

Bundesministerium für
Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Wien, 8. September 2010
GZ 302.114/001-S4-2/10

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Zentralanstalt
für Meteorologie und Geodynamik-Gesetz erlassen, und das
EGVG 2008 sowie das Forschungsorganisationsgesetz und
das B-KUVG geändert werden**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 16. Juli 2010,
GZ BMWF-43.900/0017-II/2/2010, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten
Entwurfes und nimmt zu diesem im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht
der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1 Zur Ausgliederung der ZAMG

1.1 Zur Ausgliederung der ZAMG allgemein

Einleitend verweist der Rechnungshof darauf, dass Überlegungen im Rahmen der Vorbereitung einer Ausgliederung in geordneter Form in einem Ausgliederungskonzept dargestellt werden sollten. Wesentliche Inhalte eines solchen Ausgliederungskonzeptes sind

- die Motive und Zielsetzungen der Ausgliederung,
- die Rahmenbedingungen,
- eine Umfeldanalyse,
- die Analyse der bestehenden Einheit,

- eine Grobdarstellung der neuen Organisation,
- die Aufgaben der neuen Einheit sowie
- eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt in Form einer Vorschaurechnung über die ersten Jahre.

Der Rechnungshof verweist hiezu auf seine Broschüre „Verwaltungsreform II“, Reihe Positionen 2009/1, lfd. Nr. 29 bis 41 unter Hinweis auf zahlreiche weitere Berichte des Rechnungshofes, sowie - grundlegend - den Bericht Reihe Bund 2001/5, „Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen - Grenzen - Nutzen“. Der Rechnungshof hält ausdrücklich fest, dass dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht entnommen werden kann, ob vor Erstellung des Begutachtungsentwurfes ein diesen Anforderungen entsprechendes Ausgliederungskonzept betreffend die ZAMG erstellt wurde.

1.2 Zur Form der Ausgliederung der ZAMG als Körperschaft des öffentlichen Rechts

§ 1 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes definiert die ZAMG als eine juristische Person öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen, dass bei Ausgliederungen die privatrechtliche Organisationsform der Kapitalgesellschaft gewählt werden soll, da sich diese bei Ausgliederungen in der Vergangenheit bewährt habe. Öffentlich-rechtliche Formen der Ausgliederung seien weitestgehend zu vermeiden (vgl. hiezu das vom Bundesministerium für Finanzen herausgegebene Ausgliederungshandbuch, Wien 2003, 64). Auch die Erläuterungen enthalten keine Begründung, weshalb im gegenständlichen Fall von dieser Empfehlung abgegangen und die Rechtsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts gewählt wurde.

Der Rechnungshof verweist im Rahmen der vorliegenden Begutachtung weiters auf die von ihm bereits im Tätigkeitsbericht des Bundes 2000, Reihe Bund 2001/5, S. 13 f, zusammengefassten Kriterien für Ausgliederungen. Der vorgelegte Entwurf enthält keine Ausführungen, ob oder inwieweit - insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Tätigkeiten der ZAMG - dem Entwurf ein detailliertes Ausgliederungskonzept zugrunde gelegt wurde.

1.3 Die mögliche Zusammenlegung mit anderen nationalen Wetterdiensten

Der Rechnungshof empfahl seit 1996 wiederholt die Zusammenlegung der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, des Flugwetterdienstes der Austro Control GmbH und des Militärischen Wetterdienstes (vgl. hiezu die Berichte, jeweils Reihe Bund 1996/11, 2001/1, 2006/3 und 2008/12). In seinem Bericht 2006/3 hielt der Rechnungshof fest, dass ein zwischen der Austro Control GmbH und der ZAMG akkordiertes Ausgliederungskonzept samt Businessplan das mit der Gründung der MET-Austria GmbH verbundene Einsparungspotenzial mit 16,2 Mill. EUR für die Jahre 2003 bis 2011 bezifferte (vgl. hiezu auch „Verwaltungsreform II“, Positionen Reihe 2009/1 S. 60 lfd. Nr. 17). Zuletzt empfahl der Rechnungshof dem BMVIT „im Sinne seiner bereits früher abgegebenen Empfehlungen die Zusammenlegung der Wetterdienste weiterzuverfolgen und hiebei auf die von der Austro Control erfolgreich eingeleitete Reorganisation der Flugmeteorologie und die damit verbundene geänderte Kostenstruktur Bedacht zu nehmen“ („Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung“, Reihe Bund 2009/4, S. 152 TZ 20.2).

Im Juni 2007 teilte das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung mit, dass „eine Zusammenlegung der Wetterdienste aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr sinnvoll erscheine“ und die „oftmals angeführten Synergien (. . .) aufgrund der sowohl bei der ZAMG als auch beim Flugwetterdienst der ACG in den letzten Jahren erfolgten Reduktion der Planstellen im Personalbereich kaum mehr vorhanden (seien)“ („Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2008/12 S. 167 TZ 8.1).

Im Sinne dieser Ausführungen enthalten die Erläuterungen zum nunmehr vorgelegten Entwurf unter der Rubrik „Alternativen“ auch den Hinweis „keine“. Im Hinblick auf seine bisherigen Empfehlungen zur Zusammenlegung der drei Wetterdienste und vor dem Hintergrund des § 2 Abs. 7 des Bundesgesetzes über die Austro Control GmbH, der ebenfalls auf „allfällige spätere organisatorische Maßnahmen im Zuge einer Zusammenlegung der österreichischen Wetterdienste“ hinweist, kann diese Ansicht im Rahmen des Begutachtungsverfahrens vom Rechnungshof nicht geteilt werden.

Dies vor allem deshalb, da die Bundeszuwendungen für die ZAMG von 12,9 Mill. EUR im Jahr 2002 auf 16,37 Mill. EUR im Jahr 2008 anstiegen (Reihe Bund 2008/12 S. 168 TZ 8.4). Da somit weder die Entwicklung der Kosten bei den Wetterdiensten Hinweise auf eine bereits erfolgte Hebung von Einsparungs- bzw. Synergiepotenzialen lieferte, noch der Nachweis erbracht werden konnte, dass eine Zusammenführung der Wetterdienste künftig keine signifikanten Einsparungs- bzw. Synergiepotenziale aufweist, hält er an seiner Empfehlung einer Zusammenlegung der Wetterdienste fest

und sieht diese weiterhin als realisierbare Alternative zu einer wie im Entwurf vorgeschlagenen isolierten „Ausgliederung“ der ZAMG in Form einer juristischen Person öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Dies insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass auch in den Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen festgehalten ist, dass die Ausgaben des Bundes für die ZAMG (Erfolg für 2009) mit 16,183 Mill. EUR angegeben werden, und bei Umsetzung der im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen (vgl. ZAMG Neu für 2011 bis 2013) sich die prognostizierten saldierten Kosten für das Bundesbudget auf 16,483 Mill. EUR (2011) bzw. 17,033 Mill. EUR (2012 und 2013) erhöhen werden. Eine Errichtung der ZAMG, wie im Entwurf vorgesehen, wird daher insgesamt zu einer Mehrbelastung für die öffentliche Hand führen, und das für den Fall der Gründung einer MET-Austria GmbH erwartete Synergiepotenzial von 16,2 Mill. EUR bei Zusammenlegung der Wetterdienste, wird weiterhin nicht zur Gänze gehoben werden.

2 Zur Umsetzung von Empfehlungen des Rechnungshofes

Ausdrücklich begrüßt wird der Plan der ZAMG zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Globalbudget zur Verfügung zu stellen, das im Rahmen einer Leistungsvereinbarung festzulegen ist (§§ 5 und 6 des Entwurfes). Damit wird einer Empfehlung des Rechnungshofes aus dem Bericht „Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik“ (Reihe Bund 2006/3 S. 36 TZ 7.2) Rechnung getragen.

§ 11 sieht die Einrichtung eines kaufmännischen Rechnungswesens, einschließlich einer Kosten- und Leistungsrechnung vor. Dabei sind die Rechnungskreise für Aufgaben gemäß § 5 Abs. 1 (Aufgaben im öffentlichen Interesse) und gemäß § 5 Abs. 2 („kommerzielle“ Aufgaben in Form der Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt für Dritte) jedenfalls zu trennen. Insofern wird durch diese Regelung einer Empfehlung des Rechnungshofes aus dem Bericht „Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik“, Reihe Bund 2006/3 S. 37 TZ 9.1 entsprochen.

Der Rechnungshof weist allerdings - ebenso wie die Erläuterungen zu § 5 - auf das Erfordernis im Hinblick auf (ex Artikel 87 EG-Vertrag) Art. 107 AEU-Vertrag hin, wonach bei Übernahme wirtschaftlicher Tätigkeiten durch die ZAMG die vom Bund bereitgestellte Infrastruktur, sowie die übernommenen Personalkosten oder Haftungen ihrem wahren Ausmaß entsprechend mit marktüblichen Preisen in Rechnung zu stellen, und in getrennten Rechnungskreisen gesondert auszuweisen sind.

3 Zu den finanziellen Auswirkungen

3.1 Kosten der Ausgliederung selbst

Mangels eines aussagekräftigen Rechnungswesens können keine gesicherten Aussagen zur Wirtschaftlichkeit - und damit Zweckmäßigkeit - der kommerziellen Aktivitäten der ZAMG (§ 5 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes) getroffen werden. Aus dem Rechnungshof vorliegenden Datenmaterial geht allerdings hervor, dass die kommerziellen Aktivitäten beispielsweise in den Jahren 2005 und 2006 einen Ausgabenüberschuss aufwiesen (Kenndaten zur Teilrechtsfähigkeit der ZAMG: Reihe Bund 2008/12 S. 161), und auch seit 2007 nur durch zusätzliche Forschungsmittel des BMWF ein ausgeglichener Saldo erreicht werden konnte.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mangels Darstellung der Wahrnehmung künftiger kommerzieller Aktivitäten der ZAMG in einem Ausgliederungskonzept die Erfolgschancen der ZAMG am Markt auch nicht abgeschätzt werden können. Dabei wäre im Rahmen einer Umfeldanalyse zu klären, ob die im Zuge der Ausgliederung errichtete Unternehmung Chancen hat, sich am Markt zu etablieren. Es wäre daher zu überlegen, in einem ersten Schritt ein zeitgemäßes Rechnungswesen einzuführen sowie einen Businessplan zu erstellen und erst nach einem erfolgreichen Probebetrieb die geplante Ausgliederung des ZAMG umzusetzen.

Darüber hinaus enthält der Gesetzesentwurf keine Aussagen, wie Verluste bei den kommerziellen Aktivitäten der ZAMG abzudecken sind. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Quersubventionierungen der kommerziellen Aktivitäten aus dem Globalbudget, sowie direkte Zahlungen des BMWF an die ZAMG im Hinblick auf Art. 107 AEU-Vertrag (ex Artikel 87 EGV) aus beihilferechtlicher Sicht problematisch sind (vgl. auch den Hinweis in den Erläuterungen zu § 5). Ebenso enthält der Entwurf keine Regelungen über eine Vorgehensweise bei einer allfälligen Einstellung der kommerziellen Aktivitäten der ZAMG.

3.2 Entwicklung der Personalkosten

Der Rechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass für eine erfolgreiche Ausgliederung u.a. eine Analyse der bestehenden Organisation sowie die Darstellung der neuen Organisation nach erfolgter Ausgliederung erfolgen sollte (vgl. hiezu etwa den Bericht „Entwicklungszusammenarbeit im BMiA und in der Austrian Development Agency“, Reihe Bund 2009/11, TZ 6). Ebenso sind nach dem bereits erwähnten Ausgliederungshandbuch jedem Ausgliederungsgesetz Erläuterungen der personellen Auswirkungen beizuschließen.

Dabei ist die Anzahl der beschäftigten Personen vor und nach der Ausgliederung darzulegen (*Bundesministerium für Finanzen*, Ausgliederungshandbuch 74 f). Diesbezügliche Ausführungen in den Erläuterungen fehlen, die Materialien beschränken sich auf den Hinweis, dass es „*langfristig zu einer Reduktion der Planstellen des Bundes (komme)*“ und dass die „*dadurch freigewordenen Budgetmittel (. . .) der ZAMG zur eigenverantwortlichen Verwendung im Rahmen des Globalbudgets weiterhin zur Verfügung gestellt (werden)*“.

Nach Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen sind Ausgliederungen ein wesentlicher Bestandteil der Verwaltungsreform, deren Ziel u.a. eine Entlastung der öffentlichen Haushalte ist (*Bundesministerium für Finanzen*, Ausgliederungshandbuch 7). Die Erläuterungen weisen allerdings keine Entlastung des Bundeshaushalts aus, vielmehr fallen für Gehaltserhöhungen sowie für die Vergrößerung des Leistungsspektrums jährliche Zusatzkosten von 230.000 EUR an. Da die im Gesetzesentwurf formulierten Zielsetzungen (größere Autonomie, erhöhte Planungssicherheit) auch ohne Ausgliederung erreichbar wären, wird diesen Zusatzkosten kein angemessener Nutzen gegenübergestellt.

3.3 Zur möglichen Haftung des Bundes

Auch die Erläuterungen zu § 1 des Entwurfes halten fest, dass die ZAMG über *keinen eigenen Haftungsfonds* verfügt, und dass *ein Haftungsausschluss des Bundes, wie er sonst bei Ausgliederungen nicht unüblich ist, ... nicht aufgenommen wurde*.

Gemäß § 3 Abs. 2 des Entwurfes gelten die Wetterwarnungen der ZAMG als amtliche Wetterwarnungen; gemäß § 4 Abs. 1 Z 2 ist die Warnung vor gefährlichen Wittersituationen (§ 3 Abs. 1 Z 6) Vollziehung der Gesetze i.S.d. Art. 23 B-VG, auf welche die Bestimmungen des Amtshaftungs- und Organhaftpflichtgesetzes anzuwenden sind.

Der Rechnungshof weist aus Anlass der vorliegenden Begutachtung darauf hin, dass in den Erläuterungen mögliche finanzielle Folgen der aus diesen Regelungen folgenden allfälligen Haftung des Bundes weder angesprochen noch beziffert werden. Die Erläuterungen enthalten lediglich eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen entsprechend der derzeitigen Aufgliederung im Budget des BMWF.

3.4 Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Entwurfes

Gemäß § 14 BHG ist jedem Entwurf einer neuen rechtsetzenden Maßnahme eine den Richtlinien des § 14 Abs. 5 entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Regelungsvorhabens anzuschließen, aus der insbesondere die infolge des Entwurfes zu erwartenden Kosten bzw. Erlöse im laufenden und den nächsten drei Finanzjahren darzustellen sind, inwiefern die Ausgaben und Kosten notwendig sind, und welcher

Nutzen von diesen erwartet wird, und welche Vorschläge zur Bedeckung dieser Ausgaben und Kosten gemacht werden.

Im Hinblick auf die Überlegungen unter 3.1 bis 3.3 ist daher zusammengefasst festzuhalten, dass die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen insofern nicht den Anforderungen des § 14 BHG, und den zu § 14 Abs. 5 BHG ergangenen Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F. entsprechen. Die Festhaltungen im Vorblatt, wonach „*der vorliegende Entwurf keine wesentlichen Auswirkungen auf den Bund oder andere*“ Gebietskörperschaften hat, kann daher mangels entsprechender weitergehender Ausführungen in den Erläuterungen nicht nachvollzogen werden. Es ist vielmehr festzuhalten, dass es bei Umsetzung dieses Entwurfes zu einer Erhöhung des Aufwandes für die öffentliche Hand kommen wird.

4 Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes

4.1 Zur Kollektivvertragsfähigkeit

Gemäß § 12 Abs. 1 des Entwurfes soll die ZAMG auf Arbeitgeberseite kollektivvertragsfähig i.S.d. ArbVG sein. Dazu weist der Rechnungshof im Rahmen des Begutachtungsverfahrens darauf hin, dass bei einer juristischen Person öffentlichen Rechts mangels gewinnabhängiger Entlohnung der Führungskräfte der Anreiz fehlen könnte, im Zuge von Kollektivvertragsverhandlungen auf eine moderate Entwicklung der Personalkosten hinzuwirken. So hat der Rechnungshof etwa in seinem Bericht „Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik; Follow-up-Überprüfung“ Reihe Bund 2008/12, TZ 8.2, festgehalten, dass der für den Personalbereich budgetierte Bundeszuschuss von 7,81 Mill. EUR im Jahr 2007 auf 8,35 Mill. EUR im Jahr 2008 anstieg.

Der Rechnungshof weist weiters darauf hin, dass bei einer Ausgliederung der ZAMG in Form einer Kapitalgesellschaft bestehende Kollektivverträge zur Anwendung kämen, aber auch die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen keine entsprechenden „Vergleichsrechnungen“ anstellen, die diesen Umstand berücksichtigen würden.

4.2 Zur fehlenden Veröffentlichung des Rechnungsabschlusses

Der Gesetzesentwurf sieht keine Verpflichtung zur Veröffentlichung des Rechnungsabschlusses der ZAMG vor, obwohl diese - auch nach den Erläuterungen - gemäß § 5 Abs. 2 des Entwurfes ihre Aufgaben gemäß § 3 gegen Entgelt für Dritte erbringen kann, sofern das Kriterium der Kostenwahrheit gewahrt wird. Die Erläuterungen enthalten jedoch keine Ausführungen dazu, inwiefern dadurch eine allenfalls erfolgende Besserstellung der ZAMG im Vergleich zu privaten Wetterdiensten gelegen sein könnte.

Der Rechnungshof weist daher darauf hin, dass in den Entwurf eine Verpflichtung zur Veröffentlichung des Rechnungsabschlusses der ZAMG aufgenommen werden könnte.

4.3 Zum Inhalt der Leistungsvereinbarungen

In § 6 des Entwurfes ist vorgesehen, dass in Leistungsvereinbarungen sowohl Inhalt, Ausmaß und Umfang der Ziele der ZAMG in Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 3, sowie der Zeitpunkt der Zielerreichung festzulegen sind. Im Hinblick darauf, dass die ZAMG auch weiterhin vom Bund finanzierte Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten leisten soll, weist der Rechnungshof auf § 13 des Universitätsgesetzes 2002 hin, der ebenfalls Bestimmungen über Leistungsvereinbarungen enthält. Gemäß § 13 Abs. 2 Z 1 lit. j. leg. cit. sind in den Leistungsvereinbarungen Indikatoren festzulegen, anhand derer die Erreichung von bestimmten Leistungsvereinbarungszielen gemessen werden kann; die betreffenden Indikatoren sind in die Wissensbilanz der Universität aufzunehmen (siehe hiezu auch die Wissensbilanz-Verordnung 2010, BGBl. II Nr. 216/2010).

Insbesondere im Hinblick darauf, dass das Globalbudget gemäß § 5 des Entwurfes im Rahmen der Leistungsvereinbarungen festgelegt werden soll, wird seitens des Rechnungshofes im Rahmen des Begutachtungsverfahrens angeregt, zur Messung der Zielerreichung analog der genannten Bestimmungen im Universitätsgesetz 2002 die Erstellung einer Wissensbilanz vorzusehen.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: