten zu erstellen.

¹⁷ Die Waffenstation wurde nicht vom Fahrzeughersteller, sondern vom jeweiligen Sublieferanten hergestellt. Die Hersteller des Basisfahrzeuges sollten als Generalunternehmer die Waffenstation mitanbieten (April 2008).

¹⁸ 20. August 2008

¹⁹ 4. September 2008

²⁰ gemäß Rahmenrichtlinie für den Rüstungsablauf aus dem Jahr 1989

Die Waffenstation des ermittelten Bestbieters befand sich noch im frühen Prototypenstadium. Weder Begründungen hinsichtlich der Berücksichtigung eines Bieters, dessen Waffenstation sich im Prototypenstadium befand, noch hinsichtlich der vorgezogenen Bestbieterermittlung für die Waffenstation gingen aus der Dokumentation der Bewertungskommission hervor. Eine Abschätzung, Bewertung und Absicherung von eventuellen Risiken durch das noch im Prototypenstadium befindliche Produkt war ebenfalls nicht dokumentiert.

Für das geschützte Mehrzweckfahrzeug hingegen forderte das BMLVS in der Technischen Leistungsbeschreibung ausdrücklich ein Basisfahrzeug mit Serienreife.

Anzumerken war, dass das BMLVS im Mai 2008 eine eigene „Bestimmung für die Angebotsprüfung der geschützten Mehrzweckfahrzeuge“ festgelegt hatte,²¹ die allerdings keine vorgezogene Bestbieterermittlung für die Waffenstation vorsah.

- 23.2** Für den RH war die geänderte Vorgangsweise mit der vorgezogenen Ermittlung des Sublieferanten für die Waffenstation nicht nachvollziehbar. Der RH empfahl, zukünftig sämtliche für das Vergabeverfahren wichtigen Vorentscheidungen zu dokumentieren, den Protokollen der Bewertungskommission anzuschließen und nachvollziehbar zu machen.

Er empfahl weiters, eine nachträgliche Absicherung etwaiger Entwicklungsrisiken vorzunehmen, um Mehrkosten zu vermeiden.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS habe die Waffenstation vor der jeweiligen Bestbieterermittlung der Fahrzeuge festgelegt werden müssen, weil sie als Querschnittsgerät für zwei Beschaffungen (geschützte Mehrzweckfahrzeuge und Allschutztransportfahrzeuge) vorgesehen gewesen sei.*

- 23.4** Der RH entgegnete, dass die im Mai 2008 – somit fünf Monate vor der Zuschlagserteilung – verfassten „Bestimmungen für die Angebotsprüfung“ eine vorgezogene Bestbieterermittlung für die Waffenstation nicht vorsahen. Da das BMLVS auf eine eigene, gesonderte Ausschreibung der Waffenstation verzichtete, war nach der ursprünglichen Konzeption beabsichtigt gewesen, die Auswahl der Anbieter (Subunternehmer) den Anbietern der Basisfahrzeuge zu überlassen.

²¹ Gemäß den Richtlinien für die zentrale Beschaffung sind besondere Festlegungen für das Bewertungsverfahren vor Angebotseröffnung schriftlich festzulegen. Die Bestimmungen der Angebotsprüfung waren sowohl für die geschützten Mehrzweckfahrzeuge als auch für die Allschutztransportfahrzeuge wortident.

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Die für die geänderte Vorgangsweise und für die Vergabe der Waffensstation maßgeblichen Gründe und auch die Vorentscheidungen hätten zumindest dokumentiert und damit nachvollziehbar gemacht werden müssen.

Ergebnis des Bewertungsverfahrens — Kosten-Nutzwert-Analyse

24.1 Das BMLVS ermittelte den Bestbieter der geschützten Mehrzweckfahrzeuge im Rahmen eines Bewertungsverfahrens (Kosten-Nutzwert-Analyse). Im Rahmen des zugrunde liegenden mathematischen Modells war für die Berücksichtigung des Preises und des Nutzens der angebotenen Leistung das Verhältnis der Nutzwertpunkte für die Mussforderungen zu den gewichteten Sollforderungen (einschließlich Muss*-Forderungen) maßgeblich.

Von den vier eingelangten Angeboten schied die Bewertungskommission zwei Bieter wegen Nichtvorlage von Unterlagen bzw. Nichterfüllung von Muss-Forderungen aus. Ein Bieter wurde wegen Nichterfüllung von fünf Mussforderungen (Bauart/Allgemeines, Sicherheit, Verglasung/Sichtbereich, Laderaum, Grundsätzliche Forderungen) ausgeschieden; ein weiterer Bieter wurde wegen Verstreichens von Terminen und Nichtbeantwortung von mehreren Rückfragen ausgeschieden. Bei den beiden verbliebenen Bietern führte das BMLVS keine Prüfung der Preisangemessenheit durch.

Zwischen den bewerteten Angeboten der beiden verbliebenen Bieter bestand eine mit 36,7 % hohe Preisdifferenz. Der günstigere Anbieter wies zudem auch eine höhere Anzahl an Nutzwertpunkten auf.

24.2 Der RH stellte fest, dass das vom BMLVS durchgeführte Verfahren einen eindeutigen Bestbieter ergab. Er wies allerdings neuerlich darauf hin, dass wesentliche Entscheidungen und Verfahrensschritte im Vergabeverfahren unzureichend dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar waren.

24.3 *Das BMLVS teilte auch in diesem Zusammenhang mit, sein Dokumentationswesen verbessern zu wollen.*

Berücksichtigung
der österreichischen
Wertschöpfung

25.1 Bei militärischen Beschaffungen hatten die Bieter grundsätzlich entweder eine österreichische Wertschöpfung von zumindest 50 % zu garantieren oder für die Differenz zwischen dem Angebotswert und dem Wert der österreichischen Wertschöpfung ein Gegengeschäftsangebot zu legen²².

Das Vergabeverfahren im BMLVS und das Bewertungsverfahren für die Gegengeschäfte im zuständigen BMWFJ liefen zeitlich parallel ab. Das BMWFJ teilte dem BMLVS mit, dass ein eingegangenes Angebot nicht den Erwartungen entsprach.

Der vom BMLVS ermittelte Bestbieter bot für die Gesamtleistung als Generalunternehmer (Basisfahrzeug mit allen geplanten Umbauten und der Waffenstation) eine inländische Wertschöpfung von 51 % an.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund des nicht gleichwertigen Ergebnisses bei der Bestbieterermittlung des geschützten Mehrzweckfahrzeuges der Anteil der österreichischen Wertschöpfung im Bewertungsverfahren nicht zu berücksichtigen ist.

Vertragsabschluss

26.1 Das BMLVS führte ab Oktober 2008 mit dem ermittelten Bestbieter Vertragsverhandlungen bezüglich der Fahrzeugkonfigurationen und zusätzlicher Bestellungen durch. Der Kaufvertrag mit der Gesamtvertragssumme von 104,1 Mill. EUR wurde am 29. Dezember 2008 unterfertigt.

Aufgrund einer im Oktober 2008 (vor Vertragsabschluss) vorgenommenen zusätzlichen Bestellung von Spezialwerkzeug im Wert von 339.600 EUR enthielten der Kaufvertrag, die Bankgarantie über die Anzahlung und der am selben Tag abgeschlossene Vertrag über die österreichische Wertschöpfung unterschiedliche Vertragssummen.

26.2 Der RH empfahl dem BMLVS, aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich auf eine sorgfältige Ausarbeitung der Vertragswerke zu achten.

26.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

²² Die Kompensationsquote sollte zumindest 100 % betragen. Beispielsweise beträgt bei einer österreichischen Wertschöpfung von 26 % die Differenz 74 %; daher wäre ein Gegengeschäftsangebot mit einer Kompensationsquote von zumindest 148 % zu legen.

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Geplante und tatsächliche Ausgaben

27.1 Gegenüber dem Angebot des Bestbieters von 99,2 Mill. EUR inkl. USt (davon 73,7 Mill. EUR für die Basisfahrzeuge und 25,5 Mill. EUR für die Waffenstation) wies der Kaufvertrag mit 104,1 Mill. EUR (inkl. USt) eine um rd. 4,9 Mill. EUR höhere Vertragssumme aus. Rund 3,7 Mill. EUR ergaben sich durch zusätzliche Bestellungen.²³ Der Differenzbetrag in Höhe von 1,2 Mill. EUR war darauf zurückzuführen, dass der Bestbieter in den Vertragsverhandlungen einen Kalkulationsfehler eines Subunternehmers geltend machte. Das BMLVS erkannte diesen zu 30 % an und vereinbarte über die restlichen 70 % die kostenlose Lieferung von bereits bestellten Ersatzteilen und zusätzlichen Ausrüstungen.

Die Höhe der Gegenrechnung konnte vom RH nachvollzogen werden. Das dem Kalkulationsfehler zugrunde liegende Angebot des Subunternehmers war jedoch entgegen den internen Richtlinien den Vertragsunterlagen nicht angeschlossen. Es wären auch die den Angeboten zugrunde liegenden Kalkulationen zu prüfen gewesen.

27.2 Der RH empfahl, die der Vereinbarung betreffend den nachträglich anerkannten Kalkulationsfehler zugrunde liegende Unterlage dem Kaufvertrag über die geschützten Mehrzweckfahrzeuge anzuschließen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei die Empfehlung verwirklicht worden.*

Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung

28.1 Das Militärische Pflichtenheft betreffend die geplante Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung für 22 geschützte Mehrzweckfahrzeuge hatte sich im Jahr 2004 im internen Stellungnahmeverfahren befunden. Fünf Jahre später, Ende Oktober 2009, wurde es zwar vom Generalstabschef genehmigt, jedoch in der Folge wegen Mängel einem nochmaligen Stellungnahmeverfahren unterzogen.

Bei den Vertragsverhandlungen mit dem Bestbieter der geschützten Mehrzweckfahrzeuge im Oktober 2008 waren die Planungsunterlagen der Aufklärungs- und Beobachtungsausrüstung somit noch nicht fertiggestellt. Die ursprüngliche 2009/2010 geplante Lieferung der dafür vorgesehenen 22 Fahrzeuge musste daher auf 2011/2012 verlegt werden. Die zuletzt geplante versenkbare Version der Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung und deren Integration in die Fahrzeuge waren im Kaufvertrag noch nicht berücksichtigt.

Das BMLVS leitete im Juni 2009 auf Basis eines nicht genehmigten Militärischen Pflichtenheftes eine öffentliche Interessentensuche ein.

²³ zumeist optional angebotene Zusatzausrüstungen

Darin war die Lieferung der Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung jedoch erst für voraussichtlich 2013 vorgesehen.

Im Kaufvertrag für die geschützten Mehrzweckfahrzeuge hatte das BMLVS die Beistellung von erforderlichen Zusatzausrüstungen vereinbart. Die Verzögerungen der Planung und Bereitstellung der Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung werden eine Änderung des Kaufvertrags (Lieferplan) erfordern.

- 28.2** Der RH empfahl, die Planungsunterlagen für die Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung zügig fertigzustellen sowie die Integration in das Basisfahrzeug und die Kompatibilität sicherzustellen.

Er empfahl weiters, grundsätzlich Planungen der Teilprojekte auf die Erfordernisse des jeweiligen Hauptprojektes abzustimmen.

- 28.3** *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es sei bestrebt, die Unterlagen zügig fertigzustellen.*

Befassung des BMF

- 29.1** (1) Gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen bedurften Einzelbeschaffungen über bestimmten Betragsgrenzen des Einvernehmens mit dem BMF. Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung (Betragsgrenze 3,65 Mill. EUR) bedurften bereits in der Planungsphase des Einvernehmens mit dem BMF.

(2) Das BMLVS versuchte ab Sommer 2006, mit unterschiedlichen Beschaffungsvarianten hinsichtlich Stückzahlen und Finanzierungsmodellen das Einvernehmen für die Beschaffung von Schutzfahrzeugen für den Auslandseinsatz mit dem BMF herzustellen. Im Dezember 2007 erklärte das BMF erstmals das grundsätzliche Einverständnis zur Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen und 145 Allschutztransportfahrzeugen, aber nur im Ausmaß zur Verfügung stehender Budgetmittel.

Das BMF akzeptierte im Dezember 2008 den Kaufvertragsentwurf über 150 geschützte Mehrzweckfahrzeuge unter der Voraussetzung der Bedeckung aus eigenen Mitteln ohne Budgetaufstockung.

(3) Mit der geplanten, seit September 2009 mit einer öffentlichen Interessentensuche vorbereiteten Beschaffung von Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstungen um rd. 13,4 Mill. EUR wurde das BMF bislang nicht befasst.

Beschaffung von 150 geschützten Mehrzweckfahrzeugen

Lieferung der Referenzfahrzeuge

29.2 Der RH empfahl dem BMLVS, das BMF gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit der geplanten Beschaffung der Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung zu befassen.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS werde das BMF eingebunden.*

30.1 (1) Die ersten beiden Fahrzeuge der bestellten 150 geschützten Mehrzweckfahrzeuge wurden gemäß dem Lieferplan rechtzeitig im Dezember 2009 übergeben. Deren Ausführung war Maßstab für die Serienproduktion (so genannte Referenzfahrzeuge). Im Jänner 2010 führte das BMLVS eine umfassende technische Überprüfung der gelieferten Referenzfahrzeuge durch.

(2) Der RH stellte anlässlich einer Besichtigung der Referenzfahrzeuge vor Ort fest, dass die Motorraumabdeckung keinen Schutz gegen Beschuss bot, obwohl in der Technischen Leistungsbeschreibung, die der Ausschreibung zugrunde lag, ein ballistischer Schutz des Fahrzeuges vorgesehen war.

(3) Das BMLVS hatte außerdem in Form einer Mussforderung verlangt, die Referenzfahrzeuge am Ort der Serienfertigung herstellen zu lassen. Die Erfüllung dieser Forderung konnte dem RH nicht nachgewiesen werden.

30.2 Der RH empfahl dem BMLVS, den ballistischen Schutz für das gesamte Fahrzeug entsprechend den Vorgaben in der Technischen Leistungsbeschreibung ohne zusätzliche Kosten einzufordern.

Weiters empfahl der RH, die Erfüllung der festgelegten Mussforderungen bereits bei den Referenzfahrzeugen sicherzustellen.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei aus der Technischen Leistungsbeschreibung kein ballistischer Schutz des gesamten Fahrzeuges ableitbar. Die Realisierung des Schutzes würde die Gewichtsbilanz zu Ungunsten der Nutzlast soweit verändern, dass eine Erfüllung des militärischen Auftrags mit dem Fahrzeug nicht mehr gegeben wäre. Weiters würden die festgelegten Mussforderungen bei den Referenzfahrzeugen selbstverständlich geprüft.*

30.4 Der RH entgegnete, dass ein ballistischer Schutz aus den Forderungen der Technischen Leistungsbeschreibung ableitbar war. Das Fahrzeug musste gegen Manipulationen von außen, welche die Betriebs- und Verkehrssicherheit beeinträchtigen, geschützt sein und die Möglichkeit bieten, zusätzliche Panzerungen nachzurüsten.

Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS

Das BMLVS verzichtete daher auf Mussforderungen der der Ausschreibung zugrunde liegenden Technischen Leistungsbeschreibung und in Folge auf einen besseren Schutz der Soldaten im Einsatz.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMLVS:

(1) Für Großrüstungsvorhaben wären Regelungen für die Abwicklung (z.B. im Rahmen einer Projektorganisation) vorzusehen, welche die komplexeren Abläufe und das höhere Risiko berücksichtigen. (TZ 3)

(2) Bei Rüstungsprojekten wäre eine eindeutige Prioritätenreihung vorzunehmen und nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 4)

(3) Für geplante Ersatzbeschaffungen bzw. bei Einsparungsabsichten wären konkrete zeitliche und mengenmäßige Zielvorgaben festzulegen. (TZ 7)

(4) Es wären nur solche Fahrzeuge zu beschaffen, die auch den Vorgaben der Materialstrukturplanung entsprechen. (TZ 11)

(5) Vor weiteren Beschaffungen von handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeugen wären konkrete Planungsvorgaben zur Feststellung von Anforderung und Nutzen für den beabsichtigten Einsatzzweck zu erstellen. (TZ 8)

(6) Vor Abruf größerer als den Verträgen der Bundesbeschaffung Gesellschaft m.b.H. zugrunde gelegten Stückzahlen an handelsüblichen Kraftfahrzeugen wäre zu prüfen, ob Kraftfahrzeuge mit vergleichbarem Nutzen nicht kostengünstiger bezogen werden können. (TZ 9)

(7) Geländegängige Kraftfahrzeuge sollten nicht für Aufgaben verwendet werden, die mit in Anschaffung und Betrieb günstigeren handelsüblichen Kraftfahrzeugen abgedeckt werden können. (TZ 10)

(8) Die Nutzung und Zuteilung der beschafften handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeuge wäre auf Basis des Nutzungskonzeptes zu evaluieren und eine dem Leistungsspektrum der Fahrzeuge entsprechende fahrbetriebliche Regelung anzuordnen. (TZ 10)

(9) Weitere Ersatzbeschaffungen von handelsüblichen geländegängigen Kraftfahrzeugen wären erst bei Erreichen des geplanten Sollbestandes der zu ersetzenden Fahrzeuge durchzuführen. (TZ 12)

(10) Aus den aktuellen strategischen Zielsetzungen wäre der entsprechende Bedarf an Schutzfahrzeugen festzulegen. (TZ 13)

(11) In den internen Richtlinien wäre festzulegen, die Einleitung der Beschaffung von Rüstungsgütern ausschließlich auf Basis vollständiger Planungsdokumente freizugeben. (TZ 15)

(12) Es wären Regelungen zu treffen, sämtliche Ergebnisse der Marktbeobachtung für ein geplantes Rüstungsprojekt den Militärischen Pflichtenheften beizuschließen. (TZ 16)

(13) Bei Planungen von Rüstungsprojekten wären nur tatsächlich messbare und bewertbare Forderungen aufzunehmen. (TZ 17)

(14) Es wären Vorgaben zur Dokumentation der Änderungen von approbierten Planungsdokumenten zu erstellen, um den Planungsprozess lückenlos nachvollziehbar und transparent zu machen. (TZ 17)

(15) Es wären Regelungen zu treffen, um die Forderungen des Militärischen Pflichtenheftes zeitlich vor den abgeleiteten Forderungen der Technischen Leistungsbeschreibung zu erarbeiten. (TZ 18)

(16) Es wären Regelungen zu treffen, um die Struktur der Technischen Leistungsbeschreibung an das Militärische Pflichtenheft anzupassen. (TZ 18)

(17) Es wären Regelungen zu treffen, in welcher Phase (Planung oder Bereitstellung) die Gewichtung der militärischen Forderungen zu erfolgen hat, um eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen. (TZ 18)

(18) In den BMLVS-internen Richtlinien wäre festzulegen, die einzelnen Gewichtungen der Forderungen in der Technischen Leistungsbeschreibung ausreichend zu begründen und zu dokumentieren. (TZ 20)

(19) Funktionale Leistungsbeschreibungen wären verstärkt anzuwenden. Darüber hinaus sollten nur tatsächlich beurteilbare Forderungen in die Technischen Leistungsbeschreibungen aufgenommen werden. (TZ 21)

(20) Die ausreichende Dokumentation im Beschaffungsverfahren, vor allem betreffend den gesamten Bewertungsprozess und auch betreffend die Protokollierung der Ergebnisse der Unterkommissionen, wäre in den BMLVS-internen Beschaffungsrichtlinien zu regeln. (TZ 22, 23)

(21) Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre grundsätzlich auf eine sorgfältige Ausarbeitung der Vertragswerke zu achten. (TZ 26)

(22) Die Planungsunterlagen für die Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung wären zügig fertigzustellen sowie die Integration in das Basisfahrzeug und die Kompatibilität sicherzustellen. (TZ 28)

(23) Mit der geplanten Beschaffung der Beobachtungs- und Aufklärungsausrüstung wäre das BMF zu befassen. (TZ 29)

(24) Hinsichtlich der Beschaffung der Waffenstation wären sämtliche für das Vergabeverfahren wichtige Entscheidungen zu dokumentieren und den Protokollen der Bewertungskommission anzuschließen. (TZ 23)

(25) Hinsichtlich der Beschaffung der Waffenstation wäre eine nachträgliche Absicherung des Entwicklungsrisikos vorzunehmen. (TZ 23)

(26) Die der Vereinbarung betreffend die nachträgliche Anerkennung eines Kalkulationsfehlers zugrunde liegende Unterlage wäre dem Kaufvertrag über die geschützten Mehrzweckfahrzeuge anzuschließen. (TZ 27)

(27) Der ballistische Schutz wäre gemäß den Vorgaben in der Technischen Leistungsbeschreibung für das gesamte geschützte Mehrzweckfahrzeug ohne zusätzliche Kosten einzufordern. (TZ 30)

(28) Die Erfüllung der festgelegten Mussforderungen wäre bereits bei den Referenzfahrzeugen (Anm.: „Prototypen“ für die darauffolgende Serienproduktion der Fahrzeuge) sicherzustellen. (TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes

Klassenschülerhöchstzahl 25

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	150
Abkürzungsverzeichnis	151

BMUKK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur****Klassenschülerhöchstzahl 25**

Kurzfassung	153
Prüfungsablauf und -gegenstand	159
Ausgangslage	159
Ziele und Zielerreichung	165
Umsetzung	166
Auswirkungen auf die Lehrerbeschäftigung	177
Raumbedarf	180
Begleitende Maßnahmen	181
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	183

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: EU – staatliche Regelungen der Klassenschülerzahlen (Primarbereich)	161
Abbildung 2: Volksschulen – Entwicklung der Schülerzahlen	163
Abbildung 3: Hauptschulen – Entwicklung der Schülerzahlen	163
Abbildung 4: Polytechnische Schulen – Entwicklung der Schülerzahlen	164
Abbildung 5: AHS–Unterstufe – Entwicklung der Schülerzahlen	164
Abbildung 6: Volksschulen – Klassenschülerzahlen (1. Klassen)	168
Abbildung 7: Hauptschulen – Klassenschülerzahlen (1. Klassen)	169
Abbildung 8: Polytechnische Schulen – Klassenschülerzahlen	170
Abbildung 9: AHS–Unterstufe – Klassenschülerzahlen (1. Klassen)	171
Abbildung 10: Anteil der Klassen mit mehr als 25 Schülern	172
Abbildung 11: Entwicklung der Lehrerplanstellen	178
Abbildung 12: Altersstruktur der Lehrer (Schuljahr 2008/2009)	179

Abkürzungsverzeichnis

AHS–Unterstufe	Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schulen
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMUKK bzw.	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	fortfolgende
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für Economic Co–operation and Development
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
v.H.	von Hundert
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Klassenschülerhöchstzahl 25

Die Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ des BMUKK führte an den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen sowie an der Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schulen zu geringeren Klassenschülerzahlen. Dies erforderte allein im Schuljahr 2008/2009 rd. 1.900 zusätzliche Klassen, rd. 2.800 zusätzliche Lehrerplanstellen sowie rd. 146 Mill. EUR an zusätzlichen Personalausgaben.

Die pädagogischen Beweggründe, die letztlich zur Einführung der Maßnahme führten, waren nicht transparent; auch Überlegungen zur Wirkungsorientierung stellte das BMUKK nicht an.

Zur Überprüfung der pädagogischen Wirksamkeit der Maßnahme fehlten quantifizierbare Indikatoren.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl begann im Schuljahr 2007/2008 für die 1. Klassen der Volks-, der Hauptschule und der Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schulen (AHS-Unterstufe) sowie für die Polytechnische Schule. (TZ 1)

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“. Dabei berücksichtigte der RH die angestrebten Ziele, die Unterschiede zwischen den Schularten, den zusätzlichen Lehrerbedarf sowie die damit verbundenen Kosten. (TZ 1)

Ausgangslage

Die wissenschaftliche Forschung sowie die Studienergebnisse der OECD ließen keinen Zusammenhang zwischen der Klassengröße und den Kompetenzen der Schüler erkennen. (TZ 2)

Kurzfassung

Sofern innerhalb der EU einschlägige Regelungen bestanden, war die Klassenschülerhöchstzahl im Primarbereich zwischen 22 und 34 festgelegt. (TZ 2)

Die pädagogischen Beweggründe, die letztlich zur Einführung der Maßnahme führten, waren nicht transparent; auch Überlegungen zur Wirkungsorientierung stellte das BMUKK nicht an. (TZ 2)

Die demographische Entwicklung in Österreich führte in den letzten Jahren zu rückläufigen Schülerzahlen. Alleine die Zahl der Volksschüler sank von 393.586 (Schuljahr 2000/2001) auf 332.210 (2008/2009). Laut Statistik Austria wird sich dieser Trend in den nächsten 15 Jahren fortsetzen. (TZ 3)

Ziele und Zielerreichung

Das BMUKK verfolgte mit der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl folgende Ziele:

- Erhöhung der Unterrichtsqualität,
- Steigerung des Ausbildungsniveaus und
- Sicherstellung einer regional sinnvollen und chancengerechten Ressourcenverteilung.

Diese Verbesserungen im Bildungswesen sollten langfristig auch positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Österreich haben. (TZ 4)

Das BMUKK legte die angeführten Ziele nicht quantifizierbar fest und definierte keine entsprechenden Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. (TZ 4)

Legistische Maßnahmen

Die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl begann im Schuljahr 2007/2008 auf Basis eines Rundschreibens des BMUKK. Ab dem Schuljahr 2008/2009 war sie im Schulorganisationsgesetz verankert. (TZ 5)

An den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen hatte die Klassenschülerzahl 25 als Richtwert zu betragen. Ein Abweichen war nur aus besonderen Gründen (z.B. zur Erhaltung von Schulstandorten) zulässig. Für die AHS-Unterstufe wurde die Klassenschülerzahl mit dem Höchstwert 25 festgesetzt. Um Abweisungen zu vermeiden, war eine Überschreitung der Klassenschülerhöchstzahl um 20 % vorgesehen. (TZ 5)

Die anderen Schultypen (insbesondere die AHS-Oberstufe und alle berufsbildenden Schulen) waren von der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ nicht betroffen. Es wurden jedoch die Möglichkeiten zur Teilung von Klassen in bestimmten Unterrichtsgegenständen verbessert. (TZ 5)

Klassenschülerzahlen

Die Anzahl der 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern an Volks- und Hauptschulen sowie die Anzahl derart großer Klassen an Polytechnischen Schulen sank von 1.584 (Schuljahr 2006/2007) auf 180 Klassen (Schuljahr 2008/2009). In der AHS-Unterstufe war der zu verzeichnende Rückgang deutlich geringer. Im Schuljahr 2006/2007 gab es 875 1. Klassen; im Schuljahr 2008/2009 waren es 610. In Einzelfällen gab es – ohne Rechtsgrundlage – Klassen mit mehr als 30 Schülern. (TZ 6)

Klassenschülerzahlen im Ländervergleich

Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien hatten in den von der Maßnahme betroffenen Schularten vor der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl die meisten 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern. In einem bundesweiten Vergleich wiesen diese Länder auch die höchste Gesamtzahl an 1. Klassen auf. Mit Einführung der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ kam es in allen Ländern zu einer deutlichen Reduzierung dieser Klassen. (TZ 8)

Überschreitungen des Richtwerts 25 in den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen begründeten die Schulbehörden vielfach damit, dass es sich um Privatschulen handle. Das Führen einer Privatschule war als solches aber kein gesetzlich geforderter „besonderer Grund“, der ein Abweichen vom Richtwert 25 rechtfertigen würde. (TZ 8)

Auswirkungen auf die Lehrerbeschäftigung

Die Einführung der „Klassenschülerhöchstzahl 25“ erhöhte – bei erwartetem Rückgang der Schülerzahlen – die Klassenanzahl und damit auch den Lehrerbedarf. So blieben die Arbeitsplätze von rd. 2.620 Lehrern an den allgemein bildenden Pflichtschulen erhalten (Schuljahr 2008/2009). Dafür fielen Personalkosten von rd. 137,5 Mill. EUR an. (TZ 9)

Die Auswirkungen der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ auf die Lehrerbeschäftigung waren an allgemein bildenden höheren Schulen geringer als an allgemein bildenden Pflichtschulen. Im Schuljahr 2008/2009 waren in der AHS-Unterstufe 157 zusätzliche Planstellen notwendig, was Personalausgaben in Höhe von rd. 8,9 Mill. EUR verursachte. (TZ 10)

Raumbedarf

Die Errichtung und die Erhaltung von Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen oblag den jeweiligen Schulerhaltern. Die wegen der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl allenfalls erforderlichen baulichen Maßnahmen waren daher nicht zentral erfasst. Das Raumangebot war aber aufgrund der im Allgemeinen rückläufigen Schülerzahlen ausreichend. (TZ 11)

An den allgemein bildenden höheren Schulen bestand regional Raumbedarf. Das Schulentwicklungsprogramm der Bundesregierung (2008) sah diesbezügliche Verbesserungen vor. In den Jahren 2008 und 2009 finanzierte das BMUKK Provisorien wie z.B. Containerklassen im Ausmaß von rd. 3,8 Mill. EUR. (TZ 11)

Begleitende Maßnahmen

Dem BMUKK war bewusst, dass kleinere Klassen nicht automatisch zu einer Verbesserung der Unterrichtsqualität führen. Es setzte daher mit der „Initiative 25plus“ einen Impuls zur Weiterentwicklung der bestehenden Unterrichtspraxis. Das BMUKK gab den Pädagogischen Hochschulen auch entsprechende inhaltliche Schwerpunkte für die Lehrerfortbildung vor. Im Schuljahr 2007/2008 fanden rd. 1.100 einschlägige Veranstaltungen mit rd. 26.000 Teilnehmern statt. (TZ 12)

Die Dokumentation der Umsetzung der im Rahmen der „Initiative 25plus“ gesetzten Maßnahmen an den Schulen war unverbindlich. Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit ist es nicht möglich, die pädagogische Wirksamkeit der Maßnahme einschließlich der begleitenden Maßnahmen unter einheitlichen Gesichtspunkten festzustellen. (TZ 12)

Kenndaten der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“

Rechtsgrundlagen

- Bund**
- Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.
 - Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, BGBl. Nr. 163/1955 i.d.g.F.
 - Rundschreiben Nr. 9/2007 des BMUKK
 - Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl. I Nr. 12/2002 i.d.g.F.
- Länder**
- Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, LGBl. Nr. 36/1995 i.d.g.F.
 - Kärntner Schulgesetz, LGBl. Nr. 58/2000 i.d.g.F.
 - NÖ Pflichtschulgesetz, LGBl. 5000-23 i.d.g.F.
 - Oö. Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, LGBl. Nr. 35/1992 i.d.g.F.
 - Salzburger Schulorganisations-Ausführungsgesetz 1995, LGBl. Nr. 64/1995 i.d.g.F.
 - Steiermärkisches Pflichtschulorganisations-Ausführungsgesetz 2000, LGBl. Nr. 76/2000 i.d.g.F.
 - Tiroler Schulorganisationsgesetz 1991, LGBl. Nr. 84/1991 i.d.g.F.
 - (Vorarlberger) Gesetz über den Aufbau, die Organisationsformen und die Klassenschülerzahlen der öffentlichen Pflichtschulen, LGBl. Nr. 17/1984 i.d.g.F.
 - Wiener Schulgesetz, LGBl. Nr. 20/1976 i.d.g.F.

Schuljahr	2006/2007	2007/2008	2008/2009
		Anzahl der Klassen	
Volksschulen (VS)			
1. Schulstufe	4.235	4.519	4.475
davon Klassen > 25 Schüler	617	55	70
Hauptschulen (HS)¹⁾			
5. Schulstufe	2.678	2.887	2.791
davon Klassen > 25 Schüler	695	102	80
Polytechnische Schulen (PTS)			
9. Schulstufe	931	991	974
davon Klassen > 25 Schüler	272	69	30
AHS-Unterstufe			
5. Schulstufe	1.075	1.189	1.137
davon Klassen > 25 Schüler	875	698	610
Schuljahr		2007/2008	2008/2009²⁾
Auswirkungen der Maßnahme			
VS, HS und PTS			
		Anzahl	
zusätzliche Klassen		953	1.710
Mehrbedarf Lehrplanstellen		1.412	2.620
		in Mill. EUR	
zusätzliche Personalausgaben		70,25	137,53
AHS-Unterstufe			
		Anzahl	
zusätzliche Klassen		88	170
Mehrbedarf Lehrplanstellen		81	157
		in Mill. EUR	
zusätzliche Personalausgaben		4,50	8,90

Quelle: BMUKK

¹⁾ Schuljahr 2008/2009 einschließlich Modellversuch „Neue Mittelschule“

²⁾ Im Schuljahr 2008/2009 erfasste die Maßnahme aufgrund des aufsteigenden Inkrafttretens auch die 2. Klassen der Volks-, Hauptschule und AHS.

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober 2009 bis Jänner 2010 die Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ im Zuständigkeitsbereich des BMUKK. Die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl begann im Schuljahr 2007/2008 für die 1. Klassen der Volks-, Hauptschule und AHS-Unterstufe sowie für die Polytechnische Schule.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahme. Dabei wurden die angestrebten Ziele, die Unterschiede zwischen den Schularten, der zusätzliche Lehrerberuf sowie die damit verbundenen Kosten berücksichtigt. Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2007/2008 und 2008/2009.

Die Gebarungsüberprüfung war Teil des Prüfungsschwerpunktes Wirkungsorientierung.

Prüfungshandlungen setzte der RH hauptsächlich im BMUKK. Zusätzlich versandte er Fragebögen an alle Landesschulräte (in Wien Stadtschulrat) und Ämter der Landesregierungen.

Zu dem im April 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMUKK im August 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2010.

Im Oktober 2010 langte eine zweite Stellungnahme des BMUKK im RH ein; hierzu war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

Ausgangslage

Pädagogische Überlegungen

2.1 (1) Das Thema „Klassenschülerzahl“ wird seit jeher kontrovers diskutiert. Kleinere Klassen werden von Lehrern, Eltern und Schülern aus pädagogischer Sicht positiv beurteilt. Demgegenüber konnte die wissenschaftliche Forschung bisher keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Klassengröße und der Unterrichtsqualität nachweisen.¹⁾

¹⁾ z.B. Wößmann/West, Class-Size Effects in School Systems Around the World: Evidence from Between-Grade Variation in TIMSS, European Economic Review 3/50, 2006, S. 695 ff.; Star-Studie (Student/Teacher-Achievement-Ratio), 1985-1989; Markus-Studie 2002, Universität Koblenz-Landau; Altrichter/Sommerauer, Klassenschülerzahl, Schülerleistungen und Unterrichtsqualität, 2007; Arnhold, G., Kleine Klassen – große Klasse?, 2005, u.w.

Ausgangslage

(2) Auch aus der internationalen OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“ ließ sich kein Zusammenhang zwischen dem zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnis bzw. der Klassengröße und den Kompetenzen der Schüler ableiten.¹⁾ In der aktuellen OECD-Studie²⁾ weist Österreich eine durchschnittliche Klassengröße von 19,90 (im Primarbereich)³⁾ bzw. 24,10 Schülern (im Sekundarbereich I)⁴⁾ aus und liegt damit unter bzw. knapp über dem OECD-Durchschnitt (21,40 bzw. 23,90). Das zahlenmäßige Schüler/Lehrer-Verhältnis liegt im Primar- bzw. Sekundarbereich I bei 13,60 bzw. 10,30 und damit klar unter dem OECD-Durchschnitt (16,00 bzw. 13,20).

¹⁾ siehe auch Bericht des RH über die Mitwirkung des BMBWK (nunmehr: BMUKK) an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“ veröffentlicht in der Reihe Bund 2005/8

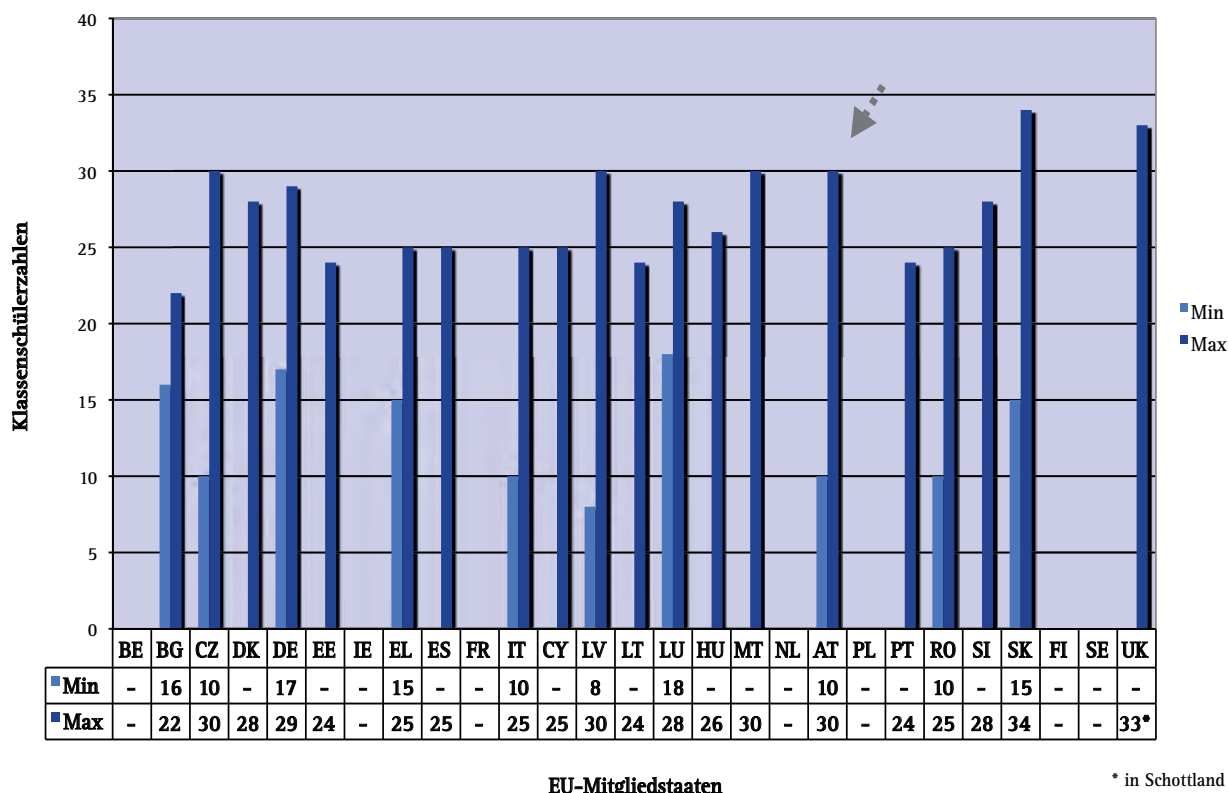
²⁾ Bildung auf einen Blick 2009, OECD-Indikatoren (Daten für 2007)

³⁾ in Österreich Volksschulen (bis einschließlich der 4. Schulstufe)

⁴⁾ in Österreich Hauptschulen und allgemein bildende höhere Schulen – Unterstufe

(3) Innerhalb der Europäischen Union (EU) bestanden im Schuljahr 2006/2007 folgende Regelungen zu Klassenschülerzahlen:

Abbildung 1: EU – staatliche Regelungen der Klassenschülerzahlen (Primarbereich)



Quelle: Eurydice, Key Data on Education in Europe 2009 (Stand 2006/2007)

In einem Viertel aller EU-Mitgliedstaaten bestanden keine staatlichen Regelungen hinsichtlich einer Klassenschülerhöchstzahl; in zwei Drittel auch nicht hinsichtlich einer Klassenschülermindestzahl. Sofern Regelungen bestanden, war die Klassenschülerhöchstzahl zwischen 22 und 34 festgelegt.¹⁾

¹⁾ Key Data on Education in Europe 2009 (Stand 2006/2007), EACEA P9 Eurydice (BE Belgien, BG Bulgarien, CZ Tschechien, DK Dänemark, DE Deutschland, EE Estland, IE Irland, EL Griechenland, ES Spanien, FR Frankreich, IT Italien, CY Zypern, LV Lettland, LT Litauen, LU Luxemburg, HU Ungarn, MT Malta, NL Niederlande, AT Österreich, PL Polen, PT Portugal, RO Rumänien, SI Slowenien, SK Slowakei, FI Finnland, SE Schweden, UK Großbritannien)

(4) Im Vorfeld der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl in Österreich analysierte eine Arbeitsgruppe im BMUKK verschiedene Möglichkeiten: Vorgabe eines Höchstwerts, eines Durchschnittswerts oder Festlegung einer Bandbreite. Eine eingehende Analyse der pädagogischen Beweggründe und Erwartungen unterblieb; auch Überlegungen zur Wirkungsorientierung wurden nicht angestellt.

Ausgangslage

Dem BMUKK war jedoch bewusst, dass eine bloße Senkung der Klassenschülerhöchstzahl nicht automatisch zu einer Verbesserung der Unterrichtsqualität führe. Diese sollte durch eine Individualisierung des Lehrens und Lernens unterstützt werden („Initiative 25plus“).

- 2.2** Der RH bemängelte die fehlende Transparenz der pädagogischen Beweggründe, die letztlich zur Einführung der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ führten, die unterlassenen eingehenden Analysen sowie die unterbliebenen Überlegungen zur Wirkungsorientierung.

Er empfahl dem BMUKK, künftig bei pädagogischen Entscheidungsfindungsprozessen auf Transparenz zu achten und Überlegungen zur Wirkungsorientierung anzustellen.

- 2.3** *Das BMUKK wies in seiner Stellungnahme auf die Bedeutung „Initiative 25plus“ hin. Die Verringerung der Klassenschülerhöchstzahl erhöhe die Chancen für die damit angestrebte Verbesserung der Unterrichtsqualität. Bei pädagogischen Entscheidungsfindungsprozessen werde in Hinkunft verstärkt auf die Wirkungsorientierung geachtet werden.*

Schülerrückgang

- 3** Die demographische Entwicklung in Österreich führte in den letzten Jahren zu rückläufigen Schülerzahlen: Allein die Zahl der Volksschüler sank im Zeitraum 2000/2001 bis 2008/2009 von 393.586 auf 332.210 (– 15,59 %).

Eine Fortsetzung dieses Trends für die nächsten 15 Jahre wird erwartet.

Die im Auftrag des BMUKK von der Bundesanstalt Statistik Österreich erstellte „Schulbesuchsprognose nach Wohn- und Schulbezirken 2006/2025“ zeigt in der Trendvariante,¹⁾ dass in den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen sowie in der AHS-Unterstufe allgemein mit einem weiteren Sinken der Schülerzahlen zu rechnen ist. Steigende Schülerzahlen sind vor allem in Wien und seinem Umland zu erwarten. Im Einzelnen zeigt die Studie Folgendes:

¹⁾ Die Trendvariante berücksichtigt Veränderungen in der Schulwahl.

Abbildung 2: Volksschulen – Entwicklung der Schülerzahlen

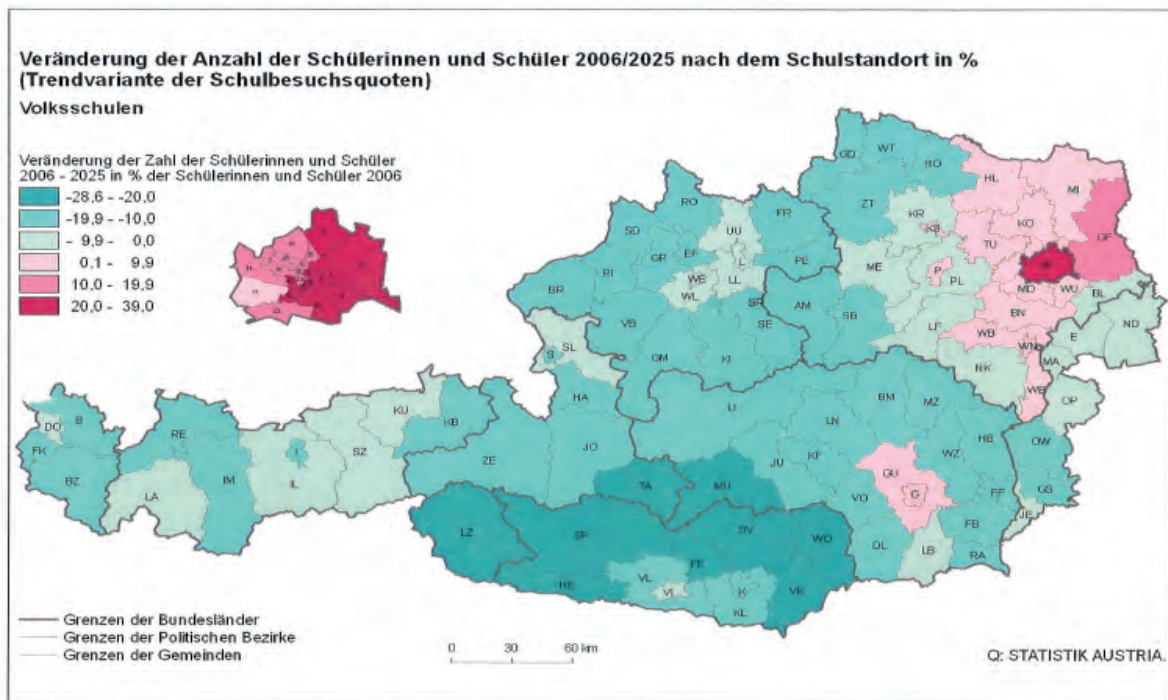
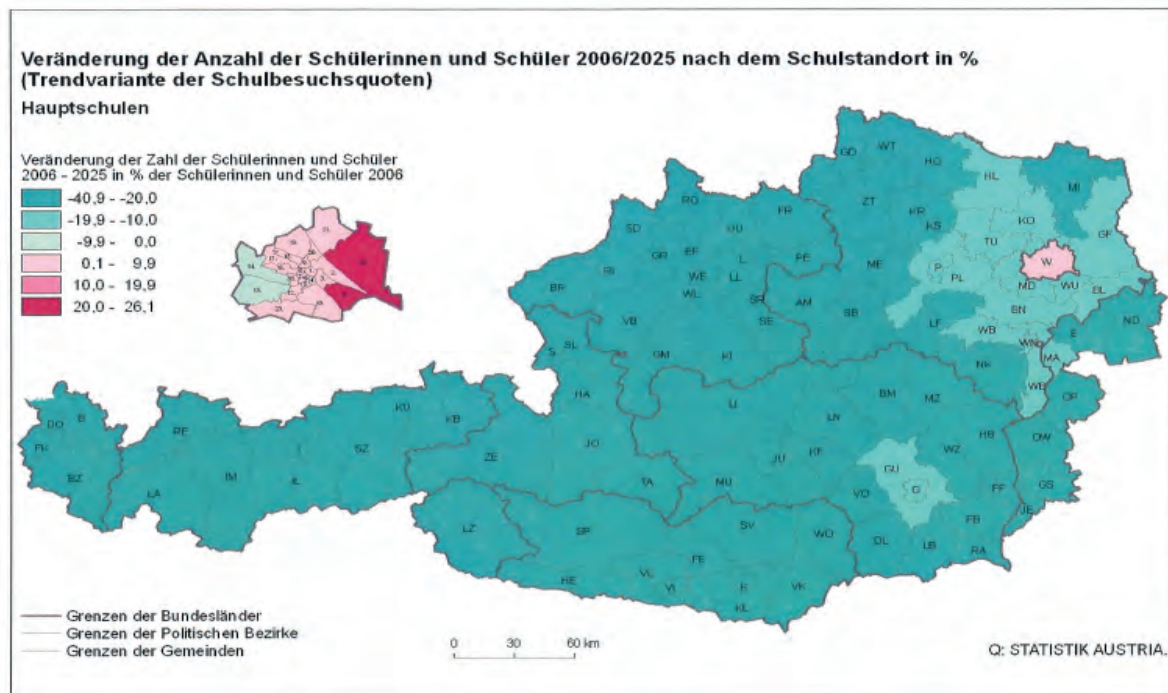


Abbildung 3: Hauptschulen – Entwicklung der Schülerzahlen



Ausgangslage

Abbildung 4: Polytechnische Schulen – Entwicklung der Schülerzahlen

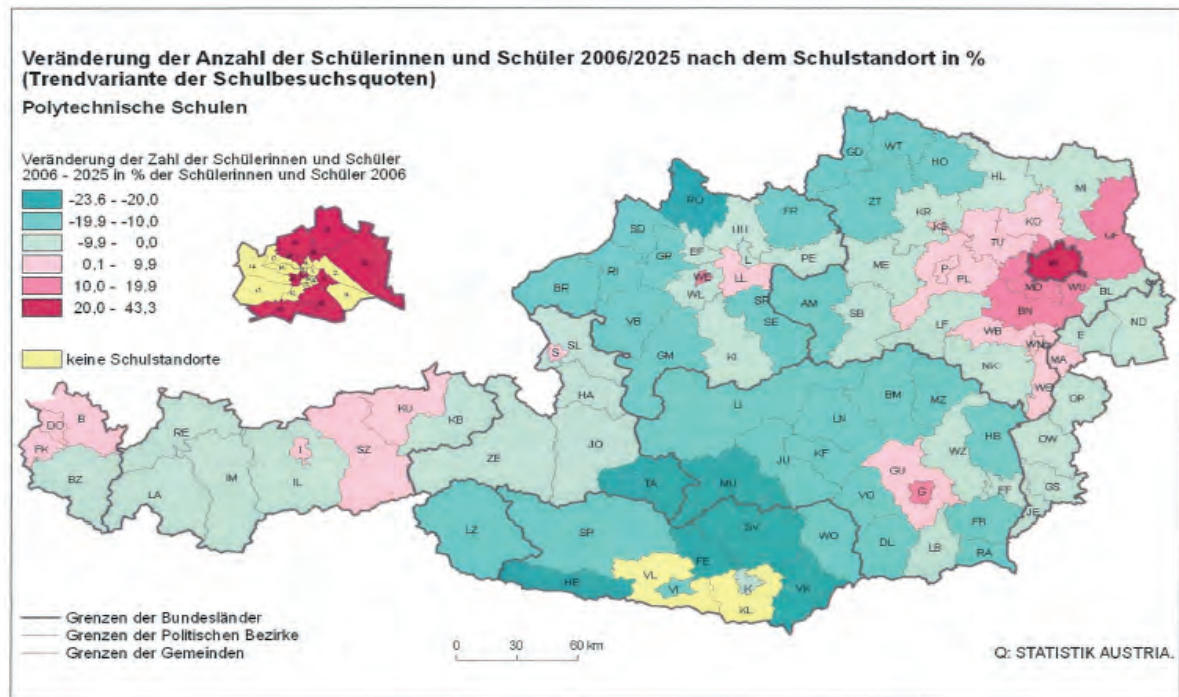
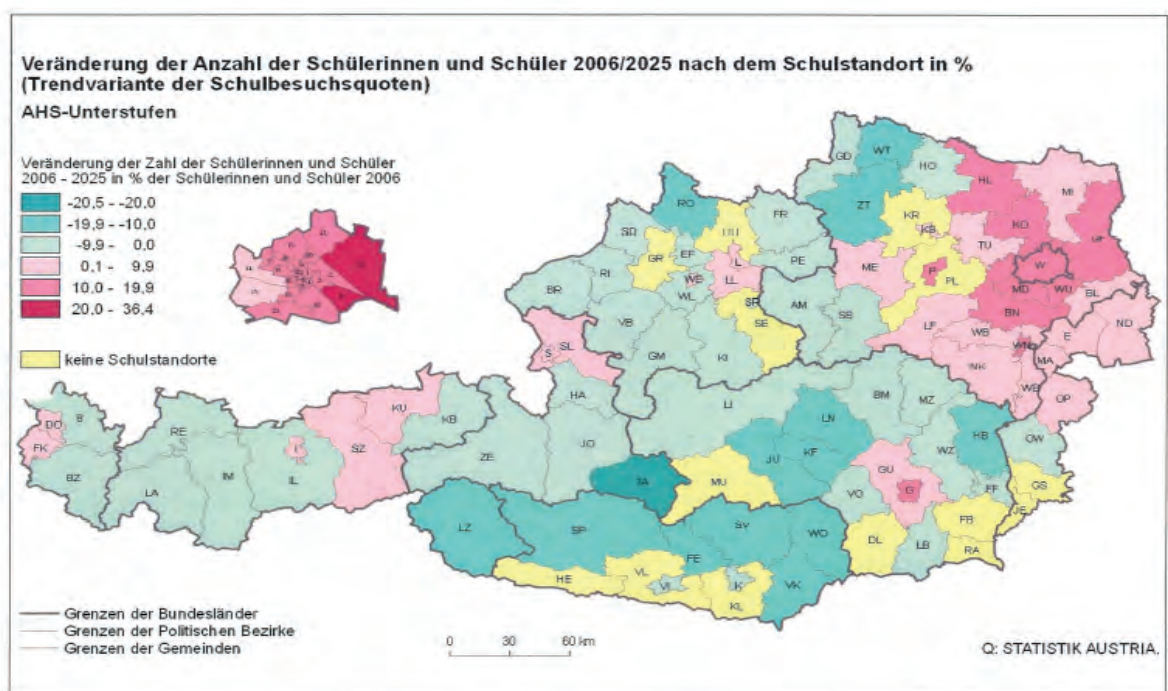


Abbildung 5: AHS-Unterstufe – Entwicklung der Schülerzahlen



Ziele und Zielerreichung

4.1 Mit der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl verfolgte das BMUKK folgende Ziele:

- Erleichterung der Durchführung eines modernen und qualitätsorientierten Unterrichts, der durch Elemente der Individualisierung geprägt ist,
- Steigerung und nachhaltige Sicherung des Ausbildungsniveaus und der Bildungsqualität bei gleichzeitiger Befriedigung der Bedürfnisse und Anforderungen am Schulstandort und
- Sicherstellung einer regional sinnvollen und chancengerechten Ressourcenverteilung.

Diese Verbesserungen im Bildungswesen sollten langfristig auch positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Österreich haben.

Das BMUKK legte für die angeführten Ziele weder geeignete Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung fest, noch führte es entsprechende Indikatoren ein. Eine Zwischenüberprüfung der Zielerreichung unterblieb. Für eine Endevaluierung wäre aus Sicht des BMUKK die Anwendung der allgemeinen Bildungsstandards¹⁾ sowie die Auswertung zukünftiger Testergebnisse (z.B. PISA, PIRLS, TIMSS) ausreichend.

¹⁾ Bildungsstandards sind gewünschte und vom Schulsystem bzw. vom Schüler geforderte Ausprägungen bestimmter Kompetenzen.

4.2 Der RH wies darauf hin, dass eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung ihr Handeln verstärkt an messbaren Leistungen und Wirkungen ausrichten muss (siehe Reihe Bund 2009/14, S. 43 ff.). Zielvorgaben sollten daher quantifizierbar sein. Er kritisierte, dass das BMUKK die mit der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl verfolgten Ziele sehr allgemein formuliert und in der Folge keine Kennzahlen bzw. Indikatoren zur Messung der Zielerreichung festlegte.

Der RH empfahl dem BMUKK, Ziele künftig quantifizierbar festzulegen und entsprechende Indikatoren zu definieren. Als solche könnten beispielsweise die Dropout-, die Repetenten- sowie die Übertrittsquote herangezogen werden. Eine Überprüfung der Zielerreichung wäre vorzunehmen.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien kurz- oder mittelfristige Ergebnisse unrealistisch, zumal erst ab 2013 durch die Bildungsstandard-Testungen in einzelnen Fächern eine Grundlage für derartige Messungen gegeben sein werde. Darüber hinaus habe es die Senkung des Richtwerts der Klassenschülerhöchstzahl mit qualitativen Zielen begründet. Dessen ungeachtet werde die pädagogisch-fachliche Planung künftig auch Maßnahmen und Indikatoren enthalten.*

Umsetzung

Legistische Maßnahmen

5 Seit dem Schuljahr 1982/1983 war die Klassenschülerhöchstzahl für Volksschulen im Schulorganisationsgesetz mit 30 festgelegt. Die Haupt- und Polytechnischen Schulen folgten im Schuljahr 1985/1986. Hinsichtlich der Klassenschülerzahlen an allgemein bildenden höheren Schulen bestand seit dem Schuljahr 1985/1986 folgende Regelung: „ ... darf 30 nicht übersteigen und soll 20 nicht unterschreiten. Um Abweisungen zu vermeiden, kann die Klassenschülerhöchstzahl bis zu 20 v.H. überschritten werden.“

Seither wurden im Nationalrat mehrere Entschließungsanträge zur Absenkung der Klassenschülerhöchstzahl auf 25 eingebracht. Dadurch sollten die Unterrichtsqualität verbessert und die Lehrerarbeitslosigkeit reduziert werden.

Im Juni 2007 informierte das BMUKK alle Landesschulräte (Rundschreiben Nr. 9/2007), dass die im Schuljahr 2007/2008 beginnende Senkung der Klassenschülerhöchstzahl in den kommenden Jahren die 1. bis 4. Klassen der Volksschulen (1. bis 4. Schulstufe), die 1. bis 4. Klassen der Hauptschulen und der AHS-Unterstufe (5. bis 8. Schulstufe) sowie die Polytechnischen Schulen (9. Schulstufe) erfassen werde.

Die anderen Schultypen (insbesondere die AHS-Oberstufe und alle berufsbildenden Schulen) waren von der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ nicht betroffen. Es wurden jedoch die Möglichkeiten zur Teilung von Klassen in bestimmten Unterrichtsgegenständen verbessert.

Ab dem Schuljahr 2008/2009 war die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl im Schulorganisationsgesetz – mit aufsteigendem Inkrafttreten – verankert. Die unterschiedlichen kompetenzrechtlichen Grundlagen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen einerseits (Grundsatzgesetzgebung Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Land) sowie im Bereich der allgemein bildenden höheren Schulen andererseits (Gesetzgebung und Vollziehung Bund) bedingten dabei unterschiedliche gesetzliche Regelungstypen.

An den allgemein bildenden Pflichtschulen (Volks-, Haupt- und Polytechnische Schulen) hatte die Klassenschülerzahl grundsätzlich 25 als Richtwert¹⁾ zu betragen. Ein Abweichen war nur aus besonderen Gründen (z.B. zur Erhaltung von Schulstandorten) zulässig. Die Ausführungsgesetze der Länder legten (mit Ausnahme des Landes Tirol) für die Klassenschülerzahl den Höchstwert 25 fest, ließen jedoch aus besonderen Gründen Abweichungen zu. In Tirol galt weiterhin der Höchstwert 30.

¹⁾ Gemäß § 8 lit. k SchOG wird unter Richtwert jene Klassenschülerzahl verstanden, welche durch landesausführungsgesetzliche Regelungen unter Bedachtnahme auf Über- und Unterschreitungen anzustreben ist.

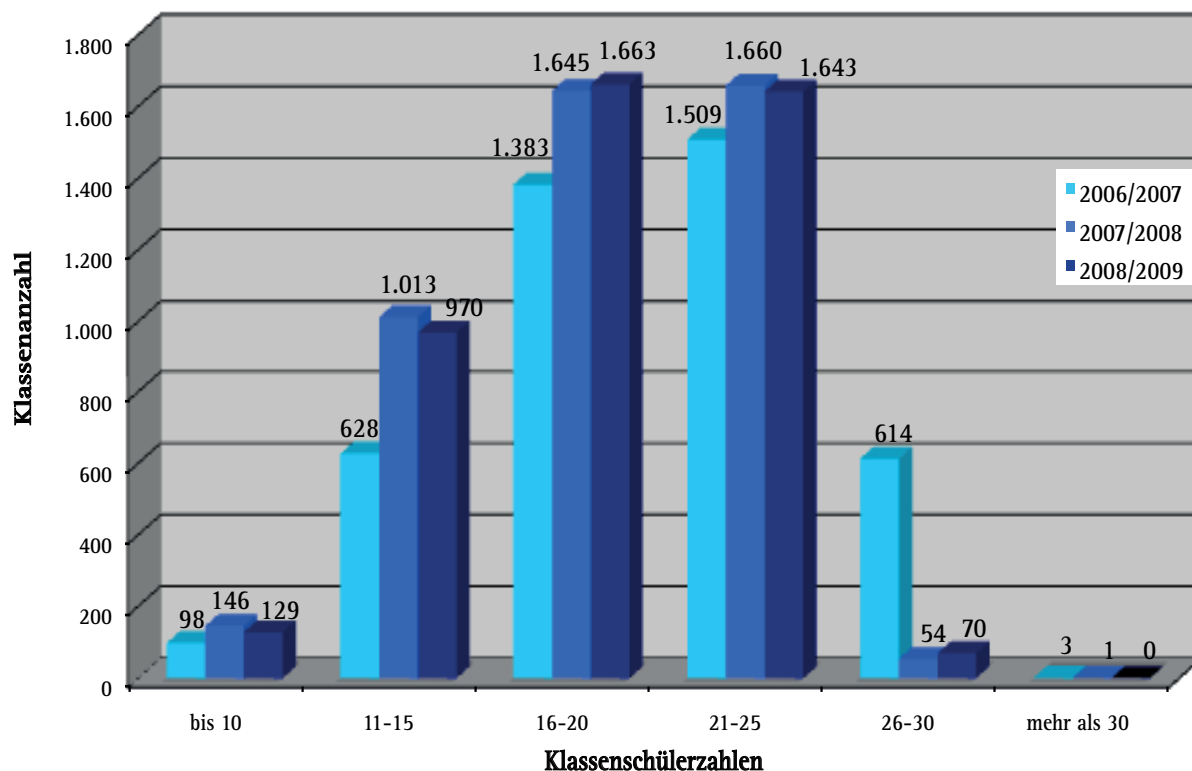
Für die AHS-Unterstufe legte das Schulorganisationsgesetz die Klassenschülerhöchstzahl mit 25 fest. Um Abweisungen zu vermeiden, war eine Überschreitung der Klassenschülerhöchstzahl um 20 % vorgesehen. In Folge dessen waren Klassen mit bis zu 30 Schülern zulässig.

Klassenschülerzahlen

- 6.1** Die Klassenschülerzahlen vor (Schuljahr 2006/2007) und nach Senkung der Klassenschülerhöchstzahl (2007/2008 bis 2008/2009) an den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen sowie an der AHS-Unterstufe betragen:

Umsetzung

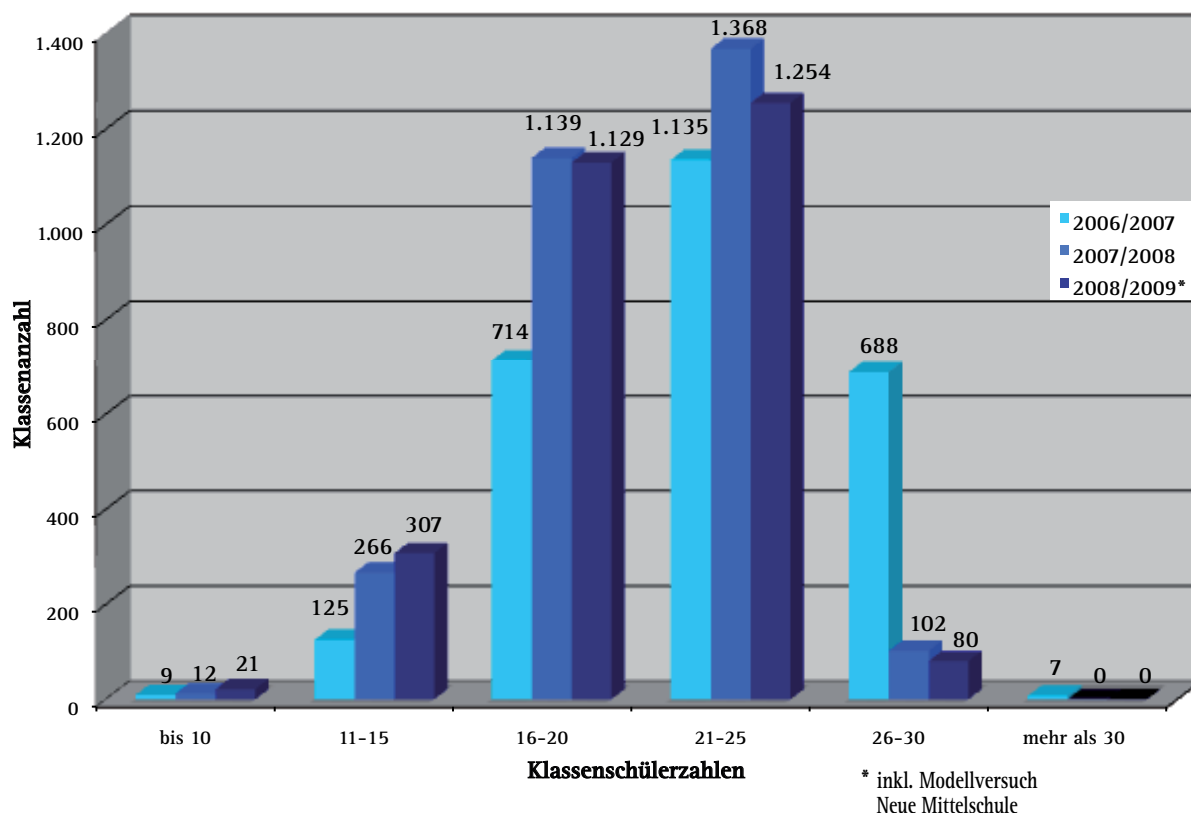
Abbildung 6: Volksschulen – Klassenschülerzahlen (1. Klassen)



Quelle: BMUKK

In den Volksschulen ging die Anzahl der 1. Klassen (1. Schulstufe) mit mehr als 25 Schülern infolge der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl stark zurück. Im Schuljahr 2008/2009 existierten in den Volksschulen nur mehr 70 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern.

Abbildung 7: Hauptschulen – Klassenschülerzahlen (1. Klassen)

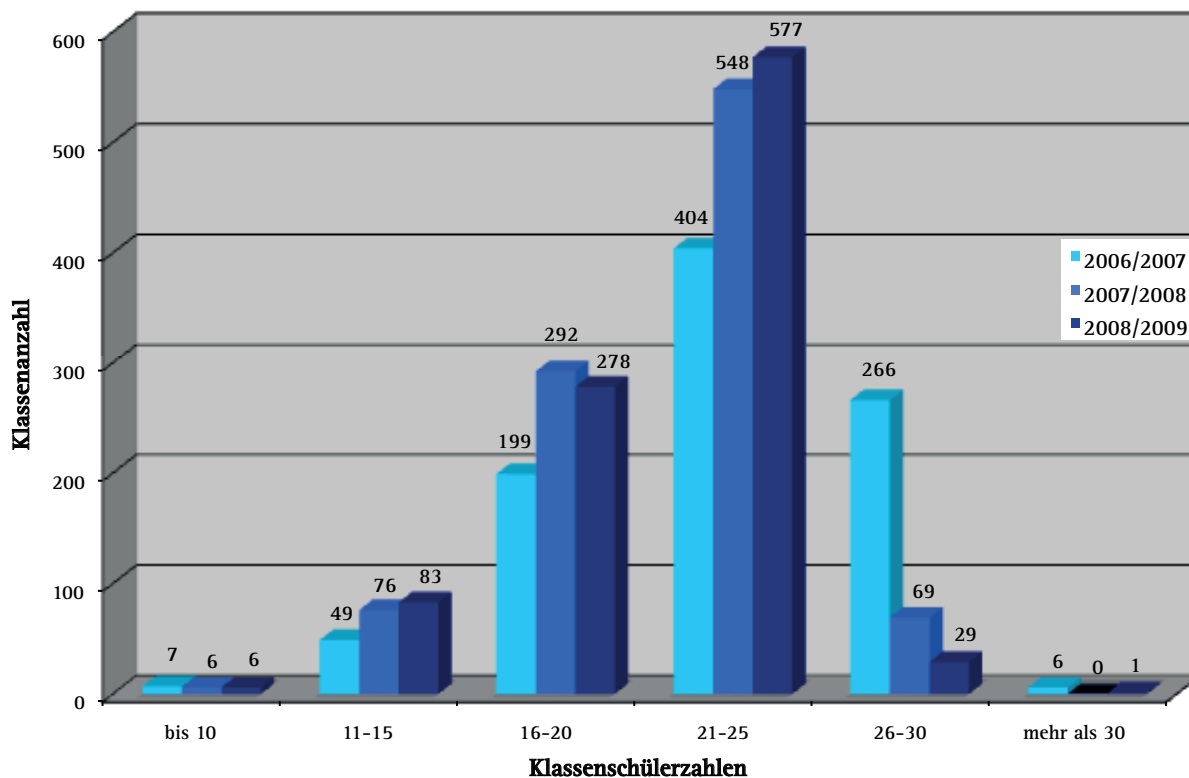


Quelle: BMUKK

In den Hauptschulen nahm die Anzahl der 1. Klassen (5. Schulstufe) mit mehr als 25 Schülern seit der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl ebenfalls stark ab; im Schuljahr 2008/2009 gab es nur mehr 80 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern.

Umsetzung

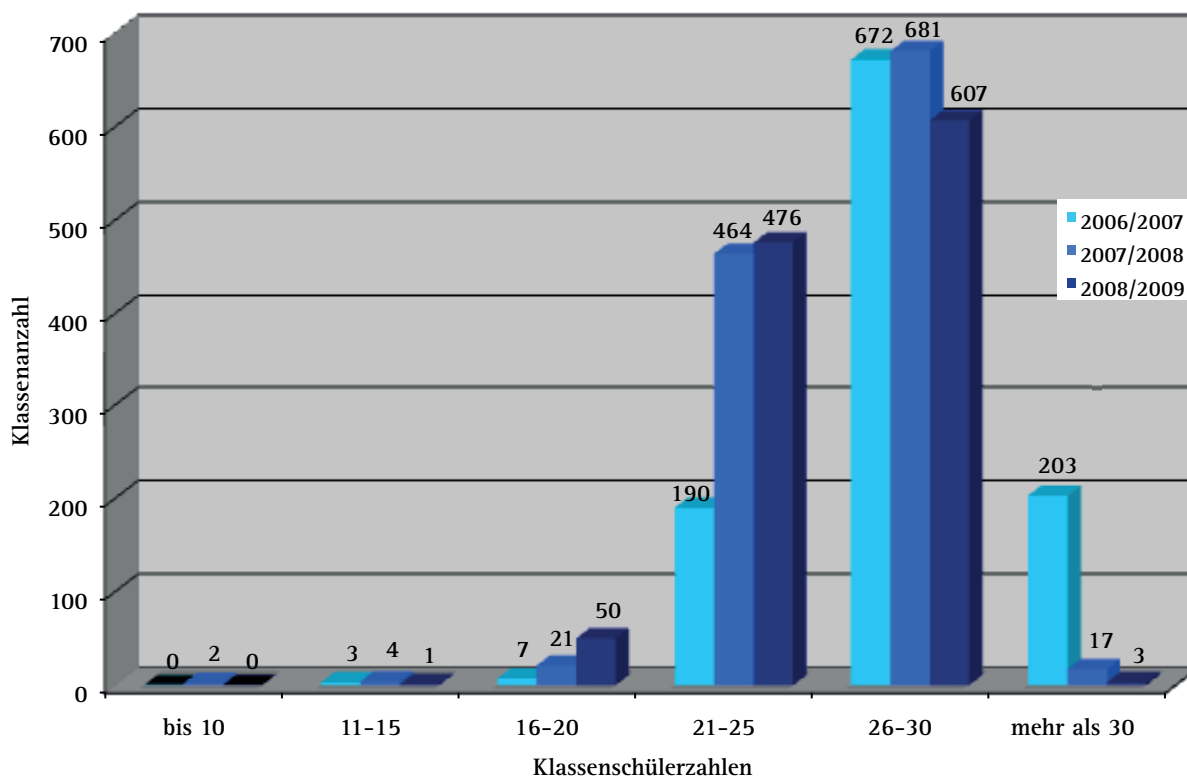
Abbildung 8: Polytechnische Schulen – Klassenschülerzahlen



Quelle: BMUKK

Auch in den Polytechnischen Schulen (9. Schulstufe) war ein starker Rückgang der Klassen mit mehr als 25 Schülern zu verzeichnen. Im Schuljahr 2008/2009 wiesen nur mehr 30 Klassen mehr als 25 Schüler auf.

Abbildung 9: AHS-Unterstufe – Klassenschülerzahlen (1. Klassen)



Quelle: BMUKK

In den allgemein bildenden höheren Schulen reduzierte sich die Anzahl von 1. Klassen (5. Schulstufe) mit mehr als 25 Schülern im Schuljahr 2008/2009 auf 610. Aufgrund der Möglichkeit, den Höchstwert 25 um 20 % zu überschreiten, überwogen Klassen mit 26 bis 30 Schülern. Drei 1. Klassen hatten mehr als 30 Schüler.

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass bundesweit die Anzahl der 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern an Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen von 1.584 (Schuljahr 2006/2007) auf 180 Klassen (Schuljahr 2008/2009) zurückging. In der AHS-Unterstufe war der Rückgang deutlich geringer. Im Schuljahr 2006/2007 gab es bundesweit 875 1. Klassen; im Schuljahr 2008/2009 waren es 610 (davon drei mit mehr als 30 Schülern). Das Führen von Klassen mit mehr als 30 Schülern in der AHS-Unterstufe ab dem Schuljahr 2008/2009 entbehrte einer gesetzlichen Grundlage.

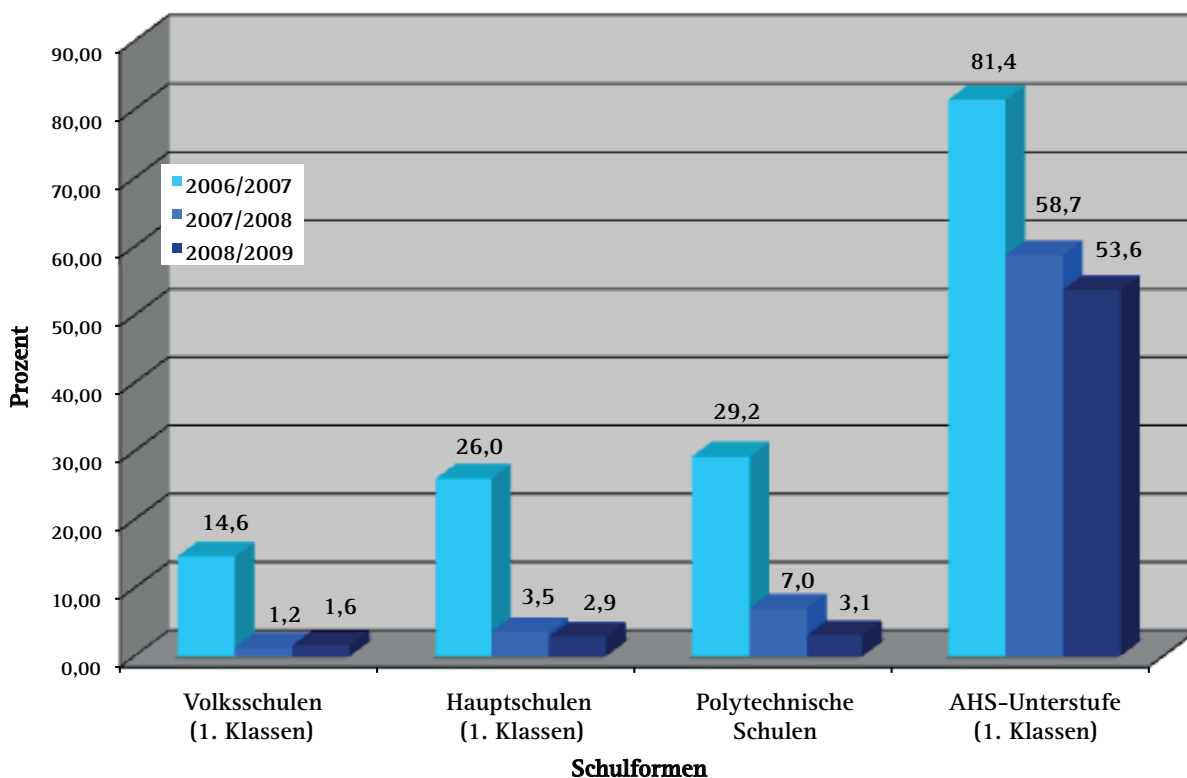
Der RH empfahl dem BMUKK, die Schulbehörden anzuweisen, derartige Überschreitungen künftig zu untersagen.

Umsetzung

6.3 Laut Stellungnahme des BMUKK werde die (unzulässige) Überschreitung der Höchstzahl von 30 Schülern bei der Dienstbesprechung mit der Schulaufsicht im Sinne der Empfehlung des RH thematisiert werden.

Anteil großer Klassen 7.1 Bundesweit nahm der prozentuelle Anteil von Klassen mit mehr als 25 Schülern aufgrund der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl in Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen sowie in der AHS-Unterstufe ab. Im Schuljahr 2008/2009 betrug der Anteil der Klassen mit mehr als 25 Schülern in Volks- und Hauptschulen (1. Klassen) nur mehr rd. 2 bzw. 3 %; in Polytechnischen Schulen rd. 3 %. In der AHS-Unterstufe (1. Klassen) betrug der Anteil großer Klassen – trotz des Rückgangs – noch immer rd. 54 %. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Klassenschülerhöchstzahl 25 um 20 % überschritten werden durfte.

Abbildung 10: Anteil der Klassen mit mehr als 25 Schülern



Quelle: BMUKK

7.2 Die Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ führte zu einer deutlichen Verringerung des Anteils an Klassen mit mehr als 25 Schülern an den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen sowie der AHS-Unterstufe.

Klassenschülerzahlen im Ländervergleich

8.1 Nachfolgend werden für die allgemein bildenden Pflichtschulen länderspezifisch die Anzahl der 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern und deren Anteil an der jeweiligen Gesamtzahl der 1. Klassen dargestellt:

Tabelle 1: Volksschulen – 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern im Ländervergleich

Schuljahr	2006/2007		2007/2008		2008/2009	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Burgenland	11	8,0 %	1	0,6 %	2	1,3 %
Kärnten	18	5,6 %	2	0,6 %	2	0,6 %
Niederösterreich	99	12,2 %	2	0,2 %	6	0,7 %
Oberösterreich	86	10,9 %	1	0,1 %	1	0,1 %
Salzburg	42 ¹⁾	15,2 %	3	1,0 %	3	1,0 %
Steiermark	52	8,4 %	7	1,1 %	16	2,6 %
Tirol	25	6,2 %	1	0,2 %	–	0,0 %
Vorarlberg	3	1,3 %	–	0,0 %	1	0,4 %
Wien	281 ²⁾	44,0 %	38 ¹⁾	5,5 %	39	5,6 %
Gesamt	617	14,6 %	55	1,2 %	70	1,6 %

Quelle: BMUKK

¹⁾ davon eine Klasse mit mehr als 30 Schülern

²⁾ davon zwei Klassen mit mehr als 30 Schülern

Im Ländervergleich hatte Wien die meisten 1. Klassen an Volksschulen (1. Schulstufe) mit mehr als 25 Schülern. Vor Senkung der Klassenschülerhöchstzahl waren es 281 Klassen (44 %), im Schuljahr 2008/2009 39 Klassen (rd. 6 %). Der Stadtschulrat für Wien gab an, dass solche Klassen fast nur an Privatschulen bestanden hätten.

Umsetzung

Tabelle 2: Hauptschulen – 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern im Ländervergleich

Schuljahr	2006/2007		2007/2008		2008/2009 ¹⁾	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Burgenland	16	17,2 %	3	3,3 %	4	4,2 %
Kärnten	50	26,6 %	11	5,6 %	6	3,2 %
Niederösterreich	95 ²⁾	17,7 %	6	1,0 %	3	0,6 %
Oberösterreich	156 ³⁾	28,2 %	23	3,8 %	15	2,6 %
Salzburg	62	34,8 %	7	3,4 %	2	1,0 %
Steiermark	89 ²⁾	22,9 %	22	5,3 %	20	4,9 %
Tirol	60	21,9 %	10	3,3 %	9	3,2 %
Vorarlberg	46 ²⁾	28,9 %	11	6,7 %	11	6,7 %
Wien	121 ²⁾	39,5 %	9	2,8 %	10	3,2 %
Gesamt	695	26,0 %	102	3,5 %	80	2,9 %

Quelle: BMUKK

¹⁾ Schuljahr 2008/2009 einschließlich Schulversuch „Neue Mittelschule“

²⁾ davon eine Klasse mit mehr als 30 Schülern

³⁾ davon zwei Klassen mit mehr als 30 Schülern

Vor der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl wiesen die Länder Oberösterreich (156), Wien (121) und Niederösterreich (95) an Hauptschulen die meisten 1. Klassen (5. Schulstufe) mit mehr als 25 Schülern auf. Im Schuljahr 2008/2009 hatten in diesen drei Ländern nur mehr 15, zehn bzw. drei Klassen mehr als 25 Schüler. Laut den jeweils zuständigen Schulbehörden handelte es sich dabei um Klassen an Privatschulen bzw. um Schwerpunktklassen.

Tabelle 3: Polytechnische Schulen – Klassen mit mehr als 25 Schülern im Ländervergleich

Schuljahr	2006/2007		2007/2008		2008/2009	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Burgenland	5	19,2 %	2	6,9 %	1 ¹⁾	3,7 %
Kärnten	3	7,0 %	6	14,3 %	2	4,7 %
Niederösterreich	48 ¹⁾	26,8 %	13	6,8 %	6	3,3 %
Oberösterreich	60 ²⁾	29,4 %	24	11,1 %	10	4,6 %
Salzburg	32	51,6 %	4	5,9 %	3	4,4 %
Steiermark	32 ¹⁾	26,0 %	6	4,4 %	1	0,8 %
Tirol	38 ¹⁾	35,9 %	6	5,3 %	1	0,9 %
Vorarlberg	9	14,1 %	8	11,0 %	6	8,8 %
Wien	45 ¹⁾	36,3 %	–	0,0 %	–	0,0 %
Gesamt	272	29,2 %	69	7,0 %	30	3,1 %

Quelle: BMUKK

¹⁾ davon eine Klasse mit mehr als 30 Schülern

²⁾ davon zwei Klassen mit mehr als 30 Schülern

Auch an den Polytechnischen Schulen (9. Schulstufe) wiesen die Länder Oberösterreich (60), Niederösterreich (48) und Wien (45) vor der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl die meisten Klassen mit mehr als 25 Schülern auf. Im Schuljahr 2008/2009 überschritten in Oberösterreich zehn und in Niederösterreich sechs Klassen die Klassenschülerzahl 25. Diese Überschreitungen waren auf das Bestehen verschiedener Fachbereiche zurückzuführen, die von den Schülern frei zu wählen waren. In Wien, wo der Anteil großer Klassen im Schuljahr 2006/2007 noch rd. 36 % betragen hatte, gab es im Schuljahr 2008/2009 keine Überschreitung der Klassenschülerzahl 25.

Umsetzung

Die folgende Tabelle zeigt für die allgemein bildenden höheren Schulen die Anzahl der 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern (26 bis 30; mehr als 30 Schüler):

Tabelle 4: AHS-Unterstufe – 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern im Ländervergleich

Schuljahr	2006/2007			2007/2008			2008/2009		
	Anzahl 26-30	> 30	Anteil > 25	Anzahl 26-30	> 30	Anteil > 25	Anzahl 26-30	> 30	Anteil > 25
Burgenland	12	3	45,5 %	20	1	63,6 %	19	–	57,6 %
Kärnten	31	28	85,5 %	44	6	64,9 %	40	–	55,6 %
Niederösterreich	129	34	84,9 %	107	–	49,1 %	143	1	69,2 %
Oberösterreich	76	47	78,8 %	58	–	32,2 %	37	–	21,8 %
Salzburg	20	32	83,9 %	39	1	55,6 %	29	–	40,8 %
Steiermark	68	31	71,7 %	103	1	69,8 %	89	1	67,7 %
Tirol	49	7	82,4 %	52	4	76,7 %	47	1	67,6 %
Vorarlberg	24	11	97,2 %	26	–	57,8 %	22	–	59,5 %
Wien	263	10	85,0 %	232	4	69,0 %	181	–	52,9 %
Gesamt	672	203	81,4 %	681	17	58,7 %	607	3	53,6 %

Quelle: BMUKK

An den allgemein bildenden höheren Schulen wurden vor der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl die meisten 1. Klassen (5. Schulstufe) mit mehr als 25 Schülern in Wien (273) und Niederösterreich (163) geführt; davon hatten zehn (Wien) bzw. 34 (Niederösterreich) mehr als 30 Schüler. Im Schuljahr 2008/2009 gab es in Wien 181 und in Niederösterreich 144 Klassen mit mehr als 25 Schülern. Die Überschreitung der Klassenschülerhöchstzahl 25 um 20 % war gesetzlich vorgesehen, um Abweisungen zu vermeiden. Die Länder Niederösterreich, Steiermark und Tirol führten auch nach der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl im Schuljahr 2008/2009 je eine 1. Klasse mit mehr als 30 Schülern. Dies entbehrte ab dem Schuljahr 2008/2009 einer gesetzlichen Grundlage.

- 8.2** Der RH stellte fest, dass in den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien vor der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl die meisten 1. Klassen mit mehr als 25 Schülern geführt wurden. In einem bundesweiten Vergleich wiesen diese Länder auch die höchste Gesamtzahl an 1. Klassen auf. Mit Einführung der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ kam es in allen Ländern zu einer deutlichen Reduzierung der Klassen mit mehr als 25 Schülern.

Die Überschreitungen des Richtwerts 25 in den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen wurden vielfach damit begründet, dass es sich um Privatschulen handle. Nach Ansicht des RH unterlagen Privatschulen in Bezug auf die Klassenschülerhöchstzahl denselben Regelungen wie die öffentlichen Schulen. Das Führen einer Schule als Privatschule war als solches kein gesetzlich geforderter „besonderer Grund“, der ein Abweichen vom Richtwert 25 rechtfertigen würde.

Der RH empfahl dem BMUKK, die Schulbehörden anzuweisen, im Bereich der Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen dem Vorliegen des gesetzlich geforderten „besonderen Grundes“ für ein Überschreiten des Richtwerts von 25 Schülern erhöhtes Augenmerk zu schenken.

Hinsichtlich der Führung von Klassen mit mehr als 30 Schülern in der AHS-Unterstufe verwies der RH auf TZ 6.2.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK seien die Überschreitungen insbesondere darauf zurückzuführen, dass man die Abweisung von Schülern vermeiden möchte.*
- 8.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass das Führen einer Volks-, Haupt- oder Polytechnischen Schule als Privatschule kein gesetzlich geforderter „besonderer Grund“ für ein Überschreiten des Richtwerts 25 ist.

Auswirkungen auf die Lehrerbeschäftigung

Allgemein bildende
Pflichtschulen

- 9.1** Der Bund refundierte den Ländern die Kosten der Besoldung der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen. Rechtsgrundlage für die Zuteilung der Lehrerplanstellen an Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen waren die – auf dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz beruhenden – Stellenplanrichtlinien. Als Basis für die Berechnung der Lehrerplanstellen dienten die gemeldeten Schülerzahlen.

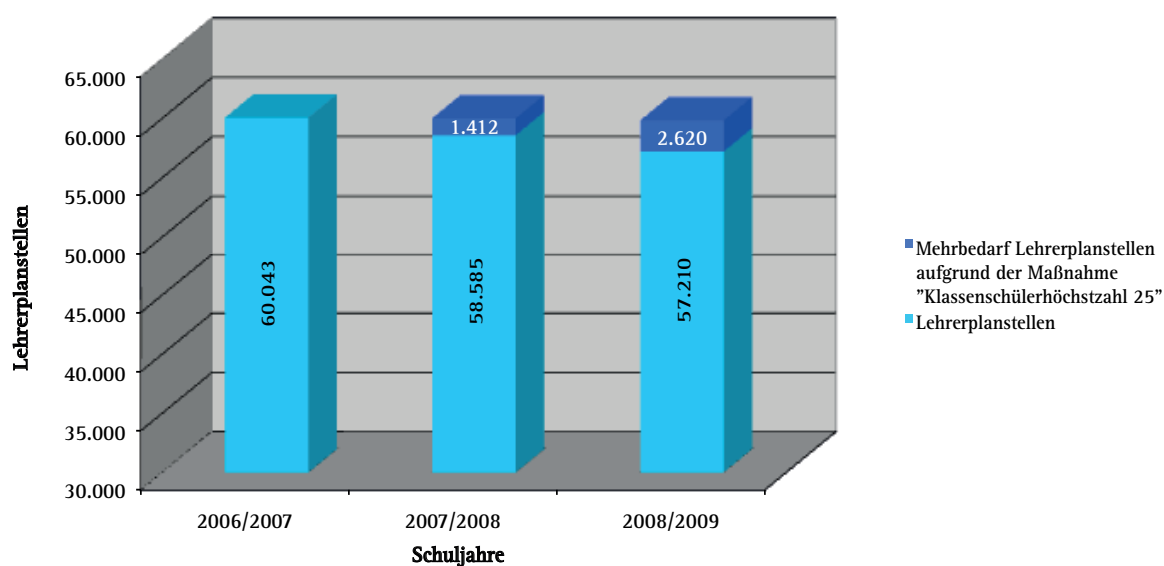
Durch den Rückgang der Schülerzahlen wäre auch ein Rückgang der Lehrerplanstellen zu erwarten gewesen. Statt 60.043 Lehrerplanstellen (Schuljahr 2006/2007) wären nur mehr 58.585 (Schuljahr 2007/2008) bzw. 57.210 (Schuljahr 2008/2009) Lehrerplanstellen erforderlich gewesen. Dies hätte einem Rückgang um 2,4 % bzw. 4,7 % entsprochen. Das BMUKK stellte jedoch für die Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ zusätzliche Planstellen in Form eines zweckgebundenen Zuschlags zur Verfügung. Zur Überprüfung des widmungsgemäßen Einsatzes der zweckgebundenen Zuschläge führte das BMUKK ein Maßnahmencontrolling durch. Es zog dafür die aufgrund des Bildungsdokumentationsgesetzes ergangenen Meldungen aller Schulen heran.

Auswirkungen auf die Lehrerbeschäftigung

An den Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen entsprach dieser zweckgebundene Zuschlag 1.412 (Schuljahr 2007/2008) bzw. 2.620 (Schuljahr 2008/2009) Lehrerplanstellen. Dafür fielen Personalausgaben in Höhe von rd. 70 Mill. EUR bzw. rd. 137,5 Mill. EUR an.

Die folgende Abbildung zeigt, wie der Rückgang an Lehrerplanstellen aufgrund der Abnahme der Schülerzahlen durch die Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ annähernd kompensiert wurde:

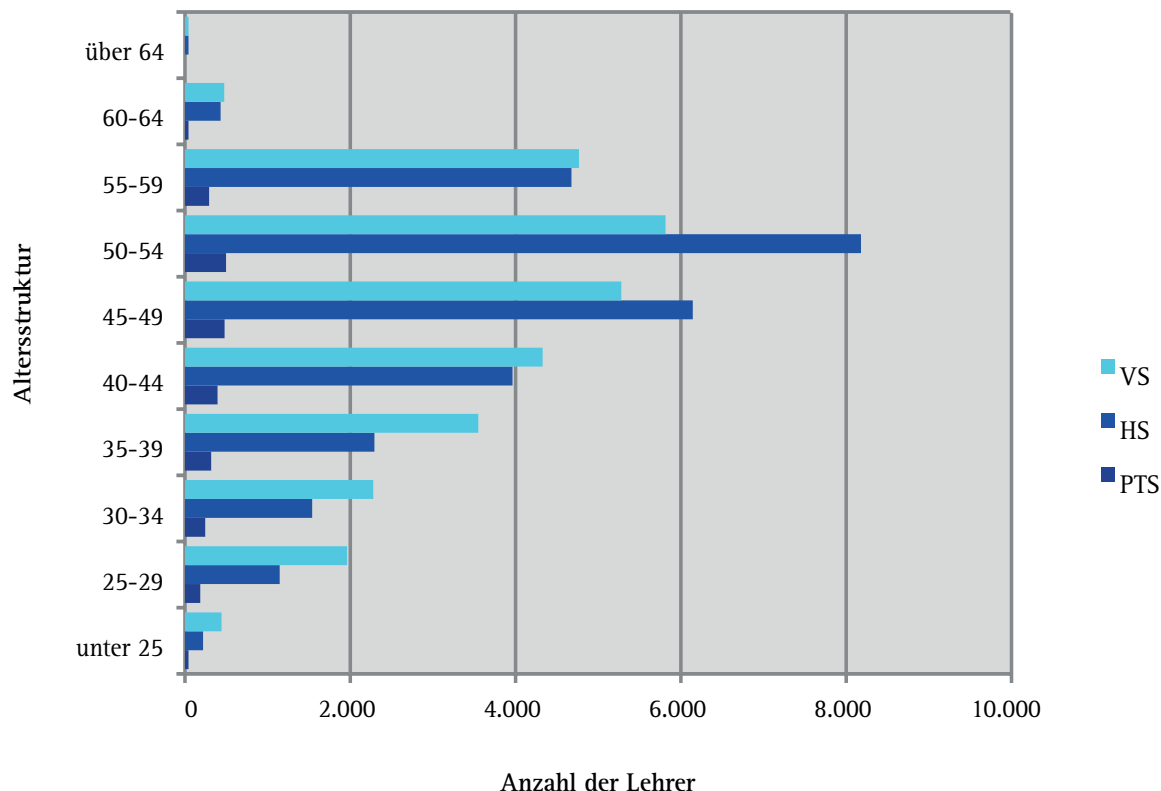
Abbildung 11: Entwicklung der Lehrerplanstellen



Quelle: BMUKK

In diesem Zusammenhang ist die Altersstruktur der Lehrer an Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen zu beachten:

Abbildung 12: Altersstruktur der Lehrer (Schuljahr 2008/2009)



Quelle: Bundesanstalt Statistik Österreich, Schulstatistik, Lehrerinnen und Lehrer im Schuljahr 2008/2009 (ohne Karenzierte) nach dem Alter, 2010

Mehr als 40 % der Lehrer war älter als 50 Jahre. In absehbarer Zeit ist daher mit einer Pensionierungswelle zu rechnen.

9.2 Die Einführung der „Klassenschülerhöchstzahl 25“ erhöhte – bei erwartetem Rückgang der Schülerzahlen – die Klassenanzahl und damit auch den Lehrerbedarf.

Der RH wies darauf hin, dass durch diese Maßnahme die Arbeitsplätze von rd. 2.620 Lehrern an den allgemein bildenden Pflichtschulen erhalten blieben (Schuljahr 2008/2009).

Auswirkungen auf die Lehrerbeschäftigung

AHS–Unterstufe

- 10.1** In der AHS–Unterstufe wurde die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl durch einen Zuschlag zu den gewährten Werteinheiten¹⁾ berücksichtigt. Das BMUKK berechnete diesen Zuschlag aufgrund der tatsächlichen Schüler– und Klassenzahlen, um eine bedarfsgerechte Zuteilung an alle Landesschulräte zu erreichen.

¹⁾ Eine Lehrerplanstelle entspricht 20 Werteinheiten

In den Schuljahren 2007/2008 und 2008/2009 wurden in der AHS–Unterstufe 81 bzw. 157 zusätzliche Lehrerplanstellen benötigt. Dafür fielen Personalausgaben in Höhe von 4,50 Mill. EUR bzw. 8,90 Mill. EUR an.

- 10.2** Die Auswirkungen der Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ auf die Lehrerbeschäftigung waren an allgemein bildenden höheren Schulen geringer als an allgemein bildenden Pflichtschulen.

Raumbedarf

- 11** (1) Die Errichtung und Erhaltung von Volks–, Haupt– und Polytechnischen Schulen oblag den jeweiligen Schulerhaltern (in der Regel Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden). Die wegen der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl allenfalls erforderlichen baulichen Maßnahmen waren daher nicht zentral erfasst. Das BMUKK ging davon aus, dass aufgrund des demographisch bedingten Schülerrückgangs kein erhöhter Raumbedarf gegeben sei. Laut Auskunft der Schulbehörden war dies zutreffend. Lediglich der Stadtschulrat für Wien wies darauf hin, dass aufgrund der Einschulung geburtenstarker Jahrgänge zusätzlicher Raumbedarf bestehe.

(2) Hinsichtlich der allgemein bildenden höheren Schulen war dem BMUKK bewusst, dass die Maßnahme „Klassenschülerhöchstzahl 25“ zusätzliches Raumangebot erfordern würde. Die Situation war regional unterschiedlich: Die Landesschulräte für Burgenland und für Kärnten meldeten keinen räumlichen Mehrbedarf; die übrigen Landesschulräte führten regionale Raumprobleme an. Die Schulen konnten diese durch schulinterne Maßnahmen (z.B. Wanderklassen) ausgleichen. Darüber hinaus finanzierte das BMUKK Provisorien zur Ausweitung der Raumkapazität (Fremdanmietungen, Containerklassen). Im Jahr 2008 waren dafür rd. 1,46 Mill. EUR erforderlich; 2009 waren es rd. 2,37 Mill. EUR.

Im Schulentwicklungsprogramm der Bundesregierung (2008) war darüber hinaus ein umfangreicher Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der räumlichen Situation an Bundesschulen vorgesehen.

Begleitende Maßnahmen

12.1 (1) Dem BMUKK war bewusst, dass kleinere Klassen zwar günstigere Voraussetzungen für einen individualisierten Unterricht schaffen, aber nicht automatisch zu einer Verbesserung der Unterrichtsqualität führen. Es setzte daher mit der „Initiative 25plus“ einen Impuls zur Weiterentwicklung der Unterrichtspraxis. Schwerpunkte dieser Initiative waren die „Individualisierung und Differenzierung“ des Unterrichts.

In diesem Sinn sollten u.a.:

- das methodisch–didaktische und lerndiagnostische Repertoire erweitert,
- einschlägige Fortbildungsangebote in Anspruch genommen und
- systematische Unterrichts– und Schulentwicklung betrieben werden.

Das BMUKK gab den Pädagogischen Hochschulen entsprechende inhaltliche Schwerpunkte für die Lehrerfortbildung vor. Laut Rückmeldungen der Pädagogischen Hochschulen fanden im Schuljahr 2007/2008 rd. 1.100 einschlägige Veranstaltungen mit insgesamt rd. 26.000 Teilnehmern statt.

An der AHS–Unterstufe machte die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl eine Anpassung der Eröffnungs– und Teilungszahlen in bestimmten Unterrichtsgegenständen (z.B. Fremdsprachen) notwendig. Dadurch wurden die Anzahl der Gruppen erhöht und die durchschnittliche Gruppengröße in den jeweiligen Unterrichtsgegenständen abgesenkt; dies ermöglichte eine weitere Individualisierung des Unterrichts.¹⁾

¹⁾ Eröffnungs– und Teilungszahlenverordnung, BGBl. Nr. 478/1986 i.d.g.F.

(2) Gemäß der ursprünglichen Planung des BMUKK hätten die Schulen seit dem Schuljahr 2008/2009 qualitätssichernde Maßnahmen, die im Rahmen der „Initiative 25plus“ gesetzt wurden, dokumentieren und in Zielvereinbarungsgesprächen mit der Schulaufsicht abstimmen müssen. Das BMUKK erarbeitete hierfür einen Gestaltungsvorschlag (Entwicklungs– und Umsetzungsplan), der verpflichtend umgesetzt werden sollte.

Im Frühjahr 2008 verzichtete das BMUKK auf die verpflichtende Umsetzung, so dass der Entwicklungs– und Umsetzungsplan nur mehr Empfehlungscharakter hatte.

Begleitende Maßnahmen

Die Fragebogenerhebung des RH bei den Schulbehörden zeigte, dass die Schulaufsicht fallweise Zielvereinbarungsgespräche mit den Schulen führte und Unterrichtsbeobachtungen anstellte, in denen Aspekte der Individualisierung und Differenzierung des Unterrichts thematisiert wurden. Eine flächendeckend systematische Dokumentation unterblieb jedoch.

- 12.2** Der RH wies darauf hin, dass es ohne verbindlichen Entwicklungs- und Umsetzungsplan für alle betroffenen Schulen nicht möglich ist, die pädagogische Wirksamkeit der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl einschließlich der begleitenden Maßnahmen unter einheitlichen Gesichtspunkten festzustellen. Der RH wies weiters darauf hin, dass der Entwicklungs- und Umsetzungsplan des BMUKK ursprünglich verpflichtend umzusetzen gewesen wäre. Er empfahl dem BMUKK, einheitliche Grundlagen für die Beurteilung der pädagogischen Wirksamkeit zu schaffen und deren Umsetzung durch die Schulbehörden verbindlich anzuordnen.
- 12.3** *Das BMUKK berichtete in seiner Stellungnahme über die Schwerpunktsetzungen im Bereich der Fort- und Weiterbildung an den Pädagogischen Hochschulen. Weiters teilte das BMUKK mit, dass im Zusammenhang mit dem Bildungsstandard-Testungen geplant sei, Verbindlichkeiten hinsichtlich der Entwicklungsarbeit aufgrund der Rückmeldungen auf regionaler Ebene und Schulebene herzustellen. Dabei solle die Schulaufsicht eine zentrale Rolle spielen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Bei pädagogischen Entscheidungsfindungsprozessen wäre auf Transparenz zu achten. Weiters wären Überlegungen zur Wirkungsorientierung anzustellen. (TZ 2)

(2) Es sollten Ziele künftig quantifizierbar festgelegt und entsprechende Indikatoren definiert werden. Als solche könnten die Drop-out-, die Repetenten- sowie die Übertritts-Quote herangezogen werden. Eine Überprüfung der Zielerreichung wäre vorzunehmen. (TZ 4)

(3) Das BMUKK sollte die Schulbehörden anweisen, in der AHS-Unterstufe Klassen mit mehr als 30 Schülern künftig zu untersagen. (TZ 6)

(4) Ebenso wären die Schulbehörden anzuweisen, im Bereich der Volks-, Haupt- und Polytechnischen Schulen dem Vorliegen des gesetzlich geforderten „besonderen Grundes“ für ein Überschreiten des Richtwerts von 25 Schülern erhöhtes Augenmerk zu schenken. (TZ 8)

(5) Das BMUKK sollte für die Beurteilung der pädagogischen Wirksamkeit der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl einschließlich der begleitenden Maßnahmen einheitliche Grundlagen schaffen und deren Umsetzung durch die Schulbehörden verbindlich anordnen. (TZ 12)

Bericht des Rechnungshofes

Controlling im Bundesschulwesen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	188
-----------------------	-----

BMUKK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur****Controlling im Bundesschulwesen**

Kurzfassung	191
Prüfungsablauf und -gegenstand	196
Controlling – allgemein	196
Controllingverständnis	198
Schnittstelle zwischen Ressortleitung und Verwaltung	201
Zuständigkeiten	202
Kosten	204
IT-Unterstützung	205
Datenerfassung und -verwendung	206
Controllingkonzept	208
Budgetcontrolling	209
Personalcontrolling	210
Berichtswesen nach der Controllingverordnung	213
Bildungscontrolling	213
Wirkungsorientierung	217
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	220

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	allgemein bildende höhere Schulen
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum GmbH
BMHS	berufsbildende mittlere und höhere Schulen
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
ff.	fortfolgende
HV-SAP	Haushaltsverrechnungssystem des Bundes
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
PM-SAP	Personalmanagementsystem des Bundes
rd.	rund
RH	Rechnungshof

S.	Seite
Statistik Austria	Bundesanstalt Statistik Österreich
TZ	Textzahl(en)
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Controlling im Bundesschulwesen

Ein ressortweites und umfassendes Controllingsystem, das sämtliche steuerungsrelevante Bereiche der Bundesschulen verknüpfte und aufeinander abstimmte, fehlte. Sowohl in den beiden pädagogischen Sektionen des BMUKK als auch in den Landesschulräten waren das Controllingverständnis, die eingesetzten Controllingprozesse sowie die zugrunde liegenden Strategien uneinheitlich.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren die Darstellung und die Beurteilung der Zuständigkeiten, der Aufgabenerfüllung, des Berichtswesens, der IT-Unterstützung sowie der Datenerfassung betreffend das Controlling im Bundesschulwesen. (TZ 1)

Controllingverständnis

Ein ressortweites und umfassendes Controllingsystem, das sämtliche steuerungsrelevante Bereiche der Bundesschulen verknüpfte und aufeinander abstimmte, fehlte. Der Aufbau der Controllingauswertungen und die Berechnungsmodalitäten für wesentliche Kennzahlen waren uneinheitlich. Es gab Bedarf nach einheitlichen, verbindlichen Vorgaben für ein Controllingsystem. (TZ 3)

Schnittstelle zwischen Ressortleitung und Verwaltung

Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der Ressortleitung und der Verwaltung, etwa zur Konkretisierung der politisch-strategischen Vorgaben und Festlegung von Detailzielen, fehlten. (TZ 4)

Zuständigkeiten

Eine zentrale Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben fehlte. Im BMUKK waren eine Stabstelle und sechs Abteilungen mit Controllingaufgaben für Budget und Personal der Bundesschulen und acht Abteilungen der pädagogischen Sektionen I (AHS) und II (BMHS) mit Aufgaben des Bildungscontrolling betraut. (TZ 5)

Auch die Landesschulräte nahmen Controllingaufgaben hinsichtlich Personal, Budget und pädagogischer Angelegenheiten wahr. Einen sämtliche Aufgaben koordinierenden Controller gab es in den Landesschulräten jedoch nicht. (TZ 5)

Kosten

Das BMUKK, die Landesschulräte und die vom RH befragten Schulen verfügten über keine regelmäßigen Auswertungen der für Controllingaufgaben eingesetzten Ressourcen. (TZ 6)

IT-Unterstützung

Die Bundesschulen verwendeten für ihre Schulorganisation und damit auch für die den Controllingmeldungen zugrunde liegenden Daten unterschiedliche und uneinheitliche IT-Software. Allein zur Schülerverwaltung waren bundesweit sieben verschiedene Softwareprodukte im Einsatz. Die Landesschulräte sahen Handlungsbedarf für eine anwenderfreundliche IT-Unterstützung des Controlling. (TZ 7)

Datenerfassung und -verwendung

Die Schulen erfassten und meldeten Controllingdaten mehrmals zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Dies erfolgte aufgrund gesetzlicher Vorgaben und anlassbezogener Berichtsaufträge der Landesschulräte. Betroffen waren insbesondere Schüler- und Klassenzahlen, die Lehrfächerverteilung und die Schulerfolgsdaten. Schulen kritisierten Berichtsaufträge der Landesschulräte für Daten, die diese selbst hätten erheben können. (TZ 8)

Außerdem meldeten die Schulen nach den Vorgaben des Bildungsdokumentationsgesetzes Schülerdaten an die Statistik Austria. Die Daten aus der Bildungsdokumentation standen dem BMUKK und den Landesschulräten nur eingeschränkt – hinsichtlich der Darstellung des Schulerfolgs – für Auswertungen zur Verfügung. (TZ 9)

Budget- und Personalcontrolling

Das vorhandene Controllingkonzept des BMUKK datierte aus dem Jahr 2001. Die dort beschriebene Ablauforganisation entsprach nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten. Die anzuwendenden Kennzahlen waren nicht abschließend, sondern nur beispielhaft genannt. (TZ 10)

Die beiden pädagogischen Sektionen des BMUKK und die Landesschulräte gingen bei der Erfüllung der Aufgaben hinsichtlich des Budgetcontrolling unterschiedlich vor. Auch die den Meldungen der Schulen zugrunde liegenden Formblätter, die Verteilungspraxis hinsichtlich der Budgetmittel und die Erhebung von Kennzahlen waren unterschiedlich. (TZ 11)

Das Personalcontrolling im BMUKK bestand hauptsächlich in der Steuerung durch Werteinheiten. Das BMUKK wies den Landesschulräten jährlich ein Grundkontingent – abhängig von den Schülerzahlen und vom Schultyp – sowie Zuschläge – etwa für die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl oder den Ausbau der Nachmittagsbetreuung – zu. Der Vollzug der zuletzt 19 verschiedenen Zuschläge war sowohl für das BMUKK als auch für die Landesschulräte aufwendig. (TZ 12)

Die Aufteilung der Werteinheiten auf die einzelnen Schulstandorte fiel in den Verantwortungsbereich der Landesschulräte. Die dabei angewendeten Verteilungsmodelle unterschieden sich in Ablauf, Schwerpunktkriterien und vorhandener IT-Unterstützung. Dem BMUKK waren die jeweiligen Aufteilungskriterien der Landesschulräte nicht bekannt. (TZ 12)

Das BMUKK und die Landesschulräte führten eine Personalbedarfsplanung und -entwicklung durch. Es fehlte jedoch eine koordinierte Vorgangsweise; eine inhaltliche Abstimmung zwischen dem BMUKK und den Landesschulräten fand unregelmäßig statt. (TZ 13)

Bildungscontrolling

Im Bereich der Bundesschulen begann das BMUKK im Jahr 2004 mit Entwicklungsarbeiten an einem Qualitätssicherungs- und -entwicklungsprozess für die BMHS. Seither verwenden diese Schulen das System „Qualitätsinitiative Berufsbildung“ (QIBB). (TZ 15)

In den AHS existierte kein durchgehendes Qualitätscontrolling. Die Ausprägung der eingesetzten Qualitätscontrollingmaßnahmen war österreichweit uneinheitlich. (TZ 16)

Wirkungsorientierung

Im Zusammenhang mit der Reform des Bundeshaushaltsrechts soll mit Jänner 2013 die Wirkungsorientierung in der öffentlichen Verwaltung eingeführt werden. Das BMUKK nahm an Pilotprojekten zur Umsetzung des neuen Bundeshaushaltsrechts teil. (TZ 17)

Kenndaten zum Controlling im Bundesschulwesen

- Rechtsgrundlagen**
- Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz), BGBl. Nr. 213/1986, i.d.g.F.
 - Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013), BGBl. I Nr. 139/2009, i.d.g.F.
 - Verordnung des Bundesministers für Finanzen über das Budget- und Personalcontrolling (Controllingverordnung), BGBl. II Nr. 16/2009, i.d.g.F. (bis 28. Februar 2009: BGBl. II Nr. 223/1999)
 - Bundesgesetz über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz), BGBl. Nr. 12/2002, i.d.g.F.
 - Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Durchführung des Bildungsdokumentationsgesetzes (Bildungsdokumentationsverordnung), BGBl. II Nr. 499/2003, i.d.g.F.
 - Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über die Organisation der Schulverwaltung und Schulaufsicht des Bundes (Bundes-Schulaufsichtsgesetz), BGBl. Nr. 240/1962, i.d.g.F.

	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2005–2008 in %
Personal- und Sachausgaben	in Mill. EUR				
Allgemein bildende höhere Schulen	1.085,59	1.152,67	1.204,81	1.276,62	18
Technische und gewerbliche Lehranstalten	462,63	481,59	498,10	526,32	14
Lehranstalten für Tourismus, Sozial- und wirtschaftliche Berufe	342,56	364,44	384,34	407,83	19
Handelsakademien und Handelsschulen	324,08	339,43	350,36	367,56	13
Bundeslehranstalt für Kindergarten- und Sozialpädagogik	64,52	68,09	71,27	76,63	19

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	Veränderung 2005–2008 in %
Schüler	Anzahl				
Allgemein bildende höhere Schulen	201.846	205.606	208.224	209.979	4
Technische und gewerbliche Lehranstalten	60.097	61.105	61.045	61.059	2
Lehranstalten für Tourismus, Sozial- und wirtschaftliche Berufe	56.733	58.565	59.675	61.083	8
Handelsakademien und Handelsschulen	57.121	57.182	56.783	56.216	- 2
Bundeslehranstalt für Kindergarten- und Sozialpädagogik	8.483	8.576	8.632	8.801	4

Lehrer					
Allgemein bildende höhere Schulen	18.645	18.802	19.189	19.603	5
Technische und gewerbliche Lehranstalten	6.571	6.624	6.688	6.704	2
Lehranstalten für Tourismus, Sozial- und wirtschaftliche Berufe	6.548	6.641	6.830	6.834	4
Handelsakademien und Handelsschulen	5.214	5.237	5.275	5.279	1
Bundeslehranstalt für Kindergarten- und Sozialpädagogik	1.275	1.257	1.274	1.290	1

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; BMUKK

Anmerkungen: Die Zeiträume zu den Ausgaben und den Schüler- und Lehrerzahlen stimmen nicht überein

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2009 bis Jänner 2010 das Controlling im Bundesschulwesen. Ziele der Überprüfung waren die Darstellung und die Beurteilung der Zuständigkeiten, der Aufgabenerfüllung, des Berichtswesens, der IT-Unterstützung sowie der Datenerfassung. Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die Schuljahre 2004/2005 bis 2008/2009. Die Privatschulen, die land- und forstwirtschaftlichen Schulen, die zentralen Lehranstalten des Bundes sowie die Pflichtschulen waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die Gebarungsüberprüfung war Teil des Prüfungsschwerpunkts „Wirkungsorientierung“.

Prüfungshandlungen setzte der RH im BMUKK, in den Landesschulräten für Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol sowie an ausgewählten Schulen. Mit einem Fragebogen an alle Landesschulräte und den Stadtschulrat für Wien (in der Folge: Landesschulräte) bezog der RH sämtliche Bundesländer in die Gebarungsüberprüfung ein.

Gespräche führte er mit Vertretern des BKA, des BMF, des BMI und der BRZ GmbH.

Zu dem im April 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMUKK im August 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2010.

Controlling – allgemein

- 2.1 (1) Controlling wird als ergebnisorientierte Steuerung des (Unternehmens-)Geschehens verstanden. Es handelt sich dabei um eine Führungsunterstützung, die durch die Bereitstellung von Informationen und Methoden den verschiedenen Ebenen des Führungssystems die Steuerung der Effektivität, der Effizienz und des Finanzmittelbedarfs ermöglicht. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Koordination der Informationsflüsse.

Controlling in der öffentlichen Verwaltung soll die Erreichung politischer Ziele durch Informationen und Vorschläge für Planung, Steuerung, Kontrolle und Systemgestaltung unterstützen. Controlling setzt voraus, dass sich das Management unterstützen lassen will. Ein reines Finanzcontrolling wird dem Auftrag der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht. Ergänzt wird es durch eine Wirkungsmessung, weil die öffentliche Verwaltung nicht primär ein Finanzziel verfolgt, sondern den Auftrag hat, das Gemeinwohl durch Leistungen zu fördern, die entsprechende Wirkungen haben.

Nach der zeitlichen Ausrichtung und den Inhalten kann strategisches vom operativen Controlling unterschieden werden.

- Das strategische Controlling beschäftigt sich mit den langfristigen Zielsetzungen sowie mit den Evaluierungen.
- Das operative Controlling beschäftigt sich mit der Planung und Steuerung kurz- und mittelfristiger Prozesse auf Basis dieser Ziele.¹

¹ Promberger/Cecon, Bildungscontrolling, Working Paper 20/2005, Innsbruck, 2005, S. 6 ff.; Schmidberger, J., Controlling für öffentliche Verwaltungen, Wiesbaden, 1994; Baier, P., Praxishandbuch Controlling, Wien/Frankfurt, 2000

(2) Der Prüfungsschwerpunkt des RH lag in den Bereichen Budget-, Personal- und Bildungscontrolling.

Abbildung 1: Controlling im Bundesschulwesen



Quelle: RH

Das Budgetcontrolling dient der Steuerung und Koordination des gesamten Sach- und Personalbudgets.

Controlling – allgemein

Personalcontrolling kommt zur Optimierung von Personalstrukturen und –kosten zum Einsatz.

Bildungscontrolling dient zur regelmäßigen Planung, Steuerung und Überwachung von Bildungsmaßnahmen.

2.2 Das BMUKK verwendete alle drei Controllingarten, das letztgenannte Instrument bisher aber nur für einzelne Maßnahmen (z.B. Individualisierung des Unterrichts im Bereich der BMHS; Einführung der Neuen Mittelschule).

2.3 *Das BMUKK gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, dass in den so genannten „weichen Bereichen“ (Messung von Wirkungen der Leistungen) – anders als beim Vergleich von Input und Output – gerade im Schulbereich Fragen entstünden, die nicht nur praktisch, sondern auch theoretisch wissenschaftlich vielfach noch keiner zufrieden stellenden Klärung zugeführt worden seien. So wäre z.B. in der Bildungswissenschaft noch nicht vollständig geklärt, welche Informationen zur objektiv sachlich sinnvollen Steuerung des Schulsystems notwendig sind.*

Controllingverständnis

3.1 (1) Ein ressortweites und umfassendes Controllingsystem, das sämtliche steuerungsrelevante Bereiche der Bundesschulen verknüpfte und aufeinander abstimmte, fehlte.

Deswegen nahmen Organisationseinheiten des BMUKK Controllingaufgaben unterschiedlich wahr. So waren etwa der Aufbau der Controllingauswertungen und die Berechnungsmodalitäten für wesentliche Kennzahlen uneinheitlich (siehe TZ 11).

Nach den Angaben des BMUKK vom Dezember 2008 wären im Ressort zwar zahlreiche Kennzahlen in unterschiedlichen Leistungsbereichen, aber kein konsistentes System zur kennzahlenbasierten Steuerung des Gesamtressorts und kein Konzept zur Verbindung mit dem Budget vorhanden.

(2) Auch in den Landesschulräten waren das Controllingverständnis, die eingesetzten Controllingprozesse sowie die zugrundeliegenden Strategien uneinheitlich.

Die nachfolgend beispielhaft angeführten Antworten von Landesschulräten auf den RH-Fragebogen verdeutlichen den Bedarf nach einheitlichen, verbindlichen Vorgaben für ein Controllingsystem:

Tabelle 1: Kritik und Verbesserungsvorschläge der Landesschulräte

Bundesland	Darstellung der Controllingarten, -strategien und -prozesse
Kärnten	verbindliche Controllinginstrumente zentral erstellen
Niederösterreich	einheitliche und vergleichbare Evaluierungsinstrumente für alle Schularten einführen und bundesweit gültige Benchmarks schaffen
Salzburg	operationalisierbare Kenngrößen definieren; Controllinginstrumente standardisieren; eindeutige Begriffsdefinitionen (z.B. für das Wirkungscontrolling) festlegen
Steiermark	großer Bedarf für Controlling im AHS-Bereich, weil es ein derartiges Controlling praktisch (bundesweit) nicht gibt
Wien	der Bund hat noch keine klaren Vorgaben zur umfassenden Verwendung von Controllingverfahren getroffen; eine durchgängige Ausrichtung mittels moderner Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung ist nicht möglich; es fehlen bundesweite bereichsübergreifende Planungsdaten, messbare Gesamtzieldefinitionen, ein bereichsübergreifendes Berichtswesen und ein Kennzahlensystem

Quelle: RH

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf das Regierungsprogramm 2008–2013, welches die Forderung nach einer Entwicklung eines einheitlichen Controllingsystems enthielt (siehe TZ 4).

3.2 Für eine umfassende Steuerung der Bundesschulen empfahl der RH dem BMUKK, gemeinsam mit den Landesschulräten und Vertretern der Schulen ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingssystem zu erarbeiten, um ein gemeinsames Controllingverständnis zu stärken. Dieses System wäre – den Anforderungen entsprechend – regelmäßig zu aktualisieren und sollte jedenfalls enthalten:

- eine ressortweite Controllingstrategie mit einheitlichen und verbindlichen Controllingvorgaben;
- eine Definition der Controllingbereiche;
- die zu erreichenden strategischen und operativen Ziele für die Bundesschulen, die damit verbundenen Maßnahmen sowie die Instrumente und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung (siehe TZ 4);
- eine klare Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten im BMUKK, in den Landesschulräten und in den Bundesschulen (siehe TZ 5);
- die Verknüpfung der Budgetverantwortlichkeit mit der Steuerung der Qualität;
- eine (einheitliche) IT-Unterstützung (siehe TZ 7).

3.3 *Das BMUKK nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Allerdings würde Controlling nach Auffassung des BMUKK keine bloß zentral zu erfüllende Aufgabe darstellen. Deshalb müssten auch die Landesschulräte ihre Controllingaufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen.*

3.4 Der RH entgegnete, dass Controlling in der Verwaltung ein Instrument zur Unterstützung der Ressortverantwortlichen ist. Es dient dazu, anhand einer Vielzahl von gezielten Informationen alle wesentlichen Prozesse, für die das Ressort Verantwortung trägt, bestmöglich zu planen, zu steuern und zu kontrollieren. Dabei sind alle Ebenen der Verwaltung einzubinden, weshalb etwa auch die Landesschulräte ihren Beitrag zu leisten haben. Die vom BMUKK zu vertretenden Ziele des Bundesschulwesens sind aber letztlich vom BMUKK selbst zu verantworten. Eine Zusammenführung aller wesentlichen Steuerungsinformationen im BMUKK ist daher ebenso unerlässlich wie ein einheitliches Controllingssystem und –verständnis auf allen Ebenen.

**Schnittstelle
zwischen
Ressortleitung
und Verwaltung**

4.1 (1) Nach den Angaben des BMUKK waren die aktuellen politisch-strategischen Vorgaben für die Bundesschulen im Regierungsprogramm 2008 – 2013 festgelegt. Insbesondere waren dies:

- Entwicklung eines einheitlichen Controllingsystems und Transparenz beim Ressourceneinsatz;
- effektives Controlling und Steuerungsmöglichkeiten;
- Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit;
- Weiterentwicklung der Bildungsstandards;
- Entwicklung einer standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung;
- Modernisierung und Erweiterung der Schulstandorte des Bundes;
- verbesserte Arbeitsbedingungen für Lehrer und Schüler;
- Stärkung der Ergebnisverantwortung am Schulstandort.

Das BMUKK beabsichtigte, diese Vorgaben in Form von einzelnen Projekten umzusetzen. Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der Ressortleitung und der Verwaltung, etwa zur Konkretisierung der politisch-strategischen Vorgaben und Festlegung von Detailzielen, fehlten.

4.2 Der RH empfahl dem BMUKK, die Umsetzung der politischen Vorgaben für die Bundesschulen verbindlich zu konkretisieren. Weiters empfahl er der Ressortleitung des BMUKK, auf der Grundlage von lang- und mittelfristigen Zielen jährliche detaillierte Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung abzuschließen.

4.3 *Das BMUKK nahm die Ausführungen und Empfehlungen des RH zur Kenntnis. Sie würden sich mit bereits eingeleiteten Maßnahmen decken.*

Zuständigkeiten

5.1 (1) Im BMUKK waren eine Stabsstelle und sechs Abteilungen mit Controllingaufgaben für Budget und Personal der Bundesschulen betraut:

Tabelle 2: Organisationseinheiten im BMUKK, zuständig für Budget- und Personalcontrolling der Bundesschulen

Organisationseinheit	Zuständigkeit
Abteilung IT/1	Entwicklung von Modellen und Messsystemen
Abteilung Präsidium 2 Referat Präsidium 2b Referat Präsidium 2c	Budgetcontrolling Controlling des Gesamtressorts Controlling für Sonderprojekte
Abteilung Präsidium 4	Budgetcontrolling – Bundes–Kosten– und Leistungsrechnung
Abteilung I/7 Stabsstelle II/B Abteilung III/6 Abteilung III/9	Budgetcontrolling – allgemeine pädagogische Erfordernisse der AHS Budgetcontrolling – allgemeine pädagogische Erfordernisse der BMHS Lehrerpersonalcontrolling Verwaltungspersonalcontrolling

Quelle: BMUKK

Zusätzlich zu diesen Organisationseinheiten waren in den pädagogischen Sektionen I (AHS) und II (BMHS) gemäß der Geschäftsverteilung des BMUKK acht Abteilungen für Bildungscontrolling der Bundesschulen zuständig.

Die Abteilung Präsidium 2 des BMUKK war zwar grundsätzlich für das Budgetcontrolling bzw. dessen Koordination im Gesamtressort zuständig, es fehlte jedoch eine unmittelbar führungsnahe Organisationseinheit, die sämtliche Aufgaben des Personal-, Budget- und Bildungscontrolling zentral koordinierte und steuerte.

Das BMUKK kam im Dezember 2008 im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt Wirkungsorientierung (TZ 17) zu dem Ergebnis, dass es „aufgrund der Aufsplitterung des Ressorts in pädagogische, rechtliche und personelle Sektionen oberstes Ziel ist, das Zusammenspiel dieser Bereiche wirkungsorientiert zu steuern.“

(2) Auch die Landesschulräte nahmen Controllingaufgaben hinsichtlich Personal, Budget und pädagogischer Angelegenheiten wahr. Einen sämtliche Aufgaben koordinierenden Controller gab es in den Lan-

desschulräten jedoch nicht. Der Landesschulrat für Tirol befürwortete etwa eine eigene Controllingabteilung im Landesschulrat.

(3) Darüber hinaus waren sämtliche Bundesschulen als Ausgangspunkt des Controlling vor allem mit der Datenerfassung in das ressortweite Controlling des BMUKK eingebunden.

- 5.2** (1) Der RH bemängelte die fehlende zentrale Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben. Er empfahl dem BMUKK, zur Wahrnehmung dieser Aufgaben eine Stabsstelle der Bundesministerin einzurichten. Diese hätte alle steuerungsrelevanten Informationen über sämtliche Controllingbereiche der Bundesschulen zusammenzuführen und auszuwerten. Die politischen Entscheidungsträger und die Verwaltungsspitze wären damit in der Lage, bestehende Ziele besser zu überwachen sowie rasch auf Zielabweichungen zu reagieren. In der Folge könnten die gewonnenen Erkenntnisse als zuverlässige Quelle für die Entwicklung weiterer politisch-strategischer Vorgaben und Ziele dienen.

Im Hinblick auf die Erkenntnisse des BMUKK vom Dezember 2008 sowie die bevorstehende Haushaltsrechtsreform wäre nicht nur das Zusammenspiel der Organisationseinheiten zu verbessern, sondern auch die Organisation des BMUKK im Sinne einer Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben zu überdenken.

(2) Weiters empfahl der RH, in jedem Landesschulrat einen Controller zur Koordinierung sämtlicher Controllingaufgaben und als Ansprechpartner für die Stabsstelle des BMUKK einzurichten.

- 5.3** *Das BMUKK führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Abteilung III/6 des BMUKK neben dem Lehrpersonalcontrolling auch für das Budgetcontrolling der Personalausgaben zuständig wäre. Ab 2013 würden die Controllingagenden wesentlich von den Haushaltsführenden Stellen wahrgenommen. Mit einer eigenen Stabsstelle würde eine Doppelstruktur geschaffen.*

- 5.4** Der RH entgegnete, dass die Aufgaben des Controllings, seinem Zweck entsprechend (siehe TZ 3), bei einer führungsnahe zentralen Stelle – ohne Einbindung in die sonstigen Organisationsstrukturen – zusammenzuführen wären. Dies würde eine Unabhängigkeit der zentralen Controllingstelle von einzelnen Organisationseinheiten garantieren und verhindern, dass notwendige Entscheidungen ohne umfassendes Wissen über sämtliche im Ressort zur Verfügung stehende Controlling-Informationen getroffen werden.

Kosten

- 6.1** Das BMUKK, die Landesschulräte und die vom RH befragten Schulen konnten dem RH die für Controllingaufgaben eingesetzten Ressourcen nicht mitteilen. Sie verfügten über keine regelmäßigen Auswertungen des Ressourceneinsatzes.

Das BMUKK erhob in der Folge die erforderlichen Daten für die Zentralstelle. Für das Budget- und Personalcontrolling der Bundesschulen entfielen demnach im Jahr 2009 rd. 20 Vollbeschäftigungsäquivalente; daraus errechneten sich Personalkosten von rd. 1,2 Mill. EUR.¹

¹ Gemäß Verordnung betreffend Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F.

Für das Bildungscontrolling gab das BMUKK keine Ressourcen bekannt.

Eine durchgängige Quantifizierung der Controllingressourcen für das Bundesschulwesen war auf Basis der vorhandenen Aufzeichnungen bzw. ihrer mangelnden Erfassung somit nicht möglich.

- 6.2** Der RH bemängelte, dass sowohl das BMUKK als auch die Landesschulräte und die Schulen keine regelmäßigen Auswertungen über die Ressourcen für das Bundesschulcontrolling hatten. Er empfahl, in einem künftigen umfassenden Controllingsystem Ressourcen nach Leistungen zu erfassen, um einen laufenden Überblick über die eingesetzten Ressourcen sowie die damit verbundenen Kosten zu erhalten. Er verwies auf das Regierungsprogramm 2008–2013, welches die Forderung nach Transparenz beim Ressourceneinsatz enthielt (siehe TZ 4).
- 6.3** *Das BMUKK nahm in seiner Stellungnahme ausschließlich Bezug auf die Leistungen der Abteilung III/6 des BMUKK (zuständig für Lehrpersonal-Controlling). Regelmäßige Aufzeichnungen, wie vom RH verlangt, hätte es deswegen nicht gegeben, weil die Definition des RH von Controlling nicht in allen Fällen mit jener des BMUKK übereingestimmt hätte.*
- 6.4** Der RH betonte, dass das BMUKK die gewünschten Daten erst aus Anlass der RH-Prüfung erhob und ihm Informationen für den Bereich des Bildungscontrolling überhaupt nicht zur Verfügung stellte. Weiters entgegnete er, dass im BMUKK eine Stabstelle und sechs Abteilungen mit Aufgaben des Budget- und Personalcontrolling betraut waren (siehe TZ 5). Die alleinige Konzentration auf die Leistungen einer einzigen Abteilung (Abteilung III/6) verkannte diese Ausgangslage.

IT-Unterstützung

7.1 (1) Die Bundesschulen verwendeten für ihre Schulorganisation und damit auch für die den Controllingmeldungen zugrunde liegenden Daten unterschiedliche und uneinheitliche IT-Software. Allein zur Schülerverwaltung waren bundesweit sieben verschiedene Softwareprodukte im Einsatz. Die in den Meldeverfahren vorgesehenen Datenübermittlungen erfolgten – nicht zeitgemäß – mittels Filetransfer (Export aus einem und Import in ein anderes IT-System); dadurch standen die Daten nicht online zur Verfügung.

(2) Die beispielhaft angeführten Antworten von Landesschulräten auf den RH-Fragebogen veranschaulichen den Handlungsbedarf für eine anwenderfreundliche IT-Unterstützung des Controlling:

Tabelle 3: Verbesserungsvorschläge der Landesschulräte zur IT-Unterstützung

Landesschulrat	Verbesserungsvorschlag
Kärnten	bedienungsfreundlichere IT-Programme
Niederösterreich	bessere Koordination der Schnittstellen; gleiche IT-Ausstattung
Oberösterreich	deutlich verbesserte Datenerfassung und -wartung; vorhandene IT-Systeme müssen kompatibel sein
Salzburg	Bereitstellung und Auswertung von digitalen Daten mittels entsprechender IT-Lösungen
Tirol	einfache IT-unterstützte Möglichkeit zur Dokumentation von Controllingmaßnahmen
Vorarlberg	Abschaffung von Datenschnittstellen; Schaffung einer anwenderfreundlichen und zeitnahen Auswertungsmöglichkeit der Personaldaten
Tirol, Vorarlberg	bessere IT-Unterstützung für das Controlling
Wien	Einführung eines durchgängigen Personalinformationssystems mit bundesweiter Gültigkeit

Quelle: RH

7.2 Angesichts der festgestellten Defizite der derzeit verwendeten IT-Unterstützung empfahl der RH dem BMUKK die Entwicklung und den Einsatz einer einheitlichen Software für alle Bundesschulen unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Aspekts. Darin sollten alle Vorgänge der Schullorganisation, insbesondere die Schüler-, Lehrer- und Unterrichtsverwaltung sowie das elektronische Klassenbuch, abgebildet werden. Die in dieser einheitlichen Software zu erfassenden Daten sollten als Quelle für die gesetzlichen Anforderungen und für die Steuerung im Rahmen eines vernetzten Controlling auf allen Ebenen (BMUKK, Landesschulräte, Schulen) dienen.

In einer derartigen Web-basierten Applikation hätten die Schulen die jeweils aktuellen Daten zu erfassen. Abgestufte Berechtigungen für tagesaktuelle Abfragen wären für Vertreter der Schulen, der Landesschulräte und des BMUKK zu vergeben. Dadurch wäre es den Schulbehörden jederzeit möglich, direkt auf die jeweiligen steuerungsrelevanten Daten zuzugreifen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht über die Prüfung Bewegungserziehung an Schulen, Reihe Bund 2008/9, S. 111. Auch damals stellte er fest, dass den Schulbehörden des Bundes das Fehlen einheitlicher, systematisch erhobener und strukturierter Daten eine effiziente Steuerung unmöglich machte.

7.3 *Nach den Angaben des BMUKK verfolge es seit längerer Zeit die Modernisierung im Bereich der Schulverwaltung. Es werde auch künftig die Aktivitäten zur Vereinheitlichung der im Bundesschulbereich eingesetzten Schülerverwaltungsprogramme fortsetzen. Ziel wäre eine einheitliche Systemplattform zu Zwecken der Schulverwaltung im Bundesschulbereich sowie schlussendlich eine gemeinsame Applikation für alle Verwaltungsbereiche an den Bundesschulen.*

Datenerfassung und -verwendung

Datenerfassung an den Schulen

8.1 Die Schulen erfassten und meldeten Controllingdaten mehrmals zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Dies erfolgte aufgrund gesetzlicher Vorgaben und anlassbezogener Berichtsaufträge der Landesschulräte. Betroffen waren insbesondere Schüler- und Klassenzahlen, die Lehrfächerverteilung und die Schulerfolgsdaten.

Schulen kritisierten vor allem Berichtsaufträge der Landesschulräte für Daten, welche diese selbst durch entsprechende Abfragen, etwa aus dem Unterrichtsinformationssystem UNTIS, hätten erheben können.

Bildungsdokumen-
tation

8.2 Der RH empfahl dem BMUKK, die Datenerfassungs- und Meldeverfahren gemeinsam mit den Landesschulräten und Vertretern der Schulen umfassend zu analysieren und künftig den Aufwand für die Datenerfassung und –meldung so weit wie möglich zu minimieren. Eine einheitliche Web-basierte Software für alle Bundesschulen könnte dieses Vorhaben wesentlich unterstützen (siehe TZ 7).

8.3 *Das BMUKK teilte mit, es wäre bestrebt, Doppelerhebungen bzw. unnötige Zusatzerhebungen bei den Schulen zu vermeiden.*

9.1 (1) Außerdem meldeten die Schulen nach den Vorgaben des Bildungsdokumentationsgesetzes Schülerdaten an die Statistik Austria, welche diese für Auswertungen anonymisierte. Die von ihr erstellte Bundesstatistik wies insbesondere die Bildungsbeteiligung, eine Aufschlüsselung der Beschäftigungsverhältnisse, die Finanzierung der Bildung, die Anzahl der Bildungsabschlüsse, Schülerströme zwischen den Bildungsangeboten sowie die Verweildauer im Bildungssystem aus.

Gemäß dem Bildungsdokumentationsgesetz kann der Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur den Schulbehörden des Bundes eine Abfrageberechtigung auf die in den Gesamtevidenzen verarbeiteten Daten eröffnen. Die Daten aus der Bildungsdokumentation standen dem BMUKK und den Landesschulräten nur eingeschränkt – hinsichtlich der Darstellung des Schulerfolgs – für Auswertungen zur Verfügung.

(2) Das BMUKK stellte der Statistik Austria die nach dem Bildungsdokumentationsgesetz zu erfassenden Personal- und Aufwandsdaten der Bundesschulen zur Verfügung. Die Grunddaten dazu stammten aus den Systemen der Haushaltsverrechnung (HV-SAP und PM-SAP). Für das BMUKK war dafür eine neue Zuordnung erforderlich, weil sich die gesetzlich festgelegten Kategorien – beispielsweise von Schultypen und Merkmalen des Personalstands – in den Systemen der Haushaltsverrechnung und der Bildungsdokumentation unterschieden.

9.2 (1) Zur Wahrnehmung der Controllingaufgaben empfahl der RH dem BMUKK, im Ressort und in den Landesschulräten die notwendigen Berechtigungen zur Abfrage der Daten nach dem Bildungsdokumentationsgesetz einzurichten.

(2) Weiters empfahl er dem BMUKK, die Auswertungen der Personal- und Aufwandsdaten für die Bildungsdokumentation zu automatisieren oder sich für eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Kategorisierungen in den Systemen der Haushaltsverrechnung und der Bildungsdokumentation einzusetzen.

9.3 (1) Laut Stellungnahme des BMUKK wäre unter Mitwirkung von Vertretern aus den Landesschulräten ein Konzept für eine Web-basierende Abfrageapplikation erarbeitet worden. Mit dem Rollout werde voraussichtlich im Herbst 2010 begonnen. Die neu geschaffene Applikation würde auch die Bundesschulen vom Mehraufwand der Mehrfachmeldung gleicher Datenbestände an unterschiedliche Ebenen der Bundesverwaltung entlasten.

(2) Für das Jahr 2011 würde das BMUKK an einer weitgehend automatisierten Datenerstellung arbeiten.

Controllingkonzept

10.1 Mit einer Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes¹ wurde 1999 zur Erreichung der Ziele der Haushaltsführung ein Budget- und Personalcontrolling für die Organe des Bundes gesetzlich verankert. Es sollte die Steuerung des Ressourceneinsatzes unterstützen. Ausführungsbestimmungen dazu enthielt die Controllingverordnung, nach der dem BMF eine koordinierende Funktion zukam.

¹ § 15a BHG, eingeführt durch BGBl. I Nr. 30/1999.

Nach § 10 der Controllingverordnung hat jedes haushaltsleitende Organ ein Konzept für das Budget- und Personalcontrolling zu erstellen. Darin sind insbesondere die Verantwortlichkeiten, Termine, Berichtsinhalte und Kennzahlen festzulegen. Nach wesentlichen Organisationsänderungen des haushaltsleitenden Organs sind innerhalb von drei Monaten Anpassungen der Controllingkonzepte vorzunehmen.

Das vorhandene Controllingkonzept des BMUKK datierte aus dem Jahr 2001. Die dort beschriebene Ablauforganisation entsprach nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten. Die anzuwendenden Kennzahlen waren nicht abschließend, sondern nur beispielhaft genannt.

Das BMUKK teilte mit, es wolle das Controllingkonzept nach der Beschlussfassung über das neue Bundeshaushaltsgesetz insbesondere hinsichtlich einer verstärkten Messbarkeit der Wirkungsorientierung überarbeiten.

10.2 Der RH empfahl dem BMUKK, das Controllingkonzept nach den Vorgaben der Controllingverordnung so rasch wie möglich zu aktualisieren. Dieses wäre künftig als Grundlage für den ressortspezifischen Aufbau und Ablauf des Controlling aktuell zu halten.

- 10.3** *Das BMUKK sagte eine Aktualisierung des Controllingkonzepts im Zuge der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 zu.*
- 10.4** Der RH anerkannte das Ziel der Aktualisierung des Controllingkonzepts. Er wies jedoch darauf hin, dass das bestehende Controllingkonzept laut Controllingverordnung laufend aktuell zu halten ist. Weiters erachtete er ein aktuelles Controllingkonzept als geeignete Grundlage für die Ausarbeitung eines neuen Controllingkonzepts im Rahmen der Haushaltsrechtsreform.

Budgetcontrolling

- 11.1** (1) Die pädagogischen Sektionen I (AHS) und II (BMHS) des BMUKK nahmen die rechnerische Aufteilung der finanziellen Mittel (Anlagen und Aufwendungen) für die Schulen wahr. Die Schulen meldeten ihren Bedarf mit Hilfe von standardisierten Formblättern über den jeweiligen Landesschulrat an das BMUKK. Auf Basis dieser Angaben errechnete das BMUKK einen Jahresausgabenhöchstbetrag pro Schule.

Die von den beiden Sektionen verwendeten Formblätter unterschieden sich in Detaillierungsgrad und Tiefe des Informationsgehalts. Unterschiede bestanden auch in der Bekanntgabe der Jahresausgabenhöchstbeträge an die Landesschulräte. Für die AHS (Sektion I) gab es einen Betrag je Bundesland, für die BMHS (Sektion II) je Schule.

Weiters evaluierte die Sektion II für die BMHS regelmäßig Kennzahlen, beispielsweise zum Energieverbrauch. Die Sektion I führte für die AHS Auswertungen nur anlassbezogen bei Auffälligkeiten durch. Beide Sektionen teilten ihre Evaluierungsergebnisse den Landesschulräten mit.

(2) Die Landesschulräte teilten den vom BMUKK zur Verfügung gestellten Gesamtbetrag für Anlagen und Aufwendungen (Budget) auf die einzelnen Bundesschulen auf. Sie konnten auch regionale Zielsetzungen berücksichtigen und von den Berechnungen des BMUKK innerhalb des Budgets abweichen. Dabei war die Verteilungspraxis der Landesschulräte unterschiedlich. In diesem Zusammenhang schlug der Stadtschulrat für Wien eine Harmonisierung der Budgetzuteilung betreffend die AHS und die BMHS vor.

- 11.2** Der RH verwies auf die unterschiedliche Herangehensweise der beiden pädagogischen Sektionen des BMUKK und der Landesschulräte bei der Erfüllung der Aufgaben hinsichtlich des Budgetcontrolling. Er empfahl dem BMUKK und den Landesschulräten, gemeinsam die Methoden und Abläufe des Budgetcontrolling für alle Bundesschulen zu vereinheitlichen. Dies würde mit gleich strukturierten Kennzahlen und Auswer-

Budgetcontrolling

tungen eine vergleichbare Steuerung der Budgetmittel erlauben und eine größere Transparenz zwischen den Schulen schaffen.

- 11.3** *Das BMUKK gab in seiner Stellungnahme an, dass sich die Ausführungen und Empfehlungen des RH mit den Intentionen des BMUKK decken würden. Allerdings müsste die Budgetallokation und -steuerung schulartenspezifischen, aufgabenorientierten und standortbezogenen Besonderheiten Rechnung tragen.*
- 11.4** Der RH entgegnete, dass er die schulartenspezifischen, aufgabenorientierten und standortbezogenen Besonderheiten der Budgetallokation und der Budgetsteuerung nicht in Abrede stellt. Er betonte jedoch die Bedeutung einer einheitlichen Vorgangsweise und eines für alle Bundesschulen vergleichbar aufgebauten Kennzahlensystems für die transparente Steuerung der Budgetmittel.

Personalcontrolling

Werteinheitencontrolling

- 12.1** Die Personalausgaben stellten mit rd. 90 % den mit Abstand größten Anteil an den Gesamtausgaben für die Bundesschulen dar.

Das Personalcontrolling im BMUKK bestand hauptsächlich in der Steuerung durch Werteinheiten. Das BMUKK wies den Landesschulräten jährlich die Werteinheiten (Grundkontingente und Zuschläge) in Gesamtsummen zu.

Das Grundkontingent hing von den Schülerzahlen und vom Schultyp ab. Zusätzlich berechnete das BMUKK zahlreiche Zuschläge, etwa für die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl oder den Ausbau der Nachmittagsbetreuung. Im Schuljahr 2009/2010 waren dies 19 verschiedene Zuschläge, wovon einige schon mehrere Jahre in Verwendung waren. Diese Zuschlagswerte waren zweckgebunden zu verwenden. Der daran anknüpfende Vollzug war sowohl für das BMUKK als auch für die Landesschulräte aufwendig und darüber hinaus für das BMUKK wenig transparent.

Die Aufteilung der Werteinheiten auf die einzelnen Schulstandorte fiel in den Verantwortungsbereich der Landesschulräte. Die dabei angewendeten Verteilungsmodelle unterschieden sich in Ablauf, Schwerpunktkriterien und vorhandener IT-Unterstützung.

Dem BMUKK waren die jeweiligen Aufteilungskriterien der Landesschulräte nicht bekannt. Es überprüfte hingegen die Einhaltung der

zugewiesenen Gesamtkontingente und setzte erforderlichenfalls steuernde Maßnahmen.

- 12.2** Der RH bewertete die Steuerung des Personaleinsatzes durch Verteilung von Werteinheiten grundsätzlich als zweckmäßig. Hinsichtlich der unterschiedlichen Aufteilungskriterien der Landesschulräte erinnerte der RH jedoch an die in der Bundesverfassung dem Bund zugewiesene Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung für Bundesschulen (Art. 14 B-VG). Der Bund, vertreten durch die zuständige Bundesministerin, trägt daher insbesondere die Verantwortung für die Steuerung der Personalressourcen. Er empfahl dem BMUKK, zur Wahrnehmung dieser Steuerungsverantwortung für eine transparente Verteilung der Werteinheiten durch die Landesschulräte vor allem hinsichtlich der Aufteilungskriterien zu sorgen.

Weiters empfahl der RH dem BMUKK, das Ausmaß dieser Werteinheiten (Grundkontingent und Zuschläge) regelmäßig zu evaluieren und an aktuelle Veränderungen anzupassen. Zur Vereinfachung des Vollzugs wären Zuschläge so weit wie möglich in das Grundkontingent einzurechnen. Bei Wegfall der sachlichen Grundlagen für die Einrechnung wäre das Grundkontingent umgehend zu kürzen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK wären die Empfehlungen des RH hinsichtlich der regelmäßigen Evaluierung und Anpassung an aktuelle Veränderungen weitgehend schon jetzt umgesetzt. Es werde auch die Überlegungen zur effizienteren Gestaltung der Werteinheiten-Zuteilung intensivieren und die Möglichkeit zur Überführung von weiteren Zuschlägen überprüfen. Weiters wolle es gemeinsam mit den Landesschulräten die Verteilungskriterien transparent machen.*

Allerdings teilte das BMUKK nicht die Ansicht des RH, dass aus Art. 14 B-VG eine Verantwortung des BMUKK ableitbar sei, die die Kenntnis und volle Transparenz bei der Verteilung der Werteinheiten auf der Ebene der nachgeordneten Dienststellen beinhaltet.

- 12.4** Der RH entgegnete, dass gemäß Art. 14 Abs. 1 B-VG die Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet des Schulwesens Bundessache ist, soweit in den folgenden Absätzen nichts anderes bestimmt ist. Diese Bundeskompetenz trifft uneingeschränkt auf die Bundesschulen zu. Gemäß Art. 81a B-VG ist die Verwaltung des Bundes auf dem Gebiet des Schulwesens vom zuständigen Bundesminister und von den dem zuständigen Bundesminister unterstehenden Schulbehörden des Bundes zu besorgen.

Da somit dem BMUKK die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Bundesschulen zukommt, hat das BMUKK sowohl bei sich als auch bei den nachgeordneten Dienststellen dafür zu sorgen, dass es zur Erfüllung dieser Aufgaben sämtliche steuerungsrelevante Informationen erhält. Die Tatsache, dass Aufgaben von den Landesschulräten wahrgenommen werden, kann das BMUKK nicht davon entbinden, die Letztverantwortung zu übernehmen. Dies gilt umso mehr für die Steuerung des Lehrpersonals, welches den überwiegenden Teil der Kosten der Schulverwaltung verursacht. Hierfür sind die Prozesse des Controlling behilflich, die natürlich volle Kenntnis und Transparenz bei der Verteilung der Werteinheiten erfordern.

Lehrerpersonalbedarf **13.1** (1) Das BMUKK und die Landesschulräte führten mit der Personalbedarfsplanung und -entwicklung zwar ein über das Controlling der Werteinheiten hinausgehendes Personalcontrolling durch. Es fehlte jedoch eine koordinierte Vorgangsweise; eine inhaltliche Abstimmung zwischen dem BMUKK und den Landesschulräten fand unregelmäßig statt.

Nach Angaben des BMUKK hätte sich die Personalbedarfsplanung erst vor kurzem als erforderlich erwiesen. Eine Erschwernis würden dabei die verschiedenen IT-Systeme darstellen, aus denen das BMUKK die erforderlichen Berechnungsgrundlagen gewinnen musste (siehe TZ 7).

13.2 Der RH empfahl dem BMUKK und den Landesschulräten, die Lehrerbedarfsplanung periodisch und koordiniert auf Basis konkreter Vorgaben des BMUKK durchzuführen, um rechtzeitig und bundesweit auf Änderungen beim Lehrerpersonalbedarf reagieren zu können. Im Rahmen des zu entwickelnden einheitlichen Controllingsystems (siehe TZ 3) wären Planung und Steuerung des Personaleinsatzes einzuführen. Eine enge Kooperation zwischen dem BMUKK und den Einrichtungen der Lehrerausbildung wäre zweckmäßig.

13.3 *Das BMUKK teilte mit, dass die Absicht bestünde, in Entsprechung der Empfehlung des RH den Prozess der Lehrerbedarfsplanung zu institutionalisieren und periodisch fix zu verankern.*

Berichtswesen nach der Controllingverordnung

14.1 (1) Im Rahmen des Budget- und Personalcontrolling sind regelmäßig Berichte zu erstatten. Die anweisenden Organe¹ haben dem zuständigen Haushaltsreferenten monatlich einen Bericht über die laufende und voraussichtliche Entwicklung (Prognose) der Ausgaben und Einnahmen sowie der ausgabenwirksamen Personalkapazität zu übermitteln. Die haushaltsleitenden Organe² haben die Berichte nach Untergliederungen zusammenzufassen und monatlich bis zum zweiten Arbeitstag des Folgemonats an den Bundesminister für Finanzen auf elektronischem Weg weiterzuleiten.

¹ etwa die Landesschulräte

² etwa die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur

(2) Das haushaltsleitende Organ des BMUKK übermittelte die monatlichen Berichte gemäß den Vorgaben mittels des dafür eingerichteten Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tools an den Bundesminister für Finanzen. Zu diesem Zweck stellten die zuständigen Fachabteilungen die Budgetdaten auf hoch aggregierter Ebene zur Verfügung.

14.2 Das BMUKK erfüllte die in der Controllingverordnung vorgesehenen Berichtspflichten gegenüber dem Bundesminister für Finanzen.

Bildungscontrolling

Berufsbildende
mittlere und höhere
Schulen

15.1 Im Bereich der Bundesschulen begann das BMUKK im Jahr 2004 mit Entwicklungsarbeiten an einem Qualitätssicherungs- und -entwicklungsprozess für die BMHS. Seither verwenden diese Schulen das System „Qualitätsinitiative Berufsbildung“ (QIBB).

QIBB ermöglichte den Schulen, ihre eigene Qualität zu kontrollieren und weiterzuentwickeln. Dafür kamen in jedem Bundesland zwei Landesqualitätsbeauftragte zum Einsatz. Ergänzend dazu gab es an den Schulen Schulqualitätsbeauftragte.

Der Kreislauf des dadurch eingerichteten Bildungscontrolling ist folgender Grafik zu entnehmen:

Abbildung 2: Kreislauf des Bildungscontrolling in den BMHS



Quelle: RH

Das BMUKK schloss mit den Landesschulräten und diese mit den Schulen Ziel- und Leistungsvereinbarungen ab.

Aufbauend auf den unterschiedlichen Leitbildern je Schultyp hatten die Schulen diese Vereinbarungen im jeweiligen Schulprogramm umzusetzen. Dieses ein- bzw. zweijährige Programm bildete eine Grundlage für die Unterrichtsplanung sowie für begleitende Maßnahmen.

Ausgehend von den Qualitätsberichten der Schulen erstellten die Landesschulräte Landes- und das BMUKK Bundesqualitätsberichte für jeden Bereich des berufsbildenden Schulwesens.

Abbildung 3: Berichtswesen in den BMHS



Quelle: RH

Die Berichte stellen den Entscheidungsträgern Informationen über die Umsetzung schulischer, landesweiter und bundesweiter Vorgaben und Ziele zur Verfügung.

Aus den Antworten der Landesschulräte auf den RH-Fragebogen ließ sich folgender Nutzen des QIBB ableiten:

Tabelle 4: Nutzen des QIBB

Träger des Nutzens	Nutzen des QIBB
Schüler, Eltern, Wirtschaft	verbesserte, anforderungsgerechte Ausbildung; angenehmes Schulklima; bessere Ausstattung der Schulen
Lehrer	Verbesserung der Unterrichtsqualität; Entwicklungsmöglichkeiten; Standardisierung des Informationsflusses
Schulleitung	Optimierung organisatorischer Rahmenbedingungen
Landesschulrat	Unterstützung bei der Umsetzung kurz-, mittel- und langfristiger Ziele; Identifikation von Schlüssel- und Potenzialbereichen

Quelle: RH

15.2 Angesichts des zuvor dargestellten Nutzens von QIBB beurteilte der RH dieses Instrument zur permanenten Weiterentwicklung der Qualität in den BMHS als positiv. Wesentlich trugen dazu die Ziel- und Leistungsvereinbarungen und das Berichtswesen des QIBB als Teil des Kreislaufs zur Qualitätssicherung und -kontrolle bei. Darüber hinaus stellte QIBB eine Grundlage für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2013 dar.

Allgemein bildende
höhere Schulen

16.1 In den AHS existierte – im Gegensatz zu den BMHS – kein durchgehendes Qualitätscontrolling. Die Ausprägung der eingesetzten Qualitätscontrollingmaßnahmen war österreichweit uneinheitlich.

Von den vom RH geprüften Landesschulräten hatten jener für Tirol und jener für die Steiermark bereits ein System der Qualitätskontrolle für die AHS eingeführt. Kärnten, Niederösterreich und Salzburg sahen die Notwendigkeit für ein einheitliches Qualitätssicherungsinstrument. Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg befürworteten eine externe Evaluierung von Schulen.

**Wirkungs-
orientierung**

16.2 Angesichts des dokumentierten Nutzens von und der positiven Erfahrung im Umgang mit QIBB in den BMHS empfahl der RH, auch für die AHS ein derartiges Qualitätsmanagementsystem einzuführen.

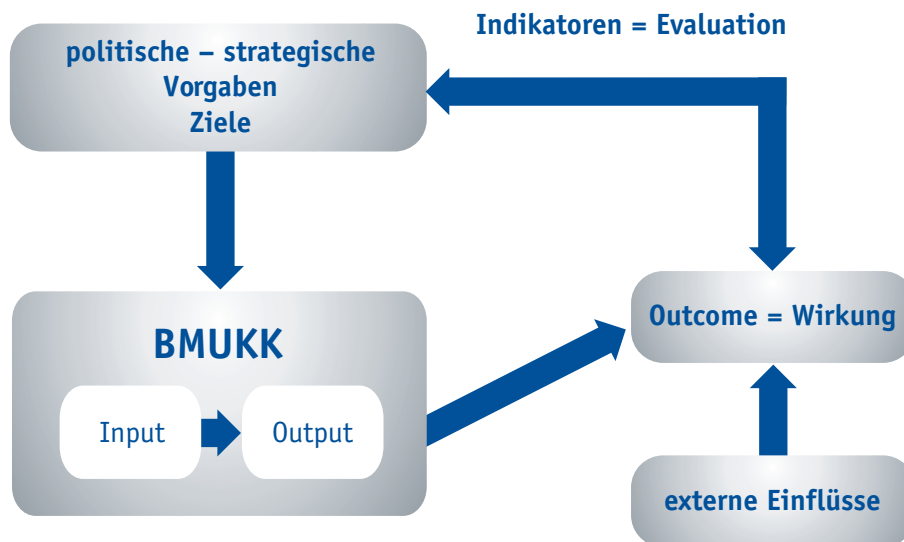
16.3 *Nach den Angaben des BMUKK werde derzeit in einer jüngst eingerichteten Arbeitsgemeinschaft zur Neuordnung der Schulaufsicht über ein einheitliches Qualitätssicherungssystem im österreichischen Schulwesen beraten.*

17.1 (1) Im Zusammenhang mit der Reform des Bundeshaushaltsrechts soll mit Jänner 2013 die Wirkungsorientierung in der öffentlichen Verwaltung eingeführt werden. Zur Erreichung dieses Ziels hat jedes haushaltsleitende Organ ein Wirkungscontrolling einzurichten (§ 68 BHG 2013). Wirkungsorientierung wird damit als neuer Aspekt in die Haushaltsführung integriert. Voraussetzung dafür wäre dem BMF zufolge eine weitgehende Annäherung der Strukturen für die materielle Aufgabenerfüllung sowie die Haushalts- und Personalverwaltung. Dies würde eine stärkere Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, auch in organisatorischer und personeller Hinsicht, erfordern.

Die wirkungsorientierte Haushaltsführung verfolgt folgende Ziele:

- transparente Darstellung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, welche Wirkungsziele angestrebt werden und welche Maßnahmen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen gesetzt werden, um diese zu erreichen,
- Erleichterung von Prioritätensetzung auf Ebene der Politik und davon abgeleitet in der Verwaltung und
- Förderung einer stärkeren Ergebnisverantwortlichkeit der Ressorts und der einzelnen Dienststellen.

Abbildung 4: Geplante Abläufe für die Wirkungsorientierung in der öffentlichen Verwaltung



Quellen: RH; BMUKK

Die Grafik zeigt, dass am Beginn politisch–strategische Vorgaben und Ziele stehen, die das BMUKK mit einem vorgegebenen Ausmaß an Ressourcen (Input) zu erreichen hat. Die tatsächliche Erreichung der beabsichtigten Wirkungen wird mittels Indikatoren im Rahmen regelmäßiger Evaluierungen gemessen.

(2) Zur Vorbereitung auf die Haushaltsrechtsreform starteten das BMF und das BKA jeweils ein Pilotprojekt, an denen auch das BMUKK teilnahm.

An dem Projekt „Wirkungsorientierung“ des BKA waren insgesamt vier Ressort (BKA, BMF, BMI, BMUKK) beteiligt. Ziel des Projekts, das im Dezember 2008 begann, waren die Festlegung eines Wirkungsmodells, die Definition von Wirkungszielen inklusive Kennzahlen und Indikatoren und die Schaffung eines organisatorischen Rahmens für eine wirkungsorientierte Steuerung.

Das BMUKK schloss das für die Bundesschulen durchgeführte Projekt im Jänner 2010 ab.

Im Herbst 2009 begann das BMF-Projekt „Budgetierung“, an dem insgesamt acht Ressorts (BKA, BMASK, BMF, BMG, BMI, BMJ, BMUKK, BMWF) teilnahmen. Ziel des Projekts war ein Pilotbetrieb, mit dem im Jahr 2011 das neue parallel zum derzeit geltenden Haushaltsrecht operativ angewandt werden soll (Budgetsimulation).

- 17.2** Der RH beurteilte die Teilnahme des BMUKK an beiden Projekten zur Umsetzung des neuen Bundeshaushaltsrechts positiv. Dies vor allem angesichts der Ressortgröße und der Komplexität der Abläufe im Schulwesen, welche eine seriöse Vorbereitung mit entsprechender Vorlaufzeit erfordern.

Wesentlich für die erfolgreiche Umsetzung der Haushaltsrechtsreform wird das Vorhandensein eines umfassenden ressortweiten Controlling-systems sein, das mit aktuellen Kennzahlen entsprechende Transparenz schafft und laufende Erfolgskontrollen ermöglicht. Im Übrigen verwies der RH auf seine Ausführungen zum Thema Wirkungsorientierung in der öffentlichen Verwaltung, Reihe Bund 2009/14, S. 43 ff. Ziel der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist es nämlich, das staatliche Handeln verstärkt an messbaren Leistungen und Wirkungen auszurichten, Aufgaben und Verantwortlichkeit an dezentrale Verwaltungseinheiten zu delegieren, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung zu verbessern und bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen.

- 17.3** *Dem BMUKK wäre die Wichtigkeit der Einführung einer wirkungsorientierten Haushaltsführung vor dem Hintergrund der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform bewusst. Zur Umsetzung der aus dem Haushaltsrecht ableitbaren Vorgaben wäre bereits eine Projektstruktur unter Mitbeteiligung aller Sektionen und Bereiche sowie dem Büro der Frau Bundesministerin aufgesetzt worden.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMUKK, Landesschulräte und Bundesschulen

(1) Für eine umfassende Steuerung der Bundesschulen wäre gemeinsam mit den Landesschulräten und Vertretern der Schulen ein einheitliches und für alle Ebenen verbindliches Controllingssystem zu erarbeiten, um ein gemeinsames Controllingverständnis zu stärken. (TZ 3)

(2) In einem künftigen umfassenden Controllingssystem wären Ressourcen nach Leistungen zu erfassen, um damit einen laufenden Überblick über die eingesetzten Ressourcen sowie die damit verbundenen Kosten zu erhalten. (TZ 6)

(3) Es wären gemeinsam mit den Landesschulräten und Vertretern der Schulen die Datenerfassungs- und Meldeverfahren umfassend zu analysieren, um künftig den Aufwand für die Datenerfassung und -meldung so weit wie möglich zu minimieren. (TZ 8)

BMUKK und Landesschulräte

(4) Das BMUKK und die Landesschulräte sollten gemeinsam die Methoden und Abläufe des Budgetcontrolling für alle Bundesschulen vereinheitlichen. (TZ 11)

(5) Die Lehrerbedarfsplanung wäre periodisch und zwischen dem BMUKK und den Landesschulräten koordiniert auf Basis konkreter Vorgaben des BMUKK durchzuführen, um rechtzeitig und bundesweit auf Änderungen beim Lehrpersonalbedarf reagieren zu können. (TZ 13)

BMUKK

(6) Die Umsetzung der politischen Vorgaben für die Bundesschulen wäre verbindlich zu konkretisieren. (TZ 4)

(7) Auf der Grundlage von lang- und mittelfristigen Zielen sollte die Ressortleitung des BMUKK jährliche detaillierte Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Verantwortungsträgern in der Verwaltung abschließen. (TZ 4)

(8) Zur Wahrnehmung der zentralen Koordinierung und Steuerung sämtlicher Controllingaufgaben wäre eine Stabsstelle der Bundesministerin einzurichten. (TZ 5)

(9) Es wäre nicht nur das Zusammenspiel der Organisationseinheiten zu verbessern, sondern auch die Organisation des BMUKK im Sinne einer Zusammenführung inhaltlich gleich gelagerter Aufgaben zu überdenken. (TZ 5)

(10) Das BMUKK sollte für alle Vorgänge der Schulorganisation, insbesondere die Schüler-, Lehrer- und Unterrichtsverwaltung sowie das elektronische Klassenbuch, unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Aspekts eine einheitliche Software für alle Bundesschulen entwickeln und einsetzen. (TZ 7)

(11) Zur Wahrnehmung der Controllingaufgaben wären im BMUKK und in den Landesschulräten die notwendigen Berechtigungen zur Abfrage der Daten nach dem Bildungsdokumentationsgesetz einzurichten. (TZ 9)

(12) Das BMUKK sollte die Auswertungen der Personal- und Aufwandsdaten für die Bildungsdokumentation automatisieren oder sich für eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Kategorisierungen (bspw. von Schultypen und Merkmalen des Personalstands) in den Systemen der Haushaltsverrechnung und der Bildungsdokumentation einsetzen. (TZ 9)

(13) Nach den Vorgaben der Controllingverordnung wäre das Controllingkonzept des BMUKK so rasch wie möglich zu aktualisieren. (TZ 10)

(14) Bei der Verteilung der Personalressourcen wäre das Ausmaß der Werteeinheiten (Grundkontingente und Zuschläge) regelmäßig zu evaluieren und an aktuelle Veränderungen anzupassen. (TZ 12)

(15) Die Zuschläge für diese Werteeinheiten wären so weit wie möglich in das Grundkontingent einzurechnen. Bei Wegfall der sachlichen Grundlagen für die Einrechnung wäre das Grundkontingent umgehend zu kürzen. (TZ 12)

(16) Das BMUKK sollte zur Wahrnehmung seiner Steuerungsverantwortung für eine transparente Verteilung der Werteeinheiten durch die Landesschulräte vor allem hinsichtlich der Aufteilungskriterien sorgen. (TZ 12)

(17) Das BMUKK sollte – ähnlich wie für die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen – auch für die allgemein bildenden höheren Schulen ein einheitliches Qualitätsmanagementsystem einführen. (TZ 16)

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Landesschulräte

(18) In jedem Landesschulrat wäre bei Einführung eines umfassenden Controlling-Systems ein Controller zur Koordinierung sämtlicher Controllingaufgaben und als Ansprechpartner für die Stabstelle des BMUKK einzurichten. (TZ 5)

Bericht des Rechnungshofes

Studienbeiträge

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	226
Abkürzungsverzeichnis	227

BMWF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft und Forschung****Studienbeiträge**

Kurzfassung	229
Prüfungsablauf und -gegenstand	234
Rechtliche Rahmenbedingungen	234
Verteilung der Erlasstatbestände	237
Studienbeitragsregelungen und Studienförderung	239
Unterstützung der Universitäten durch das BMWF	240
Auswirkungen auf Studien-/Erfolgsindikatoren	242
Entwicklung der ordentlichen Studierenden	244
Entwicklung der Erlöse aus Studienbeiträgen	245
Ersatz für den Entfall von Studienbeiträgen durch die neue Studienbeitragsregelung	245
Ersatz für den Verwaltungsmehraufwand durch die neue Studienbeitragsregelung	248
Durchführung der neuen Studienbeitragsregelung an den vier überprüften Universitäten	253
Bearbeitung der Anträge an den überprüften Universitäten	254
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	257

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der ordentlichen Studierenden im Zeitraum Wintersemester 2000/2001 bis Wintersemester 2009/2010	244
Tabelle 2:	Entwicklung der Erlöse aus Studienbeiträgen im Zeitraum 2005 bis 2009	245
Tabelle 3:	Verteilung des Ersatzes für den Entfall von Studienbeiträgen im Jahr 2009 – aufgeteilt nach Sockelbetrag und Aktivitätstangente – sowie entfallene Studienbeiträge	246
Tabelle 4:	Mehrkosten für die Administration der Studienbeiträge für den Zeitraum September 2008 bis Juni 2009	249
Tabelle 5:	Anzahl Studierende mit bearbeitungsintensivem Antrag (Erlasstatbestand), Sommersemester 2009	250

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
MU	Medizinische Universität
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
UG 2002	Universitätsgesetz 2002
WU	Wirtschaftsuniversität
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Studienbeiträge

Mit der Einführung von Studienbeiträgen an den Universitäten im Wintersemester 2001/2002 erhöhte sich die Zahl der prüfungsaktiven Studierenden; zudem verkürzte sich die Studiendauer.

Nach der Neuregelung der Studienbeiträge zahlen nicht mehr 91 %, sondern nur mehr rd. 15 % der Studierenden Studienbeiträge. Obwohl die neuen Regelungen Probleme aufwarfen, war die Unterstützung der Universitäten durch das BMWF nur teilweise serviceorientiert und zeitnah. Die Umsetzung an den Medizinischen Universitäten Innsbruck und Wien, der Universität Graz und der Wirtschaftsuniversität Wien erfolgte weitgehend reibungslos.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Prüfungsziele waren die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der finanziellen Auswirkungen der Änderung der Studienbeiträge auf das BMWF und die Universitäten sowie die Beurteilung der Abwicklung an der Medizinischen Universität Innsbruck, der Medizinischen Universität Wien, der Universität Graz und der Wirtschaftsuniversität Wien sowie die Auswirkungen der Einführung der Studienbeiträge auf Studienindikatoren (Prüfungsaktivität, Erfolgsquote, Studiendauer). (TZ 1)

Rechtliche Rahmenbedingungen

Mit Wintersemester 2001/2002 wurde für Studierende an österreichischen Universitäten erstmals seit der weitgehenden Beseitigung der Hochschultaxen im Jahr 1972 wieder die Verpflichtung zur Bezahlung eines Studienbeitrags eingeführt. Mit einer Novelle des Universitätsgesetzes 2002 (UG 2002) wurden ab dem Sommersemester 2009 einerseits die Beitragspflicht für die vorgesehene

Studienzeit plus zwei Toleranzsemester ausgesetzt und andererseits Erlasstatbestände für die beitragspflichtige Zeit (nach Studienzeit plus Toleranzsemester) erweitert. (TZ 2)

Die gesetzliche Neuregelung wies insbesondere Wertungswidersprüche zwischen den Erlasstatbeständen, Probleme beim Nachweis des Einkommens, Unklarheiten betreffend die Mitnahme von Toleranzsemestern in einen weiteren Studienabschnitt und Fragen des Ersatzes entgangener Einnahmen und von Verwaltungsmehrkosten an die Universitäten auf. Das BMWF setzte keine legislativen Initiativen in Richtung entsprechender Änderungen. (TZ 2)

Auswirkungen auf die Studienindikatoren

Mit der Einführung von Studienbeiträgen im Wintersemester 2001/2002 veränderten sich wesentliche Studien-/Erfolgsindikatoren positiv. Der Anteil an prüfungsaktiven Studierenden erhöhte sich um 7,6 bzw. 8 Prozentpunkte, während der Anteil an Studierenden, welche keine Prüfungen im Studienjahr abgelegt hatten, um 17,9 Prozentpunkte sank; auch verkürzte sich bei ausgewählten Diplomstudien die durchschnittliche Studiendauer um bis zu ein Semester. Ebenso stieg seither der Anteil jener Studierenden, welche einen Studienabschluss erreichten (Erfolgsquote), um 12,6 Prozentpunkte an. Die Veränderungen waren vielfach multikausal bedingt. Aktuelle sozialwissenschaftliche Tiefenuntersuchungen lagen dazu nicht vor. (TZ 6)

Die Einführung der Studienbeiträge im Wintersemester 2001/2002 ging mit einmalig stark sinkenden Studierendenzahlen einher (– 19,8 %); der umgekehrte Effekt war nach der Einführung weitreichender Tatbestände für den Erlass von Studienbeiträgen zu beobachten (+ 14,3 %). (TZ 7)

Unterstützung der Universitäten durch das BMWF

Das BMWF unterstützte die Universitäten bei der Handhabung der neuen ab Sommersemester 2009 geltenden Studienbeitragsregelung insofern, als es die Universitäten mehrfach informierte. Diese Informationen waren aber nur eingeschränkt hilfreich, teilweise in sich widersprüchlich und erfolgten überdies teilweise zu spät. Für österreichischen Studierenden gleichgestellte ausländische Studierende gab es über ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Studienbeitragsregelung noch keine umfassende Information an die Universitäten. (TZ 5)

Ersatz für den Entfall von Studienbeiträgen durch die neue Studienbeitragsregelung

Der Bund ersetzte den Universitäten die entgangenen Einnahmen aus Studienbeiträgen. Die Universitäten erhielten ab dem Jahr 2009 bis einschließlich 2013 einen Gesamtbetrag von jährlich 157,0 Mill. EUR. Dieser deckte im Jahr 2009 insgesamt den Entfall an Studienbeiträgen ab. An allen Universitäten war der Ersatz für den Entfall sogar höher als die entgangenen Einnahmen aus Studienbeiträgen. Die Berechnung des Ersatzes berücksichtigte weder die Entwicklung der Studierendenzahlen noch den Anteil der aufgrund von Erlasstatbeständen entgangenen Studienbeiträge. (TZ 9)

Ersatz für den Verwaltungsmehraufwand durch die neue Studienbeitragsregelung

Die Universitäten haben gegenüber dem Bund weiters Anspruch auf die durch die Administration der neuen Studienbeitragsregelung entstehenden nachgewiesenen Mehrkosten. Die gesetzliche Regelung dieses Ersatzes war jedoch unpräzise und sah zudem keine Verfallsfristen für die Antragsstellung vor. Außerdem erhielten die Universitäten vom BMWF keine Vorgaben über die Berechnung der Mehrkosten für den Verwaltungsaufwand. (TZ 10)

Die von sämtlichen Universitäten ermittelten Mehrkosten betragen für den Zeitraum September 2008 bis Juni 2009 rd. 1,5 Mill. EUR und blieben damit deutlich unter den ursprünglich befürchteten Mehrkosten. Allerdings waren darin die administrativen Mehrkosten anderer Stellen (bspw. jene des BMWF selbst, von Finanzämtern, Magistraten und Bezirkshauptmannschaften) nicht enthalten. (TZ 13)

Von den vom RH überprüften vier Universitäten wies die Medizinische Universität Wien mit rd. 21 EUR die geringsten, die Medizinische Universität Innsbruck mit rd. 100 EUR die höchsten Personalmehrkosten bei den bearbeitungsintensiven Anträgen auf. Im Vergleich aller österreichischen Universitäten war der Maximalwert (rd. 108 EUR) fast sieben Mal so hoch wie der Minimalwert (rd. 16 EUR). (TZ 14)

Die Medizinische Universität Wien sowie die Wirtschaftsuniversität Wien hatten Ende Februar 2010 noch keine Anträge auf Refundierung von Mehrkosten eingereicht. Insgesamt lagen zu diesem Zeitpunkt im BMWF erst von sechs der 21 Universitäten Anträge in Höhe von gesamt rd. 735.000 EUR vor. (TZ 14, 15)

Bis Dezember 2009 war im BMWF teilweise ungeklärt, in welcher Art und Weise die von den Universitäten gestellten Anträge auf Kostenrefundierung zu prüfen waren. Überlegungen hinsichtlich einer Pauschalabgeltung der Mehrkosten wurden nicht angestellt.

Die Antragsprüfung bzw. Nachforderung dafür erforderlicher Unterlagen erfolgte ab Jänner 2010 durch jene Fachabteilung des BMWF, die für Angelegenheiten der Finanzierung und Controlling der Universitäten zuständig war. Die Einbindung von Fachabteilungen, die für bestimmte Universitäten zuständig waren, war nicht vorgesehen. (TZ 15)

Durchführung der neuen Studienbeitragsregelung an den überprüften Universitäten

Die Studien- und Prüfungsabteilungen der überprüften Universitäten sorgten für einen geordneten Ablauf des Vollzugs der neuen Studienbeitragsregelung und vermieden lange Wartezeiten für Studierende. Die Universität Graz und die Wirtschaftsuniversität Wien rekrutierten im Sommersemester 2009 zusätzliches Personal. Hingegen fanden die beiden medizinischen Universitäten mit dem bestehenden Personal das Auslangen. (TZ 16)

Anträge für den Erlass von Studienbeiträgen

Beim Erlasstatbestand der Erwerbstätigkeit stimmte die Wertgrenze im Formulartext an der Medizinischen Universität Innsbruck, der Universität Graz und der Wirtschaftsuniversität Wien – wenn auch nur geringfügig – nicht mit der gesetzlichen Regelung des UG 2002 überein. (TZ 18)

Beim Erlasstatbestand der Kindesbetreuung war am Antragsformular für die Rückzahlung des Studienbeitrags an den vier überprüften Universitäten die notwendige eidesstattliche Erklärung nicht vorhanden. (TZ 19)

An der Universität Graz und an der Wirtschaftsuniversität Wien fehlten nachvollziehbare Bearbeitungsvermerke am Formular; die Nachvollziehbarkeit war nur in Verbindung mit der dazugehörigen IT-Anwendung gegeben. (TZ 20)

An der Medizinischen Universität Wien, der Universität Graz und der Wirtschaftsuniversität Wien war keine stichprobenartige Überprü-

fung der Bearbeitungsschritte bei Erlass des Studienbeitrags dokumentiert. (TZ 21)

An den vier überprüften Universitäten gab es bei den Erlassstatbeständen Kindesbetreuung bzw. Mobilität sowie bei der Rückzahlung von Studienbeiträgen unterschiedliche Auslegungen. Zudem verwendeten sie die Begriffe „Rückerstattung“ bzw. „Rückzahlung“ von Studienbeiträgen teilweise synonym. (TZ 22)

Kenndaten zu den Studienbeiträgen					
Rechtsgrundlagen	Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F. Studienbeitragsverordnung 2004, BGBl. II Nr. 55/2004 i.d.g.F.				
	2005	2006	2007	2008	2009
	Anzahl ¹				
Studierende¹	203.453	209.416	217.587	223.562	255.561
	in Mill. EUR				
Erlöse	138,72	143,75	149,04	153,78	54,21 ²
Ersatz für den Entfall von Studienbeiträgen an die Universitäten	Grundlage: § 141 Abs. 8 Universitätsgesetz 2002 ab dem Jahr 2009 bis einschließlich 2013 jährlich ein Gesamtbetrag von 157,0 Mill. EUR				
Ersatz für den Verwaltungsmehraufwand durch die neue Studienbeitragsregelung	Grundlage: § 141 Abs. 9 Universitätsgesetz 2002 September 2008 bis Juni 2009: rd. 1,5 Mill. EUR				
Quellen: BMWF, Rechnungsabschlüsse bzw. Meldungen der Universitäten					
¹ Stand jeweils Wintersemester					
² beinhaltet anteilmäßig Wintersemester 2008/2009 (alte Studienbeitragsregelung)					

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2009 bis Jänner 2010 die Studienbeiträge im Bereich des BMWF sowie an der Medizinischen Universität (MU) Innsbruck, der MU Wien, der Universität Graz und der Wirtschaftsuniversität (WU) Wien.

Prüfungsziele waren die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der finanziellen Auswirkungen der Änderung der Studienbeiträge auf das BMWF und die Universitäten sowie die Beurteilung der Abwicklung an den vier ausgewählten Universitäten und der Auswirkungen der Einführung auf Studienindikatoren (Prüfungsaktivität, Erfolgsquote, Studiendauer).

Zu dem im Mai 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die MU Innsbruck, die Universität Graz und die WU Wien im Juni 2010, das BMWF im August 2010 und die MU Wien im September 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2010.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- 2.1 (1) Mit Wintersemester 2001/2002 wurde für Studierende an österreichischen Universitäten erstmals seit der weitgehenden Beseitigung der Hochschultaxen im Jahr 1972 wieder die Verpflichtung zur Bezahlung eines Studienbeitrags eingeführt („alte Studienbeitragsregelung“). Dieser betrug für österreichische Studierende und ihnen Gleichgestellte (siehe TZ 5) rd. 363 EUR je Semester, für andere Studierende das Doppelte. Dem Studierenden war der Beitrag in jenen Semestern zu erlassen, in denen er Studien oder Praxiszeiten im Rahmen von Mobilitätsprogrammen oder Studien im Ausland absolvierte. Auch bestimmte ausländische Studierende, bspw. Konventionsflüchtlinge, hatten keinen Studienbeitrag zu bezahlen. Begleitend erfolgte als soziale Maßnahme die Einführung eines Stundenzuschusses (TZ 4). Für den Besuch von Universitätslehrgängen hatten die Teilnehmer keinen Studienbeitrag, sondern einen Lehrgangsbeitrag zu entrichten.

Die Studienbeitragsregelung wurde durch eine Novelle des Universitätsgesetzes 2002 (UG 2002)¹ ab dem Sommersemester 2009 stark abgeändert („neue Studienbeitragsregelung“). Einerseits wurde eine beitragsfreie Zeit eingeführt: In der für den Studienabschnitt vorgesehenen Studienzeit plus zwei Toleranzsemestern hatten österreichische Studierende, EU-Bürger und ihnen gleichgestellte Studierende jedenfalls keinen Studienbeitrag zu entrichten. Andererseits wurden die Gründe für den Erlass von Studienbeiträgen (Erlasstatbestände) nach der ohnehin beitragsfreien Zeit wie folgt erweitert:

¹ BGBl. I Nr. 134/2008

- Erwerbstätigkeit mit einem Jahreseinkommen zumindest in Höhe der so genannten „Geringfügigkeitsgrenze“² (2010: rd. 5.129 EUR),
- Krankheit oder Schwangerschaft, die im jeweiligen Semester länger als zwei Monate dauerte,
- Überwiegende Betreuung eines Kindes bis zu dessen siebenten Geburtstag,
- Behinderung im Ausmaß von mindestens 50 %, und
- Bezug von Studienbeihilfe (ab dem Wintersemester 2009/2010).

Zeiten eines während des Studiums absolvierten Präsenz- und Zivildienstes wurden auf die vorgesehene Studienzeit nicht angerechnet, verlängerten also die beitragsfreie Zeit.

Zwölf der 21 Universitäten legten zusätzlich zu den gesetzlich normierten noch universitätseigene Erlassstatbestände (z.B. für sozial bedürftige Behinderte auch unter 50 %iger Behinderung oder für wissenschaftliches und allgemeines Universitätspersonal) fest.

Die näheren Bestimmungen zur Einhebung des Studienbeitrags legte die Studienbeitragsverordnung 2004 fest.

(2) Der Studienbeitrag wurde durch die Novelle 2008 nicht abgeschafft. Er war ab dem Sommersemester 2009 allerdings nur mehr von jenen zu entrichten, welche

- die beitragsfreie Zeit überschritten und
- bei denen danach kein Erlass-(bzw. Rückerstattungs-)tatbestand vorlag.

(3) Die Neuregelung führte in der Praxis zu Problemen:

- Einige Erlassstatbestände, wie bspw. Krankheit, knüpften an eine Dauer von mehr als zwei Monaten im Semester an, während das Gesetz im Fall der Absolvierung von Mobilitätsprogrammen keine solche Mindestdauer vorsah. Dies führte zu unterschiedlichen Auslegungen an den Universitäten (TZ 22).

² 14-facher Betrag gemäß § 5 Abs. 2 ASVG in der jeweils geltenden Fassung

Rechtliche Rahmenbedingungen

- Außerdem führte der Zeitpunkt der Erkrankung zu Ungleichbehandlungen: Studierende, die nach der beitragsfreien Zeit krank wurden, zahlten bei gleicher Studiendauer insgesamt weniger Studienbeitrag als Studierende, die in der beitragsfreien Zeit erkrankten. Dies deshalb, weil Krankheit nach der beitragsfreien Zeit zum Erlass des Studienbeitrags führte, während Krankheit in der beitragsfreien Zeit diese nicht verlängerte. Dies galt analog für Zeiten der Schwangerschaft.
- Damit Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes die beitragsfreie Zeit um ein Semester verlängerten, war deren Dauer von mehr als zwei Monaten im Semester erforderlich; im Gesetz war diese Frist aber nicht vorgesehen, sondern nur in der Studienbeitragsverordnung 2004.
- Schließlich gab es praktische Probleme beim Nachweis des Erlassstatbestandes „Erwerbstätigkeit“ durch Einkommensteuerbescheide rechtzeitig vor Beginn des Sommersemesters im März. Zur Erfüllung dieses Erlassstatbestandes war es nämlich erforderlich, die Erwerbstätigkeit über jenes Kalenderjahr, das dem jeweiligen Semesterbeginn voranging, nachzuweisen. Die Einkommensteuerbescheide lagen zu diesem Zeitpunkt allerdings oftmals noch nicht vor.
- Wurde ein Studienabschnitt in der vorgesehenen Studienzeit absolviert – also kein Toleranzsemester in Anspruch genommen – so konnte nach dem UG 2002 einem weiteren Studienabschnitt ein Semester zugerechnet werden. Die beitragsfreie Zeit beinhaltete dadurch in diesem späteren Abschnitt nicht nur zwei, sondern drei Toleranzsemester. Die Studienbeitragsverordnung 2004 schränkte diese Möglichkeit allerdings auf den unmittelbar folgenden Studienabschnitt ein, was in der Praxis (Mitnahme des Toleranzsemesters vom ersten in den dritten Abschnitt, ja oder nein?) zu Unklarheiten führte.

Das BMWF setzte keine legislativen Initiativen in Richtung entsprechender Änderungen.

- 2.2** Der RH sah die Rechtslage insgesamt als unstimmtig an. Er empfahl dem BMWF daher, auf entsprechende Änderungen hinzuwirken. Insbesondere sollten die verschiedenen Erlassstatbestände dahingehend vereinheitlicht werden, dass diese komplett in ein und derselben Norm auffindbar sind und Wertungswidersprüche beseitigt werden. Der Einkommensteuerbescheid sollte erst für das folgende Studienjahr (also ab dem nächstfolgenden Wintersemester) maßgeblich sein.

- 2.3 *Das BMWf teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe bereits in der Diskussion zum Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 den Vorschlag gemacht, das dem Studienjahr vorangehende Jahr für den Erlass des Studienbeitrags aus dem Grunde der Erwerbstätigkeit vorzusehen; dieser Vorschlag habe jedoch keine Unterstützung gefunden. Um für Studierende eine Erleichterung zu schaffen, wäre nunmehr – nach einer entsprechenden Änderung der Studienbeitragsverordnung 2004 im Jahr 2010 – eine spätere Antragstellung auf Rückzahlung zulässig. Dieses einheitliche Fristende brächte auch administrative Verbesserungen.*

Was die Mitnahme eines Toleranzsemesters betraf, so sah das BMWf keinen Widerspruch zwischen § 91 Abs. 1 UG 2002 und § 2a Abs. 5 Studienbeitragsverordnung 2004. Es wäre auch seine Rechtsansicht gewesen, dass das im ersten Studienabschnitt gewonnene Semester auch in den dritten Studienabschnitt mitgenommen werden könne. Daher seien Anfragen zu diesem Thema von Universitäten und Studierenden auch in diesem Sinne beantwortet worden.

- 2.4 Der RH erwiderte, dass die Einhebung und nachfolgende Rückzahlung des Studienbeitrags jedenfalls einen höheren Verwaltungsaufwand für die Universitäten bedeutete als die sofortige Befreiung. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, dass der Einkommensteuerbescheid erst für das folgende Studienjahr maßgeblich sein sollte.

Hinsichtlich der Mitnahme eines nicht in Anspruch genommenen Toleranzsemesters in einen weiteren Studienabschnitt hielt der RH wegen der Vollzugsprobleme an den Universitäten eine legislative Klarstellung weiterhin für zweckmäßig.

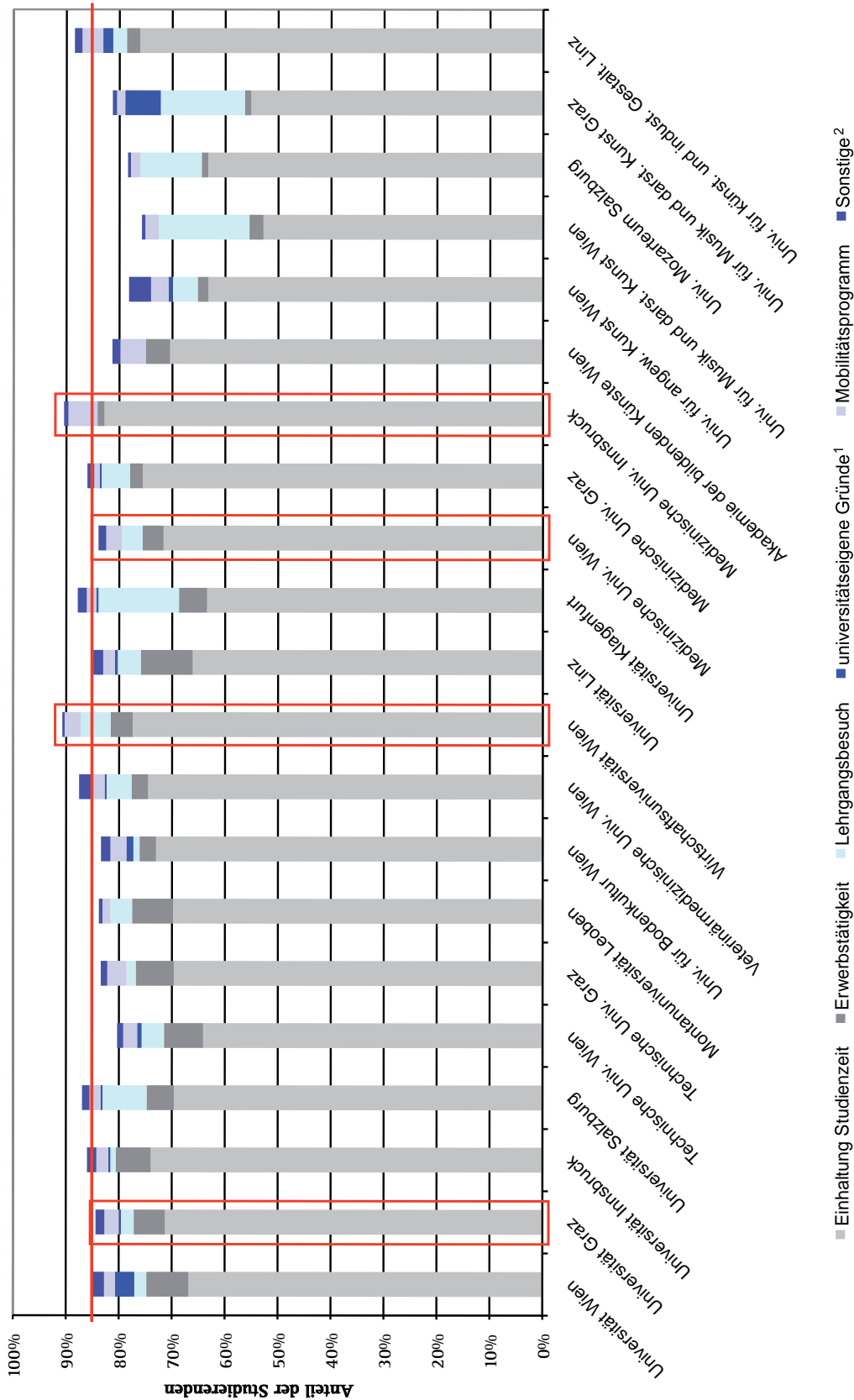
Verteilung der Erlasstatbestände

- 3 Der Übergang von der alten zur neuen Studienbeitragsregelung führte ab dem Sommersemester 2009 zu einem deutlichen Rückgang der Zahl beitragspflichtiger Studierender: Zahlten im Wintersemester 2008/2009 im Durchschnitt mehr als 91 % der Studierenden Studienbeiträge, so waren es im Wintersemester 2009/2010 nur noch rd. 15 %. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich fast 70 % der Studierenden in der beitragsfreien Zeit befanden (vorgesehene Studiendauer plus Toleranzsemester). Bei den Erlasstatbeständen dominierte die Beitragsfreiheit aufgrund einer Erwerbstätigkeit (Jahreseinkommen zumindest in der Höhe der Geringfügigkeitsgrenze).

Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die Erlasstatbestände im Wintersemester 2009/2010 an den einzelnen Universitäten verteilten:

Verteilung der Erlasstatbestände

Verteilung der Erlasstatbestände an den Universitäten nach dem Anteil der Studierenden in Prozent im Wintersemester 2009/2010



1 Da im UG 2002 die Erlasstatbestände nicht taxativ aufgezählt werden, kann jede Universität zusätzlich eigene Erlasstatbestände festlegen.
 2 Darunter sind folgende Erlasse zusammengefasst: Ausländer befreit, Opferausweis, Behinderung von mindestens 50 %, Präsenz- und Zivildienst, Bezug der Studienbeihilfe, Kindesbetreuung, Auslandsstudium laut Curriculum, Beurlaubung, Beurlaubung, Krankheit und Schwangerschaft.
 Quelle: BMWF, Stand: 1. Februar 2010

Wie aus der Grafik ersichtlich, waren durch universitätseigene Erlassstatbestände im Wintersemester 2009/2010 noch insgesamt 3.855 Studierende oder 1,37 % der Studierenden von der Entrichtung des Studienbeitrags befreit. Bei der Universität für Musik und darstellende Kunst Graz führten die universitätseigenen Erlassstatbestände bei 6,7 % der Studierenden (126 Studierende von 1.877) und bei der Universität Wien bei 3,6 % der Studierenden (3.126 Studierende von 85.726) zum Erlass der Studienbeiträge.

Erhielten die Universität Graz und die MU Wien im Wintersemester 2009/2010 noch von rd. 16 % der Studierenden Studienbeiträge, so waren an der WU Wien bzw. an der MU Innsbruck nur noch rd. 9 % beitragspflichtig.

Studienbeitragsregelungen und Studienförderung

- 4.1 Gleichzeitig mit der alten Studienbeitragsregelung wurde im Wintersemester 2001/2002 der Studienzuschuss eingeführt. Dies führte zu einer erheblichen Steigerung der Anträge bei der Studienbeihilfenbehörde. So nahm die Anzahl der Anträge vom Studienjahr 2000/2001 bis zum Studienjahr 2008/2009 um 52 % auf rd. 52.800, jene der Bewilligungen um rd. 38 % auf rd. 38.100 zu. Die Ausgaben des BMWf für die Studienförderung erhöhten sich von rd. 105,4 Mill. EUR im Jahr 2000 auf rd. 199,5 Mill. EUR im Jahr 2008 (+ 89,3 %).

Die neue Studienbeitragsregelung befreite mit Sommersemester 2009 einen Großteil der Studierenden von der Entrichtung des Studienbeitrags (siehe TZ 2). Bei der Studienbeihilfenbehörde führte dies zu einem Rückgang bzw. vollständigen Wegfall jener rd. 3.000 jährlich gestellten Anträge, welche ausschließlich auf die Gewährung dieses Studienzuschusses gerichtet waren. Verbunden damit war auch ein Rückgang der Ausgaben des BMWf für die Studienförderung um rd. 19,1 Mill. EUR auf rd. 180,4 Mill. EUR im Jahr 2009.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass durch die Befreiung des Großteils der Studierenden von der Entrichtung des Studienbeitrags ab dem Sommersemester 2009 die Ausgaben des BMWf für die Studienförderung im selben Jahr um rd. 19,1 Mill. EUR zurückgingen. Gleichzeitig fielen ab dem Sommersemester 2009 jährliche Ersatzzahlungen des BMWf für die entfallenen Studienbeiträge an die Universitäten in Höhe von 157,0 Mill. EUR (TZ 9) sowie weitere Zahlungen für den administrativen Mehraufwand der Universitäten in Höhe von rd. 1,5 Mill. EUR (TZ 13) an.

Unterstützung der Universitäten durch das BMWF

- 5.1 (1) Als Hilfestellung bei der Anwendung der UG 2002–Novelle und zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise versandte das BMWF unmittelbar nach deren Inkrafttreten im Oktober 2008 ein erstes Informationsschreiben an alle Universitäten, in dem neben studienbeitrags-spezifischen Themen auch andere Fragestellungen (bspw. Zulassungs-fristen, allgemeine Universitätsreife) behandelt wurden.

Diesem folgten rein studienbeitrags-spezifische Informationen ab Februar 2009. Viele der darin behandelten Fragestellungen hatten allerdings schon vorher zu Anwendungsproblemen an den Universitäten geführt, weil die Anmeldefristen im Semester bereits begonnen hatten. Dies betraf insbesondere die Frage des für die Beurteilung des Erlasstatbestands der Erwerbstätigkeit heranzuziehenden Einkommens. In diesem Punkt erteilte das BMWF im Laufe der Zeit sogar widersprüchliche Informationen an die Universitäten.

(2) Was österreichischen Studierenden gleichgestellte ausländische Studierende betraf, informierte das BMWF die Universitäten eingehend über den Rechtsstatus Schweizer Staatsangehöriger und Studierender mit „Daueraufenthalt EG“ bzw. mit „Daueraufenthaltskarte“.

Allerdings betraf die Gleichstellung einen wesentlich weiteren Personenkreis. Erst im Jänner 2010 erging dazu ein Schreiben des BMWF; auch dieses beschränkte sich nur auf einen Teil der Betroffenen, nämlich auf türkische Staatsbürger. Zu anderen, österreichischen Studierenden ebenfalls gleichgestellten ausländischen Studierenden, wie Familienangehörigen von EU/EWR–Bürgern, die selbst nicht EU/EWR–Bürger sind, erfolgten keine ausdrücklichen Informationen der Universitäten durch das BMWF.

- 5.2 (1) Der RH stellte fest, dass das BMWF – im Sinne der wünschenswerten Gleichbehandlung der Studierenden – die Universitäten über die neue Studienbeitragsregelung mehrfach informierte. Diese Informationen waren aber nur eingeschränkt hilfreich, teilweise in sich widersprüchlich und erfolgten überdies teilweise zu spät.

(2) Hinsichtlich der österreichischen Studierenden gleichgestellten ausländischen Studierenden bemängelte der RH, dass auch über ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Studienbeitragsregelung keine umfassende Information an die Universitäten ergangen war. Er empfahl dem BMWF, dies rasch und vollständig nachzuholen.

- 5.3 *Das BMWF stellte dazu fest, es hätte ab dem Wintersemester 2008/2009 zunächst Einzelfall bezogen und bei Häufung ähnlicher Anfragen allgemein informiert. Durch die Studienbeitragsregelung sei in viele Fremd-*

materien eingegriffen worden, weshalb ein a priori Erkennen aller Probleme nicht möglich gewesen sei. Außerdem wären zu bereits geklärten gleichartigen Sachverhalten neuerlich Anfragen eingelangt, was das BMWF auf die Personalfluktuation an den Universitäten und deren mangelnde Bezugnahme auf bereits erfolgte Informationen zurückführte. Auch würden immer noch neue Frage- und Problemstellungen aufgrund der Studienbeitragsneuregelung des Jahres 2008 auftauchen. Das BMWF sei weiterhin sehr bemüht, auftretende Fragen schnell zu beantworten und diesbezügliche Unterstützung zu leisten.

Zur Frage türkischer Studierender sei im Jänner 2010 ein Informationsschreiben an die Universitäten übermittelt worden, weil im Oktober 2009 registriert worden wäre, dass Universitäten unterschiedliche Entscheidungen im Zusammenhang mit Gleichbehandlungsfragen türkischer Studierender gefällt hatten. Diese Rechtsfrage sei jedoch auch in der juristischen Lehre unterschiedlich betrachtet und erst durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes endgültig geklärt worden.

Zwischen den Informationsschreiben zur Problematik „Einkommensteuerbescheid“ könne das BMWF keine Widersprüche erkennen.

- 5.4 Der RH verwies abermals darauf, dass der Kreis österreichischer Studierender gleichgestellter ausländischer Studierender weiter ist als jener, über den das BMWF die Universitäten informierte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, diesbezüglich eine umfassende Information an alle Universitäten zu übermitteln.

Was die Handhabung des Erlassstatbestands Erwerbstätigkeit (Einkommensteuerbescheide) betraf, vertrat der RH weiterhin die Ansicht, dass das BMWF den Universitäten diesbezüglich widersprüchliche Auskünfte erteilt hat. Im Oktober 2008 informierte das BMWF, dass bei der Einkommensberechnung die §§ 8 bis 11 des Studienförderungsgesetzes 1972 anzuwenden wären; demnach wäre das Einkommen gemäß § 2 Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes 1988 – also der Gesamtbetrag der Einkünfte aller sieben Einkunftsarten – für die Beurteilung der Beitragspflicht heranzuziehen gewesen. Im März 2009 informierte das BMWF, dass aus seiner Sicht Einkünfte aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte doch nicht für die Berechnung heranzuziehen wären; zu diesem Zeitpunkt standen die Universitäten bereits mitten im Vollzug der Studienbeitragsregelungen.

Auswirkungen auf Studien-/Erfolgsindikatoren

6.1 (1) Der RH untersuchte die Entwicklung folgender Indikatoren:

- Prüfungsaktivität,
- Erfolgsquote und
- Studiendauer

für die Zeit nach Einführung der alten Studienbeitragsregelung. (Für die Beurteilung der neuen Studienbeitragsregelung war der Beobachtungszeitraum noch zu kurz.)

Zur Beurteilung der durchschnittlichen Studiendauer zog der RH ausgewählte Diplomstudien mit im Wesentlichen auch nach dem Bologna-Prozess gleich bleibender Studienstruktur heran.

(2) Die Prüfungsaktivität ordentlicher Studierender für die Studienjahre 2000/2001 bis 2007/2008 wurde für diese Untersuchung in vier Aktivitätskategorien in Abhängigkeit von der Anzahl von Prüfungen über Semesterstunden im jeweiligen Studienjahr eingeteilt. Dabei zeigte sich für die wissenschaftlichen Universitäten Folgendes:

- In den beiden Kategorien mit der höchsten Prüfungsaktivität stiegen die Studierendenanteile bereits von 2000/2001 bis 2001/2002 stark an; der Anteil der Kategorie 1 (Prüfungen über mehr als 24 Stunden) erhöhte sich von 24,9 % auf 33,6 %, der Anteil der Kategorie 2 (Prüfungen über acht bis 24 Stunden) von 26,3 % auf 30,0 %. Bis 2007/2008 sank jener Anteil der Kategorie 1 leicht auf 32,9 %, der Anteil der Kategorie 2 erhöhte sich weiter auf 33,9 %.
- Der Anteil der Kategorie 3 (Prüfungen über eine bis sieben Stunden) zeigte im betrachteten Zeitraum nur eine geringe Änderung.
- Gleichzeitig sank der Anteil jener Studierender, welche keine Prüfungen im Studienjahr abgelegt hatten (Kategorie 4), von 2000/2001 auf 2001/2002 – dem Jahr der Einführung von Studienbeiträgen – von 35,2 % auf 22,6 % und danach weiter auf 17,3 %.

(3) Der Indikator Erfolgsquote ordentlicher Studierender stellt im Sinn einer Querschnittsmethode einen Jahrgang von Erstabschlüssen einem Jahrgang von Erstzugelassenen gegenüber. Die Erfolgsquote der inländischen Studierenden lag im Studienjahr 2007/2008 bei 75,5 %. Vor Einführung der Studienbeiträge hatte sie 62,9 % (2000/2001) betragen. Sie war nach Einführung der Studienbeiträge somit um 12,6 Prozentpunkte gestiegen.

(4) Die durchschnittliche **Studiendauer** bei Studien mit im Wesentlichen gleich gebliebener Studienstruktur (z.B. Rechtswissenschaften, Pharmazie, Humanmedizin, Psychologie) zeigte eine Verkürzung der Studiendauer um bis zu einem Semester seit Einführung der Studienbeiträge im Wintersemester 2001/2002.

Auch der Anteil an Abschlüssen in der Toleranzstudiendauer³ stieg bei diesen Diplomstudien deutlich an.

- 6.2 Der RH stellte fest, dass sich mit der Einführung von Studienbeiträgen im Wintersemester 2001/2002 wesentliche Studien-/Erfolgsindikatoren positiv veränderten. Der Anteil der prüfungsaktiven Studierenden erhöhte sich um 7,6 Prozentpunkte bzw. 8 Prozentpunkte, während der Anteil der Studierenden, welche keine Prüfungen im Studienjahr abgelegt hatten, um 17,9 Prozentpunkte sank; weiters zeigte sich bei ausgewählten Diplomstudien auch eine Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer. Ebenso stieg seither der Anteil jener Studierenden, welche einen Studienabschluss erreichten, um 12,6 Prozentpunkte an.

Bei der Interpretation der Entwicklung dieser Studien-/Erfolgsindikatoren war allerdings zu beachten, dass Veränderungen vielfach multikausal beeinflusst waren. Die Studienaktivität konnte bspw. auch von der wirtschaftlichen Situation der Studierenden, von Zulassungsregelungen, der Verfügbarkeit von Lehrveranstaltungen oder der Betreuung von Abschlussarbeiten abhängig sein.

Um die Ursachen für die Veränderungen der skizzierten Indikatoren analysieren zu können, hielt der RH daher sozialwissenschaftliche Tiefenuntersuchungen für erforderlich; aus diesen sollte sodann auf den Einfluss von Studienbeiträgen geschlossen werden. Er empfahl daher dem BMWf, derartige Untersuchungen zu veranlassen.

- 6.3 *In seiner Stellungnahme führte das BMWf aus, dass Studienbeiträge ein Faktor unter mehreren seien, die das Studierverhalten beeinflussen und somit einen Einfluss auf die Studien- bzw. Erfolgsindikatoren hätten. Ein fehlendes vollständiges Studienbeitragsreglement sowie auch methodische Grenzen stünden jedoch einer nachholenden, retrospektiven sozialwissenschaftlichen Tiefenanalyse für die Jahre 2001 bis 2008 entgegen.*

Möglich wäre eine Sekundäranalyse auf Basis vorliegender Indikatoren und eine weitergehende Analyse der Indikatoren auf Basis der Hoch-

³ Vorgesehene Studiendauer laut Curriculum zuzüglich Toleranzsemester

schulstatistik. Ebenso könnte eine Gegenüberstellung der quantitativen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Einführung der Studienbeiträge im Wintersemester 2001/2002 mit den Entwicklungen infolge der neuen Studienbeitragsregelung ab Sommersemester 2009 – nach einem ausreichenden Beobachtungszeitraum – Aufschlüsse über die angesprochenen Fragen liefern.

Entwicklung der ordentlichen Studierenden

7.1 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der ordentlichen Studierenden im Zeitraum Wintersemester 2000/2001 bis Wintersemester 2009/2010:

Tabelle 1: Entwicklung der ordentlichen Studierenden im Zeitraum Wintersemester 2000/2001 bis Wintersemester 2009/2010					
Wintersemester	Universität Graz	WU Wien	MU Wien ¹	MU Innsbruck ¹	Universitäten österreichweit
	Anzahl				
2000/2001	30.388	22.295	–	–	227.948
2001/2002	23.071	18.900	–	–	182.805
2002/2003	22.533	21.050	–	–	186.226
2003/2004	23.357	20.149	–	–	192.560
2004/2005	19.522	19.762	10.013	3.601	195.763
2005/2006	19.853	20.127	10.024	3.523	203.453
2006/2007	20.515	20.833	8.654	3.356	209.416
2007/2008	21.260	21.818	8.094	3.224	217.587
2008/2009	21.994	22.770	7.398	3.035	223.562
2009/2010	24.982	25.207	7.036	2.764	255.561

¹ Infolge der Ausgliederung der medizinischen Fakultäten per 1. Jänner 2004 existierten die medizinischen Universitäten als selbständige juristische Personen öffentlichen Rechts erst ab diesem Zeitpunkt.

Quellen: 2000/2001 bis 2009/2010: BMWF, Abfragen aus uni:data

Einhergehend mit der Einführung der „alten Studienbeitragsregelung“ im Wintersemester 2001/2002 sank die Anzahl ordentlicher Studierender an österreichischen Universitäten um rd. 19,8 %. Danach stieg sie bis zum Wintersemester 2008/2009 im Jahresdurchschnitt um rd. + 2,9 %⁴ an. Vom Wintersemester 2008/2009 auf Wintersemester 2009/2010 – also mit Einführung der neuen Studienbeitragsregelung – war eine Zunahme um rd. 14,3 % zu beobachten.

⁴ Geometrisches Mittel

7.2 Der RH stellte fest, dass die Einführung der Studienbeiträge mit Wintersemester 2001/2002 mit stark sinkenden Studierendenzahlen einherging; der umgekehrte Effekt war nach der Einführung weitreichender Erlasstatbestände zu beobachten.

Entwicklung der Erlöse aus Studienbeiträgen

8 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Erlöse aus Studienbeiträgen im Zeitraum 2005 bis 2009:

Tabelle 2: Entwicklung der Erlöse aus Studienbeiträgen im Zeitraum 2005 bis 2009¹

Universitäten	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
	in Mill. EUR				
Universität Graz	12,78	13,03	13,50	13,94	4,74
WU Wien	12,46	12,72	13,27	13,80	4,43
MU Wien	6,86	6,24	5,63	5,18	1,67
MU Innsbruck	2,53	2,55	2,38	2,24	0,77
Universitäten österreichweit	138,72	143,75	149,04	153,78	54,21

¹ beinhalten anteilmäßig Wintersemester 2008/2009 (alte Studienbeitragsregelung)

Quellen: 2005 bis 2008: Rechnungsabschlüsse der Universitäten; 2009: Meldungen der Universitäten

Während die Erlöse aus Studienbeiträgen von 2005⁵ bis 2008 an der Universität Graz und an der WU Wien kontinuierlich anstiegen, gingen sie an der MU Wien und der MU Innsbruck im gleichen Zeitraum zurück. Dies korrelierte mit den an den medizinischen Universitäten ab 2005 sinkenden Studierendenzahlen (TZ 7), die auf die geänderten Zugangsvoraussetzungen zurückzuführen waren (siehe Reihe Bund 2007/14). Aufgrund der Neuregelung gingen die Einnahmen aus Studienbeiträgen, die von den Studierenden entrichtet wurden, ab 2009 zurück. Diese Entwicklung wird sich weiter fortsetzen, weil ab 2010 nur noch die neue Studienbeitragsregelung einnahmenrelevant ist.

Ersatz für den Entfall von Studienbeiträgen durch die neue Studienbeitragsregelung

9.1 (1) Gemäß UG 2002 ersetzt der Bund den Universitäten die aus dem Entfall von Studienbeiträgen entgangenen Einnahmen. Die Universitäten erhalten ab dem Jahr 2009 bis einschließlich 2013 einen Gesamtbetrag von jährlich 157,0 Mill. EUR.

⁵ Wegen einer Verrechnungsumstellung im Jahr 2004 unterblieb die Betrachtung der Entwicklung der Erlöse aus Studienbeiträgen vor dem Jahr 2005.

Ersatz für den Entfall von Studienbeiträgen durch die neue Studienbeitragsregelung

Die Auszahlung dieser Gelder erfolgte im Jahr 2009 in Form von vier Akontozahlungen, um Liquiditätsengpässe an den Universitäten zu vermeiden. Allfällige Differenzbeträge zwischen den Vorauszahlungen und der Endabrechnung sollten im Rahmen der Akontozahlungen im Jahr 2010 ausgeglichen werden.

(2) Die Aufteilung des Betrages auf die einzelnen Universitäten regelt das UG 2002. Jede Universität erhält

- einen fixen Sockelbetrag, der sich aus dem zweifachen Betrag der tatsächlichen Einnahmen aus den Studienbeiträgen im Wintersemester 2008/2009 abzüglich dem zweifachen Betrag der tatsächlichen Einnahmen aus den Studienbeiträgen im Sommersemester 2009 errechnet, und
- die Differenz zwischen 157,0 Mill. EUR und dem Sockelbetrag – die Aktivitätstangente, die jährlich nach den prüfungsaktiven⁶ ordentlichen Studierenden des dem Kalenderjahr vorangegangenen Studienjahres je Universität verteilt wird.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung des Ersatzes im Jahr 2009 – aufgeteilt nach Sockelbetrag und Aktivitätstangente – sowie die entfallenen Studienbeiträge:

Tabelle 3: Verteilung des Ersatzes für den Entfall von Studienbeiträgen im Jahr 2009 – aufgeteilt nach Sockelbetrag und Aktivitätstangente – sowie entfallene Studienbeiträge ¹				
Universität	Sockelbetrag	Aktivitätstangente	Ersatz 2009	Entfallene Studienbeiträge ¹
Universität Graz	11,71	2,78	14,49	13,57
WU Wien	12,70	2,38	15,08	15,03
MU Wien	3,95	0,72	4,67	4,04
MU Innsbruck	1,83	0,46	2,29	1,75
Übrige Universitäten	98,58	21,89	120,47	112,46
Gesamt	128,77	28,23	157,00	146,85

¹ Das sind jene Studienbeiträge, welche die Universitäten aufgrund der neuen Erlasstatbestände ab 2009 nicht erhalten haben (einschließlich möglicher Doppelzahlungen). Stand: 1. Februar 2010

Quelle: BMWF

⁶ Als prüfungsaktive Studierende gelten jene Studierende, die im betreffenden Studienjahr im Rahmen eines Diplom-, Bachelor- oder Masterstudiums mindestens acht ECTS-Punkte erworben bzw. Prüfungen über mindestens vier Semesterstunden erfolgreich abgelegt haben oder im Rahmen eines Doktoratstudiums zumindest in einem Semester zugelassen waren; zudem darf die vorgesehene Studiendauer um nicht mehr als zwei Semester überschritten sein.

Die Ersatzzahlungen deckten im Jahr 2009 insgesamt den Entfall an Studienbeiträgen ab; an allen Universitäten war der Ersatz für den Entfall sogar höher als die entgangenen Einnahmen aus Studienbeiträgen. An der MU Innsbruck reichte bereits der Sockelbetrag zur Abgeltung der entfallenen Beiträge.

Eine Prognose darüber, ob die Ersatzregelung für die Universitäten insgesamt bis 2013 vorteilhaft sein wird oder nicht, konnte der RH nicht abgeben. Dies wird in starkem Maße von der Entwicklung der Studierendenzahlen abhängen.

(3) Zweck des Ersatzes war, den Universitäten jenen Betrag zur Verfügung zu stellen, der ihnen bei Weitergeltung der alten Regelung durch Studienbeiträge zugeflossen wäre. Die im Gesetz festgeschriebene Berechnung des Ersatzes – im speziellen der Sockelbetrag, der immerhin mehr als 80 % der Ersatzleistung bestimmt – berücksichtigt jedoch weder die Entwicklung der Studierendenzahlen noch den Anteil der aufgrund von Erlässen entgangenen Studienbeiträge.

- 9.2 Durch die gesetzliche Regelung wurde nicht der tatsächliche Entfall ausgeglichen, sondern nur ein Betrag verteilt. Nach Ansicht des RH berücksichtigt diese Regelung die überproportional steigenden Studierendenzahlen ab dem Wintersemester 2008/2009 nicht. Er empfahl dem BMWF, auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken, die diesem Umstand bei der Verteilung stärker Rechnung trägt.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMWF teile es generell die Auffassung des RH. Nach einer Zeit der Erprobung sollte die Berechnung des Kostenersatzes neu überlegt und im Rahmen einer UG 2002–Novelle optimiert werden.*

Ersatz für den Verwaltungsmehraufwand durch die neue Studienbeitragsregelung

Allgemeines

10.1 Gemäß UG 2002 haben die Universitäten gegenüber dem Bund weiters Anspruch auf die durch die Administration der neuen Studienbeitragsregelung entstehenden nachgewiesenen Mehrkosten.

Das UG 2002 enthielt jedoch keine Hinweise,

- welche Kosten(arten) vom Ersatzanspruch umfasst waren,
- bis wann die Universitäten die Mehrkostenrefundierung (bei sonstigem Verfall des Ersatzanspruchs) zu beantragen hatten,
- in welcher Weise der Nachweis gegenüber dem Bund zu erbringen war, sowie
- bis wann die Zahlungen durch den Bund an die Universitäten zu leisten waren.

Weiters erhielten die Universitäten vom BMWF keine Vorgaben über die Berechnung der Mehrkosten.

10.2 Der RH regte gegenüber dem BMWF an, diesbezüglich auf gesetzliche Präzisierungen hinzuwirken bzw. die Universitäten mittels Rundschreiben oder Richtlinien zu informieren. Aus haushaltsrechtlicher Sicht empfahl er zudem, Verfallsfristen für die Einreichung von Kostenerstattungsanträgen vorzusehen.

10.3 *Das BMWF teilte mit, dass in Abstimmung mit der Österreichischen Universitätenkonferenz ein Pauschalabgeltungsmodell mit Verfallsfristen für die Einreichung von Kostenerstattungsanträgen entwickelt werden wird.*

Berechnungsmodell der österreichischen Universitätenkonferenz

11.1 Die Österreichische Universitätenkonferenz erarbeitete bis zum Sommer 2009 mit Universitätsvertretern eine Berechnungsmethode zur Ermittlung der administrativen Mehrkosten der neuen Studienbeitragsregelung. Ziel war es, die Universitäten bei der Berechnung zu unterstützen und deren Vorgangsweise zu vereinheitlichen.

Das BMWF war über die Einrichtung dieses Arbeitskreises nicht informiert; Vertreter des Ressorts wirkten daher nicht mit.

11.2 Nach Ansicht des RH wäre es Aufgabe des BMWF gewesen, selbst einen solchen Prozess in Gang zu setzen, weil es für die Refundierung der Mehrkosten zuständig war.

12 Das Berechnungsmodell der Österreichischen Universitätenkonferenz sah eine Untergliederung in Personalkosten, auf Studierende bezogene Sachkosten sowie einmalige und laufende Sach- und Investitionskosten vor. Overheadkosten in Form einer 60 %igen Pauschale, die auf die Personalkosten umgelegt wurde, berücksichtigten Kosten, welche der Studienbeitragsadministration nicht direkt zurechenbar waren (bspw. Mieten, Betriebskosten, IT-Infrastrukturkosten).

In der Praxis griffen die vier überprüften Universitäten – zumal ihnen keine projektbezogenen Arbeitszeitaufzeichnungen zur Verfügung standen – bei der Ermittlung ihrer Personalkosten auf manuelle Erhebungen des Arbeitsanfalls zurück bzw. nahmen Schätzungen vor. Die Sach- bzw. Investitionskosten hingegen konnten unmittelbar zugeordnet werden.

Mehrkosten

13.1 Die nachstehende Tabelle zeigt, welche Mehrkosten die vier überprüften und die übrigen Universitäten für den Zeitraum September 2008 bis Juni 2009 errechneten:

Tabelle 4: Mehrkosten für die Administration der Studienbeiträge für den Zeitraum September 2008 bis Juni 2009			
Universität	Mehrkosten	– davon Personalkosten	
		– davon Sachkosten	
in EUR			
Universität Graz	156.760,35	146.568,00	10.192,35
WU Wien	120.428,40	100.115,20	20.313,20
MU Wien	13.213,40	11.135,01	2.078,39
MU Innsbruck	24.526,40	19.777,60	4.748,80
Übrige Universitäten	1.185.031,07	866.494,81	318.536,26
Gesamt	1.499.959,62	1.144.090,62	355.869,00

Quelle: Erhebungen der Universitäten

Die von den Universitäten ermittelten Mehrkosten betragen für den Zeitraum September 2008 bis Juni 2009 rd. 1,5 Mill. EUR; davon ent-

Ersatz für den Verwaltungsmehraufwand durch die neue Studienbeitragsregelung

fielen auf die Personalkosten rd. 76 %. Die Sachkosten enthielten überwiegend Kosten für Formulare (bspw. für den Antrag auf Befreiung bzw. Rückerstattung des Studienbeitrags) sowie (Einmal-)Kosten für Raumadaptierung und Programmierkosten.

13.2 Insgesamt blieben an den Universitäten die tatsächlichen deutlich unter den ursprünglich angenommenen Mehrkosten.

Der RH gab allerdings zu bedenken, dass darin die administrativen Mehrkosten anderer Stellen nicht enthalten waren. So hatte allein das BMWF über 1.000 schriftliche und telefonische Anfragen zur neuen Studienbeitragsregelung zu bewältigen. Ebenso blieben die Mehrkosten in Finanzämtern, welche nunmehr Einkommensteuerbescheide auch für nicht steuerpflichtige Personen auszustellen hatten, sowie Kosten in Magistraten bzw. Bezirkshauptmannschaften (Bestätigungen betreffend Aufenthaltsbewilligung) außer Betracht.

14.1 Der Aufwand zur Beurteilung der Beitragspflicht eines Studierenden war sehr unterschiedlich. So wurde die Einhaltung der Studienzeit automationsunterstützt ermittelt, während bei einigen Erlasstatbeständen ein Ermittlungsverfahren durchzuführen war.

Der RH ging daher der Frage nach, welche Mehrkosten die Universitäten je bearbeitungsintensiven Antrag aufwiesen. Er qualifizierte einen Antrag (Erlasstatbestand) jedenfalls dann als bearbeitungsintensiv, wenn bei der Fallbearbeitung bspw. Urkunden, Bestätigungen oder Bescheinigungen zu überprüfen waren.

Tabelle 5: Anzahl Studierende mit bearbeitungsintensivem Antrag (Erlasstatbestand), Sommersemester 2009		
Universität	Studierende mit bearbeitungsintensivem Antrag	Durchschnittliche Personalmehrkosten je Studierenden
	Anzahl	in EUR
Universität Graz	2.900	50,54
WU Wien	2.985	33,54
MU Wien	531	20,97
MU Innsbruck	198	99,89
Übrige Universitäten	27.189	31,87
Gesamt	33.803	33,85

Quelle: BMWF

Von den vom RH überprüften vier Universitäten wies die MU Wien mit rd. 21 EUR die geringsten, die MU Innsbruck mit rd. 100 EUR die höchsten Personalmehrkosten je bearbeitungsintensiven Antrag auf. Die MU Innsbruck lag damit annähernd um das Dreifache über dem österreichweiten Durchschnitt von rd. 34 EUR.

Im Vergleich aller österreichischen Universitäten ergab sich sogar eine Bandbreite von rd. 16 EUR bis rd. 108 EUR; somit lagen der Minimal- und der Maximalwert um den Faktor 6,75 auseinander.

- 14.2** Der RH hob die großen Unterschiede bei den Personalmehrkosten hervor, die in diesem Ausmaß auch nicht mit einer „Stückkostendegression“⁷ allein erklärbar waren.

Im Hinblick auf die unter TZ 15 ausgesprochene Empfehlung, die Kostenersatzregelung auf ein Pauschalabgeltungssystem umzustellen, regte er daher gegenüber dem BMWf an, die Gründe für die aufgezeigten großen Abweichungen bei den Personalmehrkosten je bearbeitungsintensiven Antrag zu erheben und zu evaluieren.

- 14.3** *Das BMWf sagte zu, die vom RH aufgezeigten großen Bandbreiten zu analysieren.*

Die MU Innsbruck führte den bspw. gegenüber der MU Wien höheren Verwaltungsaufwand auf die schlechte Personalausstattung ihres zentralen Verwaltungsbereichs zurück. Dort müsse für zusätzliche Tätigkeiten zusätzliches Personal herangezogen werden, während dies an anderen Universitäten durch bereits vorhandenes Personal ausgeführt werden könne.

Die MU Wien führte die bei ihr geringsten Personalmehrkosten auf die im Vergleich zu anderen Universitäten homogenere Studienstruktur zurück.

- 15.1** Wie bereits dargestellt, gab das BMWf den Universitäten keine Vorgaben für die Berechnung der Mehrkosten (TZ 10). Aber auch im BMWf selbst war bis Dezember 2009 teilweise unklar, in welcher Art und Weise die von den Universitäten gestellten Anträge auf Kostenrefundierung zu prüfen waren.

⁷ Unter Stückkostendegression versteht man den betriebswirtschaftlichen Effekt, dass bei zunehmender Produktionsmenge (hier: die zu bearbeiteten Anträge) die Kosten je hergestellter Einheit (hier: der konkret bearbeitete Antrag) sinken.

Ersatz für den Verwaltungsmehraufwand durch die neue Studienbeitragsregelung

Was die vom RH überprüften vier Universitäten betraf, so hatten bis Ende Februar 2010 die MU Innsbruck und die Universität Graz ihre Anträge auf Kostenerstattung an das BMWF übermittelt. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt im BMWF erst von sechs Universitäten Anträge auf Refundierung von Mehrkosten – in Höhe von 735.415,15 EUR – eingelangt. Diese Summe entsprach rd. 49 % der unter TZ 13 dargestellten Gesamtkosten von rd. 1,5 Mill. EUR.

Die Prüfung der Anträge bzw. die Nachforderung dafür erforderlicher Unterlagen erfolgte ab Jänner 2010 durch jene Fachabteilung des BMWF, die für Angelegenheiten der Finanzierung und Controlling der Universitäten zuständig war. Die Einbindung anderer Fachabteilungen, in deren allgemeinem Zuständigkeitsbereich bestimmte Universitäten angesiedelt waren, war organisatorisch nicht vorgesehen. Überlegungen hinsichtlich einer Pauschalabgeltung der Mehrkosten hatte das BMWF nicht angestellt.

15.2 (1) Der RH wies auf den Umstand hin, dass bis Februar 2010 erst sechs von 21 Universitäten die ihnen zustehenden Gelder beim BMWF beantragt hatten. Er empfahl der MU Wien und der WU Wien, ihre Anträge an das BMWF zu übermitteln.

(2) Dem BMWF empfahl der RH, die für Universitäten zuständigen Fachabteilungen in die Antragsüberprüfung einzubinden, zumal diese über wertvolle universitätsspezifische Kenntnisse verfügten.

(3) Für die Folgeperioden regte der RH im Sinne einer Vereinfachung an, von einer individuellen Refundierung der Mehrkosten auf eine nach Erlasstatbeständen differenzierte Pauschalabgeltung je Antrag umzustellen. Bei der Festsetzung dieser Pauschale wäre dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bestimmte Kosten laufend, andere jedoch nur einmalig anfielen. Er empfahl, hierfür ein Normkostenmodell zu entwickeln.

15.3 *Das BMWF teilte mit, dass bis Ende Juli 2010 zwölf Universitäten ihren Mehraufwand geltend gemacht hätten. Es begrüße die vom RH angeregte Umstellung auf eine Pauschalabgeltung der Mehrkosten und kündige an, dass in Abstimmung mit der Österreichischen Universitätenkonferenz ein derartiges Modell entwickelt werde. Die Fachabteilungen des BMWF würden künftig in das Abrechnungsverfahren eingebunden werden.*

Die MU Wien teilte mit, dass sie der Empfehlung des RH, die Anträge auf Mehrkosten an das BMWF zu übermitteln, nachkommen werde.

Die WU Wien teilte mit, sie hätte die Anträge auf Mehrkosten an das BMWf nunmehr übermittelt und daher die Empfehlung des RH umgesetzt.

Durchführung der neuen Studienbeitragsregelung an den vier überprüften Universitäten

- 16.1** (1) Die Bearbeitung der Anträge auf Erlass/Rückzahlung und Rückerstattung der Studienbeiträge fand in den Studien- und Prüfungsabteilungen der überprüften Universitäten statt. Weiters waren Organisationseinheiten wie das Finanz- und Rechnungswesen, die Rechtsabteilungen, die IT-Services, das Controlling und die Personalabteilungen in unterschiedlichem Ausmaß zur Unterstützung eingebunden.

Die IT-Services berechneten von jedem einzelnen Studierenden die zurückgelegte Studienzeit, so dass nur jenen, welche die studienbeitragsfreie Zeit überschritten hatten, überhaupt ein Studienbeitrag vorgeschrieben werden musste. Das Rechnungswesen/Controlling war für die Rücküberweisungen der Studienbeiträge zuständig, die Rechtsabteilungen erledigten im Bedarfsfall die Bescheiderstellung.

(2) Die Universität Graz und die WU Wien rekrutierten im Sommersemester 2009 zusätzliches Personal, um die Umsetzung reibungslos zu bewältigen. Die Universität Graz stockte dazu das Personal der Studien- und Prüfungsabteilung zeitlich befristet auf, die WU Wien beschäftigte studentische Hilfskräfte stundenweise. Rückblickend betrachtet schätzten beide Universitäten den Aufwand und die notwendigen Personalressourcen zu hoch ein und setzten ab dem Wintersemester 2009/2010 kein bzw. nur im geringen Ausmaß zusätzliches Personal ein.

Die beiden medizinischen Universitäten fanden mit dem vorhandenen Personal das Auslangen.

(3) Die Studierenden wurden vorrangig mittels elektronischer Medien wie Homepage, E-Mail, elektronische Newsletter, aber auch durch Aussendungen und Informationsveranstaltungen sowie im Zuge persönlicher Vorsprachen über die geänderte Rechtslage, den Ablauf an den einzelnen Universitäten und die einzuhaltenden Fristen informiert. Eine Befragung der Hochschülerschaften ergab eine dem Grunde nach positive Haltung zu den Informationstätigkeiten der vier Universitäten.

Durchführung der neuen Studienbeitragsregelung an den vier überprüften Universitäten

16.2 (1) Aus Sicht des RH war für die im Wesentlichen gelungene Organisation und Abwicklung der Studienbeitragsgebarung das Engagement der zentral an den vier Universitäten damit befassten Studien- und Prüfungsabteilungen von Bedeutung. Er anerkannte an den vier überprüften Universitäten auch das Zusammenwirken mit den unterstützenden Organisationseinheiten, vor allem mit den Rechtsabteilungen und IT-Services.

(2) Der RH nahm weiters zur Kenntnis, dass der Personaleinsatz zur effektiven und studierendenfreundlichen Umsetzung der geänderten Studienbeitragsregelung an den vier Universitäten unterschiedlich organisiert war. Während die Universität Graz und die WU Wien, beides Universitäten mit hohen Studierendenzahlen und einer erwarteten Vielfalt an Erlass- und Rückerstattungstatbeständen, bei der Abwicklung zusätzliches Personal in Anspruch nahmen, setzten die beiden medizinischen Universitäten mit ihrer homogenen Studienstruktur auf ihr Stammpersonal.

Bearbeitung der Anträge an den überprüften Universitäten

Allgemeines

17 Zur Beurteilung der Abwicklung der Anträge auf Erlass bzw. Rückzahlung der Studienbeiträge traf der RH eine stichprobenartige Auswahl aus den bearbeiteten Anträgen zu den Erlassstatbeständen Mobilität, Kindesbetreuung, Erwerbstätigkeit, Behinderung sowie Studierende innerhalb der beitragsfreien Zeit.

Mit Ausnahme der WU Wien verwendeten die vier überprüften Universitäten zur Unterstützung der Verwaltungsabläufe ein von der Technischen Universität Graz zugekauft und von dort zentral gewartetes IT-System. Die WU Wien hatte ein eigenes IT-System zur Prozessunterstützung entwickelt.

Antragsformulare

18.1 Die vier überprüften Universitäten – mit Ausnahme der MU Wien – verwendeten ein weitgehend identes Formular, mit dem Studierende den Erlass des Studienbeitrags beantragten. Beim Erlassstatbestand „Erwerbstätigkeit“ stimmte die Wertgrenze im Formulartext – wenn auch nur geringfügig – nicht mit der Regelung des UG 2002 überein.

18.2 Der RH anerkannte die Kooperation der drei Universitäten auf dem Gebiet der Formularerstellung. Die Wertgrenze beim Erlassstatbestand

„Erwerbstätigkeit“ wäre an der MU Innsbruck, der Universität Graz und WU Wien entsprechend der gesetzlichen Regelung richtig zu stellen.

18.3 *Laut Stellungnahmen der MU Innsbruck, der Universität Graz und der WU Wien sei die Richtigstellung der Wertgrenze beim Erlasstatbestand „Erwerbstätigkeit“ auf den Antragsformularen nunmehr erfolgt.*

19.1 Während auf dem Antragsformular auf Erlass des Studienbeitrags hinsichtlich des Erlasstatbestandes „Betreuung eines Kindes“ die eidesstattliche Erklärung betreffend Kindesbetreuung integraler Bestandteil war, fehlte am Antragsformular für die Rückzahlung des Studienbeitrags an den vier überprüften Universitäten diese notwendige eidesstattliche Erklärung.

In einigen Fällen war die eidesstattliche Erklärung bei gleichzeitig eingereichten Anträgen auf Erlass bzw. als eigene Beilage dokumentiert; in anderen Fällen fehlte die eidesstattliche Erklärung überhaupt.

19.2 Der RH empfahl, die Antragsformulare auf Rückzahlung des Studienbeitrags um die eidesstattliche Erklärung zu ergänzen.

19.3 *Laut Stellungnahmen der MU Innsbruck, der Universität Graz und der WU Wien seien die Antragsformulare um die eidesstattliche Erklärung ergänzt worden. Die MU Wien teilte mit, sie werde der Empfehlung des RH nachkommen.*

Nachvollziehbarkeit
der Bearbeitung

20.1 An den beiden medizinischen Universitäten waren am Antragsformular nachvollziehbare Bearbeitungsvermerke vorhanden. An der Universität Graz und an der WU Wien fehlten diese am Formular; die Nachvollziehbarkeit war nur in Verbindung mit der dazugehörigen IT-Anwendung gegeben.

20.2 Der RH empfahl, in jenen Fällen, in denen die Nachvollziehbarkeit der Bearbeitung nicht am Antragsformular originär dokumentiert, sondern nur in Verbindung mit der IT-Anwendung möglich war, auf die gesicherte und zeitlich angemessene Aufbewahrung der Logfiles zu achten. Die Dokumentation der Bearbeitung am Formular selbst hätte zudem den Vorteil der leichteren nachgängigen Überprüfbarkeit.

Bearbeitung der Anträge an den überprüften Universitäten

20.3 *Laut Stellungnahme der Universität Graz werde die Empfehlung des RH hinsichtlich der Aufbewahrung der Logfiles umgesetzt; die WU Wien sagte eine baldige Umsetzung zu.*

Kontrollsystem

21.1 Nur an der MU Innsbruck war bei Erlass des Studienbeitrags eine stichprobenartige Überprüfung der Bearbeitungsschritte dokumentiert; im Fall der Anträge auf Rückzahlung des Studienbeitrags war an allen vier überprüften Universitäten das Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

21.2 Der RH empfahl der MU Wien, der Universität Graz und der WU Wien, regelmäßig die Bearbeitung der Erlassanträge stichprobenartig zu überprüfen und diesen Vorgang zu dokumentieren.

21.3 *Die MU Wien und die WU Wien sagten die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu. Laut Stellungnahme der Universität Graz würde die stichprobenartige Überprüfung der Bearbeitungsschritte nunmehr erfolgen.*

Auslegungsunterschiede

22.1 An den vier überprüften Universitäten gab es bei den Erlasstatbeständen Kindesbetreuung bzw. Mobilität sowie bei der Rückzahlung von Studienbeiträgen unterschiedliche Auslegungen.

So war es an der MU Wien notwendig, dass die Hinderung am Studium – durch Betreuung eines Kindes bis zum siebenten Geburtstag – mehr als zwei Monate andauerte, um in diesem Semester vom Studienbeitrag befreit zu werden. An den drei anderen überprüften Universitäten war es für die Befreiung lediglich erforderlich, dass die Vollendung des siebenten Lebensjahres irgendwann innerhalb des betreffenden Semesters lag.

Beim Erlasstatbestand der Teilnahme an Mobilitätsprogrammen war die Befreiung vom Studienbeitrag von der Dauer der Abwesenheit abhängig. War es an der MU Wien lediglich erforderlich, einen Tag im entsprechenden Semester abwesend zu sein, musste an den drei anderen überprüften Universitäten vier bzw. acht Wochen Abwesenheit nachgewiesen werden.

Die vier überprüften Universitäten verwendeten die Begriffe „Rückerstattung“ bzw. „Rückzahlung“ von Studienbeiträgen teilweise synonym.

22.2 Um eine Gleichbehandlung aller Studierenden an österreichischen Universitäten zu gewährleisten, empfahl der RH dem BMWF, auf eine ein-

heitliche Vorgehensweise beim Erlass bzw. bei Rückzahlung/Rückerstattung von Studienbeiträgen hinzuwirken.

- Zusammenfassung **23** Der RH anerkannte unter Berücksichtigung der schwierigen Rahmenbedingungen die Qualität der Bearbeitung an den überprüften Universitäten. Vereinzelt traten zwar Bearbeitungsfehler auf, er konnte aber keine bedeutenden systematischen Mängel feststellen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 24** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor.

BMWFW

(1) Es sollten Unstimmigkeiten bei den Erlassstatbeständen beseitigt werden und der Einkommensteuerbescheid erst für das folgende Studienjahr maßgeblich sein. (TZ 2)

(2) Um eine Gleichbehandlung aller Studierenden an österreichischen Universitäten zu gewährleisten, wäre auf eine einheitliche Vorgehensweise beim Erlass bzw. bei Rückzahlung/Rückerstattung von Studienbeiträgen hinzuwirken. (TZ 22)

(3) Sozialwissenschaftliche Tiefenuntersuchungen zur Analyse des Einflusses von Studienbeiträgen auf die Veränderungen von Studien-/Erfolgsindikatoren sollten veranlasst werden. (TZ 6)

(4) Es sollte auf eine Gesetzesänderung hingewirkt werden, welche in der Berechnung des Ersatzes für den Entfall von Studienbeiträgen die Entwicklung der Studierendenzahlen bzw. den Anteil der aufgrund von Erlässen entgangenen Studienbeiträge berücksichtigt. (TZ 9)

(5) Hinsichtlich der Ermittlung der Mehrkosten für den Verwaltungsaufwand wäre auf gesetzliche Präzisierungen hinzuwirken. (TZ 10)

(6) Die Gründe für die aufgezeigten großen Abweichungen bei den Personalmehrkosten je bearbeitungsintensiven Antrag wären zu erheben und zu evaluieren. (TZ 14)

(7) Für die Folgeperioden wäre im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung von einer individuellen Refundierung der Mehrkosten auf eine Pauschalabgeltung je Antrag umzustellen und ein Normkostenmodell zu entwickeln. (TZ 15)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(8) Die Universitäten sollten über die Berechnung der Mehrkosten für den Verwaltungsaufwand mittels Rundschreiben oder Richtlinien informiert werden. (TZ 10)

(9) Aus haushaltsrechtlicher Sicht wären Verfallsfristen für die Einreichung von Kostenerstattungsanträgen vorzusehen. (TZ 10)

(10) Die Fachabteilungen wären in die Antragsüberprüfung hinsichtlich der Mehrkosten einzubinden. (TZ 15)

(11) Es sollte die Universitäten hinsichtlich der österreichischen Studierenden gleichgestellten ausländischen Studierenden umfassend informieren. (TZ 5)

Medizinische Universität Innsbruck, Medizinische Universität Wien, Universität Graz, Wirtschaftsuniversität Wien

(12) Die Antragsformulare auf Rückzahlung des Studienbeitrags wären um die eidesstattliche Erklärung zu ergänzen. (TZ 19)

Medizinische Universität Innsbruck, Universität Graz, Wirtschaftsuniversität Wien

(13) Die Wertgrenze beim Erlassstatbestand der Erwerbstätigkeit wäre am Antragsformular entsprechend der gesetzlichen Regelung richtig zu stellen. (TZ 18)

Medizinische Universität Wien, Universität Graz, Wirtschaftsuniversität Wien

(14) Die Bearbeitung der Erlassanträge wäre regelmäßig stichprobenartig zu prüfen und dieser Vorgang zu dokumentieren. (TZ 21)

Medizinische Universität Wien, Wirtschaftsuniversität Wien

(15) Die Anträge auf Ersatz der Mehrkosten für den Verwaltungsaufwand wären an das BMWF zu übermitteln. (TZ 15)

Universität Graz, Wirtschaftsuniversität Wien

(16) In jenen Fällen, in denen die Nachvollziehbarkeit der Bearbeitung nicht am Antragsformular originär dokumentiert, sondern nur in Verbindung mit der IT-Anwendung möglich war, sollte auf eine gesicherte und zeitlich angemessene Aufbewahrung der Logfiles geachtet werden. (TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

**Elektrifizierung der Bahnstrecke
Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	262
-----------------------	-----

BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****Elektrifizierung der Bahnstrecke
Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See**

Kurzfassung	263
-------------	-----

Prüfungsablauf und –gegenstand	268
--------------------------------	-----

Chronologie	269
-------------	-----

Projektbeschreibungen	270
-----------------------	-----

Projektziele	272
--------------	-----

Rechtliche Rahmenbedingungen	273
------------------------------	-----

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See	275
---	-----

Kostenelemente	285
----------------	-----

Schleife Eisenstadt	293
---------------------	-----

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	294
--	-----

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung	297
--	-----

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlendioxid
etc.	et cetera
EUR	Euro
ff.	fortfolgend
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPS	Global Positioning System
Hz	Hertz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
km	Kilometer
km/h	Kilometer pro Stunde
kV	Kilovolt (1.000 Volt)
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer(n)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

Die Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See ermöglichte den Bahnkunden ab Dezember 2009 kürzere Fahrzeiten sowie ein komfortableres Reisen. Problemfelder bestanden jedoch z.B. bei der ÖBB-internen Leistungsverrechnung und hinsichtlich der Vereinbarung zur Kostenübernahme durch das Land Burgenland.

Den ursprünglich im Jahr 2005 geschätzten Kosten von 31,10 Mill. EUR standen im Februar 2010 Ist-Kosten von 40,95 Mill. EUR gegenüber (+ rd. 32 %); dies war auf unterschiedliche Preisbasen der Kostenprognosen, fehlende Kostenelemente und Leistungsänderungen zurückzuführen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Prüfungsziel war die Beurteilung bahntechnischer Investitionen bei der ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft (ÖBB-Infrastruktur AG) beim Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ sowie die Beurteilung der Rolle des Landes Burgenland als Träger eines Teils der daraus resultierenden Kosten. (TZ 1)

Projektmaßnahmen

Die Schwerpunkte des Projekts waren die Elektrifizierung der Bahnstrecke, die Anhebung der Fahrgeschwindigkeit durch Verbesserung der Linienführung und die Erhöhung der zulässigen Achslast durch die Sanierung bestehender Brücken- und Durchlassobjekte. Sämtliche Maßnahmen waren im Dezember 2009 abgeschlossen; für 2010 standen Restarbeiten an. (TZ 3, 5)

Kostenentwicklung

Der Anstieg der 2009 geschätzten Kosten um rd. 32 % von 31,10 Mill. EUR auf 40,95 Mill. EUR (Stand Februar 2010) war auf fehlende Kostenelemente, unterschiedliche Preisbasen der Kostenprognosen sowie auf zusätzliche Leistungen (z.B. Spezialmaschinen, Bahnsteig, Vermessung) während der Baudurchführung zurückzuführen. (TZ 14, 16, 18, 19)

Aufteilung der Kosten ÖBB – Land Burgenland

Im 2005 abgeschlossenen Übereinkommen zwischen der ÖBB-Infrastruktur AG und dem Land Burgenland („Burgenland Vertrag“) war für die Elektrifizierung der Bahnstrecke und die Errichtung der Schleife Eisenstadt die Übernahme der „tatsächlichen Kosten für die Planung der Maßnahmen“ zu 60 % durch die ÖBB-Infrastruktur AG und zu 40 % durch das Land vorgesehen. Die „tatsächlichen Kosten für die Durchführung der Maßnahmen“ waren im Verhältnis 80 % (ÖBB) zu 20 % (Land) aufzuteilen. Im Vertrag fehlte die Abgrenzung der Kosten zwischen Planung und Durchführung; der Inhalt der Maßnahmen war nicht ausreichend konkretisiert. Eine Regelung über die nunmehr verpflichtende Aktivierung des Finanzierungsaufwands für die Projekte gemäß den internationalen Rechnungslegungsvorschriften IFRS lag nicht vor. (TZ 6, 11, 12)

Die Form und der Inhalt der von der ÖBB-Infrastruktur AG an das Land Burgenland übermittelten Abrechnungen waren mangelhaft; der Rechnungsinhalt war unzureichend beschrieben oder fehlte. Kostenüberschreitungen, die mehr als 10 % betragen, meldete die ÖBB-Infrastruktur AG entgegen einer anders lautenden vertraglichen Bestimmung dem Land Burgenland zu spät. Dies führte zu budgetären Engpässen beim Land Burgenland. Die jährliche Einholung der Rahmenpläne beim BMVIT bzw. bei der ÖBB-Infrastruktur AG hätte es dem Land Burgenland ermöglicht, durch die daraus erkennbaren Veränderungen bei Projekten mit Landesbezug am Projektgeschehen aktiv teilzunehmen und budgetäre Engpässe zu vermeiden. (TZ 13, 15)

Projektorganisation und -durchführung

Gemessen an dem seit November 2005 bekannten vorgesehenen Fertigstellungstermin war die vor der Realisierungsphase gelegene Vorbereitung des Projekts schleppend. Dies führte dazu, dass bewil-

ligungspflichtige Maßnahmen ab Juni 2008 ausgeführt wurden, ohne dass die Genehmigungsverfahren abgeschlossen waren. (TZ 8)

Die internen Abläufe im Zuge der Angebotslegung und der Abrechnung bei der ÖBB-Infrastruktur AG wiesen zum Teil Mängel auf. Die Baudokumentation war unzureichend, z.B. aufgrund von Lücken bei Bautagesberichten bzw. aufgrund der Abrechnung unternehmensinterner erbrachter Leistungen. (TZ 9)

Trotz Abstimmungsgesprächen erfolgte die Koordination der einzelnen Projekte nicht, was zu vermeidbarem Mehraufwand führte. (TZ 10)

Für die Kalkulation und Preisbildung relevante Grundlagen wurden bei der Ausschreibung nicht vollständig angeführt und bei der Angebotsprüfung nicht eingeholt. (TZ 22)

Die Projektbuchhaltung ordnete die Eingangsrechnungen der Betonteile für fünf Durchlässe im Streckenabschnitt Purbach – Neusiedl am See drei statt fünf Durchlassobjekten zu. (TZ 24)

Die Sanierung eines Durchlasses für ein Gewässer erfolgte abweichend von der behördlichen Genehmigung. Der erforderliche Abtrag und neuerliche Aufbau des Bauwerks verursachte einen verlorenen Aufwand von 54.000 EUR. (TZ 21)

Im Bereich der Unterbauarbeiten wäre ein Einsparungspotenzial von bis zu 50.500 EUR möglich gewesen. Ursache für die Nichtverwirklichung waren Mängel bei der Abrechnung dieser Arbeiten. Außerdem entstand ein Mehraufwand durch die genehmigungswidrige Errichtung eines Objektes. (TZ 21, 22)

Die Fertigstellung der Schleife Eisenstadt wird sich verzögern. Eine diesbezügliche Vereinbarung zwischen der ÖBB-Infrastruktur AG und dem Land Burgenland sowie die Aufnahme der wertangepassten Kostenprognose in die Finanzierungspläne fehlte. (TZ 6)

Kenndaten zum Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“

Streckenlänge rd. 34 km



Quelle: ÖBB

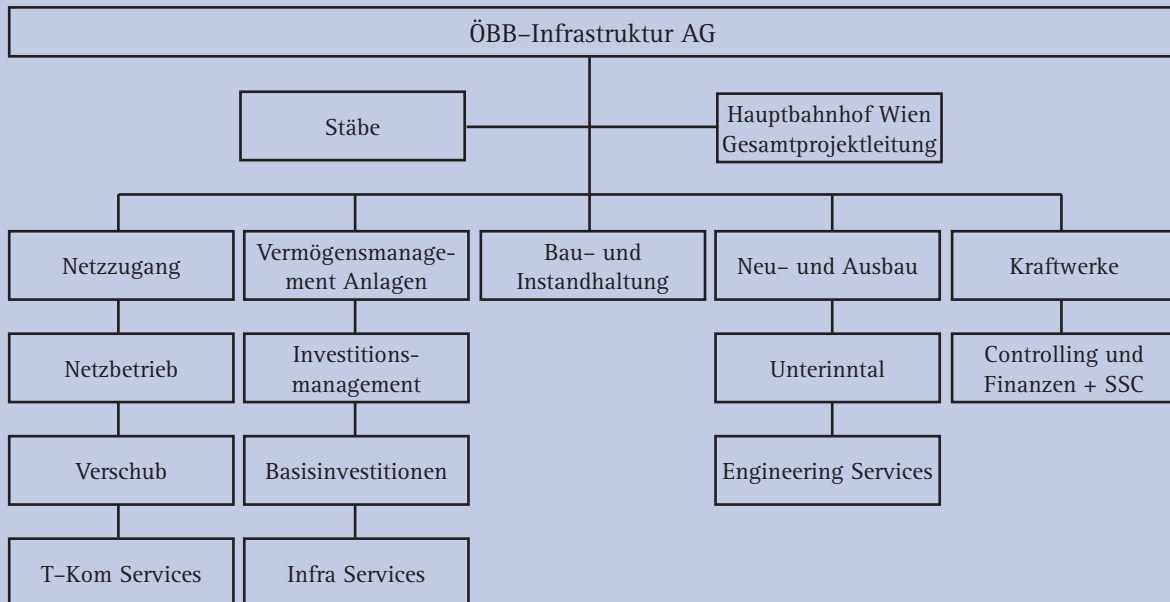
Rechtliche Grundlage	Übereinkommen über die Finanzierung und die Realisierung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben im Burgenland vom November 2005 („Burgenland Vertrag“)
Hauptarbeiten	Neuerrichtung der Oberleitung, Sanierung und Anpassung von Unter- und Oberbau
Bauzeit	Umsetzung: Juni 2008 bis November 2009 Inbetriebnahme: Dezember 2009 Restarbeiten im Jahr 2010 geplant
Kosten für Planung und Durchführung (Stand Februar 2010)	40,95 Mill. EUR

Kenndaten der ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft

Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB-Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB-Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz 1992), BGBl. Nr. 825/1992 i.d.g.F. BGBl. I Nr. 95/2009
Unternehmensgegenstand	Planung, Bau, Finanzierung, Anlagenmanagement sowie Bereitstellung, Betrieb und Sicherstellung bedarfsgerechter und sicherer Schieneninfrastruktur
Grundkapital	500 Mill. EUR
Alleinaktionär	ÖBB-Holding Aktiengesellschaft
Anzahl der Vorstandsmitglieder (zum 31. Dezember 2009):	5
Anzahl der Mitarbeiter (zum Stichtag 31. Dezember 2009)	17.596

Struktur (Geschäftsbereiche) der ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft nach Rechtswirksamkeit der Verschmelzung im Oktober 2009:



Quellen: ÖBB; Rechnungshof

Kenndaten zum Landeshaushalt des Landes Burgenland

Gebarung	2006	2007	2008	2009 ¹⁾
	in Mill. EUR			
Ordentlicher Haushalt				
Einnahmen	1.521,70	1.011,40	1.051,93	1.030,50
Ausgaben	1.521,70	1.011,40	1.051,93	1.030,50
Außerordentlicher Haushalt				
Einnahmen	158,56	49,08	63,26	25,24
Ausgaben	158,56	49,08	63,26	25,24
Einwohner laut Volkszählung 2001	277.569			
Dem Land Burgenland in Rechnung gestellte Kostenbeiträge für				
Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke				2008: 1,90 Mill. EUR
Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“:				2009: 5,76 Mill. EUR
Mitarbeiter im Amt der Burgenländischen Landesregierung			42; davon drei im für Bahnprojekte	
in der Stabstelle Raumordnung und Wohnbauförderung:			verantwortlichen Referat für	
(Februar 2010)			Gesamtverkehrscoordination	

¹⁾ Voranschlag

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von November 2009 bis Februar 2010 die Gebarung der ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (ÖBB–Infrastruktur AG) und des Landes Burgenland hinsichtlich der „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ und die Schnittstellen dieses Projekts mit dem Projekt „Schleife Eisenstadt“.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung bahntechnischer Investitionen bei der ÖBB–Infrastruktur AG und der Rolle des Landes Burgenland als Träger eines Teils der daraus resultierenden Kosten.

Zu dem im Mai 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖBB–Infrastruktur AG, die Burgenländische Landesregierung und das BMVIT im Juli 2010 Stellung. Der RH erstattete im August 2010 seine Gegenäußerungen. Zu einer im Oktober 2010 eingelangten zweiten Stellungnahme der ÖBB–Infrastruktur AG verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft (ÖBB–Infrastruktur Betrieb AG) und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau

Elektrifizierung einer Bahnstrecke

Aktiengesellschaft (ÖBB-Infrastruktur Bau AG) wurde in ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt. Da zahlreiche projektrelevante Entscheidungen und Vorgänge vor dem Oktober 2009 stattfanden, sind nachstehend die zum jeweiligen Zeitpunkt relevanten Namen dieser Aktiengesellschaften angegeben.

Chronologie

2 Die nachstehende Auflistung informiert überblicksartig über wesentliche Ereignisse im Projektverlauf:

Chronologie	
Mai 2002	Im Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002 finden sich unter den kurz- bis mittelfristigen Maßnahmen die Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See sowie die Errichtung der Schleife Eisenstadt.
März 2005	ÖBB-Infrastruktur Bau AG: unternehmensinterne Beschlüsse zur Infrastruktur- bzw. Projektentwicklung
April 2005	Die ÖBB-Infrastruktur Bau AG präsentiert das Projekt mit einer Kostenzusammenstellung für die Planung und den Bau Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See in Höhe von 31,10 Mill. EUR und der Schleife Eisenstadt in Höhe von 14,00 Mill. EUR.
November 2005	„Burgenland Vertrag“ – Übereinkommen zwischen der Republik Österreich, dem Land Burgenland, der damaligen Raab-Oedenburg-Ebenfurter Eisenbahn AG, der ÖBB-Holding AG, der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG über die Finanzierung und Realisierung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben im Burgenland (Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See, Schleife Eisenstadt sowie Deutschkreutz – Neckenmarkt-Horitschon)
Dezember 2005	Der „Verkehrsdienste Vertrag“ zwischen dem Land Burgenland und der ÖBB-Personenverkehr AG zur Sicherstellung eines leistungsfähigen öffentlichen Verkehrs im Burgenland tritt in Kraft; das Land Burgenland leistet bis 2020 jährlich Ausgleichszahlungen an die ÖBB-Personenverkehr AG
September 2006	ÖBB-Infrastruktur Bau AG: unternehmensinterner Projektauftrag zur Planung (Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See) ergeht an die Projektleitung
Oktober 2007	Schreiben von Burgenlands Landeshauptmann an die ÖBB-Führung: Einforderung der vertraglichen Verpflichtung aus dem „Burgenland Vertrag“
Jänner 2008	Der Vorstand der ÖBB-Infrastruktur Bau AG genehmigt die Baumaßnahmen (Projekt Elektrifizierung Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See) vorbehaltlich der Zustimmung durch den Aufsichtsrat.
Februar 2008	Infrastruktur Gipfel zwischen dem Land Burgenland und der ÖBB-Infrastruktur Bau AG: Das Land Burgenland fordert die vertraglich vereinbarte Umsetzung (Dezember 2009) des Projekts ein.
Februar 2008	Der Aufsichtsrat der ÖBB-Infrastruktur Bau AG genehmigt den Bau

Chronologie

Fortsetzung: Chronologie	
Februar 2008	ÖBB–Infrastruktur Bau AG: unternehmensinterner Projektauftrag zum Bau ergeht an die Projektleitung
April 2008	Die ÖBB–Infrastruktur Bau AG beantragt beim Amt der Burgenländischen Landesregierung die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung sowie die wasserrechtliche Bewilligung.
April 2008	ÖBB–Infrastruktur Bau AG: unternehmensinterner Projektauftrag zur Planung der Schleife Eisenstadt ergeht an die Projektleitung
9. Juni 2008	offizieller Baubeginn (Dauersperr)
August 2008	Erteilung der eisenbahnrechtlichen Baugenehmigung sowie der wasserrechtlichen Bewilligung
November 2008	1. und 2. Teilrechnung der ÖBB–Infrastruktur Bau AG an das Land Burgenland in Höhe von 1,00 Mill. EUR bzw. 0,90 Mill. EUR
3. Oktober 2008 (1. Jänner 2009)	Verschmelzung der ÖBB–Infrastruktur Betrieb AG mit der ÖBB–Infrastruktur Bau AG zur ÖBB–Infrastruktur AG; der Verschmelzungstichtag wird ex lege mit 1. Jänner 2009 festgelegt
Oktober 2009	3. Teilrechnung der ÖBB–Infrastruktur AG an das Land Burgenland in Höhe von 5,76 Mill. EUR
November 2009	Baufertigstellung (Restarbeiten im Jahr 2010 noch offen)
Dezember 2009	negativer Umweltverträglichkeitsprüfung–Feststellungsbescheid für Schleife Eisenstadt – keine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich
13. Dezember 2009	Inbetriebnahme der elektrifizierten Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

Projektbeschreibungen

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

3.1 Gegenstand dieses Projekts war die eingleisige, rd. 34 km lange Bahnstrecke von Wulkaprodersdorf über Eisenstadt bis Neusiedl am See. Aufgrund ihres Ausbaugrads vor Dezember 2009 betrieben die ÖBB diese Bahnstrecke mit Triebfahrzeugen ohne elektrischer Traktion (Dieselantrieb) und mit 80 km/h Höchstgeschwindigkeit.

Das Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ enthielt als Schwerpunkte

- die Elektrifizierung der Bahnstrecke,
- die Anhebung der Fahrgeschwindigkeit auf maximal 120 km/h, und
- die Erhöhung der Achslast von 18,00 t auf 22,50 t.

Für deren Umsetzung waren die Verbesserung der Linienführung, die Erneuerung und die Sanierung des bestehenden Unter- und Oberbaus sowie bestehender Brücken- und Durchlassobjekte erforderlich. Bedingt durch die höhere Fahrgeschwindigkeit sicherte die ÖBB-Infrastruktur Bau AG die Eisenbahnkreuzungen zwischen Eisenstadt und Neusiedl am See vor bzw. während der Elektrifizierung durch technische Maßnahmen im Projekt „Vereinfachter Fernbetrieb“.

Die Elektrifizierung der Bahnstrecke erforderte wegen des Einsatzes von E-Loks der ÖBB (Wechselstrom 15 kV, 16,7 Hz) und der Raaber-Bahn (Wechselstrom 25 kV, 50 Hz) eine Versorgung der Oberleitung mit zwei Stromsystemen. Zugehörige Maßnahmen umfassten die Anspeisungsleitungen (Abzweigung Parndorf), die westlich des Bahnhofs Eisenstadt angeordnete Systemtrennstelle, die Fundamente und das Stellen der Oberleitungsmaste sowie die Montage der Oberleitung entlang des Fahrwegs. Weitere – der Elektrotechnik zuordenbare Maßnahmen – betrafen Lieferung, Montage und Verlegung von Kabeln sowie von Schalteinrichtungen, die der Versorgung, Beleuchtung, Telekommunikation, Steuerung und Sicherung der Eisenbahnanlagen (Bahnsteige, Eisenbahnkreuzungen etc.) dienen.

Der Oberbau umfasste im Wesentlichen den Einbau von Schienen, Schwellen, Gleisschotter, Weichen und sonstigen Kleinteilen sowie die Sanierung bzw. die Erneuerung des bestehenden Oberbaus mittels Spezialmaschinen durch Fachpersonal der ÖBB-Infrastruktur AG.

Zum Unterbau zählten bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Linienführung (Erdbau) sowie die Erneuerung und Sanierung von Brücken- und Durchlassobjekten.

Abgesehen von den erst nach der Inbetriebnahme zweckmäßig auszuführenden Nacharbeiten (Stopfarbeiten, Arbeiten an Bahngräben, Vermessung etc.) waren sämtliche Maßnahmen im Dezember 2009 abgeschlossen.

Schleife Eisenstadt

- 4 Die eingleisige Neutrassierung der rd. 2 km langen Schleife Eisenstadt soll künftig die ÖBB-Strecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See mit der zum Netz der Raaberbahn AG gehörenden Strecke Sopron – Ebenfurt in Richtung Norden verbinden.

Die wesentlichen Maßnahmen des Projekts „Schleife Eisenstadt“ sind

- der notwendige Grunderwerb,

Projektbeschreibungen

- die Leistungen der erforderlichen Gewerke für die Neuerrichtung einer eingleisigen und elektrifizierten Bahnstrecke (Unterbau, Oberbau, Oberleitung etc.),
- die Kreuzung mit zwei Bundesstraßen und Aufrechthaltung von Wegerelationen und
- die Neuerrichtung einer Haltestelle in Wulkaprodersdorf.

Im Zuge des Projekts „Elektrifizierung“ verlegte die ÖBB-Infrastruktur AG bereits Kabel als Vorleistung für die „Schleife Eisenstadt“.

Im Dezember 2009 erließ das Amt der Burgenländischen Landesregierung einen Feststellungsbescheid, demzufolge für dieses Projekt keine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich war.

Projektziele

- 5.1** Die ÖBB-Infrastruktur AG verfolgte gemeinsam mit dem Land Burgenland das Ziel, Bahnkunden ein komfortableres, umweltfreundlicheres und – durch kürzere Fahrzeiten – schnelleres Reisen zu ermöglichen.

Bereits im „Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002“ hatte das Land Burgenland die Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See sowie die Errichtung der Schleife Eisenstadt als kurz- bzw. mittelfristig umzusetzende Maßnahmen definiert.

Die genannte Bahnstrecke war außerdem eine Strecke der bahninternen „Zielnetzdefinition 2025+“. Diese beschrieb unter anderem die Ziele

- Schaffung der Voraussetzungen für die schrittweise Einführung eines definierten Taktfahrplans im Personenverkehr mit stabilen und pünktlichen Fahrzeiten,
- Modernisierung und Erneuerung der Verkehrsstationen (Barrierefreiheit, Sicherheit etc.) fokussiert auf Bahnlinien mit Potenzialen im Güter- und Personenverkehr,
- Optimierung und damit Kostenreduktion von Eisenbahnanlagen und -betrieb (bspw. Fernsteuerung), und
- Aufbau von Kapazitäten, um durch Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene eine Reduktion der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen zu erreichen.

Elektrifizierung einer Bahnstrecke

- 5.2** Der RH stellte fest, dass die ÖBB-Infrastruktur AG durch das Elektrifizierungsprojekt in Teilabschnitten die Höchstgeschwindigkeit an hob und durch Anpassung der ÖBB-Fahrpläne das Projektziel schnelleres Reisen durch kürzere Fahrzeiten für Bahnkunden zwischen Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See erreichte.

Das Projektziel des komfortablen Reisens erreichte die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft (ÖBB-Personenverkehr AG) ab Dezember 2009 durch den Einsatz neuer Regionalverkehrstriebwagen (Type „Talent“). Durch die Elektrifizierung schuf die ÖBB-Infrastruktur AG die technischen Voraussetzungen für den Einsatz der neuen Triebwagen und erhöhte damit die Qualität im Schienen-Regionalverkehr durch Komfortzuwachs.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- „Burgenland Vertrag“ **6.1** Im November 2005 schlossen die Republik Österreich, das Land Burgenland, die damalige Raab-Oedenburg-Ebenfurter Eisenbahn Aktiengesellschaft, die ÖBB-Holding Aktiengesellschaft (ÖBB-Holding AG), die ÖBB-Infrastruktur Bau AG und die ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG ein Übereinkommen über die Finanzierung und die Realisierung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben im Burgenland („Burgenland Vertrag“).

Gegenstand des „Burgenland Vertrags“ war unter anderem die Finanzierung und Realisierung folgender Maßnahmen:

- Elektrifizierung und nahverkehrsgerechter Ausbau der Eisenbahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See und
- Errichtung der Schleife Eisenstadt.

Die Realisierung dieser Maßnahmen war bis spätestens Dezember 2009 vorgesehen. Sollte für die Errichtung der Schleife Eisenstadt ein gesondertes Umweltverträglichkeitsprüfung-Verfahren erforderlich sein, wäre die Realisierung bis Ende 2010 durchzuführen.

- 6.2** Der RH stellte fest, dass Realisierung und Inbetriebnahme der Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See im Dezember 2009 termingerecht zum vertraglich vereinbarten Zeitpunkt erfolgte.

Die Errichtung der Schleife Eisenstadt war zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle durch den RH in der Planungsphase. Der

Rechtliche Rahmenbedingungen

RH wies darauf hin, dass durch entsprechende Vorlaufzeiten bei der Bauablaufplanung frühestens ab dem Jahr 2011 mit einer Inbetriebnahme zu rechnen ist. Dies erforderte aus seiner Sicht Anpassungen bei der Kostenprognose für die Herstellung der Schleife Eisenstadt.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG und dem Land Burgenland, eine Vereinbarung hinsichtlich des verspäteten Fertigstellungstermins zu treffen und eine wertangepasste Kostenprognose in die Finanzierungspläne aufzunehmen.

- 6.3** *Die Burgenländische Landesregierung und die ÖBB-Infrastruktur AG teilten in ihren Stellungnahmen übereinstimmend mit, der Empfehlung nachkommen zu wollen und eine Zusatzvereinbarung hinsichtlich des verspäteten Fertigstellungstermins für die Errichtung der Schleife Eisenstadt treffen zu wollen.*

Vertrag über Verkehrsdienste

- 7.1** Im Dezember 2005 schlossen das Land Burgenland und die ÖBB-Personenverkehr AG einen Vertrag über Verkehrsdienste im Burgenland. Zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Öffentlichen Personennahverkehrs sowie zur Attraktivierung des Regional- und Nahverkehrs verpflichtete sich das Land Burgenland bis 2020 zur Zahlung von wertgesicherten jährlichen anteiligen Ausgleichszahlungen in der Höhe von 3,90 Mill. EUR. Im Gegenzug sicherte die ÖBB-Personenverkehr AG zu, den Eisenbahn-Verkehr auf den Strecken des Burgenlandes mit bestimmter Qualität – bspw. mit Regionalverkehrstriebwagen der Type „Talent“ – und entsprechender Frequenz durchzuführen.

Die Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See war ebenso wie die Strecke von Eisenstadt über Ebenfurth nach Wien nach Ausbau und Fertigstellung der entsprechenden Infrastruktur Teil dieser Vereinbarung.

- 7.2** Aus Sicht des RH schufen die beiden Vertragspartner durch den bis 2020 laufenden Vertrag über Verkehrsdienste eine Grundlage für die mittelfristige Nutzung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See.

Hinsichtlich der Bahnstrecke von Eisenstadt über Ebenfurth nach Wien merkte der RH an, dass das Projekt „Schleife Eisenstadt“ ebenso wie eine Schleife bei Ebenfurth als Teil der auszubauenden Infrastruktur zu sehen ist. Da der Vertrag über Verkehrsdienste jedoch nur Maßnahmen im Land Burgenland beinhaltete, waren die technisch not-

wendigen Maßnahmen des im Land Niederösterreich situieren Bahnhofs Ebenfurth nicht Gegenstand des Vertrags über Verkehrsdienste.

Aus Sicht des RH könnten somit – wenn die Maßnahmen im Land Niederösterreich nicht umgesetzt werden – dem Land Burgenland Kosten für Finanzierungsbeiträge bei der Errichtung der Schleife Eisenstadt und Ausgleichszahlungen für den Betrieb erwachsen, ohne die dafür vertraglich vereinbarten erweiterten Verkehrsdienstleistungen für Fahrgäste von Eisenstadt über Ebenfurth nach Wien zu erhalten.

- 7.3** *Die Burgenländische Landesregierung merkte an, dass Verkehrsleistungen, die im Vertrag über Verkehrsdienste vereinbart sind, unabhängig von einer Schleife in Ebenfurth zu betrachten wären. Es würden jedoch mit dem Land Niederösterreich und dem BMVIT bereits Verhandlungen hinsichtlich der Errichtung der Schleife bei Ebenfurth geführt.*

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

Projekttablauf

- 8.1** Der zeitliche Rahmen für das Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ war im November 2005 durch den Abschluss des „Burgenland Vertrags“ mit der Realisierung bis spätestens Dezember 2009 vorgegeben.

Die Projektleitung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG führte ab November 2006 Planungen sowie hierfür benötigte Grundlagenermittlungen durch. Sie erarbeitete bis März 2008 ein Einreichprojekt. Aufgrund darin enthaltener bewilligungspflichtiger Maßnahmen stellte sie Anfang April 2008 beim Amt der Burgenländischen Landesregierung den Antrag um eisenbahnrechtliche Baugenehmigung sowie um wasserrechtliche Bewilligung. Nach der im Juni 2008 durchgeführten Verhandlung erteilte die zuständige Behörde im August 2008 die eisenbahnrechtliche Baugenehmigung gemäß dem Eisenbahngesetz 1957 (BGBl. Nr. 60/1957 i.d.g.F.) und dem Wasserrechtsgesetz 1959 (BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F.).

Der im Rahmen des Einreichprojekts ausgearbeitete Bauphasenplan enthielt für den Zeitraum von Juni 2008 bis September 2009 vier zeitlich bzw. örtlich gestaffelte Bauabschnitte (Hauptbaumaßnahmen). In jedem Bauabschnitt waren sowohl die für die Errichtung der elektrotechnischen Anlagenteile als auch die für die Sanierung des bestehenden Fahrwegs (einschließlich der Brücken- und der Durchlassobjekte) erforderlichen Arbeiten auszuführen.

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

Um in den einzelnen Bauabschnitten die vorgesehenen Baumaßnahmen termingerecht abwickeln zu können, hielten die technischen Fachdienste der ÖBB-Infrastruktur Bau AG, der ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der ÖBB-Personenverkehr AG ab November 2007 laufend betriebliche Koordinierungs- und Bauablaufbesprechungen ab. Die dabei festgelegten Betriebs- und Arbeitsabläufe (Vor- bzw. Hauptarbeiten, Dauer der Gleissperren, Maschineneinsätze, Fertigstellungstermine von einander abhängiger Baumaßnahmen etc.) bildeten die Grundlage der Baudurchführung.

Einzelne Arbeiten fanden ab Juni 2008 – noch vor Abschluss des Genehmigungsverfahrens – statt.

8.2 Gemessen an dem seit November 2005 bekannten vorgesehenen Fertigstellungstermin hielt der RH die vor der Realisierungsphase gelegene Vorbereitung des Projekts für schleppend. Als nachteilige Auswirkungen der Vorgangsweise führte er an, dass bewilligungspflichtige Maßnahmen ab Juni 2008 ausgeführt wurden, ohne dass die Genehmigungsverfahren abgeschlossen waren.

8.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien die entsprechenden Finanzierungsquoten unternehmensintern erst seit dem Frühjahr 2007 sichergestellt gewesen.*

Weiters sei ein Genehmigungsrisiko aufgrund der vollständig vorliegenden Gutachten der Fachplaner aus ihrer Sicht nicht erkennbar gewesen. Außerdem seien in der Folge auch keine nachteiligen Auswirkungen aufgrund des Baubeginns vor Bescheiderteilung aufgetreten.

8.4 Der RH wies auf die Bestimmungen der §§ 31 ff. Eisenbahngesetz 1957 hin, wonach für den Bau oder die Veränderung von Eisenbahnanlagen und nicht ortsfesten eisenbahntechnischen Einrichtungen eine eisenbahnrechtliche Baugenehmigung erforderlich ist. Die Baudurchführung genehmigungspflichtiger Arbeiten ohne eisenbahnrechtlicher Baugenehmigung war daher rechtlich nicht gedeckt. Trotz des Vorliegens positiver technischer Gutachten könnte die genehmigende Behörde aufgrund der in §§ 31 ff. Eisenbahngesetz 1957 angeführten Gründe (bspw. dürfen die eingewendeten subjektiven öffentlichen Rechte einer Partei nicht verletzt werden) dem Bauentwurf nicht zustimmen; dies könnte massiven verlorenen Aufwand verursachen.

Projektorganisation

9.1 Im Oktober 2006 beauftragte der Vorstand der ÖBB-Infrastruktur Bau AG eine Projektleitung des Geschäftsbereichs Neu- und Ausbau mit der

Durchführung der Planung für die Elektrifizierung. Im Februar 2008 übertrug der Vorstand der Projektleitung auch die Baudurchführung.

Die Projektleitung nutzte sowohl bei der Planung als auch bei der Baudurchführung unternehmensinterne (Geschäftsbereiche) und externe (Auftragnehmer) Ressourcen.

Die Gewerke **Oberleitung und Sicherungstechnik** führte im Projektteam der Geschäftsbereich Engineering Services der ÖBB-Infrastruktur Bau AG. Materialien, wie Maste, Seile, Drähte, Isolatoren, Schalhäuser etc., wurden von dieser zentral durch Rahmenverträge beschafft. Die Anlagen errichteten Auftragnehmer der ÖBB-Infrastruktur Bau AG. Angebot und Abrechnung der Montageleistung für die Oberleitungsanlage wurden anhand von in Objektabschnitten (Strecken, Bahnhöfe) aufgeteilten Pauschalen vorgenommen.

Für das Gewerk **Unterbau** beauftragte die Projektleitung eine Ziviltechnikergesellschaft als örtliche Bauaufsicht. Materialien (Rohre, Brückenteile, Kabeltröge etc.) beschaffte die ÖBB-Infrastruktur Bau AG durch Rahmenverträge. Für die Angebote, die Ausführung und die Abrechnungen war der von der ÖBB-Infrastruktur AG beauftragte Auftragnehmer gemäß vertraglich vereinbarten Positionen mit Einheitspreisen aus Leistungsverzeichnissen verantwortlich (nach der Systematik „Positionsmenge mal Einheitspreis“).

Das Gewerk **Oberbau** leitete im Projektteam der damalige Geschäftsbereich Bau und Instandhaltung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG. Die Beschaffung von Materialien (Schiene, Gleisschotter, Schwellen, Weichen etc.) und des Maschineneinsatzes für die Hauptarbeiten (Schnellumbauzug, Aushubmaschinen, Reinigungsmaschinen, Stopfmaschinen etc.) erfolgte durch Rahmenverträge, welche die ÖBB-Infrastruktur Bau AG abschloss. Arbeiten an der Gleisanlage sowie Sicherungsleistungen von Sicherungsposten leisteten größtenteils bahneigene Mitarbeiter.

Die vom Geschäftsbereich Bau und Instandhaltung erstellten Angebote (Kostenanschläge) für den Oberbau basierten auf Positionen (bspw. „1 m Gleis verlegen“ oder „1 m Gleis stopfen“) und Einheitspreisen eines unternehmensinternen Leistungskatalogs (nach der Systematik „Positionsmenge mal Einheitspreis“).

Die Abrechnung folgte jedoch nicht diesem System, sondern nach Leistungs- bzw. Kostenarten (mit Aufwand je Einsatzstunden von Mitarbeitern und Maschinen, verrechneten Fremdleistungen und Materialien) und beinhaltete auch Zuschläge für Gemeinkosten.

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

Zu einzelnen Bauphasen erstellte der Geschäftsbereich Bau und Instandhaltung Bautagesberichte zur Baudokumentation.

- 9.2** Der RH befürwortete die gewählte Vorgehensweise bei der Montageleistung für die **Oberleitungsanlage**. Durch die zum Zeitpunkt der Ausschreibung bereits technisch und terminlich fertig gestellte Planung und deren Einhaltung im Bauablauf war der Beschaffungsvorgang wirtschaftlich, zweckmäßig und transparent.

Die Projektorganisation für den Unterbau beurteilte der RH trotz der bei der Abrechnung der Leistungen aufgezeigten Mängel als effizient; der Bauablauf war dokumentiert und nachvollziehbar.

Beim **Oberbau** erachtete der RH die unterschiedliche Systematik der Angebotslegung mit Positionen des unternehmensinternen Leistungskatalogs und der Abrechnung der Leistungen über Leistungs- bzw. Kostenarten als nachteilig, weil diese – bis auf die Gesamtsumme – nicht vergleichbar waren. Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, die Systematik der Angebotslegung und Abrechnung – unter Bedachtnahme auf die Vorschriften des Unternehmensgesetzbuchs¹⁾ – im Sinne der Kompatibilität weiterzuentwickeln und eine unterschiedliche Systematik von Angebot und Abrechnung zu vermeiden.

¹⁾ Aktivierung von Gegenständen des Anlagevermögens mit den Herstellkosten

Der RH kritisierte weiters den in den Bautagesberichten unzureichend dokumentierten Bauablauf einzelner Bauphasen und die Abrechnung der unternehmensintern erbrachten Leistungen (Mitarbeiter, Maschinen), weil die Abrechnung nicht der Systematik der vom Geschäftsbereich Bau und Instandhaltung erstellten Angebote folgte.

Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, das System der unternehmensinternen Auftragsabwicklung zu verbessern. Eine lückenlose und ordnungsgemäße Baudokumentation würde dem Gebot der Transparenz entsprechen.

- 9.3** *Zum Gewerk Oberbau wies die ÖBB-Infrastruktur AG in ihrer Stellungnahme auf das im Unternehmen bekannte und vom RH aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen den Anforderungen der Leistungsdefinition (Angebot) und jenen der Abrechnung hin. An der Verbesserung der Kompatibilität werde bereits gearbeitet. Es stünde ein „webbasierter Anfrageworkflow“ in Verwendung, mit welchem die Vorgänge der Leistungsanfrage bis zur Angebotslegung transparent und übersichtlich gehandhabt und durch eine frühzeitige Bedarfsanmeldung der unternehmensinternen Auftraggeber optimiert werden könnten.*

Projektübergreifende
Koordinierung

- 10.1** Die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG sicherte die Eisenbahnkreuzungen zwischen Eisenstadt und Neusiedl am See durch technische Maßnahmen vor bzw. während der Elektrifizierung im Projekt „Vereinfachter Fernbetrieb“.

Die in diesem Zusammenhang erforderlichen Kabelverlegungen und Grabungsarbeiten behandelten die technischen Fachdienste der ÖBB-Infrastruktur Bau AG in internen Koordinierungsgesprächen.

Bei Durchlassobjekten im Streckenabschnitt zwischen Purbach und Neusiedl am See verlegte der beauftragte Auftragnehmer für das Projekt „Vereinfachter Fernbetrieb“ Kabel im Bereich des zu erneuernden Unter- und Oberbaus des Elektrifizierungsprojekts. Dabei waren diese Kabel provisorisch zu verlegen, die Kabeltröge abzutragen und später wiederzuverlegen.

- 10.2** Der RH bemängelte, dass trotz Abstimmungsgesprächen der Technischen Fachdienste die Koordination der Kabelverlegung einschließlich der baulichen Ausführung nicht umfassend erfolgte und wies auf den vermeidbaren Mehraufwand hin.

- 10.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei die Verkabelung im Voraus für die Herstellung der Funktionalität der Kabelanlage mit der zwingenden Inbetriebnahme der Eisenbahnkreuzungssicherungsanlagen für das Projekt „Vereinfachter Fernbetrieb“ vor Abschluss der Gleis- und Oberleitungsarbeiten erforderlich gewesen. Die Kabelwege wären daher als gezielte Bauprovisorien und nicht als vermeidbarer Mehraufwand anzusehen.*

- 10.4** Der RH wies auf die umfangreiche Fotodokumentation des Bauakts und auf die aus seiner Sicht eindeutig erkennbaren fixen Einbauten (Kabeltrögen), die wieder entfernt wurden, sowie auf den damit vermeidbaren Mehraufwand hin.

Aufteilung der Kosten

- 11.1** Bezüglich der Kostentragung vereinbarten die Vertragspartner, dass die „tatsächlichen Kosten für die Planung der Maßnahmen“ zu 60 % durch die ÖBB-Infrastruktur Bau AG und zu 40 % durch das Land Burgenland zu tragen wären. Die „tatsächlichen Kosten für die Durchführung der Maßnahmen“ wären zu 80 % durch die ÖBB-Infrastruktur Bau AG und zu 20 % durch das Land Burgenland zu tragen.

- 11.2** Der RH zeigte kritisch auf, dass die Vertragspartner die Abgrenzung zwischen den Bereichen Planung und Durchführung sowie deren Inhalt

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

offen gestalteten. Es bestanden keine Regelungen, ob die Planung der Maßnahmen

- mit den Planungen zur eisenbahnrechtlichen Genehmigung,
- mit der Ausschreibungsplanung bzw.
- mit der Ausführungsplanung endeten.

Weiters verwies der RH auf die nicht konkrete Definition des Inhalts der Kosten für die Durchführung. So bestanden Unklarheiten bei der Abgrenzung bspw. des Finanzierungsaufwands, des verlorenen Aufwands im Zuge der Durchführung (bspw. Durchlass Windener Ortsbach) und bei der Abstimmung mit anderen Projekten auf der gleichen Strecke zwischen Eisenstadt und Neusiedl am See (Kabel und Tröge im Zuge des Projekts „Vereinfachter Fernbetrieb“).

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG und dem Land Burgenland, bei künftigen Projekten eine klare Abgrenzung zwischen Planung und Durchführung zu schaffen sowie die jeweiligen Maßnahmen inhaltlich zu definieren. So wäre eine exaktere Beschreibung der zu finanzierenden Planungs- und Investitionskosten für die Verkehrsinfrastruktur zu erstellen. Diese wäre in regelmäßigen Abständen dem Stand der Technik anzupassen und sollte bspw. entsprechend dem Willen der Vertragspartner in Anlehnung an die „Richtlinie für die Gewährung von Finanzierungsbeiträgen für Infrastrukturinvestitionen und -erhaltungsmaßnahmen durch das BMVIT gemäß dem Privatbahngesetz 2004 (BGBl. I Nr. 39/2004)“ erfolgen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG werde sie hinkünftig eine detaillierte Abgrenzung zwischen Planung und Durchführung in Übereinkommen mit Vertragspartnern anstreben und somit der Empfehlung des RH nachkommen.*

Die Burgenländische Landesregierung sagte ebenfalls die Modifizierung der noch abzuarbeitenden Infrastrukturprojekte entsprechend der Empfehlung des RH zu.

Das BMVIT legte in seiner Stellungnahme ein Phasenkonzept dar. Unter dem Begriff Planung wären die Planungstätigkeiten gemeint, die bis zur Erlangung der erforderlichen Genehmigungen durchzuführen waren bzw. sind.

12.1 Die Aufteilung der Kosten für den Finanzierungsaufwand war nicht ausreichend klar geregelt. Die ÖBB-Infrastruktur AG bzw. die ÖBB-Holding AG unterliegen den internationalen Rechnungslegungsvorschriften IFRS (International Financial Reporting Standards). Durch Änderung einer dieser Vorschriften (IAS 23) sind ab dem Jahr 2009 Fremdkapitalaufwendungen für qualifizierte Vermögenswerte zu aktivieren und im Anlagevermögen der Bilanz darzustellen.

Bis Februar 2010 aktivierte die ÖBB-Infrastruktur AG 0,34 Mill. EUR an Finanzierungsaufwendungen für Objekte des Projekts „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ und stellte diese in den Ist-Kosten dar.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass die Vertragspartner den „Burgenland Vertrag“ hinsichtlich der Inhalte offen gestalteten. Da zum Zeitpunkt der Vertragsrichtung keine Aktivierung des Finanzierungsaufwands gemäß IAS 23 erforderlich war, empfahl der RH den Vertragspartnern, für das Elektrifizierungsprojekt und für das Projekt Schleife Eisenstadt eine Regelung bezüglich der Verrechnung des nunmehr verpflichtend zu aktivierenden Finanzierungsaufwands zu treffen.

12.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG werde sie für das Elektrifizierungsprojekt und für das Projekt „Schleife Eisenstadt“ die Tragung des Finanzierungsaufwands mit dem Land Burgenland vertraglich klarstellen.*

Abrechnungen

13.1 (1) Die Vertragspartner vereinbarten, dass die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG dem Land Burgenland halbjährlich im März und September detaillierte Abrechnungen über die im vorausgegangenen Kalenderhalbjahr aufgelaufenen Kosten vorzulegen und die sich daraus ergebenden Finanzierungsbeiträge bekanntzugeben hat.

(2) Im November 2008 legte die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG zwei Teilrechnungen in der Höhe von 1,00 Mill. EUR bzw. 0,90 Mill. EUR vor und übermittelte diese an das Land Burgenland. Sie fügte diesen beiden Teilrechnungen keine weiteren Beilagen bei. Das Land Burgenland überwies im Dezember 2008 1,90 Mill. EUR als Akontozahlung an die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG.

(3) Im Oktober 2009 übermittelte die ÖBB-Infrastruktur AG eine dritte Teilrechnung in der Höhe von 5,76 Mill. EUR an das Land Burgenland. Dieser Teilrechnung fügte sie Beilagen mit mehr als 10.000 Buchungen zu einzelnen Objekten bei. Das Land Burgenland vereinbarte in Folge

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

im November 2009 mit der ÖBB-Infrastruktur AG abweichende Zahlungsmodalitäten. Demnach war ein Betrag von 4,30 Mill. EUR durch das Land Burgenland sofort zu bezahlen – was im Jänner 2010 erfolgte –; der offene Betrag in Höhe von 1,46 Mill. EUR ist mit der noch zu legenden Schlussrechnung voraussichtlich im Jahr 2010 zu begleichen.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Infrastruktur Bau AG den beiden ersten Teilrechnungen – entgegen der Vereinbarung im „Burgenland Vertrag“ – keine detaillierten Abrechnungen beifügte und dass das Land Burgenland dies akzeptierte.

Die Form und den Inhalt der mit der dritten Teilrechnung übermittelten Beilagen bewertete der RH als mangelhaft. Die den Objekten zugeordneten Beträge waren nicht nachvollziehbar, weil der Rechnungsinhalt unzureichend beschrieben war oder gänzlich fehlte.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, die Form der auf Basis von tausenden Buchungen und Objektzuordnung basierenden Abrechnungen zu verbessern. Dabei erscheint es zweckmäßig, die Maßnahmen mehrstufig – entsprechend dem Planungs- bzw. Genehmigungsfortschritt – zu beschreiben. Auf dieser Basis könnten aus Sicht des RH unter Einhaltung der vertraglich vereinbarten Abrechnungszeitpunkte Kosten und Ereignisse in übersichtlicher und nachvollziehbarer Form fortgeschrieben werden.

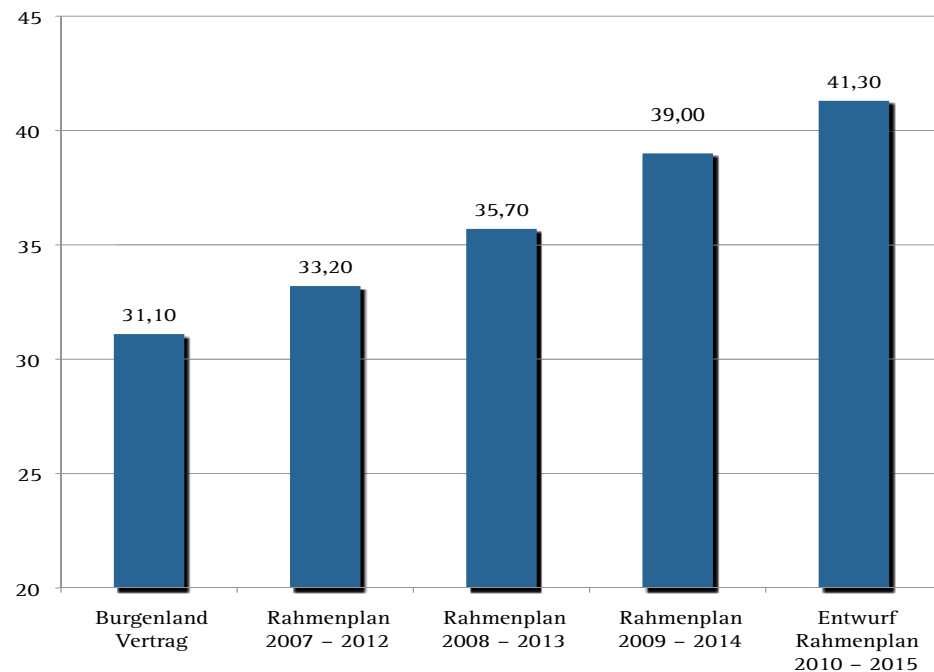
- 13.3** *Laut zustimmender Mitteilung der ÖBB-Infrastruktur AG werde sie der empfohlenen Anpassung der Rechnungslegung an eine Mehrstufigkeit entsprechend dem Planungs- und Genehmigungsfortschritt bzw. der Objektgliederung bei künftigen Projekten nachkommen.*

Kostenentwicklung

- 14.1** Der „Burgenland Vertrag“ enthielt für das Projekt „Elektrifizierung“ eine durch die ÖBB-Infrastruktur Bau AG erstellte Grobkostenschätzung von 31,10 Mill. EUR auf Preisbasis 1. Jänner 2005. In der Folge wurde das Projekt in den zwischen dem BMVIT und der ÖBB-Infrastruktur Bau AG abgestimmten und auf das Bauende vorausvalorierten Rahmenplänen aufgenommen. Die Projektkosten erhöhten sich sukzessive (2010 prognostizierte Kosten 41,30 Mill. EUR (+ rd. 33 %). Im Februar 2010 standen den ursprünglichen Kosten von 31,10 Mill. EUR Ist-Kosten von 40,95 Mill. EUR (+ 32 %) gegenüber).

Kostenprognose „Elektrifizierung der Bahnstrecke
Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“

in Mill. EUR



Die Weiterführung der 31,10 Mill. EUR aus dem „Burgenland Vertrag“ enthielt ab dem Rahmenplan 2007–2012 eine Vorausvalorisierung bis Bauende und eine Vorsorge für Risiken gemäß dem ÖBB-Handbuch zur Kostenermittlung sowie technische Anpassungen (Leistungsänderungen) des Projekts. Dies erhöhte die Projektkosten auf 33,20 Mill. EUR.

Im Jahr 2008 erarbeitete die ÖBB-Infrastruktur Bau AG den Rahmenplan 2009–2014. Die Basis für die Ermittlung der prognostizierten Gesamtkosten bildeten die weitergeführten Planungen. Noch vor Beginn der Hauptbauarbeiten erfolgte eine Plankostenermittlung (Kostenberechnung) anhand von Elementkosten (einzelne Bauleistungen). Der Rahmenplan 2009–2014 wies Kosten des Projekts von 39,00 Mill. EUR aus.

Die ÖBB-Infrastruktur AG erstellte den Entwurf des Rahmenplans für die Jahre 2010–2015 im Jahr 2009. Er wies aufgrund des Baufortschritts (Beginn der Hauptarbeiten ab dem Jahr 2008) einen hohen Anteil von Ist-Kosten aus (41,30 Mill. EUR).

Bis Februar 2010 verbuchte die ÖBB-Infrastruktur AG Ist-Kosten in der Höhe von 40,95 Mill. EUR auf das Projekt „Elektrifizierung Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“. Diese setzten sich aus

Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See

1,46 Mill. EUR für die Planung und 39,49 Mill. EUR für den Bau zusammen. Abschließende Bauarbeiten (Gleisstopfung, Arbeiten an Gräben und Durchlässen etc.) und die endgültige Vermessung sollen gemäß den Planungen im Jahr 2010 stattfinden.

14.2 Aufgrund der systemimmanenten Unterschiede von Kostenprognosen zu einer bestimmten Preisbasis (31,10 Mill. EUR zu Preisbasis 1. Jänner 2005) und auf das Bauende vorausvalorisierten Kostenprognosen (41,30 Mill. EUR im Entwurf des Rahmenplans 2010–2015) können die Werte aus Sicht des RH nicht uneingeschränkt verglichen werden. Der größte Teil der Ist-Kosten fiel in den Jahren 2008 und 2009 an. Gemäß einer vom RH angenommenen jährlichen Wertanpassung von 3 % vom Jahr 2005 bis ins Jahr 2008 (Beginn der Hauptbauarbeiten) wäre hierfür ein Betrag von zumindest drei Mill. EUR zu berücksichtigen gewesen und als Teil der Differenz zwischen 41,30 Mill. EUR und 31,10 Mill. EUR zu sehen. Die restlichen 7 Mill. EUR sind auf fehlende Kostenelemente und Leistungsänderungen zurückzuführen.

14.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien die valorisierungsbedingten Kosten in den jährlichen Fortschreibungen des Rahmenplans berücksichtigt und würden 3,40 Mill. EUR betragen; dies entspreche etwa dem vom RH ermittelten Betrag.*

Überschreitung von Kosten

15.1 Die ÖBB-Infrastruktur Bau AG verpflichtete sich im Burgenland Vertrag, bei einer mehr als 10 %igen Steigerung der tatsächlichen Kosten im Vergleich zu den voraussichtlichen Kosten in der Höhe von 31,10 Mill. EUR umgehend mit den anderen Vertragspartnern zur einvernehmlichen Festlegung der weiteren Vorgehensweise in Verhandlung zu treten.

Die ÖBB-Infrastruktur AG gab dem Land Burgenland mit der Rechnungssumme der dritten Teilrechnung vom Oktober 2009 bekannt, dass die tatsächlichen Kosten die im „Burgenland Vertrag“ vereinbarten 31,10 Mill. EUR überschritten; sie trat jedoch mit den anderen Verhandlungspartnern nicht in Verhandlungen über die weitere Vorgehensweise.

15.2 Der RH kritisierte die ÖBB-Infrastruktur AG, weil sie beim Erkennen der 10 %igen Überschreitung der tatsächlichen Kosten nicht mit den anderen Vertragspartnern zwecks einvernehmlicher Vorgehensweise in Verhandlung trat. Aus seiner Sicht wäre die 10 %ige Kostenüberschreitung bereits in der Planungsphase im Jahr 2007 bei der Erstellung des Rahmenplans 2008–2013 erkennbar gewesen.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, ihrer vertraglich vereinbarten Warnpflicht bei Kostenänderungen (gegebenenfalls etwa beim Projekt „Schleife Eisenstadt“) im Anlassfall rechtzeitig nachzukommen.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, größeres Augenmerk auf die Rahmenpläne der ÖBB-Infrastruktur AG zu legen und diese jährlich einzuholen. Die daraus erkennbaren Veränderungen bei Projekten mit Landesbezug würden der aktiveren Teilnahme am Projektgeschehen und der Vermeidung budgetärer Engpasssituationen dienen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG werde sie der RH-Empfehlung hinsichtlich der Warnpflichten bei Kostenänderungen nachkommen.*

Kostenelemente

Überblick

- 16.1** Die Grobkostenschätzung für das Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ sah folgende sieben Kostenelemente vor:

Kostenelemente des „Burgenland Vertrags“ (November 2005) – Grobkostenschätzung

Kostenelement	in Mill. EUR	in %
Unter- und Oberbau	15,90 ¹⁾	51,1
Oberleitung (inkl. Fernwirktechnik, 50 Hz Energieversorgung)	11,50	37,0
Brückenbau	0,50 ¹⁾	1,6
Vermessung	0,30 ¹⁾	1,0
Sicherungstechnik und Telekommunikation	1,90	6,1
Anpassung einer Gasleitung	0,80	2,6
Planung (Infrastrukturentwicklung)	0,20	0,6
Summe	31,10	100,0

¹⁾ Die Kostenelemente Unter- und Oberbau, Brückenbau und Vermessung ergeben den in TZ 18 angeführten Betrag von 16,70 Mill. EUR

Eine Vorsorge für Unberücksichtigtes, Unbekanntes und für das Bestellerrisiko beinhaltete die Grobkostenschätzung der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG vom November 2005 nicht.

Kostenelemente

Die Ist-Kosten wiesen im Februar 2010 – nach der erfolgten Inbetriebnahme im Dezember 2009 – in Anlehnung an die Struktur der Kostenelemente aus dem „Burgenland Vertrag“ folgende acht Kostenelemente auf:

Kostenelemente Ist-Kosten (Februar 2010)

Kostenelement	in Mill. EUR	in %
Unterbau	3,16	7,7
Oberbau	23,27	56,8
Oberleitung	10,57	25,8
Sicherungstechnik	1,15	2,8
Telekommunikation	1,10	2,7
50 Hz Energieversorgung	0,21	0,5
Fernwirktechnik	0,03	0,1
Planung ¹⁾	1,46	3,6
Summe	40,95	100,0

¹⁾ inkl. Einreich-, Ausführungs- und Detailplanung

Die Kostenelemente Oberbau und Oberleitung wiesen die bei Weitem höchsten Werte auf.

- 16.2** Die Kosten für Unter- und Oberbau stiegen von 16,70 Mill. EUR (2005) auf 26,43 Mill. EUR (2010) und somit um 19,73 Mill. EUR (+ 58 %). Hinsichtlich der Ursachen für die maßgeblichen Veränderungen (nicht aus der Tabelle ersichtlich) der Kosten für den Oberbau wird auf die folgenden TZ 17 bis 19 verwiesen.

Der RH merkte kritisch an, dass die Grobkostenschätzung aus dem Jahr 2005 keine Kostenelemente für die Einreich-, die Ausführungs- und die Detailplanung vorsah und mit der Infrastrukturentwicklungsplanung endete.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, die Qualität von Kostenermittlungen zu verbessern. Neben der ständigen Weiterentwicklung der in der ÖBB-Infrastruktur AG existierenden Handbücher zur Kostenermittlung und zum Projektkostencontrolling erachtete er eine Einbeziehung von Check-Listen zur Vollständigkeitskontrolle bei Kostenermittlungen für zweckmäßig.

- 16.3** Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie seit Juni 2007 für Neu- und Ausbauprojekte einheitliche Kostenermittlungen und Kostendarstellungen durchführe; dies habe aus ihrer Sicht bereits zu

Qualitätsverbesserungen bei Kostenermittlungen geführt. Die vom RH als zweckmäßig erachtete Einbeziehung von Check-Listen prüfe sie.

Unter- und Oberbau Kostenelemente Unter- und Oberbau im „Burgenland Vertrag“

- 17 In der Grobkostenschätzung des „Burgenland Vertrags“ entfielen 16,70 Mill. EUR auf die Unter- und Oberbauarbeiten einschließlich Brückenbau-Maßnahmen sowie die Vermessung. Dieser Teilbetrag enthielt als Leistungsumfang für den Fahrweg
- eine Gleisneulage mit teilweiser Unterbausanierung,
 - das Nacharbeiten der Entwässerung und
 - Brückenbauarbeiten.

Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung der Kostenelemente Unter- und Oberbau vom „Burgenland Vertrag“ bis ins Jahr 2010 dar:

Kostenelemente Unterbau, Oberbau

Kostenelemente Unter- und Oberbau	„Burgenland Vertrag“	Rahmenplan 2008–2013	Rahmenplan 2009–2014	Kostenanschläge 2008–2009	Ist-Kosten 2010
in Mill. EUR					
Unter- und Oberbau, Brückenbau, Vermessung auf Preisbasis 1. Jänner 2005 ohne Vorsorge für Risiken	16,70				
angepasster Unter- und Oberbau auf Bauende vorausvalorisiert ohne Vorsorge für Risiken		20,70			
detaillierte Kostenermittlung auf Basis von Elementkosten auf Bauende vorausvalorisiert mit Vorsorge für Risiken			21,83		
Kostenanschläge des Geschäftsbereichs Bau und Instandhaltung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG, welche die Grundlage für die Beauftragung der Unter- und Oberbauarbeiten bildeten				24,15	
geänderter Maschineneinsatz, Fachpersonal, vermehrt Nebenarbeiten, Bahnsteige, GPS-Netz					26,43

Kostenelemente

Kostenelemente Unter- und Oberbau in den Jahren 2007 und 2008

- 18.1** Der Rahmenplan 2008–2013 aus dem Jahr 2007 wies für das Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ von 31,30 Mill. EUR auf 35,70 Mill. EUR gestiegene Gesamtkosten aus. Davon entfielen auf den Unter- und Oberbau 20,70 Mill. EUR.

Eine weitere von der ÖBB-Infrastruktur Bau AG vor Baubeginn ausgearbeitete Kostenermittlung auf Basis von Elementkosten (einzelne Bauleistungen) bildete die Grundlage für den Rahmenplan 2009–2014 aus dem Jahr 2008 und wies für den Unter- und Oberbau 21,83 Mill. EUR aus.

Die Grundlage für die Beauftragung der Unter- und Oberbauarbeiten bildeten Kostenanschläge des Geschäftsbereichs Bau und Instandhaltung der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG in der Höhe von insgesamt 24,15 Mill. EUR.

- 18.2** Der RH stellte fest, dass trotz eines Anstiegs der Kosten von 16,70 Mill. EUR auf 21,83 Mill. EUR die Kostenermittlungen für den Unter- und Oberbau nicht sämtliche auszuführende Baumaßnahmen enthielten, kalkulatorische Zuschläge unzureichend angesetzt und dadurch die Kosten in den – laufend fortgeschriebenen – Rahmenplänen um bis zu rd. 4,31 Mill. EUR zu niedrig angesetzt waren.

So blieb in einem Abschnitt der

- Einsatz einer Oberbaumaschine für die Schienenverlegung außer Ansatz,
- war für Schienen, Schwellen und Gleisschotter der Zuschlag für Materialgemeinkosten und Transport zu niedrig ausgewiesen und
- fehlten Beprobungs- und Entsorgungskosten für wegzuschaffendes Material.

Die in den Kostenanschlägen und Beauftragungen mit insgesamt 24,15 Mill. EUR ausgewiesenen Unter- und Oberbauarbeiten entsprachen hinsichtlich Leistungsinhalt und Preisansätzen den von der ÖBB-Infrastruktur Bau AG vorgesehenen Grundlagen der Kostenermittlung. Die Differenzen der Kostenanschläge und Beauftragungen (24,15 Mill. EUR) im Vergleich zu den Rahmenplänen (2008–2013 mit 20,70 Mill. EUR, 2009–2014 mit 21,83 Mill. EUR) entstanden nicht durch eine Wertanpassung und Risikoabdeckung, sondern durch mangelnde Berücksichtigung einzelner Leistungselemente.

18.3 Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei die Kostendifferenz in Höhe von 4,31 Mill. EUR nicht nachvollziehbar.

18.4 Der RH stellte die bei den Erhebungen an Ort und Stelle bereits hergeleiteten Fehlbeträge nochmals dar. Die Werte waren auf Grundlage der Plankosten-Ermittlung der ÖBB-Infrastruktur Bau AG sowie des Kostenanschlages des Geschäftsbereichs Bau und Instandhaltung aus dem Jahr 2008 ermittelt worden.

Ist-Kosten der Unter- und Oberbauarbeiten

19.1 Im Zuge der Baudurchführung in den Jahren 2008 und 2009 kam es bei der Oberbausanierung in einzelnen Streckenabschnitten zu zum Teil technisch begründeten Leistungsänderungen. Der durchführende Geschäftsbereich Bau und Instandhaltung der ÖBB-Infrastruktur AG reichte der Projektleitung im Dezember 2009 für diese zusätzlichen Leistungen einen Kostenanschlag in der Höhe von 2,12 Mill. EUR nach.

Die kostenerhöhenden Leistungsänderungen im Unter- und Oberbau gegenüber dem „Burgenland Vertrag“ betrafen unter anderem:

- den geänderten und zusätzlichen Einsatz von Spezialmaschinen und von Fachpersonal der ÖBB-Infrastruktur AG zur Sanierung des in größerem Ausmaß vernässten Schotterbetts (1,46 Mill. EUR),
- die entlang der Bahntrasse für Erdarbeiten, Eisenbahnkreuzungen und Sanierung der Durchlässe vermehrt ausgeführten Nebenarbeiten mit dem hierfür geleisteten Personal- und Maschineneinsatz (0,28 Mill. EUR),
- den umfangreicheren Umbau der Bahnsteige in Bahnhöfen, Haltestellen und bei Eisenbahnkreuzungen (0,22 Mill. EUR),
- die Vermessungsarbeiten mit der Erstellung eines GPS-Netzes und die vermessungstechnische Betreuung (0,17 Mill. EUR) sowie
- weitere Leistungsänderungen (bspw. Planungen, Transport und Deponierung von Austausch-, Abraum- und Abbruchmaterial, Reinigungsarbeiten, Aufsichtsarbeiten, Überstellungen).

Demgegenüber traten kostenmindernde Leistungsänderungen bei der Sicherung einer Gasleitung gegen Wechselspannungseinfluss und bei der Optimierung der Entwässerung ein (0,65 Mill. EUR).

Kostenelemente

Bis Februar 2010 verbuchte die ÖBB-Infrastruktur AG Ist-Kosten in der Höhe von 26,43 Mill. EUR auf das Projekt „Unterbau, Oberbau“; davon entfielen 3,16 Mill. EUR auf den Unterbau und 23,27 Mill. EUR auf den Oberbau.

19.2 Aus Sicht des RH waren die folgenden Ursachen für die Kostenabweichung der für das Projekt maßgeblichen Unter- und Oberbauarbeiten feststellbar:

- unterschiedliche Preisbasen,
- fehlende Elemente der Kostenermittlung (Planungen, Maschineneinsätze sowie Beprobungs- und Entsorgungskosten) und
- Leistungsänderungen.

Allgemeines zum Unterbau

20 Der im Projekt „Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt – Neusiedl am See“ auszuführende Unterbau betraf die Tragschicht des Fahrwegs sowie die Sanierung und den Neubau der die Bahntrasse querenden Durchlass- und Brückenobjekte. Bis Februar 2010 wendete die ÖBB-Infrastruktur AG hierfür 3,16 Mill. EUR auf. Dieser Betrag enthielt

- die Planung für Brücken- und Durchlassobjekte,
- Bauarbeiten für den Unterbau,
- die externe örtliche Bauaufsicht,
- von der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG beigestelltes Material (Betonfertigteile, Grobblechplatten etc.) und
- die unternehmensintern erbrachten Leistungen.

Durchlass Windener Ortsbach

21.1 Die Unterlagen für die eisenbahnrechtliche und für die wasserrechtliche (Bau-)Genehmigung sahen für den Durchlass die Sanierung am Bestand und den Ersatz des bestehenden Schienentragwerks durch ein Stahlplattentragwerk vor.

Die Bauausschreibung enthielt für die Querung des Windener Ortsbachs mit der Bahntrasse die Herstellung eines neuen Rohrdurchlasses; dadurch wich diese vom Einreichprojekt ab. Nach ausschreibungsgemäßer Errichtung erhielt dieser jedoch keine nachträgliche Genehmigung der Wasserrechtsbehörde, wurde deshalb abgetragen und musste – wie im Genehmigungsprojekt vorgesehen – durch ein Stahlplatten-tragwerk ersetzt werden. Für diese Leistungen wurde ein Betrag von rd. 54.000 EUR abgerechnet.

21.2 Der RH bemängelte, dass die ÖBB–Infrastruktur AG die Sanierung des Durchlasses des Windener Ortsbachs abweichend vom Einreichprojekt mit einem Rohrdurchlass ausschrieb, ohne hiefür vorab die Genehmigung der Wasserrechtsbehörde einzuholen. Er wies auf den verlorenen Aufwand von 54.000 EUR hin, der durch die genehmigungswidrige Errichtung entstand.

21.3 *Die ÖBB–Infrastruktur AG wies in ihrer zweiten Stellungnahme auf die vom RH abweichende Sichtweise bei der Höhe des verlorenen Aufwands (Einsatz eines Schienenkrans) hin.*

Bauarbeiten Unterbau

22.1 Die damalige ÖBB–Infrastruktur Bau AG schrieb die Bauarbeiten – geteilt in zwei Bauabschnitte – im Wege nicht offener Vergabeverfahren aus. Die Angebotsfristen endeten im Mai 2008 bzw. Dezember 2008; die Auftragssumme ergab insgesamt 1,57 Mill. EUR.

Der Zuschlag des ersten Abschnitts (von Eisenstadt bis Purbach) erfolgte – abweichend zur späteren Vorgehensweise beim zweiten Abschnitt – ohne, wie in der Ausschreibung vorgesehen, Einholen von Kalkulationsblättern (bspw. Materiallisten, Gerätelisten).

Die ausgeschriebenen Arbeiten waren im Oktober 2008 bzw. August 2009 abgeschlossen. Die Vergütung dieser Bauleistungen erfolgte auf Basis von Teil- und Schlussrechnungen. Die Kosten beliefen sich auf insgesamt 1,79 Mill. EUR, somit fielen 0,24 Mill. EUR Mehrkostenforderungen an. Die darin ausgewiesenen zusätzlichen Arbeiten betrafen

- Bahnsteige in den Bahnhöfen Eisenstadt, Purbach und Schützen am Gebirge,
- den Abbruch eines Magazingebäudes, Asphaltierungsarbeiten im Bereich einer Eisenbahnkreuzung,

Kostenelemente

- die Errichtung eines Betonschachts sowie
- die Abgeltung von Stehzeiten.

In den Mehrkostenforderungen befanden sich u.a. von der Kalkulation des Angebots (Urkalkulation) abweichende Kalkulationskomponenten (bspw. Abweichungen bei Fundamentschalung, Asphaltierungsarbeiten und Geräteinsatz).

- 22.2** Der RH bemängelte, dass die ÖBB-Infrastruktur AG die Kalkulationsblätter nicht vollständig einholte. Dadurch fehlten Kalkulationsgrundlagen angebotener Einheitspreise; dies erschwerte die Prüfung und Bewertung zusätzlich ausgeführter, in Mehrkostenforderungen ausgewiesener Arbeiten.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, bei Ausschreibungen sämtliche für die Kalkulation und Preisbildung relevanten Grundlagen anzuführen (Kalkulationsblätter) und diese bei der Angebotsprüfung einzufordern.

Weiters empfahl der RH, die von ihm in der Abrechnung aufgezeigten Mängel bei der Prüfung der Schlussrechnungen für die Unterbauarbeiten zu beheben.

Insgesamt ermittelte der RH für den Unterbau ein Einsparungspotenzial von bis zu rd. 50.500 EUR.

- 22.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei das aus ihrer Sicht vorhandene bzw. vom RH aufgezeigte Einsparungspotenzial im Zuge der Schlussrechnungsprüfung abgezogen worden. Weiters würden künftig alle Kalkulationsgrundlagen – sofern aus ihrer Sicht die Notwendigkeit bestehe – eingefordert werden.*

Wasserbautechnische Anlagen (Durchlässe)

- 23.1** Im Rahmen der Bauvorbereitung erfolgte eine Streckenbeurteilung, die einen nicht zufriedenstellenden Zustand der Bahnstrecke zeigte. Die Gründe waren die lange Liegezeit des Oberbaus, der oberflächennahe Schwankungsbereich des Grundwassers und die in weiten Bereichen mangelnde Entwässerung des anstehenden Untergrunds.

Aufgrund der Anhebung der Achslast und der geringen Überdeckung neu errichteter Durchlassobjekte wurde die Gerinnesohle von querenden Gewässern abgesenkt, was einen eingeschränkten Durchfluss bzw. Abfluss des Wassers zur Folge hatte. Im Rahmen der Oberbausanie-

rung führte die ÖBB-Infrastruktur AG die Profilierung der Bahngräben und querender Gerinne teilweise durch. Restarbeiten plante sie für das Jahr 2010.

- 23.2** Der RH wies auf die Bedeutung der Entwässerung hin, zumal die Durchlässe die Oberflächenwässer und anstehende Stauwässer an Tiefpunkten des Geländes schadlos ableiten müssen, weil sonst das Risiko der Durchnässung der Bahnstrecke besteht.

In diesem Zusammenhang empfahl der RH der ÖBB-Infrastruktur AG, sowohl die Profilierung des Geländes entlang der Bahntrasse als auch der Sohle querender Gerinne sorgfältig auszuführen, um den Abfluss des Wassers nachhaltig zu gewährleisten.

- 23.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG werde sie der vom RH ausgesprochenen Empfehlung im Zuge der Durchführung der Nacharbeiten nachkommen. Die ordnungsgemäße Ausführung werde im Zuge einer Begutachtung durch Fachgutachter beurteilt werden.*

Zuordnung von Kosten zu Objekten

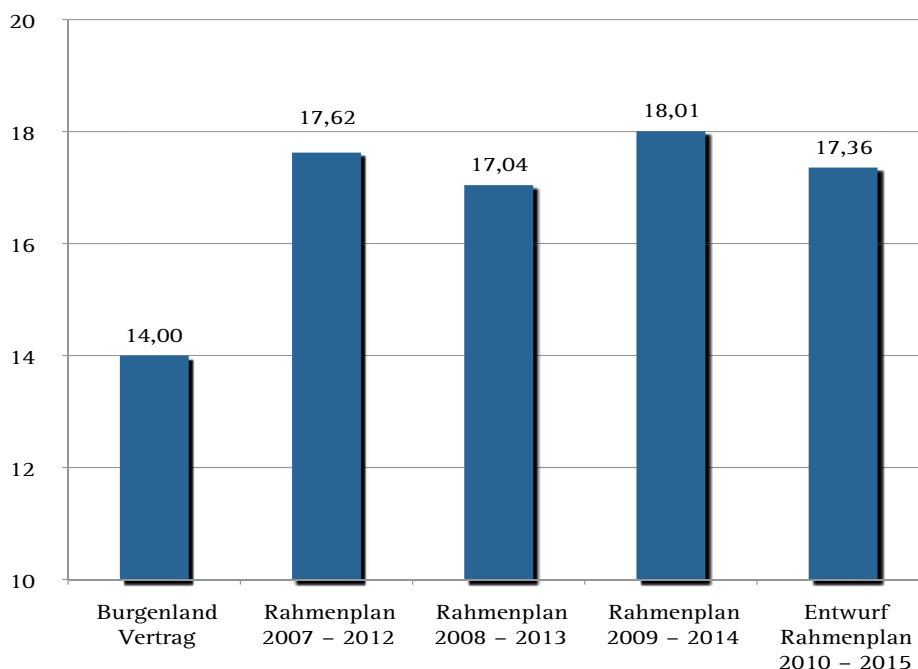
- 24.1** Im Streckenabschnitt zwischen Purbach und Neusiedl am See wurden fünf Durchlässe in Fertigteiltbauweise ausgeführt. Die Projektbuchhaltung erfasste die Eingangsrechnung der Betonteile mit dem Gesamtbetrag von 0,13 Mill. EUR korrekt. Es erfolgte jedoch eine Zuordnung auf drei anstatt fünf Durchlassobjekte.
- 24.2** Der RH hielt fest, dass die Vorgehensweise der ÖBB-Infrastruktur AG zwar die Höhe der Gesamtkosten des Projekts nicht beeinflusste, empfahl dennoch, die Herstellungskosten der Durchlassobjekte zu berichtigen.
- 24.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG werde der Empfehlung des RH nachgekommen.*

Schleife Eisenstadt

- 25** Der „Burgenland Vertrag“ sah für dieses Projekt eine Grobkostenschätzung von 14,00 Mill. EUR mit Preisbasis 1. Jänner 2005 vor. In der Folge wurde das Projekt in den zwischen dem BMVIT und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG abgestimmten und auf das Bauende vorausvalorisierten Rahmenplänen dargestellt und wies im Jahr 2010 17,36 Mill. EUR Prognosekosten aus. Die ÖBB-Infrastruktur AG traf in Folge Vorsorge für Risiken gemäß dem ÖBB-Handbuch zur Kostenermittlung. Dieser Verlauf ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

Kostenprognose Projekt „Schleife Eisenstadt“

in Mill. EUR



Die von der ÖBB-Infrastruktur AG bis zum Februar 2010 auf das Projekt „Schleife Eisenstadt“ verbuchten Ist-Kosten in der Höhe von 0,17 Mill. EUR waren zur Gänze Planungskosten.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ÖBB-Infrastruktur
Aktiengesellschaft
und Land Burgenland

(1) Es wären die Planung und die Durchführung von Projekten klar voneinander abzugrenzen; die jeweiligen Maßnahmen wären inhaltlich – entsprechend dem Planungs- und Genehmigungsfortschritt mehrstufig – zu definieren. (TZ 11)

(2) Es wäre eine Vereinbarung hinsichtlich des verspäteten Fertigstellungstermins der Schleife Eisenstadt zu treffen und die wertangepasste Kostenprognose in die Finanzierungspläne der ÖBB-Infrastruktur AG und des Landes Burgenland aufzunehmen. (TZ 6)

(3) Es wäre eine Regelung für die nunmehr verpflichtende Aktivierung des Finanzierungsaufwands (IAS 23) für das Elektrifizierungsprojekt und für das Projekt „Schleife Eisenstadt“ zu treffen. (TZ 9)

ÖBB-Infrastruktur
Aktiengesellschaft

(4) Die unternehmensinterne Auftragsabwicklung wäre zu verbessern. (TZ 9)

(5) Die Angebotslegung und die Abrechnung von Leistungen sollte im Sinne der Kompatibilität von Angebot und Abrechnung weiterentwickelt sowie eine unterschiedliche Systematik vermieden werden. (TZ 9)

(6) Auf eine ordnungsgemäße Baudokumentation wäre zu achten. (TZ 9)

(7) Die Qualität von Kostenermittlungen wäre zu verbessern. (TZ 16)

(8) Sämtliche für die Kalkulation und Preisbildung relevanten Grundlagen sollten bei Ausschreibungen angeführt und bei der Angebotsprüfung eingeholt werden. (TZ 22)

(9) Der vertraglichen Warnpflicht bei Kostenänderungen wäre im Anlassfall rechtzeitig nachzukommen. (TZ 15)

(10) Die Form der Abrechnungen mit dem Land Burgenland sollte verbessert werden. (TZ 13)

(11) Die Herstellungskosten der Durchlassobjekte wären zu berichtigen. (TZ 24)

(12) Die Profilierung des Geländes entlang der Bahntrasse als auch der Sohle querender Gerinne sollte sorgfältig ausgeführt werden, um den Abfluss des Wassers nachhaltig zu gewährleisten. (TZ 23)

(13) Die Mängel in der Abrechnung der Unterbau-Arbeiten wären im Wege einer Prüfung der Schlussrechnungen zu beheben. (TZ 22)

Land Burgenland

(14) Die Rahmenpläne wären jährlich beim BMVIT bzw. bei der ÖBB-Infrastruktur AG einzuholen. (TZ 15)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung

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

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (vormals ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)¹⁾**Aufsichtsrat**

Vorsitzender Mag. Martin HUBER
(16. März 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER
(26. Juni 2008 bis 31. Mai 2010)

[Ing. Franz SEISER](#)
(seit 10. Juni 2010)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Ing. Rudolf FISCHER
(16. März 2005 bis 25. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER
(20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR
(26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)

[Dipl.–Ing. Herbert KASSER](#)
(seit 26. Juni 2008)

[Mag. Christian KERN](#)
(seit 10. Juni 2010)

¹⁾ Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.

Vorstand

Mag. Gilbert TRATTNER
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY
(seit 16. März 2005)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(seit 1. August 2008)

Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER
(seit 1. August 2009)

Bericht des Rechnungshofes

**Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten;
Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	304
-----------------------	-----

BKA
BMFWirkungsbereich des
Bundeskanzleramtes
Bundesministeriums für FinanzenZulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten;
Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung	305
-------------	-----

Prüfungsablauf und -gegenstand	310
--------------------------------	-----

Streichung von Nebengebührenarbeitstiteln	311
---	-----

Vielfalt an Nebengebührenarbeitstiteln	311
--	-----

Steuerrechtliche Behandlung der Nebengebühren	312
---	-----

Anspruchsvoraussetzungen	313
--------------------------	-----

Berufsbildbezogene Nebengebührenarbeitstitel	313
--	-----

Zusammenfassung kombinierter Nebengebühren	314
--	-----

Systematik der Nebengebührenschlüssel	315
---------------------------------------	-----

Kennzeichnung der Nebengebührenarbeitstitel	316
---	-----

Nebengebührengesamtkatalog	317
----------------------------	-----

Aliquotierung von Nebengebühren	318
---------------------------------	-----

Fahrtkostenzuschuss	318
---------------------	-----

Abwesenheit vom Dienst	320
------------------------	-----

Umsetzung von Einsparungsmöglichkeiten	321
--	-----

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	322
--	-----

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMGFJ	für Gesundheit, Familie und Jugend
BMI	für Inneres
BMSK	für Soziales und Konsumentenschutz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SAP	Systems, Applications, and Products in Data Processing
TZ	Textzahl(en)
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

**Wirkungsbereich des
Bundeskanzleramtes
Bundesministeriums für Finanzen**

**Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten;
Follow-up-Überprüfung**

Das BKA und das BMF setzten die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Durch Streichung von Nebengebühren bzw. Zusammenfassung vergleichbarer Nebengebührenarbeitstitel wurde deren Anzahl bislang von 608 auf 258 verringert. Die Reduktion der Arbeitstitel um rd. 58 % brachte eine Verwaltungsvereinfachung mit sich.

Der aus einem neu erstellten Kernkatalog und neuen Ressortkatalogen bestehende Gesamtkatalog für Nebengebühren galt ab 2009 für neueintretende Bundesbedienstete oder bei Änderung der Anspruchsgrundlagen.

Gemäß Ministerratsvortrag sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungsvergütungen im Jahr 2007 um 6,7 % und 2008 um 10 % gegenüber 2006 reduziert werden. Mit Einsparungen von 34,99 Mill. EUR im Jahr 2007 wurde das Einsparungsziel nahezu vollständig erreicht; die Zielvorgabe des Jahres 2008 wurde nicht erreicht.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung (Reihe Bund 2007/5) abgegeben und deren Verwirklichung das BKA bzw. das BMF zugesagt hatte. (TZ 1)

Streichung von Nebengebührenarbeitstiteln

Die Empfehlung, Nebengebührenarbeitstitel, die nicht mehr zur Anwendung gelangt oder deren Anspruchsvoraussetzung nicht mehr gegeben waren, ersatzlos zu streichen, wurde vollständig umgesetzt. Durch Entfall bzw. Zusammenfassung vergleichbarer Nebengebührenarbeitstitel wurde deren Anzahl von 608 auf 258 verringert, das entspricht einer Reduktion um rd. 58 %. (TZ 2)

Nebengebührengesamtkatalog

Die Empfehlung des RH, das Ergebnis einer Nebengebührenreform in einem für alle Ressorts gültigen Gesamtkatalog darzustellen, wurde umgesetzt. Der aus einem neu erstellten Kernkatalog und neuen Ressortkatalogen bestehende Gesamtkatalog galt für jene Bediensteten, die ab 2009 in den Bundesdienst eingetreten waren oder deren Anspruchsgrundlagen sich ab diesem Zeitpunkt geändert hatten. (TZ 10)

Aliquotierung von Nebengebühren

Der Empfehlung, bei Dienstverhinderung durch Krankheit eine Aliquotierung der pauschalierten Nebengebühren vorzunehmen und dies automationsunterstützt im Personalmanagement zu vollziehen, wurde entsprochen. (TZ 11)

Fahrtkostenzuschuss

Auf Empfehlung des RH wurde der Fahrtkostenzuschuss von den Tarifen der Verkehrsverbände entkoppelt und auf der Grundlage der Entfernung des Wohnorts zum Dienstort berechnet. Damit wird laut BKA ein jährliches Einsparungspotenzial von 800.000 EUR durch Reduzierung des Verwaltungsaufwands erreicht. (TZ 12)

Vielfalt an Nebengebührenarbeitstiteln

Jene Nebengebührenarbeitstitel, die in mehreren Dienststellen eines Ressorts bzw. in mehreren Ressorts gleichartig angewendet werden, wurden entsprechend der Empfehlung des RH auf einen Arbeitstitel zusammengeführt. (TZ 3)

Anspruchsvoraussetzungen

Der Empfehlung des RH, im Rahmen der vollständigen Überarbeitung des Nebengebührenwesens im künftigen Nebengebührengesamt-katalog bei den einzelnen Arbeitstiteln auch die Anspruchsvoraussetzungen festzulegen, wurde entsprochen. (TZ 5)

Zusammenfassung kombinierter Nebengebühren

Entsprechend der Empfehlung des RH wurden, die zu einem Anspruchsgrund vorliegenden kombinierten Nebengebühren zusammengefasst und einer einzigen Nebengebührenkategorie zugeordnet. (TZ 7)

Kennzeichnung der Nebengebührenarbeitstitel

Die Empfehlungen, für Nebengebühren eine eindeutige Bezeichnungssystematik zu entwickeln, jedem Nebengebührenarbeitstitel einen eindeutigen Zifferncode zuzuordnen und die Voranschlagsuntergliederungen der Nebengebühren für alle Ressorts einheitlich zu gestalten, wurden durch die neue Bezeichnung „Vergütung“ und bezüglich der Voranschlagsuntergliederung umgesetzt, jedoch bezüglich der eindeutigen Codierung nicht umgesetzt. (TZ 9)

Steuerrechtliche Behandlung von Nebengebühren

Die Empfehlung des RH, jeweils alle zu einem Anspruchsgrund vorliegenden Nebengebühren zu einem einzigen Nebengebührenarbeitstitel zusammenzufassen, diesen einer einzigen Nebengebührenkategorie zuzuordnen und somit einheitlich zu versteuern, wurde im Bereich des Kernkatalogs vollständig, in den Ressortkatalogen teilweise umgesetzt. (TZ 4)

Berufsbildbezogene Nebengebührenarbeitstitel

Der Empfehlung, berufsbildbezogene Nebengebührenarbeitstitel zu entwickeln, wurde nur in einzelnen Fällen entsprochen. (TZ 6)

Abwesenheit vom Dienst

Nicht umgesetzt wurde die Empfehlung, bei einer ungerechtfertigten Abwesenheit die Bezüge und die pauschalierten Nebengebühren bereits ab dem ersten Tag der ungerechtfertigten Abwesenheit einzustellen. (TZ 13)

Systematik der Nebengebührenschlüssel

Die Empfehlung des RH, die vorliegenden 1.500 verschiedenen Schlüsselwertdatensätze der Besoldung, welche die sozialversicherungs-, pensions- und steuerrechtliche Behandlung definierten, weitgehend auf die 15 Nebengebührenkategorien zu reduzieren, wurde nicht umgesetzt. (TZ 8)

Umsetzung von Einsparungsmöglichkeiten

Gemäß Ministerratsvortrag sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungsvergütungen im Jahr 2007 um 6,7 % und 2008 um 10 % gegenüber 2006 reduziert werden. Mit Einsparungen von 34,99 Mill. EUR im Jahr 2007 wurde das Einsparungsziel von 36,87 Mill. EUR nahezu vollständig erreicht. Die Zielvorgabe des Jahres 2008 (Ausgaben 2006 minus 10 %) wurde nicht erreicht. Durch wesentliche Mehrausgaben in zwei Ressorts übertrafen die Ausgaben für das Jahr 2008 jene von 2006 um rd. 8,29 Mill. EUR. (TZ 14)

Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zu den Zulagen und Nebengebühren		
Ausgaben	2004	2008
	in Mill. EUR	
ZULAGEN-Gesamtsumme¹	258,39	319,95
NEBENGEBÜHREN¹		
Vergütung für Nebentätigkeit	18,70	25,58
Mehrleistungen gesamt	602,62	707,04
<i>Überstundenvergütungen</i>	316,70	379,50
<i>Sonn- und Feiertagsvergütungen</i>	44,92	54,27
<i>Sonn- und Feiertagszulagen (Schicht- und Wechseldienst)</i>	12,53	13,32
<i>pauschalierte Überstundenvergütungen</i>	11,27	15,67
<i>Journaldienstzulagen</i>	121,51	137,01
<i>Bereitschaftsentschädigungen</i>	7,13	8,77
<i>Pauschalvergütungen für verlängerten Dienstplan</i>	15,04	15,93
<i>Mehrleistungszulagen (einschließlich nicht überleitbarer Nebengebühren)²</i>	39,16	43,20
<i>Mehrleistungen Lehrer (Klassenvorstand, Kustodiat)</i>	34,37	39,38
Jubiläumszuwendungen	55,30	59,00
Belohnungen gesamt	30,15	35,72
<i>allgemeine Belohnungen</i>	21,31	23,83
<i>administrative Belohnungen Lehrer</i>	2,92	3,90
<i>Geldaushilfen</i>	3,52	4,21
<i>Leistungsprämien</i>	2,41	3,78
Erschwerungszulagen (einschließlich Patientenversorgung)	74,95	82,21
Gefahrenzulagen	90,39	101,51
Bereitstellungsprämie ³	-	1,08
Summe der den Personalausgaben zuzurechnenden Nebengebühren (Unterteilung 0 des Bundesvoranschlags)	872,12	1.012,14
Fahrtkostenzuschuss	17,39	23,34
Inlandsreisen⁴	78,01	90,74
Auslandsreisen	21,85	27,74
Auslandsverwendung	50,17	57,53
Auslandseinsätze	13,58	27,38
Aufwandsentschädigungen gesamt	33,21	44,51
<i>allgemeine Aufwandsentschädigungen (einschließlich Fehlgeldentschädigung)</i>	30,17	41,30
<i>Bildungszulagen</i>	3,04	3,21
Summe der den Sachausgaben zuzurechnenden Nebengebühren (Unterteilung 8 des Bundesvoranschlags)	214,22	271,24
NEBENGEBÜHREN-Gesamtsumme	1.086,33	1.283,38
¹ ohne Beamte der Nachfolgeunternehmungen der Post- und Telegraphenverwaltung ² Mehrleistungszulagen und nicht überleitbare Nebengebühren („Mehrleistungsvergütungen“) seit 2006 nicht trennbar ³ Auslandszulagen- und -hilfeleistungsgesetz sowie Vergütung für Kräfte in internationalen Operationen ⁴ Die Ausgaben für Inlandsreisen beinhalten nicht nur jene im Berichtsbeitrag „Reisegebührenvorschrift des Bundes“ (Reihe Bund 2010/4) angeführten Dienstreisen betreffend die Ressorts, sondern auch jene der Obersten Organe sowie die monatliche Pauschalvergütung für Dienstreisen der Exekutivbeamten.		
rundungsbedingte Differenzen		

Kenndaten zu den Gesamtpersonalkosten

Im Jahr 2004 betragen die Gesamtausgaben (ohne Dienstgeberbeiträge) für Geldleistungen an Bundesbedienstete des Aktivstands rd. 5.945,49 Mill. EUR und im Jahr 2008 rd. 6.952,84 Mill. EUR.

Geldleistungen an Bundesbedienstete	Jahresausgaben ¹ in Mill. EUR	
	2004	2008
Gehalt (Beamte) und Monatsentgelt (Vertragsbedienstete)	4.600,77	5.349,51
Zulagen	258,39	319,95
Nebengebühren	1.086,33	1.283,38
Jahressumme	5.945,49	6.952,84

¹ einschließlich Beamte in ausgegliederten Unternehmungen, jedoch ohne Beamte der Nachfolgeunternehmungen der Post- und Telegraphenverwaltung
einschließlich Ausgaben für Inlandsreisen, Auslandsreisen und Auslandsverwendungen

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Februar und März 2010 beim BKA und BMF die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung das BKA bzw. das BMF zugesagt hatte. Der in der Reihe Bund 2007/5 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH im Jahr 2008 zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2008/13 veröffentlicht.

Zu dem im Mai 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF im Juli und das BKA im August 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2010. Das BKA übermittelte im November 2010 eine zweite Stellungnahme, zu der eine Gegenäußerung des RH nicht erforderlich war.

Streichung von Nebengebührenarbeitstiteln

- 2.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, jene Nebengebührenarbeitstitel,
- die nicht mehr zur Anwendung gelangt bzw.
 - deren Anspruchsvoraussetzung nicht mehr gegeben waren,
- ersatzlos zu streichen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass Arbeitstitel bereits im Frühjahr 2007 gestrichen worden seien.

Der RH stellte nunmehr fest, dass 151 Nebengebührenarbeitstitel, die mangels Bezieher nicht angewandt worden waren, im Zuge der Ausarbeitung des Kernkatalogs bzw. der Ressortkataloge, ersatzlos gestrichen wurden.

Weiters wurden im Zuge der Erstellung des Kernkatalogs und der Überarbeitung der Ressortkataloge insgesamt weitere 199 Nebengebührenarbeitstitel gestrichen. Dies betraf in allen Ressorts einerseits jene Nebengebührenarbeitstitel, die durch Zusammenfassung oder Vereinheitlichung obsolet geworden waren, andererseits jene, deren Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr gegeben waren.

Damit gelang bislang eine Reduktion der Nebengebührenarbeitstitel von 608 auf 258. Diese Reduktion der Nebengebührenarbeitstitel um rd. 58 % brachte eine Verwaltungsvereinfachung mit sich.

- 2.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Vielfalt an Nebengebührenarbeitstiteln

- 3.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, jene Nebengebührenarbeitstitel, die in mehreren Dienststellen eines Ressorts bzw. in mehreren Ressorts gleichartig angewendet werden, jeweils auf einen Arbeitstitel zusammenzuführen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass jene Nebengebührenarten, die in allen Ressorts vorkommen, in einem Nebengebührenkernkatalog zusammengefasst würden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BKA im Zusammenwirken mit den Ressorts einen seit 1. Jänner 2009 geltenden Kernkatalog erarbeitet hat, der jene in allen Ressorts gleichartig angewendeten Nebengebührenarbeitstitel zusammenfasst.

Steuerrechtliche Behandlung der Nebengebühren

3.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

- 4.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, jeweils alle zu einem Anspruchsgrund vorliegenden Nebengebühren zu einem einzigen Nebengebührenarbeitstitel zusammenzufassen, diesen einer einzigen Nebengebührenkategorie zuzuordnen und somit einheitlich zu versteuern.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA zugesagt, durch die vom RH empfohlene Zusammenlegung eine Straffung und Verwaltungsvereinfachung vorzunehmen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass im neu ausgearbeiteten Kernkatalog jeweils die zu einem Anspruchsgrund vorliegenden Nebengebühren zu einem einzigen Nebengebührenarbeitstitel zusammengefasst wurden und damit nur noch einer einzigen Nebengebührenkategorie sowie folglich einer einzigen Steuerkategorie unterfallen. Auch in jenen Ressortkatalogen, die bereits umfassend überarbeitet wurden, waren die zu einem Anspruchsgrund vorliegenden Nebengebühren weitgehend zusammengefasst worden.

- 4.2 Die Empfehlung des RH wurde für den Bereich des Kernkatalogs und einzelner Ressortkataloge umgesetzt.

Der RH empfahl dem BKA, in jenen Ressortkatalogen, die noch nicht umfassend überarbeitet bzw. vereinfacht wurden, die zu einem Anspruchsgrund vorliegenden Nebengebühren zu einem einzigen Nebengebührenarbeitstitel zusammenzufassen, diesen einer einzigen Nebengebührenkategorie zuzuordnen und somit einheitlich zu versteuern.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BKA seien sowohl der Kernkatalog als auch die berufsbildbezogenen Ressortkataloge mit 31. Dezember 2011 befristet. Nach einer Evaluierung durch die Ressorts würden vom BKA an die Ressorts neuerlich generelle Zustimmungen für Nebengebührenarbeitstitel erteilt. Die Ressorts würden dabei verstärkt darauf hingewiesen, dass Zusammenfassungen und Vereinheitlichungen im Sinne der Empfehlungen des RH vorzulegen sind.*

Das BMF führte dazu aus, dass die Empfehlung des RH auf Zusammenführung aller zu einem Anspruchsgrund vorliegenden Nebengebühren zu einem einzigen Nebengebührentitel begrüßt werde.

Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung

4.4 Der RH begrüßte die geplante Evaluierung der bisher in unterschiedlichem Ausmaß überarbeiteten Ressortkataloge.

Anspruchsvoraussetzungen

5.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, im Rahmen der vollständigen Überarbeitung des Nebengebührenwesens im künftigen Nebengebührengesamtkatalog bei den einzelnen Arbeitstiteln auch die Anspruchsvoraussetzungen festzulegen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA zugesagt, im künftigen Kernkatalog „die Anspruchsvoraussetzungen für die Nebengebühren der Arbeitswelt anzupassen“.

Der RH stellte nunmehr fest, dass sowohl der Kernkatalog als auch die Ressortkataloge die Rechtsgrundlagen, die Anspruchsvoraussetzungen, die betroffenen Bedienstetengruppen und das jeweils festgesetzte Ausmaß der Nebengebühr beschrieben.

5.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Berufsbildbezogene Nebengebührenarbeitstitel

6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, Nebengebührenarbeitstitel zu gleichen Arbeitsumfeldern zu einem berufsbildbezogenen Nebengebührenarbeitstitel zusammenzufassen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass mit Unterstützung der Ressorts berufsbildbezogene Arbeitsbilder für die Ressortkataloge erarbeitet werden sollen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass nur einzelne Ressorts lediglich fallweise berufsbildbezogene Nebengebührenarbeitstitel erarbeitet haben. Das BKA bemerkte hierzu, dass die mit den Ressorts geführten Verhandlungen unter der Prämisse gestanden seien, berufsbildbezogene Arbeitstitel zu schaffen. Ferner seien diese Ressorts dazu angehalten worden, bis zum Auslaufen der derzeitigen Regelungen (Ende 2011) noch weitere Vorschläge für die Zusammenfassung zu Berufsbildern zu erstatten.

6.2 Die Empfehlung des RH wurde nur in einzelnen Ressortkatalogen und dort auch nur in einzelnen Fällen umgesetzt. Der RH empfahl dem BKA, gegenüber den Ressorts auch weiterhin auf die Zusammenfassung von Nebengebühren zu berufsbildbezogenen Nebengebührenarbeitstiteln zu dringen.

Berufsbildbezogene Nebengebührenarbeitstitel

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BKA würden die Ressorts weiterhin dazu angehalten – bis zum Auslaufen der derzeitigen Regelungen (31. Dezember 2011) – noch weitere Zusammenfassungen und Streichungen für die jeweiligen Berufsbilder zu erarbeiten.*

In seiner zweiten Stellungnahme sagte das BKA zu, bei der im Jahr 2011 erfolgenden Evaluierung der Nebengebührenkataloge alle Anstrengungen zu unternehmen, um eine weitere Abschlankung der Nebengebühren zu erreichen.

Das BMF führte dazu aus, dass im Zuge der Erstellung des Kernkatalogs sowie des Ressortkatalogs für das Finanzressort der Empfehlung des RH Rechnung getragen wurde. Hiezu habe es im Ressortkatalog die Nebengebührenarbeitstitel in gleichen Arbeitsumfeldern zu einem berufsbildbezogenen Nebengebührenarbeitstitel zusammengefasst. (z.B. die Erschwerniszulage „Außendienst“, Fehlgeldentschädigung). Aus Sicht des BMF wäre insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit für die Schaffung von berufsbildbezogenen Nebengebührenarbeitstiteln eine entsprechende Rechtsgrundlage im Gehaltsgesetz 1956 vorzusehen.

Zusammenfassung kombinierter Nebengebühren

- 7.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, jeweils die zu einem Anspruchsgrund vorliegenden kombinierten¹ Nebengebühren zusammenzufassen und einer einzigen Nebengebührenkategorie zuzuordnen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA zugesagt, kombinierte Nebengebühren nunmehr finanziell zusammenzufassen, einer einzigen Nebengebührenkategorie zuzuordnen und damit einheitlich zu versteuern.

Der RH stellte nunmehr fest, dass im neu ausgearbeiteten Kernkatalog keine kombinierten Nebengebühren mehr enthalten waren. Damit waren die Nebengebührenarbeitstitel jeweils nur noch in einer einzigen Nebengebührenkategorie abgebildet. Auch in jenen Ressortkatalogen, die bereits umfassend überarbeitet wurden, waren kombinierte Nebengebührenarbeitstitel weitgehend zusammengefasst worden.

- 7.2** Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

¹ hiebei wird ein Nebengebührenarbeitstitel in mehreren Nebengebührenkategorien abgebildet

Systematik der Nebengebührenschlüssel

- 8.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die vorliegenden 1.500 verschiedenen Schlüsselwertdatensätze der Besoldung (bestehend aus dem Nebengebührenschlüssel, der Abkürzung und der Bezeichnung) auf die 15 Nebengebührenkategorien zu reduzieren und damit die sozialversicherungs-, pensions- und steuerrechtliche Behandlung zu vereinfachen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA auf eine Teilständigkeit des BMF verwiesen. Gemeinsam mit dem BMF sei das Projekt „Tätigkeitsbezogene Nebengebühren“ eingeleitet worden, um eine eindeutige Codierung, Zuordnung und Auswertung der Arbeitstitel zu gewährleisten.

Der RH stellte nunmehr fest, dass noch keine Reduzierung der Schlüsselwertdatensätze durchgeführt wurde. Laut BMF habe das Projekt „Tätigkeitsbezogene Nebengebühren“ im Einvernehmen mit dem BKA zwischenzeitlich wegen der vordringlichen Vereinfachung der Nebengebührenarbeitstitel und zur Vermeidung eines verlorenen Aufwands ruhend gestellt werden müssen. Gemäß dem Regierungsprogramm 2007 – 2010, das eine Neugestaltung der Nebengebühren in Aussicht stellte, wurden die Projektarbeiten bis zur Umsetzung der politisch vorgegebenen Neugestaltung unterbrochen.

- 8.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH empfahl daher dem BMF erneut, die vorliegenden 1.500 verschiedenen Schlüsselwertdatensätze der Besoldung, welche die sozialversicherungs-, pensions- und steuerrechtliche Behandlung definierten, weitgehend auf die 15 Nebengebührenkategorien zu reduzieren.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMF wäre das im Herbst 2006 vom BKA initiierte, unter Beteiligung des BMF begonnene und im Sommer 2007 unterbrochene Projekt „Tätigkeitsbezogene Nebengebühren“ wieder aufzunehmen. Die im Vorbericht dargestellte Teilständigkeit des BMF bezöge sich auf die technische Abbildung und Umsetzung in SAP. Die Zuständigkeit für das Dienst- und Besoldungsrecht sowie bezüglich der Vorgaben für die Neugestaltung der Nebengebühren obliege hingegen dem BKA.*

Das BKA teilte hierzu mit, dass eine Reduzierung der Schlüsselwertdatensätze in der Bundesbesoldung in die Kompetenz des BMF falle.

- 8.4** Der RH entgegnete, dass die Reduzierung der vorliegenden – historisch gewachsenen – Schlüsselwertdatensätze in Zusammenarbeit von BKA und BMF durchgeführt werden soll.

Kennzeichnung der Nebengebührenarbeitstitel

9.1 Der RH hatte dem BKA in seinem Vorbericht empfohlen,

- (1) für Nebengebühren eine neue und eindeutige Bezeichnungssystematik zu entwickeln,
- (2) jedem Nebengebührenarbeitstitel einen eindeutigen Zifferncode zuzuordnen und
- (3) die Voranschlagsuntergliederungen der Nebengebühren im Bundesvoranschlag für alle Ressorts einheitlich zu gestalten.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA bzw. das BMF die Umsetzung der Empfehlungen „der normierten Nebengebührenbezeichnung, der eindeutigen Codierung und eindeutigen haushaltsrechtlichen Zuordnung“ zugesagt.

Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- (1) Bei der Erarbeitung der Nebengebührenarbeitstitel wurde im für alle Ressorts geltenden neuen Kernkatalog weitgehend der einheitliche Begriff „Vergütung“ eingeführt.
 - (2) Es wurde noch keine eindeutige Codierung der Nebengebührenarbeitstitel durchgeführt. Das BMF hatte gemeinsam mit dem BKA – im Sinne der Empfehlung des RH – das Projekt „Tätigkeitsbezogene Nebengebühren“ eingeleitet. Die Projektarbeiten wurden, im Hinblick auf die beabsichtigte Neugestaltung der Nebengebühren, im Einvernehmen mit dem BKA unterbrochen.
 - (3) Die Voranschlagsuntergliederungen der Nebengebühren wurden mit dem Bundesvoranschlag 2008 bzw. Erfolg 2006 weitgehend vereinheitlicht.
- 9.2** (1) Der RH beurteilte die Empfehlung, für Nebengebühren eine eindeutige Bezeichnungssystematik zu entwickeln, als umgesetzt, weil die Arbeitstitel des neuen Kernkatalogs weitestgehend durch die Bezeichnung „Vergütung“ vereinheitlicht wurden.
- (2) Die Empfehlung, jedem Nebengebührenarbeitstitel einen eindeutigen Zifferncode zuzuordnen, wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.
 - (3) Die empfohlene Vereinheitlichung der Voranschlagsuntergliederungen der Nebengebühren wurde umgesetzt.

9.3 Laut Stellungnahme des BMF sei aufgrund der Unterbrechung des Projekts „Tätigkeitsbezogene Nebengebühren“ im Finanzressort zur Gewährleistung einer eindeutigen Bezeichnungssystematik ein System entwickelt worden, das die Verwendung von spezifischen Zuordnungsnummern zu einer Lohnart vorsieht. Die Festlegung von Zuordnungsnummern diene vor allem zur Optimierung von Auswertungen und Analysen im Bereich der Nebengebühren, insbesondere im Hinblick auf funktionsbezogene und zielgruppenorientierte (berufsbildbezogene) Auswertungen.

In einem ersten Schritt sei die Festlegung für den Bereich der nachgeordneten Finanz- und Zolldienststellen für jene Lohnarten und (berufsbildbezogenen) Tätigkeiten sowie Funktionen, die in der Praxis verstärkt zur Anwendung gelangten, erfolgt. In einem weiteren Schritt sei eine stufenweise Erweiterung auf jene Bereiche beabsichtigt, bei denen detailliertere Auswertungen und Analysen von tätigkeitsbezogenen Nebengebühren für notwendig bzw. zweckmäßig erachtet würden.

9.4 Der RH erwiderte, dass für alle Ressorts jedem Nebengebührenarbeitstitel ein eindeutiger Zifferncode zuzuordnen wäre.

Nebengebührensamt- katalog

10.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, das Ergebnis einer Nebengebührenreform in einem für alle Ressorts gültigen Gesamtkatalog darzustellen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass „nach Abschluss der Verhandlungen mit den Ressorts über den Kernkatalog und die berufsbildbezogenen Nebengebühren die Implementierung des vollständig überarbeiteten Nebengebührenwesens mittels genereller Zustimmung und somit als Richtlinie erfolgen werde“.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BKA in Zusammenarbeit mit den Ressorts eine grundlegende Reform des Nebengebührenwesens durchgeführt hat. Der vom RH im Rahmen des Vorberichts musterhaft ausgearbeitete Kernkatalog wurde vollinhaltlich umgesetzt und die Ressortkataloge generell um dessen Inhalt vereinfacht. Weiters waren die nunmehr berufsgruppenspezifischen Ressortkataloge überarbeitet worden.

Der aus Kernkatalog und Ressortkatalogen bestehende Gesamtkatalog galt für jene Bediensteten, die ab 1. Jänner 2009 in den Bundesdienst eingetreten waren oder deren Anspruchsgrundlagen sich ab diesem Zeitpunkt geändert hatten (z.B. bei Arbeitsplatzwechsel).

10.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Aliquotierung von Nebengebühren

11.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei Dienstverhinderung durch Krankheit eine Aliquotierung der pauschalierten Nebengebühren vorzunehmen und dies automationsunterstützt im Personalmanagement zu vollziehen. Gemäß der ursprünglichen Rechtslage wurden die pauschalierten Nebengebühren monatsweise erst dann eingestellt, wenn sich der Krankenstand über zwei Monatserte erstreckte.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH nach Pauschalierung der Nebengebühren bei Krankheit durch eine neue gesetzliche Regelung bereits umgesetzt wurde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass seit Jänner 2008 bei einer Dienstverhinderung durch Krankheit die pauschalierten Nebengebühren ab jenem Zeitpunkt tageweise aliquotiert werden, ab dem die Abwesenheit vom Dienst einen Monat übersteigt. (Zeiten einer Dienstverhinderung aufgrund eines Dienstunfalls bleiben bei der Berechnung der Monatsfrist außer Acht.)

Bei Dienstantritt und nachfolgender, neuerlicher Erkrankung gilt bezüglich der Aliquotierung wieder eine neue einmonatige Frist.

11.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Fahrtkostenzuschuss

12.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, den Fahrtkostenzuschuss von den Tarifen der Verkehrsverbände zu entkoppeln und die Berechnung auf der Grundlage der Entfernung des Wohnorts zum Dienstort vorzunehmen.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH durch eine neue gesetzliche Regelung bereits umgesetzt wurde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass der Fahrtkostenzuschuss seit Jänner 2008 neu geregelt und von den geltenden Tarifen der Verkehrsverbände entkoppelt wurde. Die Inanspruchnahme und die Höhe des Fahrtkostenzuschusses knüpften nunmehr an den Bezug des „Pendlerpauschales“ gemäß Einkommensteuergesetz 1988 an und stellten – der Empfehlung des RH folgend – auf die Entfernung des Wohnorts zum Dienstort ab. Die Abwicklung erfolgt voll automationsunterstützt in der Bundesbesoldung.

Laut BKA werde das vom RH im Vorbericht angegebene jährliche Einsparungspotenzial von rd. 800.000 EUR aufgrund der Reduzierung des Verwaltungsaufwands in den dienstführenden Organisationseinheiten jedenfalls erreicht.

12.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die vom BKA aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung ins Treffen geführte Einsparung von 800.000 EUR pro Jahr seitens des BMF nicht nachprüfbar, weil nicht bekannt ist, wie viele Beschäftigte in der Personalverrechnung durch die Reform eingespart worden sind.*

Bezüglich der Ausgaben für Fahrtkostenzuschüsse sei jedoch ein Anstieg – 2008 um 21,3 % und 2009 um 6,8 % – festzustellen.

12.4 Der RH entgegnete, dass durch die Entkoppelung des Fahrtkostenzuschusses von den Tarifen der Verkehrsverbände nicht nur der Verwaltungsaufwand wesentlich reduziert wurde, sondern auch die Höhe des Fahrtkostenzuschusses in der neuen Regelung grundsätzlich reduziert worden sei.

Der Bundesgesetzgeber hat bei der Neufassung der Regelung des Fahrtkostenzuschusses jedoch

- bestehende Fahrtkostenzuschüsse unverändert gewährt (ohne künftige Tarifänderungen),
- ein Optionsrecht vom Fahrtkostenzuschuss ALT in den Fahrtkostenzuschuss NEU ermöglicht und
- allen Bediensteten, die eine entsprechende Entfernung vom Wohnort zum Dienstort zurückzulegen hatten, den Fahrtkostenzuschuss NEU (ohne die bisherigen Restriktionen bezüglich des Wechsels des Wohnsitzes) gewährt.

Hiedurch hatten ab 2008 mehr Bedienstete Anspruch auf den Fahrtkostenzuschuss. Laut BKA werde die Neuregelung des Fahrtkostenzuschusses dadurch innerhalb einer etwa fünfjährigen Übergangsphase zu einem Anstieg der Ausgaben führen. Danach würde die gegenüber dem Altrecht reduzierte Höhe der Fahrtkostenzuschüsse die Mehrkosten der Übergangsphase ausgleichen bzw. langfristig auch zu Einsparungen bezüglich der Ausgaben für Fahrtkostenzuschüsse führen.

**Abwesenheit vom
Dienst**

- 13.1** Der RH hatte dem BKA in seinem Vorbericht empfohlen, eine Novelle des Gehaltsgesetzes an den Bundesgesetzgeber heranzutragen, wonach bei einer ungerechtfertigten Abwesenheit die Bezüge und die pauschalierten Nebengebühren bereits ab dem ersten Tag der ungerechtfertigten Abwesenheit einzustellen sind.

Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BKA mitgeteilt, dass auch seiner Ansicht nach die Bezugsfortzahlung bei einer ungerechtfertigten Abwesenheit jeder sachlichen Begründung entbehre und aus dem Beamtenrecht eliminiert werden solle. Das BKA werde dies in die Verhandlungen um ein neues Dienstrecht der Bundesbediensteten einbringen und beharrlich auf eine Änderung dringen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass diesbezüglich keine Änderung des Gehaltsgesetzes erfolgte. Laut BKA sei die empfohlene Änderung im Rahmen einer Dienstrechtsnovelle 2009 vorgesehen gewesen, jedoch zurückgestellt worden. Das BKA würde jedoch auch weiterhin die Empfehlung vollinhaltlich unterstützen und deren Umsetzung betreiben.

- 13.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH wiederholte seine Empfehlung, eine Novelle des Gehaltsgesetzes an den Bundesgesetzgeber heranzutragen, wonach bei einer ungerechtfertigten Abwesenheit die Bezüge und die pauschalierten Nebengebühren bereits ab dem ersten Tag der ungerechtfertigten Abwesenheit einzustellen sind.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BKA unterstütze es die vom RH empfohlene Änderung vollinhaltlich. In diesem Sinne sei die Empfehlung im Rahmen der Vorarbeiten zur 2. Dienstrechtsnovelle 2009 ausführlich mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst verhandelt, letztlich aber zugunsten eines vereinbarten Änderungspakets zurückgestellt worden. Das BKA werde die Umsetzung der Empfehlung selbstverständlich weiterhin verfolgen.*

Das BMF führte dazu aus, dass die erneute Empfehlung zur Änderung dieser Regelung aus Sicht des BMF begrüßt werde.

Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung**Umsetzung von Einsparungsmöglichkeiten**

14.1 Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung zu seinem Vorbericht hatte der RH auf Einsparungsmöglichkeiten bei den zeitlichen Mehrleistungsvergütungen – welche jährlich rd. 600 Mill. EUR betragen hatten – hingewiesen.

Außerdem hatte der RH in seinen Positionen zur Verwaltungsreform (Reihe 2007/1, S. 44) eine Kürzung des Ausmaßes der zeitlichen Mehrleistungen um 10 % (das hatte einer Einsparung von rd. 60 Mill. EUR entsprochen) im Wege einer pauschalen Vorgabe beschrieben.

14.2 (1) Der RH stellte nunmehr fest, dass die vom BKA im Jahr 2007 hiezu eingebrachten Ministerratsvorträge angenommen wurden. Die Vorträge beinhalteten die Vorgabe, die zeitlichen Mehrleistungen (angeordnete Überstunden, Sonn- und Feiertagsvergütungen sowie Journaldienstzulagen) in den Jahren 2007 und 2008 zu vermindern. Die Ausgaben für 2007 sollten pauschal um 6,7 % und für 2008 pauschal um 10 % im Vergleich zum Erfolg des Finanzjahres 2006 reduziert werden.

(2) Anhand von Controllingberichten des BKA für 2007 stellte der RH fest, dass der Bund die Vorgabe des Ministerrats – 36,87 Mill. EUR gegenüber dem Finanzjahr 2006 einzusparen – mit einem Ist-Wert der Einsparungen von 34,99 Mill. EUR, nahezu vollständig erreicht hat.

(3) Das Einsparungsziel für 2008 wurde nicht erreicht. Gegenüber dem Zielwert für die Ausgaben 2008 (Ausgaben 2006 minus 10 %) kam es zu Mehrausgaben von rd. 63,59 Mill. EUR. Hiedurch übertrafen die Ausgaben für das Jahr 2008 jene von 2006 um rd. 8,29 Mill. EUR. Laut BKA sei die Zielvorgabe von den damaligen Ressorts BMWA, BMF, BMGFJ und BMSK erfüllt worden; wesentliche Mehrausgaben gegenüber dem jeweiligen Ressortzielwert seien hingegen im BMI (27,29 Mill. EUR) und BMUKK (30,96 Mill. EUR) angefallen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde der Vorschlag, die zeitlichen Mehrleistungsvergütungen um 10 % zu kürzen, begrüßt. Die Entwicklung der Ausgaben für Mehrleistungsvergütungen seit 2006 stelle sich wie folgt dar:*

Erfolg 2006: 551,43 Mill. EUR

Erfolg 2007: 516,39 Mill. EUR (Einsparungen gegenüber 2006 rd. 35,04 Mill. EUR)

Erfolg 2008: 559,64 Mill. EUR (Mehrausgaben gegenüber 2006 rd. 8,21 Mill. EUR)

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 15 Der RH stellte fest, dass von zwölf überprüften Empfehlungen des Vorberichts sieben vollständig, drei teilweise und zwei nicht umgesetzt wurden.

Außerdem konnten die Ausgaben für Mehrleistungsvergütungen im Jahr 2007 gegenüber 2006 insgesamt um rd. 35 Mill. EUR reduziert werden.

Der RH hielt folgende Empfehlungen weiter aufrecht:

Bundeskanzleramt

(1) In jenen Ressortkatalogen, die noch nicht umfassend überarbeitet bzw. vereinfacht wurden, wären jeweils alle zu einem Anspruchsgrund vorliegenden Nebengebühren zu einem einzigen Nebengebührenarbeitstitel zusammenzufassen, diesen einer einzigen Nebengebührentitelkategorie zuzuordnen und somit einheitlich zu versteuern. (TZ 4)

(2) Nebengebührenarbeitstitel zu gleichen Arbeitsumfeldern wären in den Ressortkatalogen zu einem berufsbildbezogenen Nebengebührenarbeitstitel zusammenzufassen. (TZ 6)

(3) Eine Novelle des Gehaltsgesetzes wäre an den Bundesgesetzgeber heranzutragen, wonach bei einer ungerechtfertigten Abwesenheit die Bezüge und die pauschalierten Nebengebühren bereits ab dem ersten Tag der ungerechtfertigten Abwesenheit einzustellen sind. (TZ 13)

Bundesministerium
für Finanzen

(4) Die vorliegenden 1.500 verschiedenen Schlüsselwertdatensätze der Besoldung, welche die sozialversicherungs-, pensions- und steuerrechtliche Behandlung definierten, wären weitgehend auf die 15 Nebengebührentitelkategorien zu reduzieren. (TZ 8)

(5) Jedem Nebengebührenarbeitstitel wäre ein eindeutiger Zifferncode zuzuordnen. (TZ 9)

Wien, im Jänner 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

R
H

