

Bundesministerium für
Bildung und Frauen
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Fax + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 2. November 2015
GZ 301.745/004-2B1/15

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das
BIFIE-Gesetz 2008 geändert wird**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 15. Oktober 2015, GZ: BMBF-12.803/0003-III/2/2015, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Zum Inhalt

In seinem Bericht „Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“, Reihe Bund 2012/11, beschäftigte sich der RH unter anderem mit der Erfüllung der Kernaufgaben durch das BIFIE, dessen Organe und Organisationsstruktur sowie Personal und dessen Finanzierung.

1.1 Zum Standort des BIFIE

Der RH stellte im oben genannten Bericht fest, dass der ursprünglich als Zweigstelle geplante Standort Wien kontinuierlich gewachsen war und entsprechend den Planungen beinahe die Mitarbeitergröße des Sitzes des BIFIE in Salzburg annehmen wird. Gründe dafür waren zusätzliche Aufgaben in Form der standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung und die konsequente Aufgabenaufteilung bei den Kernaufgaben zwischen den beiden Direktoren. Der RH sah – hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gründen – keine Notwendigkeit für zwei Hauptstandorte. Diese bedingten nach Ansicht des RH Doppelstrukturen bzw. Ineffizienzen in der Verwaltung und der Aufgabenerfüllung. Er empfahl, langfristig die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenzulegen (TZ 25.2, 27.2).



Der vorliegende Entwurf sieht den Standort Salzburg als einzigen Sitz des BIFIE vor sowie, dass die Arbeitsstätten Graz und Klagenfurt gegebenenfalls vom Aufsichtsrat aufgelöst werden können. Für die Arbeitsstätten sind weder Neuaufnahmen noch Nachbesetzungen des Personals möglich.

Der RH hält positiv fest, dass der Entwurf damit der Empfehlung des RH der Zusammenlegung der Kernaufgaben des BIFIE an einem Standort Rechnung trägt.

1.2 Zur Übertragung von Aufgaben des BIFIE an das Bundesministerium für Bildung und Frauen

Der RH wies im eingangs genannten Bericht darauf hin, dass mit der Errichtung des BIFIE Aufgaben im öffentlichen Interesse – die Aufgaben des damaligen Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur darstellten – ausgelagert wurden. Er sah die Notwendigkeit, in der im BIFIE-Gesetz geforderten Evaluierung der grundlegenden Frage nachzugehen, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben aufgrund der besonderen bildungspolitischen Bedeutung nicht selbst durch das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur erledigt werden können (TZ 3.2, 3.4).

Nach dem Entwurf sollen die mit der Entwicklung, Implementierung und Auswertung der neuen standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung an höheren Schulen verbundenen Aufgaben aus dem BIFIE herausgelöst und in die alleinige Verantwortung des Bundesministeriums für Bildung und Frauen überführt werden, sodass sich das BIFIE künftig ausschließlich den wissenschaftlichen Aufgaben widmen kann.

Der RH bemerkt positiv, dass der Entwurf mit der Rückübertragung der Entwicklung, Implementierung und Auswertung der neuen standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung an das Bundesministerium seiner oben genannten Empfehlung zumindest teilweise Rechnung trägt.

1.3 Zur Reduktion des Direktoriums auf eine Direktorin oder einen Direktor

Der RH wies in seinem erwähnten Bericht auf eine zu schwach ausgeprägte kaufmännische Kompetenz in der Führung des BIFIE hin. Der RH empfahl, die BIFIE-Führungsstruktur so umzugestalten, dass einerseits jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und andererseits eine fundierte kaufmännische Expertise installiert wird (TZ 21.2, 21.4).



Künftig soll die Leitung des BIFIE nur mehr von einer Direktorin oder einem Direktor (anstelle des aus zwei Direktorinnen oder Direktoren bestehenden Direktoriums) wahrgenommen werden. Die Mindestanforderungen für die Funktion dieser Direktorin oder dieses Direktors sollen ein abgeschlossenes Universitätsstudium und Erfahrungen in der Lehre, der Wissenschaft und der Forschung sowie in der internationalen (Bildungs-)Forschungskooperation sein. Nach den dem Entwurf zugrunde liegenden Erläuterungen sollen „*(q)ualitative Anforderungen an die Amtsinhaber bzw. Mitglieder der ab 1. Jänner 2017 neu zu bestellenden Organe (...) die Qualität (...) der kaufmännischen Führung des BIFIE gewährleisten*“. Durch die Einbindung des Aufsichtsrats und des wissenschaftlichen Beirats des BIFIE in das Bestellungsverfahren der Direktorin oder des Direktors sollen nach den Erläuterungen die wissenschaftlichen und die kaufmännischen Qualifikationen der Bewerberinnen und Bewerber besser bewertet werden können.

Da eine Kernaufgabe des BIFIE wegfallen soll, ist aus der Sicht des RH ein aus zwei Direktorinnen oder Direktoren bestehendes Direktorium nicht mehr gerechtfertigt. Der RH weist jedoch erneut auf die erforderliche Wahrung des Vier-Augen-Prinzips hin, die bspw. durch entsprechende Festlegungen in der Geschäftsordnung des BIFIE erfolgen könnte. Der RH hält weiters kritisch fest, dass auf die kaufmännische Expertise der Direktorin oder des Direktors zwar in den Erläuterungen Bezug genommen wird, sie in den neu formulierten Mindestanforderungen allerdings nicht enthalten sind. Er regt eine entsprechende Ergänzung der Mindestanforderungen an.

In TZ 32.2 seines erwähnten Berichts wies der RH kritisch darauf hin, dass die vereinbarten Bezüge der damaligen Direktoren deutlich über dem Bezug eines Sektionschefs lagen.

Der Entwurf beschränkt das Entgelt der Direktorin oder des Direktors auf maximal den Bezug eines Vertragsbediensteten in der Bewertungsgruppe v 1/7. Der RH hält positiv fest, dass damit das Entgelt zumindest mit jenem eines Sektionschefs begrenzt ist.

1.4 Zur Festlegung der Betragsgrenzen für aufsichtsratspflichtige Rechtsgeschäfte

In TZ 23.2 des genannten Berichts hatte der RH empfohlen, auf eine Änderung des BIFIE-Gesetzes hinzuwirken, wodurch der Prozentsatz (von der Basiszuwendung) für aufsichtsratspflichtige Verträge durch eine absolute Betragsgrenze ersetzt wird. In der Novelle des BIFIE-Gesetzes mit Bundesgesetz BGBI. I Nr. 7/2013 wurde diese Empfehlung umgesetzt, indem normiert wurde, dass der Erwerb und die Veräußerung von Liegenschaften, Beteiligungen, Unternehmen und Betrieben sowie von Verträgen,



deren zu vereinbarendes Gesamtentgelt den Betrag von 60.000 EUR (brutto) pro Kalenderjahr übersteigt, vom Aufsichtsrat zu genehmigen sind.

Diese Bestimmung wird im vorliegenden Entwurf insofern abgeändert, als in der Geschäftsordnung des BIFIE nähere Festlegungen über die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Direktorin oder des Direktors zu treffen sind. Die Geschäftsordnung für das BIFIE soll von der Direktorin oder vom Direktor als Vorschlag erarbeitet, vom Aufsichtsrat beschlossen und von diesem dem Bundesministerium zur Kenntnis gebracht werden. Sie tritt an die Stelle der bisherigen Institutsordnung, die durch das Direktorium erlassen und vom Aufsichtsrat sowie vom zuständigen Regierungsmittel genehmigt wurde. In der Geschäftsordnung sind jedenfalls die Betragsgrenzen für Rechtsgeschäfte festzulegen, ab denen die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen ist. Der bisher im Gesetz genannte Betrag von 60.000 EUR wird somit auf Vorschlag der Direktorin oder des Direktors in die Entscheidungsbefugnis des Aufsichtsrats übertragen.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass dadurch die Kontrollfunktion des Bundesministeriums für Bildung und Frauen wesentlich eingeschränkt wird, weil die Geschäftsordnung des BIFIE nicht – wie es die gültige Fassung des BIFIE-Gesetzes vorsieht – vom Bundesministerium, sondern vom Aufsichtsrat zu genehmigen ist, der sie in der Folge dem Bundesministerium lediglich zur Kenntnis zu bringen hat. Der RH regt daher an, die geplante Maßnahme nochmals zu überdenken.

1.5 Berichterstattung durch den wissenschaftlichen Beirat

Der RH stellte in seinem zitierten Bericht fest, dass durch Weiterleitung der Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats (z.B. zur standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung, Evaluierungskonzept Neue Mittelschule) an das Bundesministerium die Kontrollfunktion des Bundesministeriums um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung erweitert würde (TZ 24.2).

Der Entwurf sieht vor, dass der wissenschaftliche Beirat dem zuständigen Regierungsmittel jährlich einen Bericht über die Wahrung der Grundsätze der Aufgabenerfüllung durch die Direktorin oder den Direktor zu erstatten hat.

Vor dem Hintergrund seiner oben genannten Feststellung beurteilt der RH dieses Vorhaben positiv.



1.6 Zur Personalüberführung

Nach den Erläuterungen erfordert die Überführung der Aufgabe der Entwicklung, Implementierung und Auswertung der neuen standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung in den unmittelbaren Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen die Übernahme der im Personalstand des BIFIE stehenden, mit dieser Aufgabe betrauten Personen in den Personalstand des Bundesministeriums. Es sollen 65 Bedienstete des BIFIE, die mit der Abwicklung der standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung befasst sind, in das Bundesministerium für Bildung und Frauen überführt werden. Von diesen sollen bis zum Jahr 2019 vier reduziert werden. Zur Zeit der dem zitierten Bericht des RH zugrunde liegenden Gebarungsüberprüfung (Stand 31. Jänner 2012) hatte das (für die Abwicklung der standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung verantwortliche) BIFIE Wien rd. 50 Mitarbeiter (in VBÄ). Bis zum Endausbau (Ende 2014) waren 57 VBÄ geplant.

Der RH bewertet die Anzahl der zu übernehmenden Mitarbeiter – im Lichte der Kenntnisse zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – als hoch. Weiters stellt sich die Frage, ob alle Mitarbeiter übernommen werden müssen, insbesondere vor dem Hintergrund von Effizienzsteigerungen und entsprechendem Erfahrungswissen, weil die standardisierte kompetenzorientierte Reifeprüfung zum Zeitpunkt der Übernahme (1. Jänner 2017) für die AHS drei Mal und für die BHS zwei Mal österreichweit durchgeführt wurde. Die Erläuterungen legen nicht dar, weshalb die Übernahme aller 65 für die standardisierte kompetenzorientierte Reifeprüfung zuständigen Mitarbeiter des BIFIE in die Zentralstelle des Bundesministeriums für Bildung und Frauen erforderlich ist.

1.7 Zur Finanzierung des BIFIE

Der Entwurf sieht für das Übergangsjahr 2016 keine Änderung der bisherigen Finanzierung vor. In den Folgejahren soll die Basiszuwendung um den Aufwand für die vom BIFIE nicht mehr zu erbringende Aufgabe der Entwicklung, Implementierung und Auswertung der neuen standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung auf höchstens 12 Mio. EUR (2017), 11,6 Mio. EUR (2018) und 11,2 Mio. EUR (2019) reduziert werden. Gemäß § 16 Abs. 3 des Entwurfs kann der Bund für die Jahre 2017 bis 2019 weitere Mittel in der Höhe von höchstens 800.000 EUR für zusätzliche unverhagesehene Projekte gewähren.

In TZ 36.2 und TZ 38.2 seines genannten Berichts empfahl der RH, in einer Gesetzesnovelle zum BIFIE-Gesetz die Basiszuwendungen derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden.



Da der Entwurf die Basiszuwendungen als Maximalbeträge definiert und die konkrete Festlegung der Höhe für die einzelnen Jahre vom zuständigen Regierungsmitglied im Zuge der Genehmigung der Dreijahrespläne insbesondere unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Gebarung des BIFIE, allfälliger Bilanzgewinne sowie vom BIFIE zu setzender organisations- und strukturverbessernder Maßnahmen der Effizienzsteigerung zu erfolgen hat, bewertet der RH diese Maßnahme als Umsetzung seiner oben genannten Empfehlung positiv.

In TZ 36.2 seines genannten Berichts beanstandete der RH die Aufteilung der Finanzierung in eine Basiszuwendung und zusätzliche Mittel für erhöhte Aufwendungen. Er hielt kritisch fest, dass die Mittel aus erhöhten Aufwendungen gemäß § 16 Abs. 3 BIFIE-Gesetz (geltende Fassung) grundsätzlich für außerordentliche Situationen (finanzielle Schwierigkeiten) vorgesehen waren und nicht zur Regelfinanzierung.

Der im Entwurf adaptierte § 16 Abs. 3 stellt nunmehr auf unvorhergesehene Projekte ab. Da § 16 Abs. 1 des Entwurfs die Höhe der jährlichen Basiszuwendung von den Dreijahresplänen unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Gebarung des BIFIE, allfälliger Bilanzgewinne sowie vom BIFIE zu setzender organisations- und strukturverbessernder Maßnahmen der Effizienzsteigerung abhängig macht, scheint § 16 Abs. 3 nach Ansicht des RH entbehrliech.

1.8 Zum Übergangsrecht

Für die Bestellung des Übergangsdirektoriums (für den Zeitraum vom 1. Jänner bis 31. Dezember 2016) soll die Anwendung des Stellenbesetzungsgegesetzes ausgeschlossen sein.

Dem Direktorium obliegt unter anderem die Leitung des BIFIE. Gemäß § 1 Stellenbesetzungsgegesetz hat die Bestellung von Mitgliedern des Leitungsorgans von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, nach den Vorschriften des Stellenbesetzungsgegesetzes zu erfolgen.

Vor dem Hintergrund dieser Bestimmung sieht der RH den beabsichtigten Ausschluss der Anwendung des Stellenbesetzungsgegesetzes kritisch und regt an, davon Abstand zu nehmen.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Dem vorliegenden Entwurf liegt eine vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung zugrunde. Ihr zufolge ergeben sich aus dem Entwurf Einsparungen von 448.000 EUR (2018) und 900.000 EUR (2019) im Finanzierungshaushalt. Die Einsparung



ergebe sich aus der Reduktion der Basiszuwendung des BIFIE um 1,2 Mio. EUR (400.000 EUR 2018 und 800.000 EUR 2019) und der Personalreduktion um vier Mitarbeiter. Der Personalaufwand ergebe sich aus der Übernahme der für die Neue Reifeprüfung zuständigen 65 Mitarbeiter des BIFIE in die Zentralstelle des Bundesministeriums für Bildung und Frauen. Er betrage für das BIFIE im Jahr 2017 im Schnitt 64.951 EUR je VBÄ; dieser Betrag entspreche dem durch die Übernahme entstehenden Personalaufwand des Bundes, weil die betroffenen Mitarbeiter zu denselben Konditionen wie im BIFIE weiterbeschäftigt würden. Der Gesamtaufwand für die Betreuung der standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung werde sich für das BIFIE im Jahr 2017 auf rd. 6 Mio. EUR belaufen; abzüglich des Personalaufwandes von 4.222.000 EUR bleibe ein betrieblicher Sachaufwand von jährlich 1.778.000 EUR.

Nicht berücksichtigt werden die Ausgaben nach § 16 Abs. 3 des Entwurfs von rd. 800.000 EUR, weil einerseits derartige Projekte nicht absehbar seien und andererseits die Basiszuwendung als Höchstbetrag ausgestaltet sei.

Gemäß § 10a Abs. 1 WFA-Grundsatz-Verordnung (WFA-GV, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F.) ist unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung einer vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung ausreichend. Diese hat gemäß § 10b Abs. 1 Z 4 WFA-GV auch eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen zu enthalten. Die finanziellen Auswirkungen sind dabei zufolge § 10c WFA-GV aufgrund der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.) abzuschätzen.

Dazu bestimmt § 7 WFA-FinAV, dass die finanziellen Auswirkungen von Regelungsvorhaben und Vorhaben, die überschreiten die Betragsgrenze von 1 Mio. EUR (für Aufwendungen, Minderaufwendungen, Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Investitionen, Erträgen oder Mindererträgen) nicht überschreiten, vereinfacht dargestellt werden können. Bei der vereinfachten Darstellung sind die Aufwendungen, Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Investitionen und Erträge anzugeben und es ist eine den Grundsätzen gemäß § 3 Abs. 2 WFA-FinAV entsprechende qualitative Erläuterung der finanziellen Auswirkungen vorzunehmen. Es ist darzulegen, dass die vereinfachte Darstellung anwendbar ist und wie die Bedeckung erfolgt.

Daher sind auch bei der vereinfachten Darstellung der finanziellen Auswirkungen die in § 3 Abs. 2 WFA-FinAV genannten Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Anhand der Erläuterungen kann nicht nachvollzogen werden, warum für die Abwicklung der standardisierten kompetenzorientierten Reifeprüfung 6 Mio. EUR kalkuliert



GZ 301.745/004-2B1/15

Seite 8 / 8

werden. Vielmehr werden durchschnittliche Personalkosten für 65 Mitarbeiter berechnet und wird der Rest auf 6 Mio. EUR als Sachaufwand angenommen. Auch können die durchschnittlichen Personalkosten von 64.951 EUR nicht nachvollzogen werden, weil in den Erläuterungen keine Qualifikationsprofile angeführt werden. Zur Anzahl der Mitarbeiter verweist der RH auf seine obigen Ausführungen zu den Personalübernahmen.

Die Erläuterungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und den hiezu ergangenen Verordnungen.

Der RH weist abschließend darauf hin, dass die Nichtberücksichtigung der Ausgaben nach § 16 Abs. 3 des Entwurfs bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung und die zugrunde liegende Argumentation die Ansicht des RH untermauern, dass der neu gefasste § 16 Abs. 3 entbehrlich ist.

3. Zur Begutachtungsfrist

Der vorliegende Entwurf langte beim RH am 16. Oktober 2015 ein und wurde mit einer Begutachtungsfrist bis 2. November 2015, somit einer Frist von lediglich zehn Arbeitstagen, versendet. Gemäß § 9 Abs. 3 WFA-GV soll den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen. Der RH weist kritisch darauf hin, dass diese Frist im vorliegenden Fall ohne nähere Begründung signifikant unterschritten wurde.

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.: