

III-86 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP



Der  
Rechnungshof



Reihe Bund  
2004/4

# Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Volksgruppenförderung

Studienbeiträge und  
Universitätsmilliarde

ERP-Fonds

Bankenaufsicht über die  
Salzburger Landes-Hypotheken-  
bank AG

Projekt e-card

Österreichische Agentur für  
Gesundheit und Ernährungs-  
sicherheit GmbH

Basler Übereinkommen

Förderungsmaßnahmen für  
behinderte Jugendliche

Wissenschaftsfonds

Forschungsförderungsfonds

Rechnungshof  
ZI 860.026/002-E1/04

#### Bisher erschienen:

- |                   |  |
|-------------------|--|
| Reihe Bund 2004/1 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes<br>- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Typenentscheidung; Gegengeschäftsangebote   |
| Reihe Bund 2004/2 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes<br>- Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien<br>- Information und Organisation im BMA<br>- Leopold-Franzens-Universität Innsbruck<br>- Lohnsteuerprüfung<br>- Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur<br>- Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West<br>- Bundespolizeidirektion Graz<br>- Bundespolizeidirektion Schwechat<br>- Dienstzeitsysteme<br>- Justizwachschule<br>- Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs<br>- Umsetzung der Verwaltungsreform im BMVIT |
| Reihe Bund 2004/3 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes<br>- Budgetkonsolidierung   |

Auskünfte  
Rechnungshof  
1033 Wien, Dampfschiffstraße 2  
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466  
Fax (00 43 1) 712 49 17  
E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)

**Impressum**  
Herausgeber: Rechnungshof  
1033 Wien, Dampfschiffstraße 2  
<http://www.rechnungshof.gv.at>  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof  
Druck: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH  
Herausgegeben: Wien, im Juni 2004



# Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Volksgruppenförderung

Studienbeiträge und Universitätsmilliarde

ERP-Fonds

Bankenaufsicht über die Salzburger Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger:  
Projekt Chipkarte (e-card)

Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

Basler Übereinkommen

Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt

Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft



# Abkürzungen

Abs	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGF	für Gesundheit und Frauen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMSG	für soziale Sicherheit und Generationen
BMSG	für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	und andere(s)
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
Z	Ziffer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

**BMVIT****Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie**Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung 105Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft 123

<b>Vorbemerkungen</b>	Vorlage an den Nationalrat	1
	Darstellung der Prüfungsergebnisse	1
 <b>BKA</b>		
	Bundeskanzleramt	
	Volksgruppenförderung	3
 <b>BMBWK</b>	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	Studienbeiträge und Universitätsmilliarde	15
 <b>BMF</b>	Bundesministerium für Finanzen	
	ERP-Fonds	31
	Sonstige Wahrnehmung	
	Bankenaufsicht über die Salzburger Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft	41
 <b>BMGF</b>	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen	
	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Projekt Chipkarte (e-card)	43
	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH	71
 <b>BMLFUW</b>	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Basler Übereinkommen	83
 <b>BMSG</b>	Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz	
	Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt	93



# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

Der RH berichtet dem Nationalrat gemäß Art 126d Abs 1 zweiter Satz B-VG nachstehend über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebungsüberprüfungen getroffen hat.

### Darstellung der Prüfungsergebnisse

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. 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 RH ist nach der Vorlage an den Nationalrat über die Homepage des RH <http://www.rechnungshof.gv.at> verfügbar.



## Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

### Volksgruppenförderung

#### Kurzfassung

Mit rd 3,8 Mill EUR blieben die Volksgruppenförderung und auch ihre Aufteilung auf die einzelnen Volksgruppen seit 1995 im Wesentlichen unverändert. Bei der Vollziehung der im Volksgruppengesetz vorgesehenen Aufgaben kam es im BKA zu Verzögerungen, insbesondere bei der Auszahlung der Förderungsmittel.

Unzureichender Personaleinsatz des BKA in Spitzenzeiten sowie Nichteinhaltung von im Volksgruppengesetz vorgesehenen Fristen durch Förderungswerber und Beiräte gemäß Volksgruppenförderungsgesetz führten zu Verzögerungen im Vollzug, insbesondere bei der Auszahlung der Förderungsmittel.

Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl der einzelnen Volksgruppen bestand eine unausgewogene Verteilung der Förderungsmittel.

Der gemäß dem Volksgruppengesetz jährlich dem Nationalrat vorzulegende Bericht wurde vom BKA letztmalig für das Haushaltsjahr 1995 erstellt.

Die anlässlich der Überprüfung der Volksgruppenförderung im Jahr 1997 vom BKA zugesagten Bemühungen zur Steigerung der Projektförderung wurden nicht hinreichend konsequent fortgeführt. Im Jahr 2001 nahm die Basisförderung der Volksgruppenvereine wieder deutlich zu.

Mangels Kontrollen an Ort und Stelle sowie geeigneter Instrumente zur Prüfung der Zielerreichung konnte das BKA die Verwirklichung der im Volksgruppengesetz formulierten Förderungsziele bei den realisierten Projekten nicht evaluieren.

### Kenndaten zur Volksgruppenförderung

Rechtsgrundlagen	Art 8 B-VG idF BGBI I Nr 68/2000 Art 149 Abs 1 Z 8 B-VG und Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von Saint-Germain zum Schutz der Minderheiten Art 7 des Staatsvertrages von Wien über die Rechtsstellung der slowenischen und kroatischen Minderheiten Volksgruppengesetz, BGBI Nr 396/1976, und die acht hiezu erlassenen Durchführungsverordnungen					
Organisation	Abteilung V/7 des BKA Förderungsabrechnungen ab 1. Jänner 2002 durch das Referat I/3a des BKA					
Förderungsmittel <sup>1)</sup>	1998	1999	2000	2001	2002	2003
			in Mill EUR			
Voranschlag	3,83	3,77	3,77	3,77	3,77	3,77
Zahlungen	3,83	3,59	3,77	3,65	3,60	- <sup>3)</sup>
Personalstand <sup>2)</sup>			Anzahl			
Abteilung V/7	5,5	5,5	5,5	5,5	1,6	1,6
Referat I/3a	-	-	-	-	4,5	4,5

1) Voranschlagsansatz 1/10506 (ohne Radios)

2) laut tatsächlichem Beschäftigungsausmaß; Betrauung sämtlicher Bediensteter in erheblichem Ausmaß auch mit anderen Aufgaben

3) noch keine endgültigen Werte verfügbar

**Prüfungsablauf und -gegenstand**

1 Der RH hat die Gebarung des BKA über die Volksgruppenförderung erstmals im Oktober und November 1997 überprüft. Er führte dazu im März und April 2003 eine Nachüberprüfung im Hinblick auf die Umsetzung seiner im Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 1997 getroffenen Empfehlungen durch (TB 1997, Reihe Bund 1998/5, S. 45 ff).

Zu den im Juni 2003 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BKA Ende September 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2003.

**Ziel der Volksgruppenförderung**

2 Ziel der Volksgruppenförderung war die Erhaltung und Sicherung des Bestandes der Volksgruppen.

**Volksgruppenbeiräte**

- 3 Gemäß dem Volksgruppengesetz sind als Beratungsorgane der Bundesregierung und der Bundesminister beim BKA Volksgruppenbeiräte einzurichten. Die Mitglieder werden von der Bundesregierung für die Dauer von vier Jahren bestellt.

Im Rahmen seiner Beratungstätigkeit hat der jeweilige Beirat bis zum 1. Mai jedes Jahres einen Plan über wünschenswerte Förderungsmaßnahmen des folgenden Jahres und deren Förderungshöhe vorzulegen. Aufbauend auf diesem Plan hat er dem Bundeskanzler bis 15. März des betreffenden Jahres Vorschläge für die Verwendung der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Mittel zu erstatten.

**Organisation****Personaleinsatz**

- 4.1 Der Vollzug der Volksgruppenförderung umfasste die Förderungsvertragserstellung und die Abrechnung der Förderungsmittel; damit war bis 2002 die Abteilung 7 der Sektion V des BKA (Verfassungsdienst) betraut. In der Abteilung waren einschließlich der Abteilungsleiterin von 1998 bis 2001 insgesamt sechs Bedienstete der Verwendungsgruppen A1 und A2 tätig. Ab 2002 waren nur mehr zwei Bedienstete der Verwendungsgruppe A1 mit Angelegenheiten der Volksgruppenförderung befasst. Die Abrechnung der gewährten Förderungen oblag ab 2002 dem Referat I/3a des BKA mit insgesamt fünf Bediensteten.

Sowohl die Bediensteten der Abteilung V/7 als auch des Referats I/3a waren neben Angelegenheiten der Volksgruppenförderung teilweise erheblich mit anderen Aufgaben betraut.

- 4.2 Die von der Abteilung V/7 eingesetzten Personalressourcen reichten in Spitzenzeiten, nach dem Eingang der Förderungsanträge sowie im Gefolge der Beiratsentscheidungen nicht aus, zeitgerechte Erledigungen sicherzustellen. Der RH empfahl, Belastungsspitzen bei der Volksgruppenförderung durch eine zeitlich begrenzte Bündelung von Personalressourcen aus dem Sektionsbereich abzudecken und dadurch für eine Beschleunigung der Vertragserstellung, der Zustellung der Verträge und der Anweisung der Förderungsmittel zu sorgen.

- 4.3 *Das BKA sagte dies zu.*

## Organisation

### Aktenführung

**5.1** Ab 2001 wurde im BKA ein automationsunterstütztes Aktenführungs-  
system, der elektronische Akt (ELAK), eingerichtet. Das System sollte  
im nunmehr erreichten Endausbau die herkömmliche Aktenführung  
vollständig ersetzen.

**5.2** Zur Zeit der Geburungsüberprüfung durch den RH war eine Dokumen-  
tation im Rahmen des ELAK nicht immer vollständig gewährleistet.  
Insbesondere nachträglich beigebrachte Unterlagen sowie handschrift-  
liche Vermerke waren elektronisch nicht erfasst. Eine entsprechende  
Kanzleiordnung erließ das BKA nicht.

Der RH empfahl daher, die Dokumentation der elektronischen Akten-  
führung zu verbessern und eine zeitgemäße Kanzleiordnung zu erlas-  
sen.

**5.3** *Das BKA übermittelte eine mit 1. Jänner 2004 in Kraft getretene Büro-  
ordnung.*

### Auszahlung der Förderungsmittel

**6.1** Bereits anlässlich seiner Überprüfung im Jahr 1997 hatte der RH auf Ver-  
zögerungen bei der Auszahlung von Förderungsmitteln hingewiesen  
(TB 1997, Reihe Bund 1998/5, S. 49 Abs 13).

Eine Auswertung der Förderungsjahre 2001 und 2002 durch den RH zeigte,  
dass 2001 noch 86 %, 2002 hingegen nur mehr 63 % aller Förderungs-  
mittel bis zum 31. Juli angewiesen worden waren. Das BKA machte  
dafür vor allem die knappen personellen Kapazitäten verantwortlich.

Die Nichteinhaltung der im Volksgruppengesetz vorgesehenen Fristen  
durch die Förderungswerber bei der Antragstellung und Abrechnung  
der Förderungsgelder sowie durch die Beiräte bei der Planung des künf-  
tigen Förderungsjahres und der Erstellung der Vorschläge für die Ver-  
wendung der vorgesehenen Mittel führte zusätzlich zu Verzögerungen,  
insbesondere bei der Auszahlung der Förderungsmittel.

**6.2** Im Jahr 2002 entfielen auf rd 50 % der Förderungen Beträge zwischen  
500 EUR und 3 630 EUR. Die betroffenen Förderungswerber gelangten  
unverhältnismäßig spät in den Genuss der Förderungsmittel. Obwohl  
die zugesagte formale Vereinheitlichung der Förderungsverträge weit-  
gehend verwirklicht wurde und diese als IT-Vorlagen zur Verfügung  
standen, lag die Zeitdauer von der Antragstellung bis zur Zahlungs-  
anweisung im Durchschnitt bei 159 Arbeitstagen oder rd acht Monaten.

Der RH hielt es daher für dringend angezeigt, die Verfahren zu verkürzen. Er empfahl, eine „Bagatellgrenze“ einzuführen, bis zu der lediglich zu prüfen wäre, ob das beantragte Projekt den Zielen des Volksgruppengesetzes entspricht. In diesem Fall sollten die beantragten Mittel unmittelbar nach der Beiratsempfehlung zur Auszahlung gebracht werden. Bei offenkundiger Förderungsunwürdigkeit des beantragten Vorhabens wären die Antragsteller umgehend von der Ablehnung des Antrags zu verständigen.

Der RH regte darüber hinaus an, bei Beiräten und Förderungsnehmern auf die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Fristen zu dringen.

**6.3 Das BKA sagte dies zu und stellte zu Bagatellverträgen für das Förderungsjahr 2004 einen Pilotversuch in Aussicht.**

### Entwicklung der Förderungsmittel

Demographische Entwicklung

**7.1** Seit dem In-Kraft-Treten des Volksgruppengesetzes im Jahr 1977 wurden die für die Volksgruppenförderung vorgesehenen Budgetmittel von rd 0,36 Mill EUR (1977) ab 1995 auf rd 3,8 Mill EUR angehoben. Seitdem blieben sie konstant. Markante Erhöhungen der Förderungsmittel standen im Wesentlichen in zeitlichem Zusammenhang mit der erstmaligen Konstituierung der Beiräte für die einzelnen Volksgruppen.

In der nachstehenden tabellarischen Übersicht wurden die in der Volkszählung 2001 erhobenen Bevölkerungsanteile der einzelnen Volksgruppen zu den ihnen für das Jahr 2002 zugewiesenen Förderungsmitteln in Beziehung gesetzt:

## Entwicklung der Förderungsmittel

Österreichische Staatsbürger mit Volksgruppensprache als Umgangssprache		2001	Anteile 2001 in %	Anteile an Zahlungen <sup>5)</sup> 2002 <sup>6)</sup> in %
		Anzahl		
Kroatisch (burgenländisch Kroatisch)	gesamt	19 374 <sup>1)</sup>	23,64 <sup>3)</sup>	32,60
	<i>davon in ihren traditionellen Siedlungsgebieten</i>	18 701 <sup>2)</sup>	32,29 <sup>4)</sup>	
Slowenisch	gesamt	17 953 <sup>1)</sup>	21,91 <sup>3)</sup>	35,11
	<i>davon in ihren traditionellen Siedlungsgebieten</i>	14 746 <sup>2)</sup>	25,46 <sup>4)</sup>	
Ungarisch	gesamt	25 884 <sup>1)</sup>	31,59 <sup>3)</sup>	7,59
	<i>davon in ihren traditionellen Siedlungsgebieten</i>	15 390 <sup>2)</sup>	26,57 <sup>4)</sup>	
Tschechisch	gesamt	11 035 <sup>1)</sup>	13,47 <sup>3)</sup>	13,19
	<i>davon in ihren traditionellen Siedlungsgebieten</i>	5 778 <sup>2)</sup>	9,98 <sup>4)</sup>	
Slowakisch	gesamt	3 343 <sup>1)</sup>	4,08 <sup>3)</sup>	1,09
	<i>davon in ihren traditionellen Siedlungsgebieten</i>	1 775 <sup>2)</sup>	3,06 <sup>4)</sup>	
Romanes	gesamt	4 348 <sup>1)</sup>	5,31 <sup>3)</sup>	10,42
	<i>davon in ihren traditionellen Siedlungsgebieten</i>	1 531 <sup>2)</sup>	2,64 <sup>4)</sup>	
Summe	gesamt	81 937	100	100
	<i>davon in ihren traditionellen Siedlungsgebieten</i>	57 921	100	

1) Gesamtanzahl österreichischer Staatsbürger der betreffenden Volksgruppensprache als Umgangssprache

2) Anzahl österreichischer Staatsbürger der betreffenden Volksgruppensprache als Umgangssprache in ihren traditionellen Siedlungsgebieten

3) Anteile der österreichischen Staatsbürger der betreffenden Volksgruppensprache als Umgangssprache an der Gesamtheit der österreichischen Staatsbürger mit Volksgruppensprache als Umgangssprache

4) Anteile der österreichischen Staatsbürger der betreffenden Volksgruppensprache als Umgangssprache an der Gesamtheit der österreichischen Staatsbürger mit Volksgruppensprache als Umgangssprache in ihren traditionellen Siedlungsgebieten

5) Anteile der einzelnen Volksgruppen an den Förderungszahlungen des BKA

6) Rundungsabweichungen möglich

**7.2** Der RH konnte in der Erhöhung der Förderungsmittel den Stellenwert erkennen, den das BKA der Volksgruppenförderung zumaß. Er wies jedoch auf die Unausgewogenheit zwischen den Bevölkerungsanteilen der einzelnen Volksgruppen und ihren Anteil an den Förderungsmitteln hin.

**7.3** *Laut Stellungnahme des BKA stünde die Anzahl jener österreichischen Staatsbürger, die bei den Volkszählungen eine Volksgruppensprache als Umgangssprache angegeben haben, nicht mit der Anzahl der aus einer Volksgruppe hervorgegangenen Volksgruppenorganisationen, die potentielle Förderungsempfänger sein können, in ursächlichem Zusammenhang. Auch bestehe kein Zusammenhang mit den Aktivitäten dieser Organisationen im Sinn der volksgruppengesetzlichen Zielsetzungen bzw dem nachhaltigen Erfolg der Aktivitäten im Hinblick auf den Erhalt und Bestand einer Volksgruppe.*

*Weiters würden die Struktur und die Aktivitätsschwerpunkte der Volksgruppenorganisationen zwischen den sechs Volksgruppen zum Teil beträchtlich voneinander abweichen. Diese Strukturen brächten einen unterschiedlichen Finanzierungsaufwand bzw Finanzierungsbedarf mit sich, der jedenfalls nicht mit Volkszählungszahlen versachlicht werden könne.*

**7.4** Der RH entgegnete, dass zB die Einbeziehung der Bevölkerungsstärke der jeweiligen Volksgruppe als eigenes Kriterium in die bisherige Förderungspraxis eine höhere Verteilungsgerechtigkeit mit sich brächte. Sowohl Art 8 Abs 2 B-VG als auch § 8 Abs 1 des Volksgruppengesetzes zielen nämlich auf die Achtung, Sicherung und Förderung der Volksgruppen insgesamt ab. Die Beibehaltung der bisherigen Förderungspraxis würde – der Argumentation des BKA folgend – wohl den Bestand der Trägervereine sichern, ohne jedoch die demographische Entwicklung der Volksgruppen zu berücksichtigen.

Bericht gemäß  
Volksgruppengesetz

**8.1** Gemäß dem Volksgruppengesetz hatte die Bundesregierung jährlich dem Nationalrat über die aufgrund dieses Gesetzes getroffenen Maßnahmen zu berichten. Der letzte diesbezügliche Bericht wurde vom BKA für das Haushaltsjahr 1995 erstellt.

## Entwicklung der Förderungsmittel

Die Förderungen in den Jahren 1998 bis 2002 stellten sich nach den vom BKA in der Abrechnung anerkannten Beträgen wie folgt dar:

	Zuordnung der Förderungsmittel zu Volksgruppen*				
	1998	1999	2000	2001	2002
	in EUR				
Kroaten	1 320 189	1 158 405	1 278 139	1 168 579	1 195 560
Slowenen	1 305 084	1 168 216	1 123 259	1 280 568	1 287 165
Tschechen	343 743	290 749	481 005	478 187	483 482
Ungarn	301 374	276 379	285 721	282 697	278 082
Roma	238 883	267 448	285 713	398 938	381 925
Slowaken	38 601	30 882	39 970	39 970	39 970
Sonstige Zuschüsse	287 232	400 914	217 437	5 450	-
Summe	3 835 107	3 592 993	3 711 244	3 654 390	3 666 184

Für 2003 lagen keine Daten vor.

\* laut Daten des BKA

**8.2** Diese Aufschlüsselung sowie Auswertungen der Daten für 2001 und 2002 durch den RH belegten, dass sich die Förderungsmittel der laut BKA „traditionell entwickelten“ Volksgruppenanteile seit 1995 nicht wesentlich verschoben haben. Hingegen waren deutliche Schwankungen der „Sonstigen Zuschüsse“ erkennbar, die keiner Volksgruppe zugeordnet wurden, selbst wenn dies im Einzelfall möglich gewesen wäre.

Der RH empfahl, bei der gemäß Volksgruppengesetz erforderlichen Berichterstattung an den Nationalrat auf eine zutreffende Zuordnung von Förderungszahlungen zur jeweiligen Volksgruppe zu achten, um die Aufteilung der Förderungsmittel auf die einzelnen Volksgruppen vollständig nachweisen zu können.

**8.3** Laut *Stellungnahme des BKA* stehe die Fertigstellung eines aktuellen Volksgruppenberichtes unmittelbar bevor.

## Förderungsabwicklung

### Ausrichtung der Förderungen

**9.1** Der RH hatte bereits 1997 empfohlen, vermehrt konkrete Projekte zu fördern und einen Negativkatalog über jene Leistungen zu erstellen, die nicht gefördert werden. Das BKA hatte entsprechende Bemühungen zugesagt (siehe TB 1997, Reihe Bund 1998/5, S. 49 Abs 15).

Aus den vorliegenden Daten ließ sich die vom BKA zugesagte Steigerung der Projektförderung nicht ablesen. Im Jahr 2001 nahm die Basisförderung vielmehr wieder deutlich zu.

	1998	1999	2000	2001
in EUR				
Projektförderung	2 502 164	2 327 671	2 422 044	2 223 778
Basisförderung	1 332 943	1 265 322	1 289 200	1 430 611
Summe	3 835 107	3 592 993	3 711 244	3 654 389
in %				
Projektförderung	65,24	64,78	65,26	60,85
Basisförderung	34,76	35,22	34,74	39,15
	100	100	100	100

**9.2** Der RH empfahl, die Förderungsvergabe wieder verstärkt in Richtung Projektförderung auszurichten. Die Vereine sollten im Wege der Volksgruppenbeiräte angeregt werden, vermehrt Projekte zu verwirklichen, welche die mit der Volksgruppenförderung verbundene Zielsetzung möglichst wirksam unterstützen und konkreten Nutzen für die betreffende Volksgruppe stiften.

**9.3** Das BKA sagte dies zu.

### Entscheidung über Förderungen

**10.1** Das BKA entsprach bei den Entscheidungen über die einzelnen Förderungen in vollem Umfang den Empfehlungen der jeweiligen Volksgruppenbeiräte.

**10.2** Somit überließ das BKA de facto den Beiräten die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit der Anträge. Es fehlten jedoch spezifische Förderungsrichtlinien, um die Praxis der Volksgruppenförderung insgesamt transparenter zu machen.

## Förderungsabwicklung

Der RH wiederholte seine Empfehlung, durch Sonderrichtlinien, die als Kernstück einen Katalog der förderbaren bzw der jedenfalls nicht förderbaren Maßnahmen enthalten sollten, steuernd einzugreifen. Weiters sollte sich das BKA durch die Evaluierung verwirklichter Projekte von deren Zielerreichung überzeugen. Erkenntnisse aus den Projektbewertungen sollten in Anpassungen des Förderungskataloges münden.

**10.3** *Laut Mitteilung des BKA könne durch die Übernahme der Beiratsempfehlungen die Akzeptanz von Förderungsentscheidungen bei den Volksgruppenorganisationen am besten erreicht werden. Auch im Zusammenhang mit parlamentarischen Interpellationen habe sich diese Praxis als zweckmäßig erwiesen.*

*Das BKA sagte aber zu, von den Volksgruppenbeiräten eingehende Begründungen zu verlangen, wenn eine Förderungsempfehlung einer weiteren Klärung bedürfe. Weiters wolle es ehestmöglich einen Entwurf einer Sonderförderungsrichtlinie unter Einbindung der Volksgruppenbeiräte ausarbeiten.*

**10.4** Der RH bewertete die Absicht des BKA, von den Volksgruppenbeiräten künftig eingehende Begründungen für ihre Empfehlungen zu verlangen, im Interesse der Zielorientierung der Förderungen positiv; die Verantwortung für die Förderungsentscheidung trifft letztlich den Bundeskanzler.

### Abrechnung von Förderungsprojekten

**11.1** Die Abrechnung der geförderten Maßnahmen wurde mit Beginn des Jahres 2002 dem Referat I/3a der Abteilung I/3 – Budgetangelegenheiten übertragen. Die stichprobenweise Überprüfung von Abrechnungsakten des Referats I/3a durch den RH erbrachte keine Hinweise auf schwerwiegende Versäumnisse; auch war das Verwaltungshandeln im Bereich der Abrechnung hinreichend dokumentiert.

**11.2** Der RH sah in der Übertragung der Förderungsabrechnung die Verwirklichung der 1997 abgegebenen diesbezüglichen Empfehlungen (zB die Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips). Er hielt jedoch fest, dass das Referat I/3a lediglich Belegprüfungen vornahm.

Der RH empfahl, von der Praxis reiner Belegprüfungen zu einer umfassenden Beurteilung und Bewertung von verwirklichten Förderungsprojekten überzugehen. Durch die Mitwirkung des Referats I/3a an Kontrollen der Abteilung V/7 an Ort und Stelle könnte – über die bloße Belegprüfung hinausgehend – die empfohlene Evaluierung der Übereinstimmung geförderter Projekte mit den Zielen des Volksgruppen gesetzes verwirklicht werden.

**11.3 Das BKA sagte dies zu.**

**Schluss-  
bemerkungen**

**12 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

Das BKA sollte

- (1) durch eine zeitlich begrenzte Bündelung von Personalressourcen für eine Beschleunigung der Vertragserstellung, Zustellung der Verträge und Anweisung der Förderungsgelder sorgen;
- (2) auf die Einhaltung gesetzlich vorgesehener Fristen durch Förderungswerber und Beiräte dringen;
- (3) der gemäß Volksgruppengesetz erforderlichen Berichterstattung an den Nationalrat nachkommen und dabei auf eine zutreffende Zuordnung von Förderungszahlungen zur jeweiligen Volksgruppe achten;
- (4) Förderungsmaßnahmen durch Richtlinien transparent machen und verstärkt auf zielorientierte Projektförderung ausrichten;
- (5) die Zielerreichung geförderter Projekte im Sinne des Volksgruppengesetzes evaluieren.



## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur**

### **Studienbeiträge und Universitätsmilliarde**

#### **Kurzfassung**

Die kurzfristige Einführung der Studienbeiträge führte zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der aus diesen Mitteln finanzierten Universitätsmilliarde. Die Kriterien für die Vergabe der Mittel waren unzureichend definiert, woraus sich Mängel sowohl bei den Projektanträgen der Universitäten als auch bei der Projektauswahl durch das BMBWK ergaben. Das Rückerstattungsverfahren von Studienbeiträgen für Studierende aus Entwicklungsstaaten über den Österreichischen Austauschdienst erachtete der RH weder als zweckmäßig noch als wirtschaftlich.

Die Kriterien für die Vergabe von Mitteln aus der so genannten Universitätsmilliarde enthielten Begriffe, die unbestimmt und nicht näher quantifiziert waren. Es erfolgte auch keine Gewichtung und Reihung innerhalb der Kriterien.

Die kurze Vorbereitungszeit durch die rasche Einführung der Studienbeiträge, fehlende Kenntnis der Universitäten über die Zielvorgaben in der Planungs- und Budgetierungsphase sowie Defizite in der Kommunikation zwischen den Universitäten und dem BMBWK führten zum Teil zu mangelhaften, nicht zielkonformen Projektanträgen der Universitäten. Die Ergebnisse der Projektauswahl waren ebenfalls in der Folge uneinheitlich und nicht nachvollziehbar.

Das BMBWK regelte wesentliche Tatbestände hinsichtlich der Einhebung des Studienbeitrags nachträglich im Erlassweg. Einzelne Bestimmungen darin ließen sich weder aus dem Hochschul-Taxengesetz 1972 noch aus der Studienbeitragsverordnung ableiten oder standen sogar in Widerspruch zu diesen.

Die Abwicklung der Projekte im Rahmen der Universitätsmilliarde erfolgte im Spannungsfeld zwischen der den Universitäten eingeräumten Autonomie und der gewünschten Zweckbindung der Budgetmittel durch Vorgaben des BMBWK. Bei allfälligen künftigen Sonderfinanzierungsprojekten wäre für eine ausreichende Planungsphase, eine bessere Information der Universitäten über die vorgesehenen Ziele sowie ein umfassendes Controlling zu sorgen.

### Kenndaten zu den Studienbeiträgen und zur Universitätsmilliarde

Rechtsgrundlagen	Hochschul-Taxengesetz 1972, BGBl Nr 76/1972 (bis 31. Dezember 2003)			
	Universitätsgesetz 2002, BGBl I Nr 120/2002			
	Studienbeitragsverordnung, BGBl II Nr 205/2001			
Verordnung: Festlegung von Staaten und Gebieten, deren Angehörigen der an den Universitäten entrichtete Studienbeitrag rückerstattet werden kann, BGBl II Nr 281/2001				
Universitäten	Einnahmen aus Studienbeiträgen 2001	Einnahmen aus Studienbeiträgen 2002	Ausgaben für die Universitätsmilliarde 2001	Ausgaben für die Universitätsmilliarde 2002
in Mill EUR				
Universität Wien	22,2	41,8	9,3	16,3
Technische Universität Wien	5,1	9,5	2,9	8,8
Universität für Bodenkultur Wien	1,4	2,7	0,9	0,7
Veterinärmedizinische Universität Wien	0,7	1,3	0,2	0,5
Wirtschaftsuniversität Wien	5,3	10,8	3,9	1,7
Universität Linz	3,1	6,9	2,5	7,6
Universität Salzburg	3,5	6,7	1,0	2,8
Universität Graz	7,9	14,7	4,9	7,7
Technische Universität Graz	2,7	5,1	2,0	5,6
Montanuniversität Leoben	0,6	1,1	0,5	1,5
Universität Klagenfurt	1,8	3,5	1,0	2,0
Universität Innsbruck	7,9	15,0	4,9	6,3
Summe Wissenschaftliche Universitäten	62,2	119,1	34,0	61,5

Universitäten	Einnahmen aus Studienbeiträgen		Ausgaben für die Universitätsmilliarde	
	2001	2002	2001	2002
in Mill EUR				
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	0,9	1,6	0,9	2,4
Akademie der bildenden Künste Wien	0,3	0,5	0,2	0,4
Universität für angewandte Kunst Wien	0,3	0,6	0,4	1,1
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	0,3	0,5	0,5	1,2
Universität Mozarteum Salzburg	0,5	1,0	0,6	0,7
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	0,4	0,7	0,3	0,9
<b>Summe Kunstuniversitäten</b>	<b>2,7</b>	<b>4,9</b>	<b>2,9</b>	<b>6,7</b>
<b>Gesamt<sup>1)</sup></b>	<b>64,9</b>	<b>124,0</b>	<b>36,9</b>	<b>68,2<sup>2)</sup></b>

<sup>1)</sup> Die Studienbeiträge wurden zu Beginn des Studienjahres 2001/2002 eingeführt.  
<sup>2)</sup> Die Zuweisungen im Jahr 2002 erreichten laut BMBWK deswegen nicht den vollen Betrag von einer Milliarde Österreichischer Schilling, weil ein Projekt an der Wirtschaftsuniversität Wien zurückgestellt werden musste und das gesamtuniversitäre Projekt „StudentServiceCard“ nicht im geplanten Umfang umgesetzt werden konnte.

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2003 die Gebarung des BMBWK hinsichtlich der Studienbeiträge und der so genannten Universitätsmilliarde. Der Überprüfungszeitraum umfasste die Jahre 2001 und 2002.

Neben seinen Erhebungen im BMBWK überprüfte der RH begleitend einzelne Projekte an den Universitäten Graz, Innsbruck, Salzburg und Wien. Ergänzende Informationen wurden von der Bundesrechenzentrum GesmbH, dem Österreichischen Austauschdienst – Agentur für internationale Bildungs- und Wirtschaftskooperation (Österreichischer Austauschdienst), der beim BMBWK eingerichteten Studienbeihilfestelle sowie im BMF eingeholt.

Zu dem im Juli 2003 zugeleiteten Prüfungsergebnis nahm das BMBWK im November 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2004. Im Juni 2004 ging dem RH eine weitere Stellungnahme des BMBWK zu.

## Allgemeines

### Zielsetzungen

- 2 Ab dem Wintersemester 2001/2002 wurden an den österreichischen Universitäten Studienbeiträge in der Höhe von 363,36 EUR je Semester eingeführt. Diese Maßnahme sollte zu Strukturreformen beitragen und eine Angleichung an europäische Studienbeitragssysteme bewirken.

Die Studienbeiträge sollten auch einen Anreiz zur Einführung einer Kostenrechnung und von Leistungskennzahlen im Universitätsbereich darstellen sowie der Sicherung von Qualität und Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten dienen. Weiters wurde eine Effizienzsteigerung des Studienangebotes sowie eine Senkung der Drop-Out-Raten (Studienabbrecher) erwartet.

### Rechtliche Grundlagen

- 3 Das im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2001 im Dezember 2000 geänderte Hochschul-Taxengesetz 1972 legte grundsätzlich die Einhebung von Studienbeiträgen von allen Studierenden an Universitäten und an Universitäten der Künste fest. Seit dem Wintersemester 2001/2002 hatten demnach inländische Studierende bzw. Staatsangehörige des Europäischen Wirtschaftsraumes einen Betrag von 363,36 EUR, alle anderen Studierenden den doppelten Betrag als Studienbeitrag zu entrichten.

Detaillierte Regelungen zur Einhebung, Evidenzhaltung sowie Erlassung bzw. Rückerstattung der Beiträge beinhalteten vorwiegend die auf Grundlage des Hochschul-Taxengesetzes 1972 erlassene Studienbeitragsverordnung, die Verordnung über die Festlegung von Staaten und Gebieten, deren Angehörigen der an Universitäten entrichtete Studienbeitrag rückerstattet werden kann (Rückerstattungsverordnung), sowie mehrere vom BMBWK herausgegebene Erlässe.

### Begleitmaßnahmen

- 4 Mit der Einführung von Studienbeiträgen war neben den bereits erwähnten allgemeinen Zielsetzungen die Absicht verbunden, die daraus beim Bund vereinnahmten Mittel im Rahmen der so genannten Universitätsmilliarde den Universitäten für Schwerpunktinvestitionen zur Verfügung zu stellen. Im Zuge des Übergangs zu vollrechtsfähigen Universitäten nach dem Universitätsgesetz 2002 sollen die Studienbeiträge dann direkt in das jeweilige Universitätsbudget fließen.



Allgemeines

Studienbeiträge und Universitätsmilliarde

Als Begleitmaßnahmen zur sozialen Abfederung der Studienbeiträge wurden weiters Änderungen im Studienförderungsrecht in Richtung einer Ausweitung der Förderungsmaßnahmen vorgenommen. Dabei kam als gänzlich neue Förderungsmaßnahme durch eine Änderung des Studienförderungsgesetzes 1992 ein Studienzuschuss zur Einführung. Die Neuregelung des in die Berechnung der Studienbeihilfe einzubziehenden Einkommens führte zu einer Ausweitung des Empfängerkreises von Studienbeihilfen und -zuschüssen.

Im Studienjahr 2001/2002 stieg die Anzahl der bewilligten Anträge um 19 %, der Auszahlungsbetrag erhöhte sich um 29 % (verglichen zum Studienjahr 2000/2001). Zusätzlich erfolgte eine Erhöhung der Mittel für Leistungsstipendien von 1 % auf 3 % der jährlich verausgabten Studienförderungsbeiträge.

Als zusätzliche Maßnahme entwickelte das BMBWK in Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Kreditwirtschaft ein Darlehenssystem mit der Möglichkeit einer begünstigten Vorfinanzierung der Studienbeiträge in Form von Zinsenzuschüssen.

## Studienbeiträge

### Einhebung

**5.1** Die aufgrund des Hochschul-Taxengesetzes 1972 erlassene Studienbeitragsverordnung enthielt nähere Bestimmungen über die Einhebung des Studienbeitrags, insbesondere hinsichtlich Beitragszahlung und -evidenz sowie Rückerstattung bzw Erlass. In mehreren Erlässen des BMBWK zur Vollziehung dieser Verordnung wurde vor allem der Katalog der Refundierungstatbestände wesentlich erweitert.

**5.2** Nach Ansicht des RH ließen sich einzelne dieser wesentlichen Regelungen weder aus dem Hochschul-Taxengesetz 1972 noch aus der Studienbeitragsverordnung ableiten oder standen sogar in Widerspruch zu diesen Bestimmungen. Der RH erachtete die Erlässe des BMBWK als nicht geeignet für Änderungen und Ergänzungen der in der Studienbeitragsverordnung enthaltenen Tatbestände; eine derartige Vorgangsweise hätte der Rechtsform einer Verordnung bedurft.

Der RH empfahl, die in den Erlässen des BMBWK geregelten Tatbestände über die Einhebung der Studienbeiträge im Rahmen einer Novelle in die Studienbeitragsverordnung aufzunehmen und vorhandene Widersprüche zu beseitigen.

## Studienbeiträge

**5.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK käme – mit dem Übertritt der Universitäten in die Vollrechtsfähigkeit und dem Wegfall des ihnen übertragenen Wirkungsbereichs ab 2004 – die Kompetenz hinsichtlich der Einhebung, Refundierung und der Erlassung von Studienbeiträgen ausschließlich den einzelnen Universitäten zu.*

*Eine Festlegung von Erlasstatbeständen würde somit einen Eingriff in die autonomen Gestaltungsmöglichkeiten und Profilbildungen der Universitäten darstellen. Zudem könnten auch die Universitäten bei einer einheitlichen Regelung zusätzliche Erlasstatbestände kreieren.*

**5.4** Der RH entgegnete, dass es dem Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur aufgrund einer entsprechenden Ermächtigung auch künftig unbenommen ist, die Einhebung von Studienbeiträgen in einheitlicher und für alle Universitäten verbindlicher Form durch Verordnung zu regeln. Für eine einheitliche Regelung sprechen vor allem Zweckmäßigsgründe; allenfalls von einzelnen Universitäten getroffenen zusätzlichen Regelungen käme diesfalls Ausnahmeharakter zu.

Problematisch erscheint die zu erwartende Zersplitterung von Vorschriften im Fall von Studierenden, die an mehreren Universitäten studieren. So wäre zB die Refundierung des Studienbeitrags durch die Empfängeruniversität an die beteiligten Universitäten, auf die der Studienbeitrag aufzuteilen wäre, nur im Einzelfall und nach einem aufwendigen Rückabwicklungsverfahren möglich.

## Rückerstattungen

**6.1** Im August 2001 beauftragte das BMBWK den Österreichischen Austauschdienst mit der Durchführung der Rückerstattung der Studienbeiträge an Studierende aus bestimmten Entwicklungsländern gemäß der Rückerstattungsverordnung. Für jede durchgeführte Rückerstattung wurde vertraglich ein Entgelt von 7,27 EUR vereinbart; zusätzlich erhielt der Österreichische Austauschdienst einen einmaligen pauschalen Verwaltungskostenzuschuss. Bis Ende 2002 erstattete der Österreichische Austauschdienst in 10 159 Fällen insgesamt 6,91 Mill EUR an Studierende aus den betreffenden Ländern zurück.

**6.2** Der RH beurteilte das seitens des BMBWK gewählte Rückerstattungsmodell, das zunächst die Einhebung des Studienbeitrags und danach – über Antrag des Studierenden – seine Refundierung durch einen beauftragten Dritten vorsah, weder als wirtschaftlich noch vom Verwaltungsablauf her für zweckmäßig. Die Einbindung des Österreichischen Austauschdienstes und die hierdurch anfallenden Kosten (2001 und 2002 insgesamt rd 120 100 EUR) wären etwa durch eine Beitragsfreistellung oder die Erlassung des Studienbeitrags für Studierende aus den in der Verordnung angeführten Ländern vermeidbar gewesen.

Da bei den Universitäten im Rahmen des Zulassungsverfahrens ohnehin alle relevanten Daten verfügbar sind, wäre bei entsprechender Programmierung durch die Bundesrechenzentrum GesmbH eine Zahlungsfreistellung bzw. Erlassung des Studienbeitrags ohne Mehraufwand möglich gewesen.

Der RH empfahl ein Abgehen vom Rückerstattungsmodell zugunsten einer Freistellung von der Zahlung für Begünstigte. Die Überprüfung der Voraussetzungen sollte den Universitäten übertragen werden. Unter der Annahme von rd 2 500 Rückerstattungsfällen pro Semester betrüge das künftige Einsparungspotenzial mindestens 36 340 EUR pro Studienjahr. Weiters entfiel auch die Vorfinanzierung des Studienbeitrags durch die Studierenden aus den betroffenen Ländern.

**6.3** *Laut Mitteilung des BMBWK sei die Empfehlung des RH nunmehr hinfällig, weil die Universitäten künftig diese Aufgabe selbst abwickeln könnten und nicht mehr die Dienstleistung des Österreichischen Austauschdienstes in Anspruch nehmen müssten. Zudem könnten die Universitäten diesem Adressatenkreis seit 2004 den Studienbeitrag im Vorhinein erlassen.*

**6.4** Der RH bewertete die Möglichkeit der Universitäten, künftig selbstständig die Abwicklung der Rückerstattung des Studienbeitrags vornehmen zu können, positiv. Er hielt jedoch an seiner grundsätzlichen Empfehlung, vom gewählten Rückerstattungsmodell aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des entsprechenden Verwaltungsablaufes abzugehen, fest.

## Universitätsmilliarde

### Ziele

- 7 Im Rahmen der Budgetverhandlungen für die Jahre 2001 und 2002 kamen der Bundesminister für Finanzen, Mag Karl-Heinz Grasser, und die Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Elisabeth Gehrer, überein, den Universitäten aus den Mitteln der eingehobenen Studienbeiträge unter dem Schlagwort Universitätsmilliarde 2001 rd 36 Mill EUR und 2002 rd 73 Mill EUR zusätzlich zur Verfügung zu stellen.

Mit diesen Geldern sollten nach den Vorgaben der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur durch Erhöhung des Sachmittelbudgets grundsätzlich Infrastrukturmaßnahmen und Verbesserungen im Lehrbereich finanziert werden, um die gravierendsten Engpässe zu beseitigen. Dabei galt es, die universitäre Lehre in ihrer gesamten Bandbreite von der Studieneingangsphase bis zur „forschungsgeleiteten“ Lehre zu berücksichtigen.

### Kriterien für die Mittelvergabe

- 8.1 Ziel der Ende 2000 eingerichteten Arbeitsgruppe „Beratungs- und Evaluierungsgruppe Universitätsmilliarde“ war es, bis Mitte März 2001 Vorschläge für die Verwendung der Universitätsmilliarde zu erarbeiten. Dabei sollte die den Universitäten nach dem Universitäts-Organisationsgesetz 1993 gewährte Autonomie nicht eingeschränkt werden.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern der Österreichischen Rektorenkonferenz, der Hochschülerschaft, des Universitätenkuratoriums, der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung sowie Mitarbeitern des BMBWK zusammen. Den Vorsitz führte der Leiter der Sektion VII des BMBWK.

In insgesamt acht Sitzungen kam die Arbeitsgruppe überein, die Mittel aus der Universitätsmilliarde 2001 im Wege von Projekten zu vergeben, anstatt sie pauschal nach einem Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Universitäten aufzuteilen. Dabei war von den bereits beantragten Vorhaben der Universitäten im Rahmen ihrer Budgetanträge für 2001 auszugehen. Eine gesonderte Antragstellung war aus Zeit- und Kapazitätsgründen nicht vorgesehen.

Die Arbeitsgruppe erstellte für die Vergabe der ersten Tranche der Universitätsmilliarde für 2001 neben der Erfüllung der allgemeinen Bedingung, dass sie der Lehre zu dienen hatte, folgende Kriterien. Die Vorhaben sollten

- (1) noch 2001 umgesetzt werden können,
- (2) Verbesserungen in der Studieneingangsphase bewirken,
- (3) der Beschleunigung des Studiums dienen,
- (4) Verbesserungen der Serviceleistungen für Studierende mit sich bringen, sowie
- (5) innovativen Charakter, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, aufweisen.

Die Beratungs- und Evaluierungsgruppe überarbeitete anschließend das Konzept der Mittelzuteilung für 2002 mit dem Ziel einer verbesserten Antragsbearbeitung und Entscheidungsvorbereitung. Hauptziele waren dabei Strukturmaßnahmen und Verbesserungen im Lehr- und Studienbetrieb.

Als Subziele wurden

- (1) die Modernisierung und Beschleunigung der Studien,
  - (2) eine Verbesserung der Serviceleistungen für Studierende,
  - (3) eine Streuung der Maßnahmen auf möglichst viele Studierende oder Studienrichtungen bzw das Erreichen der Studierenden in besonders nachhaltiger Weise (Diplomarbeiten und Doktoratsstudien),
  - (4) eine effiziente Umsetzung (gemessen an der Qualität der Antragstellung und des bisherigen Umsetzungsberichts),
  - (5) die Sicherung der Kontinuität (Fortführung 2001 begonnener Maßnahmen) sowie
  - (6) die Förderung von Maßnahmen, die von mehreren inneruniversitären Organisationseinheiten getragen werden,
- definiert.

## Universitätsmilliarde

Als Rahmenbedingungen waren weiters eine rasche Umsetzbarkeit und langfristige Finanzierbarkeit sowie das Vermeiden einer Vermengung mit anderen BMBWK-Programmen vorgesehen.

Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergabe der ersten Tranche richtete das BMBWK eine neue Arbeitsgruppe (ARGE) zur Vereinheitlichung der Projektbewertung durch die einzelnen Fachabteilungen der Ressorts ein.

- 8.2** Die Vergabekriterien für die Universitätsmilliarde waren unbestimmt und nicht quantifiziert. Die Beratungs- und Evaluierungsgruppe legte keinen Maßstab fest, ab welcher Größenordnung bzw Ausprägung ein Kriterium als zutreffend anerkannt wurde. Weiters fehlte eine Gewichtung und Rangfolge innerhalb der Kriterien.

Die unbestimmten Vorgaben führten zu mangelhaften oder teilweise fehlenden Begründungen der Universitäten im Budgetantrag. Weiters zog die mangelnde Kommunikation zwischen der Beratungs- und Evaluierungsgruppe, den entscheidungsvorbereitenden Fachabteilungen des BMBWK und den Universitäten uneinheitliche und teilweise nicht nachvollziehbare Ergebnisse bei den Projektbeurteilungen nach sich.

Der RH würdigte grundsätzlich die Tätigkeit der zur Vereinheitlichung der Projektbeurteilung eingeführten Arbeitsgruppe, deren Prüfung von Entscheidungen der Fachabteilungen des BMBWK mehrfach zu Korrekturen führte. Er stellte jedoch fest, dass die Fachabteilungen zu einigen berechtigten Einwänden der ARGE nur unzureichend Stellung nahmen. Trotzdem übernahm die Beratungs- und Evaluierungsgruppe diese Projekte unverändert in die endgültige Auswahl.

- 8.3** *Das BMBWK teilte mit, dass die Entscheidung der Beratungs- und Evaluierungsgruppe, keine umfassende und systematische Beschreibung der Vergabekriterien vorzunehmen, auf dem Umstand beruht habe, dass die Anträge der Universitäten sehr unterschiedliche Projekte beinhaltet hätten. Eine deskriptive Darstellung der einzelnen Kriterien hätte daher unmöglich alle Projekte umfassen können.*

- 8.4** Der RH sah sich durch die Ausführungen des BMBWK in seiner Kritik bestätigt. Das Ziel bei der Festlegung der Vergabekriterien bestand nicht darin, möglichst alle Projekte einzuschließen, sondern den Förderungszweck der Universitätsmilliarde klar und deutlich zum Ausdruck zu bringen und danach die geeigneten Projekte auszuwählen.

## Projektauswahl

**9.1** Die Einführung und die damit verbundenen organisatorischen Vorbereitungen der beiden Tranchen der Universitätsmilliarden erfolgten aus budgettechnischer Sicht zu spät. Zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der für die Erlangung der Mittel aus der Universitätsmilliarden zu erfüllenden Kriterien war die Budgeterstellung der Universitäten bereits abgeschlossen.

Für das Jahr 2001 bestand somit für die Universitäten im Vorhinein keine Möglichkeit, zielkonforme Projekte oder entsprechende Begründungen zu bereits beantragten Vorhaben ein- bzw. nachzureichen.

Auch für das Jahr 2002 hatten die Universitäten ihre Budgetanträge an das BMBWK bereits verfasst, bevor die Ziele bzw. Kriterien zur Erlangung der Mittel feststanden. Es war aber möglich, bis Mitte Mai 2001 eine Begründung der beantragten Vorhaben im Sinne der Kriterien für die Universitätsmilliarden und eine Prioritätenreihung nachzureichen.

**9.2** Die verspätete Information über die Ziele in der Planungs- und Budgetierungsphase der Vorhaben in Verbindung mit einer unzureichenden Kommunikation führten zu formalen und inhaltlichen Mängeln bei der Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Universitätsmilliarden. Daher musste das Erreichen einzelner Teilziele zumindest in Frage gestellt werden.

Der RH stellte bei ausgewählten Projekten insbesondere folgende Mängel fest:

(1) In mehreren Fällen wurde die Projektform nicht eingehalten, sondern viele unzusammenhängende Einzel- und Kleinstanschaffungen in Sammelaufträgen zusammengefasst.

(2) Die Fachabteilungen des BMBWK legten einzelne Beurteilungskriterien uneinheitlich und teilweise nicht nachvollziehbar aus, vor allem im Bereich Serviceleistung für Studierende, Beschleunigung des Studiums und Anzahl der betroffenen Studierenden.

(3) In Einzelfällen nahmen die Universitäten Nachfragen von Fachabteilungen des BMBWK (2001) bzw. die nachträgliche Aufforderung, ihre Projekte zu begründen und zu reihen (2002), zum Anlass, ursprünglich im Budgetantrag nicht enthaltene Projekte nachzureichen. Diese Projekte wurden dann trotz des anders lautenden Beschlusses der Beratungs- und Evaluierungsgruppe bei der Auswahl berücksichtigt. In Einzelfällen ergaben sich dadurch im Vergleich zum Erstantrag höhere Zuweisungsbeträge.

## Universitätsmilliarde

Dieser Umstand veranlasste unter anderem die Österreichische Rektorenkonferenz, eine Resolution an das BMBWK zu richten, in der sie gegen die unterschiedliche Information und Behandlung der Universitäten im Rahmen der Verteilung der Mittel aus der Universitätsmilliarde protestierte.

Nach Ansicht des RH hätten aus Gründen der Gleichbehandlung aller Universitäten nachträglich gestellte Anträge unberücksichtigt bleiben müssen.

**9.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK habe es die damals vorgelegten Budgetanträge für den Bereich der Universitätsmilliarde der Budgetjahre 2001 und 2002 einer strengen Bewertung unterzogen. Weiters seien die prioritären Teile innerhalb der Sammelanträge identifiziert und nur mehr diese von den Fachabteilungen zur Umsetzung vorgeschlagen worden.*

**9.4** Nach Ansicht des RH verhinderten die bereits erwähnte Unbestimmtheit der Vergabekriterien und der damit verbundene große Interpretationsspielraum eine strenge Bewertung. Eine solche ließ sich auch in den vom RH überprüften Bewertungsunterlagen nicht nachvollziehen. Weiters erfolgte bei mehreren Sammelanträgen keine Auswahl prioritärer Teile.

### Zusammenfassende Beurteilung

**10.1** Die Universitäten profitierten insgesamt von der Universitätsmilliarde durch die Erhöhung des Sachmittelbudgets. Die Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit diesen zusätzlichen Budgetmitteln entsprechend den vorgegebenen Zielen erschien dem RH jedoch mangelhaft.

Das Verfahren für die Vergabe der Budgetmittel aus der Universitätsmilliarde war nur bedingt geeignet, den Förderungszweck zu erreichen. Die aus Zeitgründen fehlende Vorbereitung und Planung führte zu Informationsdefiziten sowohl im Bereich des BMBWK als auch bei den Universitäten, die eine uneinheitliche Antragstellung und Beurteilung der Projekte zur Folge hatten.

Die entstandenen Mängel konnten aus zeitlichen und verwaltungsökonomischen Gründen großteils nicht mehr behoben werden. Es wurden daher auch Forschungs- und Verwaltungsprojekte aus der Universitätsmilliarde finanziert, von denen keine unmittelbare Verbesserung der Situation der Studierenden zu erwarten war.

Die Vergabe der Budgetmittel in Projektform aufgrund eines vorgegebenen Förderungszwecks hätte nach Ansicht des RH einer eingehenden Vorbereitung und Planung sowie klar definierter und – nach Möglichkeit – quantifizierter Vergabekriterien bedurft. Weiters wäre eine gleichmäßige und ausreichende Information aller Beteiligten sowie ein operatives und strategisches Projektcontrolling zur Sicherstellung der Zielerreichung erforderlich gewesen.

Dazu kam, dass die im Universitäts-Organisationsgesetz 1993 verankerte Autonomie den Universitäten einen autonomen Budgetvollzug einräumte. Eine faktische Zweckbindung von Budgetmitteln aufgrund von Vorgaben des BMBWK war daher nach allgemeiner Rechtsmeinung problematisch.

Das BMBWK verfügte rechtlich über keine Möglichkeit, die Universitäten zur Verwendung von Budgetmitteln für bestimmte Projekte zu verpflichten. Dies war mit ein Grund, die Kriterien für die Vergabe von Mitteln aus der Universitätsmilliarde nicht zu genau zu determinieren und den Universitäten einen Freiraum durch Umschichtungs- und Umwidmungsmöglichkeiten einzuräumen; damit war die Konsequenz eingeschränkter Kontrollmöglichkeiten des BMBWK verbunden.

**10.2** Nach Ansicht des RH wären aufgrund der angeführten Rahmenbedingungen folgende Änderungen des Verfahrens zur Vergabe der Budgetmittel aus der Universitätsmilliarde zielführend gewesen:

- (1) eine aliquote Mittelzuweisung an die Universitäten anstatt einer Projektauswahl durch die Fachabteilungen des BMBWK;
- (2) Verringerung der Beurteilungskriterien;
- (3) eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen dem BMBWK und den Universitäten sowie
- (4) die Schaffung von „echten Projekten“ mit entsprechendem Controlling anstatt dem Zusammenfassen unzusammenhängender Einzelanschaffungen unter dem Titel „Projekt“.

Diese Änderungen hätten eine deutliche Verringerung des Verwaltungsaufwands, die raschere Zuweisung der Budgetmittel aus der Universitätsmilliarde sowie eine bessere Wahrung der Budgetautonomie der Universitäten zur Folge gehabt.

## Zusammenfassende Beurteilung

Der RH empfahl, die Organisation und Entscheidungsabläufe des BMBWK im Bereich der budgetären Angelegenheiten an die erhöhte Autonomie der Universitäten und das Konzept des Globalbudgets gemäß dem Universitätsgesetz 2002 anzupassen. Dabei sollten operative Entscheidungen mit gebarungsmäßiger Auswirkung den Universitäten vorbehalten bleiben. Dem BMBWK verbliebe die Vorgabe strategischer, gesamtuniversitärer Ziele sowie die Ausübung einer Steuerungsfunktion. Dazu wäre das vorhandene Controlling entsprechend auszubauen.

Sonderfinanzierungsprojekte, wie die Universitätsmilliarde, erscheinen unter dem Steuerungsaspekt auch gemäß den Rahmenbedingungen des Universitätsgesetzes 2002 denkbar. Bei derartigen Vorhaben wäre künftig für eine ausreichende Planungsphase und eine bessere Information der Universitäten über die vorgesehenen Ziele zu sorgen. Auf die Bedeutung eines umfassenden Controllings wurde bereits hingewiesen.

- 10.3** *Das BMBWK teilte mit, dass die Studienbeiträge künftig Einnahmen der Universitäten darstellen würden. Eine Projektauswahl und die damit verbundene Koordinierung und Beratung durch das BMBWK werde somit in Hinkunft nicht mehr erforderlich sein.*
- 10.4** Der RH wiederholte seinen Hinweis, dass die Vergabe zusätzlicher Budgetmittel in Projektform nicht den Bestimmungen des Universitätsgesetzes 2002 widerspräche und somit weiterhin möglich wäre.

## Sonstige Feststellungen

- 11** Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die mit der Einführung der Studienbeiträge verbundenen Ziele, die Abschätzung der Verwaltungskosten, die Freistellung vom Studienbeitrag bei Mobilitätsprogrammen, die Zahlungsfristen sowie die Refundierung des Studienbeitrags im Krankheitsfall.

**Schluss-  
bemerkungen**

- 12** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die erlassmäßig geregelten Tatbestände über die Einhebung der Studienbeiträge wären in die Studienbeitragsverordnung aufzunehmen und vorhandene Widersprüche zu beseitigen.
  - (2) Bei den Studienbeiträgen für Studierende aus Entwicklungsländern sollte vom Rückerstattungsmodell zugunsten einer Zahlungsfreistellung abgegangen werden.
  - (3) Die Organisation und Entscheidungsabläufe des BMBWK im Bereich der budgetären Angelegenheiten wären an die erhöhte Autonomie der Universitäten und das Konzept des Globalbudgets gemäß dem Universitätsgesetz 2002 anzupassen.
  - (4) Bei allfälligen künftigen Sonderfinanzierungsprojekten wäre für eine ausreichende Planungsphase und eine bessere Information der Universitäten über die vorgesehenen Ziele zu sorgen sowie ein umfassendes Controlling einzurichten.



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

### ERP-Fonds

#### Kurzfassung

Dem ERP-Fonds gelang es, seine geschäftspolitischen Ziele zu erreichen. Er verfügte über effiziente Kontrollverfahren im Kreditbereich und bildete ausreichende Risikovorsorgen. Die Höhe der Ausfallsquoten war unbedeutend.

Der ERP-Fonds wurde ab 1. Oktober 2002 zum Zweck der Zusammenfassung von Förderungseinrichtungen unter Beibehaltung seiner rechtlichen Selbständigkeit in die Austria Wirtschaftsservice GmbH eingebunden. Mit der Geschäftsführung wurden die beiden Geschäftsführer der Austria Wirtschaftsservice GmbH betraut.

Die Bestellung eines Geschäftsführers der Austria Wirtschaftsservice GmbH wurde nach knapp sechs Monaten im März 2003 mit unmittelbar folgender Dienstfreistellung widerrufen. Die Kündigung des Anstellungsverhältnisses erfolgte hingegen erst im Juni 2003 mit Wirkung zum Jahresende 2003. Wäre unmittelbar nach dem Wideruf der Bestellung zum Geschäftsführer auch die Kündigung ausgesprochen worden, wären Einsparungen von zumindest 40 000 EUR möglich gewesen.

Aufgrund der strengen Besicherungsvorschriften für ERP-Kredite waren die bisher erlittenen Ausfälle gering. Die hohen Vorsorgequoten des ERP-Fonds erschienen nur bilanzpolitisch begründet.

Die organisatorische Eingliederung der internen Revision entsprach den gesetzlichen Vorschriften und den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Allerdings wäre die Position der internen Revision zu stärken.

Kenndaten des ERP<sup>1)</sup>-Fonds

<b>Gesellschaftsform</b>	Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit					
<b>Rechtsgrundlage</b>	ERP-Fonds-Gesetz, BGBl Nr 207/1962 idgF					
<b>Fondsvermögen</b>	Zweckgebundenes und vom Bundesbudget unabhängiges Sondervermögen aus Mitteln des Marshall-Plans					
<b>Aufgaben</b>	Förderung des Ausbaus, der Rationalisierung und der Produktivität der österreichischen Wirtschaft; dadurch Leistung eines Beitrags zur Erhaltung der Vollbeschäftigung sowie zur Erhöhung des Sozialprodukts unter Bedachtnahme auf die Stabilität des Geldwerts.					
<b>Gebarungsentwicklung</b>	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	31.12.2002 <sup>2)</sup>
						in Mill EUR
<b>Eigenblock<sup>3)</sup> (Bilanzsumme)</b>	1 639,93	1 683,68	1 727,01	1 761,18	1 805,30	1 837,22
<b>Nationalbankblock<sup>4)</sup></b>	795,09	827,75	847,93	866,51	884,81	894,39
<b>verfügbares Gesamtvermögen</b>	2 435,02	2 511,43	2 574,94	2 627,69	2 690,11	2 731,61
<b>Forderungen aus gewährten ERP-Krediten und ERP-Darlehen</b>	1 207,89	1 427,07	1 581,40	1 608,70	1 678,40	1 667,22
<b>Eigenkapital</b>	1 551,77	1 642,85	1 682,12	1 739,19	1 789,88	1 816,90
<b>Rücklagen</b>	42,81	1,38	1,54	1,64	1,49	1,39
<b>Jahresüberschuss vor Rücklagenbewegung</b>	58,21	49,65	39,43	57,16	50,55	26,93
						Anzahl
<b>Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt</b>	51	57	59	62	62	62

<sup>1)</sup> European Recovery Program (Europäisches Wiederaufbauprogramm)<sup>2)</sup> Der ERP-Fonds erstellte seine Jahresabschlüsse bis ins Jahr 2002 jeweils zum 30. Juni. Gemäß einer Änderung des ERP-Fonds-Gesetzes (BGBl I Nr 130/2002) wurde mit Wirksamkeit vom 1. Oktober 2002 das Wirtschaftsjahr auf das Kalenderjahr umgestellt. Damit endete das mit 1. Juli 2002 begonnene Wirtschaftsjahr am 31. Dezember 2002.<sup>3)</sup> Vermögen aus dem Marshall-Plan bzw Europäischen Wiederaufbauprogramm der Vereinigten Staaten von Amerika<sup>4)</sup> von der Österreichischen Nationalbank refinanzierte Kredite des ERP-Fonds

**Prüfungsablauf und -gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Juni bis Juli 2003 die Gebarung des ERP-Fonds. Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum von 1998 bis Anfang 2003; Schwerpunkte waren die Risikogebarung und die wirtschaftliche Lage.

Zu dem im Oktober 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der ERP-Fonds im November 2003 und die Austria Wirtschaftsservice GmbH im Dezember 2003 Stellung. Das BMF gab im Dezember 2003 und im April 2004 Stellungnahmen ab. Das BMWA nahm das Prüfungsergebnis im Jänner 2004 zur Kenntnis. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die Austria Wirtschaftsservice GmbH im Jänner 2004 und an das BMF im Jänner bzw April 2004. Zur Stellungnahme des ERP-Fonds war eine Gegenäußerung des RH nicht erforderlich.

**Rechtsverhältnisse**

- 2 Die BÜRGES Förderungsbank GmbH wurde gemäß BGBl I Nr 130/2002 mit der Finanzierungsgarantie-GmbH rückwirkend mit 31. Dezember 2001 im Wege der Gesamtrechtsnachfolge zur Austria Wirtschaftsservice GmbH verschmolzen. Laut Gesellschaftsvertrag vom 23. September 2002 wurden die Geschäfte mit Wirkung vom 1. Oktober 2002 von den Geschäftsführern der Austria Wirtschaftsservice GmbH wahrgenommen.

Ab 1. Oktober 2002 wurde auch der ERP-Fonds zum Zweck der Zusammenfassung von Förderungseinrichtungen in die Austria Wirtschaftsservice GmbH eingebunden; er behielt jedoch seine rechtliche Selbständigkeit. Die Besorgung der Aufgaben und Geschäfte des ERP-Fonds zählt nunmehr zu den Aufgaben der Austria Wirtschaftsservice GmbH.

Zur Verwirklichung seiner Aufgaben verfügte der ERP-Fonds über Vermögen aus dem Marshall-Plan bzw dem Europäischen Wiederaufbauprogramm (European Recovery Program – ERP) der Vereinigten Staaten von Amerika – als Eigenblock bezeichnet. Der ERP-Fonds hatte aber auch das Recht, Kredite zu gewähren, die von der Österreichischen Nationalbank refinanziert werden (Ziehungsrechte des Fonds) – als Nationalbankblock bezeichnet.

## Organe

### Geschäftsleitung

**3.1** Die Geschäftsleitung des ERP-Fonds wurde, soweit nicht einzelne Funktionen von Bundesministern auszuüben waren, ab 1. Oktober 2002 den beiden Geschäftsführern der neu errichteten Austria Wirtschaftsservice GmbH übertragen. Die Aufgaben der beiden Geschäftsführer beschränkten sich auf die strategische Ausrichtung des ERP-Fonds, während die Gesamtkoordination und Gesamtleitung, vor allem die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung des ERP-Fonds, durch die beiden Geschäftsführer-Stellvertreter erfolgte.

Die Geschäftsführer der Austria Wirtschaftsservice GmbH wurden aufgrund einer Ausschreibung vom Juli 2002 bestellt. Dabei ermittelte eine vom BMF beauftragte Management Consulting Unternehmung zwei Kandidaten, die nach den vorgesehenen Qualifikationskriterien am besten geeignet erschienen. Die Republik Österreich als Alleingesellschafterin der Austria Wirtschaftsservice GmbH schloss mit diesen Bewerbern auf fünf Jahre befristete Geschäftsführerverträge ab; die Geschäftsführer begannen wie erwähnt am 1. Oktober 2002 mit ihrer Tätigkeit.

Die Geschäftsführerverträge konnten aus wichtigen Gründen jeweils zum Ende eines Kalendervierteljahres unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden. Die Bestellung eines Geschäftsführers wurde mit Wirkung vom 27. März 2003 widerrufen; er selbst wurde ab 2. April 2003 dienstfrei gestellt. Das BMF sprach im Juni 2003 die Kündigung des Anstellungsverhältnisses unter Einhaltung der sechsmonatigen Kündigungsfrist zum Jahresende 2003 aus.

**3.2** Wäre nach dem Widerruf der Bestellung zum Geschäftsführer auch die Kündigung des Anstellungsverhältnisses angesprochen worden, wären Einsparungen von mindestens 40 000 EUR (ein Viertel des Gesamtjahresbezugs von 160 000 EUR) möglich gewesen.

**3.3** *Laut Mitteilung des BMF sei die Bestellung zum Geschäftsführer wegen unterschiedlicher Auffassungen über die strategische Ausrichtung der Austria Wirtschaftsservice GmbH widerrufen worden. Eine gleichzeitige Kündigung hätte mangels konkretisierter Kündigungsgründe nicht erfolgen können. Diese wären dem BMF erst im Juni 2003 zur Kenntnis gebracht worden. Zunächst wäre eine einvernehmliche Auflösung des Anstellungsverhältnisses versucht worden.*

*Die Austria Wirtschaftsservice GmbH wies darauf hin, dass der Zeitraum zwischen dem Widerruf der Bestellung und der Kündigung zu Verhandlungen genutzt worden sei, um eine einvernehmliche Auflösung des Dienstverhältnisses zu erreichen.*

- 3.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass im Kündigungsschreiben ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass die darin angeführten Missstände bereits für den im März 2003 erfolgten Widerruf der Bestellung zum Geschäftsführer maßgeblich waren. Diese Tatsache legte für den RH die Annahme nahe, dass dem BMF die Gründe für die Kündigung bereits zum Zeitpunkt des Widerrufs der Geschäftsführerfunktion bekannt gewesen wären.

Weiters erwiderte der RH dem BMF und der Austria Wirtschaftsservice GmbH, dass eine sofortige Kündigung allfälligen Bemühungen um eine einvernehmliche Auflösung des Anstellungsverhältnisses nicht entgegengestanden wäre.

#### Weitere Feststellungen

- 4** Weitere Feststellungen des RH betrafen die Aufgabenerfüllung durch die ERP-Kreditkommission und die ERP-Fachkommissionen.

#### Geschäftspolitik

- 5.1** Ziel des ERP-Fonds war gemäß dem ERP-Fonds-Gesetz vor allem die Unterstützung technologisch anspruchsvoller Projekte, die Impulse für Innovation und Wachstum sowie die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bewirken. Durch gezielte Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung sollte zur Strukturverbesserung der österreichischen Wirtschaft beigetragen werden.

Der ERP-Fonds verstand sich als kundenorientierte Serviceeinrichtung für Förderungen insbesondere in den Bereichen Industrie, Gewerbe und produktionsnahe Dienstleistungsunternehmungen in Österreich.

- 5.2** Der ERP-Fonds entsprach bei seiner Tätigkeit den gesetzlichen Aufgaben und erreichte seine geschäftspolitischen Ziele.

## Finanzwirtschaft

6 Die Bilanzsumme des ERP-Fonds (Eigenblock) erhöhte sich von 1 639,93 Mill EUR zum 30. Juni 1998 um 12 % auf 1 837,22 Mill EUR zum 31. Dezember 2002. Unter Einbeziehung des Nationalbankblocks, der im selben Zeitraum von 795,09 Mill EUR auf 894,39 Mill EUR anstieg, nahm das verfügbare Gesamtvermögen von 2 435,02 Mill EUR ebenfalls um 12 % auf 2 731,61 Mill EUR zu. Das Eigenkapital des ERP-Fonds stieg im genannten Zeitraum um 17 %.

Im überprüften Zeitraum erzielte der ERP-Fonds jeweils Jahresüberschüsse vor Rücklagenbewegung; der diesbezüglich niedrigste Wert wurde mit 39,43 Mill EUR 1999/2000 ausgewiesen. Das Rumpfwirtschaftsjahr 2002 schloss mit einem Jahresüberschuss vor Rücklagenbewegung in Höhe von 26,93 Mill EUR.

## Kredit- und Darlehensgeschäft

### Risikogebarung

7.1 Den bei einzelnen Ausleihungen drohenden Ausfällen trug der ERP-Fonds durch Bildung von Einzel- und Pauschalwertberichtigungen Rechnung. Im Allgemeinen wurden die Ausleihungen bereits ab dem Zeitpunkt der Kenntnis einer möglichen Ausfallsgefahr zur Gänze wertberichtigt.

Die Vorsorgequoten des ERP-Fonds im Verhältnis zum Forderungsvolumen bewegten sich zwischen 7,59 % (1998) und 4,78 % (2002) und lagen wesentlich über jenen von Kreditinstituten. Hingegen war die Größenordnung der realisierten Verluste (Ausfallsquoten) unbedeutend.

7.2 Aufgrund der strengen Besicherungsvorschriften für ERP-Kredite waren die bisher erlittenen Ausfälle gering. Nach Auffassung des RH erschien die Höhe der Wertberichtigungen nur bilanzpolitisch begründet.

### Risikomanagement

#### Bewertungsschema

8.1 Für jeden ERP-Kredit war die Bestellung von Sicherheiten vorgesehen. Dementsprechend wurden die Ausfallsrisiken des ERP-Fonds aus Kreditfinanzierungen beispielsweise mit Bankgarantien, Garantien der Austria Wirtschaftsservice GmbH (früher Garantien der Finanzierungsgarantie-GmbH) oder mit Wertpapieren abgesichert.

Der entscheidende Aspekt bei der Beurteilung eines Förderungsprojekts durch den ERP-Fonds lag neben der Absicherung möglicher Ausfälle vor allem in der Ermittlung der jeweils angemessenen Förderungshöhe (Gesamtförderungsbarwert).

Zur standardisierten Festlegung des angemessenen Gesamtförderungsbarwerts entwickelte der ERP-Fonds ein Bewertungsschema, mit dem sich alle eingereichten Projekte in eine von vier möglichen Projektklassen einreihen ließen. Die Projektklassen enthielten jedoch keine quantitativen Kriterien.

**8.2** Der RH erachtete das Bewertungsschema zur Ermittlung des angemessenen Gesamtförderungsbarwerts im Hinblick auf die Erreichung des angestrebten Förderungsziels als zweckmäßig. Allerdings können quantitativ unterlegte Projektklassen – beispielsweise mit prozentuellen Werten bzw Bandbreiten – ein verfeinertes Informations- und Steuerungsinstrument darstellen. Der RH regte an, das Bewertungsschema in diesem Sinne weiterzuentwickeln.

**8.3** *Das BMF erachtete quantitative Indikatoren als wichtiges Hilfsmittel zur Überprüfung des Zielerreichungsgrads einer Förderung.*

*Laut Mitteilung des ERP-Fonds gelange zwischenzeitlich ein mit quantitativen Kriterien verfeinertes Bewertungsschema zur Anwendung.*

#### Weitere Feststellungen

**9** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen

- (1) das ausreichende Begutachtungsverfahren für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit von Projekten,
- (2) die ausführliche und zweckmäßige Dokumentation der Prüfung und Kontrolle der Förderungsabrechnungen sowie
- (3) die notwendige Ergänzung der Veranlagungsrichtlinien um zusätzliche Veranlagungshöchstgrenzen.



## Interne Revision

### Organisatorische Eingliederung

**10.1** Die interne Revision war im ERP-Fonds als eigene Organisationseinheit eingerichtet und der Geschäftsführung direkt unterstellt. Ihre Tätigkeit bestand vor allem in der begleitenden Kontrolle des laufenden Betriebs. Für den Überprüfungszeitraum lagen drei interne sowie drei von externen Prüfern erstellte Kontroll- bzw. Revisionsberichte vor.

Neben der internen Revision war auch die gleichfalls der Geschäftsführung unterstellte Stabsstelle ERP-Kontrolle mit Revisionsaufgaben betraut. Sie nahm eine Mittelstellung zwischen interner Kontrolle und externer Revision ein und führte allein im Jahr 2002 80 Überprüfungen von Treuhandbanken durch.

**10.2** Die organisatorische Eingliederung der internen Revision entsprach den gesetzlichen Vorschriften und den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Allerdings erfüllte die interne Revisionstätigkeit im Vergleich zu den umfangreichen Prüfungshandlungen der ERP-Kontrolle nur ein Mindestmaß einer funktionsfähigen Kontrollinstanz. Der RH empfahl daher, die Position der internen Revision zu stärken.

### Prüfungsplanung

**11.1** Gemäß der Revisionsordnung oblag es dem Leiter der internen Revision, für jedes Jahr einen Revisionsplan zu erstellen.

**11.2** Der RH vermisste eine funktionierende Jahresplanung (einschließlich dokumentierter Soll-Ist-Abweichungen) sowie eine Mehrjahresplanung der internen Revisionsvorhaben.

**11.3** *Der ERP-Fonds sagte die Verbesserung der Prüfungsplanung zu.*



Interne Revision



ERP-Fonds

Personelle  
Ausstattung

**12.1** Der Leiter der internen Revision war gleichzeitig auch Bereichsverantwortlicher für das Treasury sowie für die Systemdokumentation. Die organisatorische Eingliederung der internen Revision des ERP-Fonds in die Austria Wirtschaftsservice GmbH war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt.

**12.2** Der RH wies darauf hin, dass die Betrauung des Leiters der internen Revision mit Aufgaben aus dem Tagesgeschäft die Effektivität der internen Revision beeinträchtigt.

**12.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei eine vom Tagesgeschäft unbelastete und unabhängige interne Revision zweckmäßig und im Rahmen der Austria Wirtschaftsservice GmbH umzusetzen.*

## Schlussbemerkung

**13** Zusammenfassend empfahl der RH dem ERP-Fonds, die Position der internen Revision zu stärken; insbesondere wäre die Prüfungsplanung zu verbessern.



## Sonstige Wahrnehmung

### Bankenaufsicht über die Salzburger Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft

- 1 Der RH überprüfte die Gebarung der Finanzmarktaufsichtsbehörde bzw. des BMF hinsichtlich der Bankenaufsicht betreffend die Salzburger Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft. Die Gebarungsüberprüfung fand im Oktober 2003 in der Finanzmarktaufsichtsbehörde statt und umfasste den Zeitraum von 1998 bis Ende August 2003. Der RH übermittelte das Prüfungsergebnis im Jänner 2004 dem Bundesminister für Finanzen und dem Vorstand der Finanzmarktaufsichtsbehörde, die im Februar 2004 auf eine Stellungnahme verzichteten.
- 2 Mit dem Finanzmarktaufsichtsgesetz – FMAG, BGBI I Nr 97/2001, wurde Mitte 2001 zur Durchführung der Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht die Finanzmarktaufsichtsbehörde in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit als unabhängige und weisungsfreie „Allfinanzaufsichtsbehörde“ errichtet. Sie nahm am 1. April 2002 ihren operativen Betrieb auf.
- 3 Die aufsichtsrechtlichen Akten betreffend die Salzburger Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft enthielten im Wesentlichen die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen, Meldungen über Veränderungen im Vorstand und im Aufsichtsrat, Anzeigen von Bankstelleneröffnungen und -schließungen, Satzungsänderungen, Prüfberichte zu den jeweiligen Jahresabschlüssen sowie bankaufsichtliche Prüfungsberichte.
- 4 Über eine von der Österreichischen Nationalbank gemäß dem Bankwesengesetz im zweiten Halbjahr 2001 durchgeführte Prüfung der Salzburger Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft lag ein Bericht vor. Schwerpunkte der Prüfung waren die Kreditgestionierung und das Risikomanagement der Bank; weiters wurde auch die Funktionsfähigkeit der internen Revision bewertet. Der Bericht der Österreichischen Nationalbank stellte ein taugliches Instrument für eine gezielte Durchleuchtung der Bank zum Zweck der Bankenaufsicht dar.



Bankenaufsicht über die Salzburger  
Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft

- 5 Der Staatskommissär erstellte jährlich einen Bericht zum abgelaufenen Geschäftsjahr der Bank. Dieser enthielt regelmäßig die Feststellung, dass die Bestimmungen des Bankwesengesetzes und der Satzung eingehalten wurden und keine Maßnahmen der Bankenaufsicht erforderlich waren.
- 6 Der RH stellte fest, dass die Finanzmarktaufsichtsbehörde bzw vormals die Bankenaufsicht im BMF nach der Aktenlage und nach den ihnen vorliegenden Informationen über die Salzburger Landes-Hypothekenbank Aktiengesellschaft ihren aufsichtsbehördlichen Pflichten nachgekommen waren.

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen

### Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Projekt Chipkarte (e-card)

#### Kurzfassung

Der RH anerkannte das Bemühen des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband), das Projekt Chipkarte (e-card) so rasch wie möglich umzusetzen. Er bemängelte jedoch die kostenintensive Projektleitung und die eingetretenen Projektverzögerungen.

Die Vorbereitungen zur Einführung eines Chipkartensystems begannen, bevor die gesetzlichen Rahmenbedingungen umfassend festgelegt waren. Dadurch erhöhten sich das Projektrisiko und die Projektkosten. Die gesetzlichen Zielsetzungen waren erst in Teilgebieten erfüllt. Die Zielsetzungen des Hauptverbandes wurden in keinem Punkt erreicht.

Maßgebliche Organisationen wie die Österreichische Ärztekammer und einige gesetzliche Krankenversicherungen zeigten wenig Bereitschaft, die e-card in ihrem Wirkungsbereich anzunehmen. Einerseits stellte der Hauptverband als Auftraggeber hohe Qualitätsansprüche an die Projektumsetzung, andererseits unterschätzte der Auftragnehmer den Auftragsumfang.

Die Rahmenbedingungen der Projektorganisation waren für die bisherige Entwicklung der e-card nicht optimal. So waren die Entscheidungsstrukturen zwischen dem Hauptverband und der im Hauptverband eingerichteten Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft mbH durch alle Instanzen nicht klar erkennbar.

Mit Stand Ende 2002 betrugen die geschätzten Gesamtkosten des Projekts e-card 115,28 Mill EUR. Der RH erstellte anhand der Basisdaten des Hauptverbandes eine eigene Analyse. Sie ergab bei einem Szenario, dass sich die Gesamtkosten für die e-card durch Ausgaben einsparungen – ohne Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Effekte – voraussichtlich erst in 16 Jahren amortisieren werden. Bei dem Szenario der Einsparungen von Betriebskosten bei allen am System Beteiligten einschließlich volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise errechnete der RH eine Amortisation binnen dreier Jahre.



## Kurzfassung

Das Projekt e-card wurde infolge des Scheiterns des bisherigen Projektauftrags im August 2003 mit dem ersten von mehreren Teilprojekten neu ausgeschrieben; dies ist Gegenstand einer weiteren Überprüfung durch den RH im Frühjahr 2004.



Projekt Chipkarte (e-card)

### Kenndaten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Rechtsgrundlage	§ 31 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG; BGBl Nr 189/1955 idgF)				
Aufgaben	Wahrnehmung der allgemeinen und gesamtwirtschaftlichen Interessen im Vollzugsbereich der Sozialversicherung; zentrale Erbringung von Dienstleistungen für die Sozialversicherungsträger; Erstellung von Richtlinien zur Förderung oder Sicherstellung der gesamtwirtschaftlichen Tragfähigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Einheitlichkeit der Vollzugspraxis der Sozialversicherungsträger				
Gebarungsentwicklung <sup>1)</sup>	1999	2000	2001	2002 <sup>2)</sup>	2003 <sup>2)</sup>
			in Mill EUR		
Erträge	25,70	26,49	26,35	30,27	32,54
Aufwendungen	25,47	26,40	26,27	29,30	31,91
<i>davon Personalaufwand</i>	14,96	14,89	15,02	15,61	16,91
<i>sonstiger Aufwand</i>	10,51	11,51	11,25	13,69	15,00
			Anzahl		
Mitarbeiter jeweils zum 31. Dezember	275	273	272	283	283

### Kenndaten der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft mbH – SV-ChipBE

Rechtsgrundlagen	§§ 31a bis 31c ASVG		
Aufgaben	Einführung, Betrieb und Weiterentwicklung eines elektronischen Verwaltungssystems (ELSY) für den gesamten Vollzugsbereich der Sozialversicherung		
Gebarungsentwicklung <sup>1)</sup>	2001	2002	2003
		in Mill EUR	
Aufwendungen <sup>3)</sup>	0,34	2,28	3,17
<i>davon Personalaufwand</i>	0,18	1,19	1,42
<i>Sachaufwand</i>	0,16	1,09	1,75
		Anzahl	
Mitarbeiter jeweils zum 31. Dezember	5	15	20

<sup>1)</sup> Die im Bericht angeführten Beträge enthalten keine Umsatzsteuer.

<sup>2)</sup> inklusive Geschäftsführer

<sup>3)</sup> Die Aufwendungen werden vom Hauptverband ersetzt.

### Chronologie

November 1996	Entschließung des Nationalrates, bis zum 1. Jänner 1998 die Voraussetzungen für die Einführung eines Chipkartensystems zu schaffen
März 1997	Beschluss des Verbandsvorstandes des Hauptverbandes, ein externes Büro mit der Erstellung einer Ausschreibung zu beauftragen
Dezember 1997	Beschluss des Verbandsvorstandes, das Vergabeverfahren einzuleiten
Mai 1998	Abschluss der Vorbereitungsarbeiten für die Ausschreibung. Beginn der Vertragsverhandlungen mit der Österreichischen Ärztekammer
Juni 1999	Vertragsabschluss mit der Österreichischen Ärztekammer
August 1999	In-Kraft-Treten von rechtlichen Voraussetzungen zur Einführung eines Chipkartensystems (56. ASVG-Novelle)
September 1999	Beginn der EU-weiten Bewerbersuche
Februar 2000	Einladung an fünf Bewerber zur Angebotslegung
Dezember 2000	Abschluss der Verhandlungsrunden und Beschluss des Verbandsvorstandes, den Zuschlag an den Bestbieter (Bieterkonsortium EDS/ORGА) zu erteilen. Es folgten Nachprüfungsverfahren aufgrund der Vergabebelehrungen unterlegener Bieter.
Jänner 2001	Gründung der SV-ChipBE
April 2001	Auftragserteilung an den Bestbieter EDS/ORGА
März 2003	Rücktritt des Hauptverbandes vom Vertrag
August 2003	Beginn der Neuauusschreibung des Chipkartensystems mit dem ersten von mehreren Teilprojekten

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2003 Teilgebiete der Geburung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) mit dem Schwerpunkt Projekt Chipkarte (e-card). Zu dem im Juni 2003 übersandten Prüfungsergebnis nahm der Hauptverband im September 2003 Stellung.

Das BMGF übermittelte Teile des Prüfungsergebnisses der Österreichischen Ärztekammer und der Wirtschaftskammer Österreich zur Stellungnahme. Die Wirtschaftskammer Österreich teilte dem BMGF seine Stellungnahme im September 2003 mit; die Österreichische Ärztekammer gab keine Stellungnahme ab. Das BMGF übermittelte dem RH die Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich ohne eigene Ergänzungen im Oktober 2003.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen dem Hauptverband und dem BMGF im Dezember 2003. Auf Ersuchen des BMSG übermittelte der RH diesem sein Prüfungsergebnis im Dezember 2003.

Das Projekt e-card wurde infolge des Scheiterns des bisherigen Projekt-auftrags mit dem ersten von mehreren Teilprojekten im August 2003 neu ausgeschrieben; dies ist Gegenstand einer weiteren Überprüfung durch den RH im Frühjahr 2004.

## Projektvorbereitungen

Aufgaben und gesetzliche Rahmenbedingungen

2.1 Der Hauptverband hatte aufgrund der 56. ASVG-Novelle für den gesamten Vollzugsbereich der Sozialversicherung ein elektronisches Verwaltungssystem (ELSY) flächendeckend einzuführen und dessen Betrieb sicherzustellen. Ein erster Schritt im Rahmen des ELSY war die geplante Ablöse des Krankenscheins durch die Chipkarte (elektronischer Krankenschein). Um die Universalität der Chipkarte zu betonen, wurde sie Ende 2001 e-card benannt.

Im November 1996 ersuchte der Nationalrat mit einer Entschließung den damaligen Bundesminister für Arbeit und Soziales, Franz Hums, bis zum 1. Jänner 1998 im Rahmen des ELSY die Voraussetzungen zur Einführung eines Chipkartensystems zu schaffen. Erst im August 1999 konnten nach Verhandlungen mit der Österreichischen Ärztekammer im Rahmen der 56. ASVG-Novelle (BGBI I Nr 172/1999) die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung eines Chipkartensystems geschaffen werden.

Spätestens zweieinhalb Jahre nach dem In-Kraft-Treten dieser Novelle sollte der Krankenschein durch eine Chipkarte abgelöst werden. Im Vergleich dazu wurden in Deutschland für ein ähnliches, aber wesentlich einfacheres System jeweils drei Jahre für die Planung und Ausführung benötigt.

Im Jänner 2002 wurde mit der 59. ASVG-Novelle (BGBI I Nr 1/2002) die Möglichkeit geschaffen, Notfallsdaten auf die Chipkarte zu speichern. Da die Auftragserteilung an ein Bieterkonsortium (Bietergemeinschaft) bereits im April 2001 erfolgt war, erhöhte sich das Auftragsvolumen nachträglich um rd 6 Mill EUR. Weiters trat eine Verzögerung von rund zwei Monaten ein, weil im Gegensatz zum ursprünglich angebotenen Chip ein doppelt so leistungsfähiger Chip notwendig wurde.

Zur Zeit der Geburungsüberprüfung fehlten die Durchführungsverordnungen zur Organisation und Technik des ELSY (Chipkartenverordnung gemäß § 31b Abs 4 ASVG) sowie zur Handhabung der Notfallsdaten (Notfallsdatenverordnung gemäß § 31a Abs 5 ASVG).

## Projektvorbereitungen

- 2.2** Nach Ansicht des RH war die Erwartungshaltung auf ministerieller Ebene, das Projekt ELSY in so kurzer Zeit umsetzen zu können, zu hoch. Da der Hauptverband mit den Planungen zur Einführung der e-card beginnen musste, bevor die gesetzlichen Rahmenbedingungen umfassend festgelegt waren, erhöhten sich das Projektrisiko und die Projektkosten.
- 2.3** *Der Hauptverband bestätigte in seiner Stellungnahme die Ausführungen des RH. Hinsichtlich der fehlenden Durchführungsverordnungen verwies er auf die bestehenden Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Neuorganisation des Hauptverbandes im Jahr 2001.*

## Zielsetzungen

### Aufgrund gesetzlicher Vorgaben

- 3.1** Für die Versicherten sollten mit der Einführung der e-card keine zusätzlichen Belastungen entstehen. Das Recht auf Geheimhaltung medizinischer Daten der Versicherten sollte gewahrt bleiben. Weiters sollte die Wirtschaft, die mit der Einführung der Chipkarte Verwaltungskosten sparen wird, einen entsprechenden Beitrag zur Finanzierung leisten.
- Die Wirtschaftskammer zahlte bisher dem Hauptverband zum Chipkartenprojekt aus den Mitteln des Erstattungsfonds einen einmaligen Beitrag von 21,8 Mill EUR.
- 3.2** Nach Ansicht des RH waren die tatsächlichen Investitionskosten wegen des Scheiterns des Auftrags an das Bieterkonsortium ungewiss. Das Ziel, das Recht auf Geheimhaltung medizinischer Daten der Versicherten zu wahren, war durch die Berücksichtigung der technischen Voraussetzungen zur Geheimhaltung erfüllt. Da die zu erwartenden jährlichen Einsparungen für die Unternehmen wesentlich höher sein werden als der bereits geleistete Beitrag von 21,8 Mill EUR, wäre eine weitere Kostenbeteiligung der Wirtschaft anzustreben.
- 3.3** *Der Hauptverband stimmte den Ausführungen des RH zu.*

*Laut Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich seien die erwarteten Einsparungen bei den Unternehmen jedenfalls durch den geleisteten Einmalbetrag bereits abgedeckt.*

- 3.4 Der RH verwies auf zwei externe Gutachten, eine Kostenkalkulation des Hauptverbandes und eigene, auf Basisdaten des Hauptverbandes angestellte Berechnungen, die jährliche Einsparungen bis zu 32,7 Mill EUR ergaben. Die Wirtschaftskammer Österreich selbst hatte 1995 dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Soziales mitgeteilt, dass sie Einsparungen von 73 Mill EUR erwarte.

#### Zielsetzungen des Hauptverbandes

- 4.1 Nach den Zielsetzungen des Hauptverbandes sollte die Chipkarte in der ersten Ausbaustufe den Krankenschein ersetzen und das zugrunde liegende IT-Konzept für weitere Anforderungen entwicklungsfähig sein. Weiters sollten die Amortisationszeit gemessen an den Investitionskosten und den zu erwartenden Einsparungen bzw Einnahmen bei knapp zwei Jahren liegen, die Zuschlagserteilung Anfang 1999 erfolgen und die flächendeckende Einführung der Chipkarte ab Frühjahr 2000 einsetzen.
- 4.2 Der RH stellte fest, dass die Zielsetzungen des Hauptverbandes in keinem Punkt erreicht waren. Wie aus dem Berichtspunkt Volks- und betriebswirtschaftliche Analyse ersichtlich, bezweifelte der RH die erwartete Amortisationszeit von rund zwei Jahren; er schätzte, dass sich die Gesamtkosten für die e-card durch Ausgabeneinsparungen – ohne Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Effekte – voraussichtlich erst in 16 Jahren amortisieren werden. Eine flächendeckende Einführung der Chipkarte war – bedingt durch die Neuaußschreibung des Projekts – nicht vor 2005 zu erwarten.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei das Projekt e-card auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu kalkulieren gewesen.*

## Projektvorbereitungen

### Planungsphase

**5.1** Zwischen dem Beschluss des Verbandsvorstandes im März 1997 zur Beauftragung eines externen Büros zur Erstellung einer Ausschreibung und der Auftragserteilung an den Bestbieter EDS/ORG A im April 2001 lag ein Zeitraum von vier Jahren.

**5.2** Nach Auffassung des RH war die mehrjährige Planungsphase darauf zurückzuführen, dass die Österreichische Ärztekammer zum Vertragsentwurf des Hauptverbandes über ein Jahr lang keinen Mehrheitsbeschluss gefasst hatte, ein zweistufiges Ausschreibungsverfahren erfolgt war und die unterlegenen Bieter ein langwieriges Verfahren vor der Bundes-Vergabekontrollkommission und dem Bundesvergabeamt in Gang gesetzt hatten.

**5.3** *Der Hauptverband stimmte den Ausführungen des RH zu.*

### Vertrag mit der Österreichischen Ärztekammer

**6.1** Der Hauptverband schloss mit der Österreichischen Ärztekammer nach über einjährigen Verhandlungen im Juni 1999 einen Vertrag, der ausschlaggebend war, dass die Einführung der e-card im August 1999 gesetzlich geregelt werden konnte. Demnach erhielt jeder Vertragsarzt von der Österreichischen Sozialversicherung kostenlos die e-card-Terminals und die dazugehörige Software. Die Sozialversicherung übernahm auch die Wartungskosten.

Laut einer ergänzenden Vereinbarung erhielten die Vertragsärzte von der Sozialversicherung für die Umstellung der Abrechnung auf IT eine einmalige Abgeltung von 726 EUR, was zu einer Auszahlung von insgesamt 5 Mill EUR führte. Daneben verpflichtete das ASVG die Vertragsärzte, bis spätestens 1. Jänner 2003 die für die Versicherten erbrachten Leistungen mit den Versicherungsträgern elektronisch abzurechnen.

Die Kosten für die Einschulungen der Mitarbeiter in den Arztpraxen sowie für das Call Center (Auskunftsstelle bei Systemproblemen) werden von der Sozialversicherung getragen. Gemäß den Ausschreibungsunterlagen beliefen sich die von der Sozialversicherung zu übernehmenden Kosten (einmalige Investitionskosten für die Terminals, Software in den Arztpraxen, IT-Installationen und Schulungen der Ordinationshilfen) auf insgesamt 20 Mill EUR. Die jährlichen Wartungskosten hätten voraussichtlich 0,74 Mill EUR betragen.



Jede nachträgliche Änderung des Vertrags bedurfte neuer Verhandlungen. Im Jänner 2002 legte der Hauptverband der Österreichischen Ärztekammer einen neuen Vertragsentwurf vor, der die Weiterentwicklung der Chipkarte berücksichtigte. Zudem verlangte der Gesetzgeber im Rahmen der 60. ASVG-Novelle, dass die Vertragsärzte von den Patienten für die erstmalige Inanspruchnahme einer ärztlichen Leistung im Jahr ein Servicegeld einheben müssen.

Von der Österreichischen Ärztekammer lag zum Vertragsentwurf bis Mai 2003 keine Stellungnahme vor, weil sie unter anderem die Gebühreneinhebung durch die Ärzte ablehnte.

- 6.2** Nach Ansicht des RH trugen die langwierigen Vertragsverhandlungen mit der Österreichischen Ärztekammer maßgeblich zur mehrjährigen Entwicklungsdauer der e-card bei.

#### Einsatzbereiche der e-card

#### Gesetzliche Krankenversicherungen

- 7.1** Nicht alle gesetzlichen Krankenversicherungen gaben die Zusage, die e-card einzuführen. So lag von einzelnen, für Landes- bzw. Gemeindebedienstete zuständigen Krankenfürsorgeanstalten für rd 80 000 Versicherte keine Zusage vor. Eine Verpflichtung war mangels der Regelungskompetenz des Bundes nicht möglich.
- 7.2** Der RH bemängelte, dass nicht alle Krankenfürsorgeanstalten am Projekt e-card teilnehmen wollten. Die mit der Einführung der e-card gesetzten Ziele einer Qualitäts- und Effizienzsteigerung im österreichischen Gesundheitswesen wurden dadurch beeinträchtigt.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes habe der Bund keine Regelungskompetenz hinsichtlich der Krankenfürsorgeanstalten für Landes- und Gemeindebedienstete.*

## Projektvorbereitungen

### Weitere Einsatzbereiche

- 8.1 Nach den Vorstellungen des Hauptverbandes sollte die e-card im Bereich des Gesundheitswesens für weitere Anwendungszwecke (zB Krankenbehandlung im EU-Raum) eingesetzt werden.
- 8.2 Der RH befürwortete die geplante verbreiterte Anwendung der e-card, vertrat jedoch die Auffassung, dass mit ihr vorrangig der Ausbau der Transparenz der ärztlichen Leistungen und ihrer Kosten sowohl im niedergelassenen Bereich als auch im Bereich der Krankenanstalten erfolgen sollte. Diesbezüglich verwies der RH auf die Vereinbarung über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung gemäß Art 15a B-VG, in der im Rahmen der Gesundheitstelematik (Gesundheitsdatennetz; Art 7) diese Schwerpunkte vereinbart wurden.
- 8.3 *Der Hauptverband stimmte den Ausführungen des RH zu.*

## Projektorganisation

### Allgemeines

- 9.1 Der Aufbau der Projektorganisation lief in zwei Phasen ab. Zunächst erfolgte auf Vorschlag des Verbandsvorstandes des Hauptverbandes 1997 die Errichtung eines Kernteams mit Unterstützung von Fachexperten. Dann favorisierte der Verbandsvorstand im Mai 1998 für die Einrichtung und dauernde Betreibung des Chipkartenprojekts die Gründung einer eigenen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Die hierfür erforderliche gesetzliche Ermächtigung wurde mit der 56. ASVG-Novelle im August 1999 geschaffen.

Die Ausschreibung des Chipkartenprojekts erfolgte im Jahr 2000 und wurde von externen beauftragten Experten unter Mitarbeit von Bediensteten des Hauptverbandes durchgeführt. Erst Anfang 2001 gründete der Hauptverband die Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft mbH – SV-ChipBE.

- 9.2 Für ein Projekt dieser Größe war es unerlässlich, zeitgerecht eine Projektorganisation aufzubauen, die spätestens bis Ende 1999, zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens, einzurichten gewesen wäre.

**9.3** *Laut Mitteilung des Hauptverbandes wäre die Schaffung einer festen Projektorganisation wünschenswert, jedoch angesichts der stets bestehenden Rechtsunsicherheit durch laufende Anfechtungsverfahren im Zuge der Vergabe nicht möglich gewesen.*

**Errichtung der SV-ChipBE**

**10.1** Mit der Anfang 2001 im Hauptverband eingerichteten SV-ChipBE sollte eine Struktur für rasche Entscheidungen geschaffen werden. Außerdem war vorgesehen, dass sich nach der Inbetriebnahme der e-card Interessenten an den angebotenen Leistungspotenzialen der SV-ChipBE finanziell beteiligen könnten. Als weiteren Vorteil der Gründung der SV-ChipBE nannte der Hauptverband, dass das Personalmanagement – losgelöst von den dienstrechtlichen Bestimmungen der Sozialversicherungsträger – flexibler zu gestalten wäre.

Die Aufgaben der SV-ChipBE waren in einem Grundlagenvertrag vom Jänner 2002 geregelt, wobei zur Wahrung der Interessen des Hauptverbandes ein Koordinationsausschuss eingerichtet wurde. Wesentliche Entscheidungen (zB im Zuge des Vergabeverfahrens) traf jedoch der Hauptverband als Auftraggeber selbst.

**10.2** Nach Auffassung des RH verfügte die SV-ChipBE nur über eine stark eingeschränkte Möglichkeit zur notwendigen freien Abwicklung des Auftrags. Sie unterschied sich nur unwesentlich von einer eigenen Fachabteilung im Hauptverband, so weit Letztere mit der gleichen Handlungsvollmacht wie die SV-ChipBE ausgestattet worden wäre.

Weiters lagen keine konkreten Absichten externer Interessenten vor, sich am Projekt finanziell zu beteiligen. Für die Projektabwicklung hatte der Hauptverband als Leistungsanreiz Sonderverträge mit seinen Mitarbeitern abgeschlossen.

**10.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes wäre bei der Gründung der SV-ChipBE aufgrund der unsicheren Rechtslage auf eine möglichst hohe Flexibilität zu achten gewesen.*

## Projektorganisation

### Finanzierungs- und Betriebskonzept

**11.1** Der Hauptverband nahm seine Auftraggeberrolle gegenüber den am Projekt beteiligten Auftragnehmern uneingeschränkt wahr. Dennoch legte der Aufsichtsrat der SV-ChipBE dem Hauptverband ein Finanzierungs- und Betriebskonzept vor, um die für die Abwicklung des Leistungsvertrags mit dem künftigen Auftragnehmer nötige finanzielle Eigenständigkeit der SV-ChipBE zu sichern.

Nach diesem Konzept sollte die SV-ChipBE nur die Errichtungskosten laut Ausschreibung, die Kosten beizuziehender Experten und die jährlichen Betriebskosten tragen. Für die Kosten mit hohem Risikopotenzial (Verfahrenskosten, Schadenersatzleistungen, Erhebungsaktionen bei den Versicherten usw) sollte hingegen der Hauptverband aufkommen.

**11.2** Nach Ansicht des RH war es nicht erforderlich, für die SV-ChipBE ein eigenes Finanzierungs- und Betriebskonzept zu beschließen, solange der Hauptverband seine Projektverantwortung nicht vollständig der SV-ChipBE überträgt.

**11.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes diene das Finanzierungs- und Betriebskonzept in erster Linie dazu, den allfälligen Einstieg der SV-ChipBE in den Leistungsvertrag mit den Auftragnehmern aus gesellschaftsrechtlichen Gründen zu ermöglichen.*

### Organe der SV-ChipBE

**12.1** Die Generalversammlung der SV-ChipBE wurde durch die Geschäftsführer des Hauptverbandes gebildet. Der Geschäftsführer des Geschäftsbereichs 3 (Back Office) des Hauptverbandes war im Rahmen der zentralen IT-Organisation für die SV-ChipBE zuständig und somit für die Umsetzung der e-card verantwortlich. In dieser Eigenschaft nahm er auch mehrmals direkt mit dem Bieterkonsortium EDS/ORG A Kontakt auf.

Der Aufsichtsrat der SV-ChipBE setzte sich aus Funktionären der Sozialversicherungsträger und der Privatwirtschaft zusammen. Der Hauptverband war im Aufsichtsrat nicht vertreten. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Aufsichtsrat der SV-ChipBE und dem Hauptverband war seit der Gründung nicht eindeutig, weil eine klare Aufgabenzuordnung fehlte.

Bis Ende 2001 übernahmen zwei leitende Bedienstete des Hauptverbandes die Geschäftsführung der SV-ChipBE, und zwar der Generaldirektor-Stellvertreter – der gleichzeitig auch Leiter der Verwaltungsgruppe IV mit dem Geschäftsbereich für IT war – sowie der Referatsleiter für Recht und Personal. Seit Jänner 2002 bestand die Geschäftsführung aus zwei, als externe Fachleute aufgenommenen Geschäftsführern und zwei Prokuristen.

**12.2** Die Entscheidungsstrukturen zwischen dem Hauptverband und der SV-ChipBE waren durch alle Instanzen nicht klar erkennbar. Der RH hielt die bis Ende 2001 bestandene Besetzung der Geschäftsführung der SV-ChipBE mit Mitarbeitern des Hauptverbandes für nicht geeignet, die Kompetenzen zwischen der SV-ChipBE und dem Hauptverband klar abzugrenzen; er regte diesbezügliche Maßnahmen an.

Eine Besetzung der Geschäftsführung mit externen Fachleuten hätte bis spätestens April 2001 – dem Zeitpunkt der Auftragserteilung an das Bieterkonsortium EDS/ORGА – erfolgen sollen.

**12.3** *Laut Mitteilung des Hauptverbandes hätte eine vergaberechtlich nicht angefochtene Projektgrundlage zu einer klareren und auf Dauer eingerichteten Organisationsstruktur geführt.*

Personal der  
SV-ChipBE

**13.1** In der SV-ChipBE waren 2002 im Jahresdurchschnitt 17 Personen beschäftigt; fünf davon waren vom Hauptverband dienstzugeteilt. In einem Konzept des Hauptverbandes aus dem Jahr 2000 wurden allerdings nur sieben Fachexperten für die zu errichtende Betriebsgesellschaft für notwendig erachtet.

**13.2** Nach Ansicht des RH war der Personalstand der SV-ChipBE, gemessen an den ursprünglichen Personalvorgaben und der bestehenden Aufgabenstellung, zu hoch. Mit dem von der SV-ChipBE verursachten Aufwand hätte der Hauptverband jährlich elf Experten auf Basis des zuletzt bezahlten Honorarsatzes von 14 500 EUR beauftragen können. Zudem wurden vor wesentlichen Entscheidungen die Beratungsleistungen externer Gutachter in Anspruch genommen; die Verantwortung zur Einführung der e-card lag aber nach wie vor beim Hauptverband.

**13.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes wäre das Konzept von der Errichtung einer Betriebsgesellschaft mit entsprechend weniger Personal ausgegangen. Mit dem Personalstand der SV-ChipBE wären nunmehr genügend hauseigene Expertisen vorhanden und nur mehr zusätzliche Beratungsdienstleistungen zuzukaufen.*



## Projektorganisation

### Projektteam im Hauptverband

**13.4** Der RH beurteilte den Personalstand im Zusammenhang mit dem geringen Projektfortschritt und der folglich geringen Auslastung der Mitarbeiter.

**14.1** Zur Umsetzung des Projekts e-card und für das Projektmanagement richtete der Hauptverband im Jänner 2001 ein Projektteam mit fünf Mitarbeiterinnen ein. Das Projektteam koordinierte und unterstützte einerseits die Versicherungsträger, andererseits nahm es die Koordination zwischen den Versicherungsträgern, der SV-ChipBE sowie dem Auftragnehmer ohne formale Aufgabenabgrenzung wahr.

**14.2** Das Projektteam hätte bereits anlässlich der Vorbereitungen zur Erstellung der Ausschreibungsunterlagen eingesetzt werden sollen. Eine formale Aufgabenabgrenzung zwischen dem Projektteam und der SV-ChipBE wäre empfehlenswert gewesen.

**14.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes wäre bei einem ruhiger ablaufenden Projekt eine klarere Aufgabenzuordnung möglich gewesen.*

### Weitere Feststellungen

**15** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen das Fehlen eines Vertrags für die Nutzung von Büroräumen und sonstigen Dienstleistungsressourcen durch die SV-ChipBE.

**Projektkosten**

Gesamtkosten

**16.1** Die Gesamtkosten des Projekts e-card setzten sich per 31. Dezember 2002 wie folgt zusammen:

		in 1 000 EUR
		(ohne Umsatzsteuer)
ERRICHTUNGSKOSTEN		
	Errichtungskosten laut Auftrag	73 062
	Zusatzkosten laut Vertragsergänzung	5 284
	Betriebskosten des ersten Jahres	8 986
	Summe	<hr/> 87 332
PROJEKTNEBENKOSTEN		
Kosten der Projektleitung	Kosten der externen Gutachten	5 078
	Projektbegleitung durch den Hauptverband	1 901
	Investitionen	32
	SV-ChipBE	2 135
	Summe	<hr/> 9 146
interne Kosten	Projektkosten des Hauptverbandes	662
	Sozialversicherungsträger	6 725
	Summe	<hr/> 7 387

Der Hauptverband bezifferte die bis Ende 2005 noch zu erwartenden Kosten für die Projektleitung mit voraussichtlich weiteren 11,42 Mill EUR, womit sich die Gesamtkosten auf 115,28 Mill EUR erhöht hätten.

Die Projektnebenkosten (Projektleitung, interne Kosten) betragen bereits 16,53 Mill EUR. Mit den noch zu erwartenden Projektleitungskosten von 11,42 Mill EUR werden die Projektnebenkosten 27,95 Mill EUR oder 24 % der Gesamtkosten betragen. In den prognostizierten Projektnebenkosten waren zumindest 6,83 Mill EUR aufgrund der eingetretenen Projektverzögerungen enthalten.

Für die Projektnebenkosten gab es von der damaligen Verbandskonferenz (ein Verwaltungskörper des Hauptverbandes) keinen festgelegten Kostenrahmen. Im August 2001 lag eine erste Kostenzusammenstellung mit voraussichtlichen Projektnebenkosten von insgesamt 30,6 Mill EUR vor. Ende 2001 erfolgte erstmals eine Budgetierung der Projektleitungskosten, für die im Jahr 2002 ein voraussichtlicher Finanzierungsbedarf von 3,81 Mill EUR vorgesehen wurde. Das Budget der SV-ChipBE wurde ohne nennenswerte Plausibilitätskontrollen vom Hauptverband zur Kenntnis genommen und vom Verwaltungsrat beschlossen.

**Projektkosten**

**16.2** Der RH hielt den Anteil der Projektnebenkosten gemessen an den Gesamtkosten und am bisherigen Projekterfolg für zu hoch. Er bemängelte, dass für die Projektnebenkosten keine verbindlichen Kostenrahmen festgelegt wurden. Damit war weder eine Budgetkontrolle noch ein Soll-Ist-Vergleich der Projektnebenkosten möglich.

**16.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes hätte die Projektverzögerung zusätzliche Kosten verursacht. Nach Ansicht des Hauptverbandes wäre aber durch die Budgetkontrolle im Rahmen der Vorlage des Jahresbudgets der SV-ChipBE und durch die monatlichen Budgetkontrollen eine zweckentsprechende Kontrolle der Kosten der SV-ChipBE gegeben gewesen. Weiters wären Budgetüberschreitungen mit dem Aufsichtsrat der SV-ChipBE akkordiert worden.*

**Aktualisierung der Sozialversicherten-daten**

**17.1** Im Jahr 2002 hatte der Hauptverband eine so genannte Informationsaktion mit dem Hauptzweck gestartet, die persönlichen Daten der Sozialversicherten zu aktualisieren. Allerdings zeichnete sich bereits Ende 2001 eine Verzögerung des Fertigstellungstermins des e-card-Systems um neun Monate ab. Die Kosten dieser Aktion beliefen sich auf insgesamt 3,6 Mill EUR.

**17.2** Ein Teil der Ergebnisse der Informationsaktion war als verlorener Aufwand anzusehen, weil der zu lange Zeitabstand zwischen der durchgeführten Datenerhebung und der Einführung der e-card zu einer Verschlechterung der Datenqualität führte.

**17.3** *Laut Mitteilung des Hauptverbandes seien die Daten jeweils fortgeschrieben worden bzw durch den nunmehr möglichen Datenzugriff auf das Zentrale Melderegister aktuell.*

**Beauftragung von Experten**

**18.1** Der Hauptverband leistete an einen Experten, der von 1998 bis 2001 mit Vorbereitungen für das Chipkartenprojekt befasst war, Honorarzahlungen von 95 000 EUR zum Teil ohne schriftliche Vertragsgrundlage.

Ein zweiter Experte erhielt im Rahmen seiner 1998 getätigten Consulting-Leistungen vereinbarungsgemäß vom Hauptverband Kompensationszahlungen von rd 15 500 EUR wegen vorzeitiger Vertragsauflösung durch den Hauptverband. Damit erhielt er um knapp über 1 000 EUR mehr als bei einem regulären Ablauen des Vertrags.



Projektkosten

BMGF

Projekt Chipkarte (e-card)

Ein dritter Experte erhielt ein Stundenhonorar von rd 145 EUR; zusätzlich zahlte der Hauptverband Arbeitgeberbeiträge. Von 1998 bis 2001 betrug der Arbeitgeberbeitrag insgesamt 22 430 EUR. Die Stundekosten lagen um 45 % über denen vergleichbarer, im Hauptverband tätiger Experten. Der Vertrag mit diesem Experten blieb trotz des Projektstillstands von Jänner bis Juni 1999 aufrecht und verursachte in dieser Zeit Kosten von 28 000 EUR. Der Betreffende erhielt im Jahr 2001 vom Hauptverband ohne schriftliche Vertragsgrundlage ein Honorar von 24 400 EUR.

**18.2** Der RH bemängelte, dass Honorarzahlungen zum Teil ohne schriftliche Vertragsgrundlage geleistet worden waren. Die Kompensationszahlungen von rd 15 500 EUR an den zweiten Experten waren ein vermeidbarer Mehraufwand. Weiters bemängelte der RH die Weiterführung des Vertrags mit dem dritten Experten, obwohl der erwähnte Projektstillstand eingetreten war, sowie die Zahlung von Arbeitgeberbeiträgen.

**18.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes wären bei günstigeren Rahmenbedingungen in manchen Bereichen geringere Kosten angefallen.*

EDV-Handbuch

**19.1** Der Hauptverband ließ im Frühjahr 2000 von einem externen Berater ein eigenes Handbuch für das Gesamtmanagement Chipkarte und einen Leitfaden für dieses Projekt erstellen. Grundlage war das für die Sozialversicherungsträger verbindliche EDV-Handbuch, das derselbe Berater in den Jahren 1995/96 erstellt hatte. Die Kosten für die beiden Unterlagen betrugen 62 000 EUR.

**19.2** Die beiden Unterlagen waren in weiten Bereichen inhaltsgleich mit dem in der Sozialversicherung für IT-Projekte bereits bestehenden EDV-Handbuch. Ein Verzicht auf die beiden Unterlagen hätte keine nachteiligen Auswirkungen auf das Projekt gehabt.

**19.3** *Der Hauptverband schloss sich den Ausführungen des RH grundsätzlich an.*



## Projektkosten

### Volks- und betriebs- wirtschaftliche Analyse

**20.1** Der Hauptverband ließ 2002 über den Nutzen der e-card eine volks- und betriebswirtschaftliche Analyse von einem externen Gutachter erstellen. Der Gutachter bezifferte den volkswirtschaftlichen Nutzen mit 25,1 Mill EUR und den betriebswirtschaftlichen Nutzen mit 21,8 Mill EUR jährlich. Zwischen dem Hauptverband und dem Gutachter gab es Auffassungsunterschiede in der Zuordnung von volks- zu betriebswirtschaftlichen Kosten.

Der RH erstellte anhand der Basisdaten des Hauptverbandes eine eigene Analyse. Die Gesamtkosten des Projekts wurden – bis zur voraussichtlichen Einführung der e-card im Jahr 2005 – mit rd 115 Mill EUR geschätzt. Der in Geldbeträgen bewertete Nutzen ergab sich aus folgenden drei Szenarien:

	Szenario 1 <sup>1)</sup>	Szenario 2 <sup>2)</sup>	Szenario 3 <sup>3)</sup>
	in Mill EUR		
jährliche Einsparungen	6,34	18,65	50,54
jährliche Betriebskosten	– 11,19	– 11,19	– 11,19
Differenz	– 4,85	7,46	39,35
Gesamtkosten des Projekts	115,28	115,28	115,28
Investitionsrückfluss in Jahren	nie	16	3

<sup>1)</sup> Ausgabeneinsparungen unmittelbar nach der Einführung der e-card in betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise

<sup>2)</sup> Ausgabeneinsparungen wie unter Szenario 1 einschließlich später wirksam werdender Ausgabeneinsparungen durch mögliche Steuerungs- und Lenkungseffekte

<sup>3)</sup> Einsparungen von Betriebskosten bei allen am System Beteiligten einschließlich volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise

**20.2** Nach Auffassung des RH wird der Umstieg auf die e-card ab dem Jahr 2005 bei den Sozialversicherungsträgern zunächst zu einem erheblichen Kostenschub führen. Eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung der e-card wird sich erst dann einstellen, wenn die Lenkungs- und Steuerungseffekte zwischen Versicherten und Leistungsanbietern wirksam werden.



Zur Unterstützung der Einführung der e-card, aber auch zur Erzielung gesamtwirtschaftlicher Einsparungseffekte im Gesundheitsbereich empfahl der RH, gesetzliche Begleitmaßnahmen zur Transparenz der Kosten von ärztlichen Leistungen zu schaffen, wie dies auch im Regierungsprogramm für die XXII. Gesetzgebungsperiode zum Ausdruck kommt.

**20.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sollte das Projekt volkswirtschaftlich kalkuliert werden, wodurch sich ein Vielfaches an den vom RH genannten Ersparnissen ergäbe.*

**20.4** Der RH erwiderte, dass in Szenario 3 jene vom Hauptverband angegebenen volkswirtschaftlichen Kosten berücksichtigt wurden.

#### Weitere Feststellungen

**21** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

(1) Die Public Relations-Maßnahmen des Hauptverbandes, denen kein übergeordnetes Public Relations-Konzept zugrunde lag.

(2) Die Erstellung eines Gutachtens in nur zwei Tagen über die wirtschaftlichen Kosten eines Aufschubs der Auftragsvergabe des Chipkartenprojekts um rd 4 400 EUR. Nach Ansicht des RH waren die Ergebnisse dieses Gutachtens aufgrund der knappen Terminvorgaben nur bedingt verwertbar.

(3) Ein Gutachten im Dezember 2000 über die Kostentragungspflicht bei dem Auftrag zur Entwicklung und Implementierung des Chipkartensystems durch die Sozialversicherungsträger um rd 7 900 EUR. Die Feststellung der Kostentragungspflicht war entbehrlich, weil der Hauptverband als Auftraggeber jedenfalls die Kosten zu tragen hat.

(4) Die gesonderte Bezahlung von Wegzeiten mit dem gleichen Satz wie für eine Arbeitsstunde im Ausmaß von 30 000 EUR für die Bewertungskommission zur Prüfung der Angebote.

(5) Die Personalsuche durch einen externen Personalberater im Jahr 1998 für das "Kompetenzzentrum Chipkartentechnologie", die zu Ausgaben von 46 900 EUR führte, nicht jedoch zu einer tatsächlichen Personalbesetzung.

## Projektablauf

Vergabeverfahren und  
Vergabeart

**22.1** Das Vergabeverfahren wurde nach dem Bundesvergabegesetz 1997 als Verhandlungsverfahren durchgeführt. Es bestand aus einem zweistufigen Verfahren, wobei die Bewerbersuche (Zulassungsverfahren) voranging. Anschließend folgte die Angebotsphase mit dem eigentlichen Verhandlungs- und Bewertungsverfahren.

Der Hauptverband schrieb auf Empfehlung externer Gutachter den Vergabegegenstand ungeteilt aus. Im Dezember 2000 beschloss der Hauptverband, den Zuschlag an das Bieterkonsortium EDS/ORG A zu erteilen. Er teilte dies auch den anderen Mitbewerbern mit, die in der Folge mehrere Ersuchen und Anträge auf Prüfung des Vergabeverfahrens an die Bundes-Vergabekontrollkommission und das Bundesvergabeamt stellten.

Erst die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über das nachrangige wirtschaftliche Interesse der unterlegenen Bieter veranlasste den Hauptverband, dem Bieterkonsortium EDS/ORG A im April 2001 den Zuschlag zu erteilen.

Es wäre denkbar gewesen, gesondert die Herstellung der e-card (Hardware) sowie den Entwicklungsteil (Programmierteil mit Hardwarekomponenten) auszuschreiben. Gegen eine geteilte Vergabe habe nach Ansicht des Hauptverbandes unter anderem gesprochen, dass für die Ausarbeitung getrennter Ausschreibungsunterlagen ein externer Planer im Wege einer zusätzlichen Ausschreibung hätte gefunden werden müssen. Die knappen Umsetzungstermine hätten jedoch die Durchführung von zwei gesonderten Ausschreibungen nicht zugelassen.

Weiters wäre ein Projektintegrator für die Koordination zweier getrennter Vergaben notwendig gewesen, der zum damaligen Zeitpunkt im Hauptverband nicht vorhanden gewesen sei.

**22.2** Der RH wies darauf hin, dass bei rechtzeitiger Gründung der SV-ChipBE oder einer anderen Projektorganisation im Hauptverband die Voraussetzungen für eine Projektkoordination bestanden hätten. Das 1997 errichtete Kernteam hätte auch diese Aufgabe übernehmen können, sofern es rechtzeitig mit entsprechend qualifiziertem Personal besetzt worden wäre.

**22.3** *Der Hauptverband stimmte den Ausführungen des RH zu.*



Projektablauf

BMGF

Projekt Chipkarte (e-card)

Bewerbersuche —  
Zulassungsverfahren

- 23.1** Bei der im September 1999 begonnenen Erkundung des Bewerberkreises waren nach Ansicht des Hauptverbandes Referenzen in der Chipkartentechnologie eine wesentliche Voraussetzung. Referenzen im Gesundheitsbereich und einschlägige Erfahrungen im Bereich der Softwareentwicklung wurden nicht gefordert. Fünf Bieterkonsortien (Bietergemeinschaften) erfüllten die Zulassungskriterien zur Teilnahme am Verhandlungs- und Bewertungsverfahren.

Die beim Zulassungsverfahren in der Ausschreibung geforderten Mindestanforderungen aus den Bereichen Personal und technische Leistungsfähigkeit beurteilte ein externer Gutachter. Er bewertete bei den fünf Bieterkonsortien Kartenherstellung und Programmierleistungen als gleichwertig. Eine getrennte Betrachtung der Auswertungen der einzelnen Unternehmen durch den RH zeigte, dass auf dem Gebiet der Kartenherstellung (Hardware) ausreichende Erfahrungen vorhanden waren, nicht jedoch bei den Programmierleistungen.

Da die fünf Bieterkonsortien in Summe über mehrere Bewertungsfaktoren die Mindestanforderungen erfüllten, fiel ihre Beurteilung durch den Gutachter jedoch positiv aus.

- 23.2** Ungeachtet der eingeengten Entscheidungsmöglichkeit, bei nur fünf Bietern das technisch leistungsfähigste Bieterkonsortium auszuwählen, wurde nach Ansicht des RH der Prüfung der technischen Leistungsfähigkeit insbesondere bei der Programmierentwicklung zu wenig Bedeutung beigemessen.

Zudem stellte der RH fest, dass in den Referenzgebieten Aufgabenstellung, Kundenbereich und Projektgröße die Unternehmen unterschiedliche Erfahrungen aufwiesen, so dass eine andere Zusammensetzung der Bieterkonsortien bessere technische Erfahrungsergebnisse erbracht hätte. Diese Ergebnisse sprachen im Nachhinein eher für getrennte Ausschreibungen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes hätten sämtliche, zur Angebotslegung zugelassenen Bewerber schon aufgrund ihrer unternehmerischen Größe ausreichend Erfahrung in der Entwicklung von IT-Projekten gehabt. Er wies auf eine Studie eines internationalen IT-Beraters hin, wonach in den USA im Jahr 2000 75 % aller IT-Projekte gescheitert wären.*

## Projektablauf

### Verhandlungs- und Bewertungsverfahren

**24.1** Nach drei Verhandlungsrunden wurden die Bieterkonsortien nach Angebotssumme, Leistungserfüllung und Bestbieterprinzip gereiht, wobei die Leistungserfüllung nach Qualität der Lösungen, Zeitdauer der Leistungserfüllung und Qualifikation der Projektleitung bewertet wurde. Die Zeitdauer floss mit 20 % Gewichtung in die Gesamtbewertung ein, wobei das Bieterkonsortium EDS/ORG A 25 Monate, die übrigen Bieterkonsortien zwischen 35 und 37 Monaten veranschlagten.

Das schließlich im April 2001 beauftragte Bieterkonsortium EDS/ORG A\* ersuchte bereits vier Monate nach Auftragserteilung um Verschiebung projektrelevanter Termine.

\* Ab dem Zeitpunkt der Auftragserteilung war das Bieterkonsortium als Arbeitsgemeinschaft (ARGE) tätig.

**24.2** Der RH sah den relativ hohen Prozentsatz in der Bewertung der Zeitdauer im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Auftrag der Ablösung des Krankenscheins durch die Chipkarte bis Anfang 2002. Durch knapp kalkulierte Zeitvorgaben entstanden indessen wesentliche Probleme bei der Projektumsetzung.

**24.3** *Der Hauptverband schloss sich den Ausführungen des RH an.*

### Projektumfang

**25.1** Hinsichtlich des Projektumfangs bestanden zwischen der SV-ChipBE und der nunmehrigen ARGE unterschiedliche Auffassungen. Der Ausschreibung lagen systemtechnische Dokumente bei. Die Bewerber hatten die Möglichkeit, weitere Detailinformationen über ein beim Hauptverband eingerichtetes E-Mail-Service bzw in den Verhandlungsgesprächen zu erhalten.

Das Angebot der ARGE wies auch die Kosten für die Durchführung konzeptioneller Aufgaben aus, denen die ARGE sehr knapp kalkulierte Planungszeiten zugrunde legte. Für die projektrelevanten Geschäftsprozesse, die Anforderungsanalyse, das Lasten- und das Pflichtenheft (Grob- und Feinspezifikation) waren nur 76 Personenmonate kalkuliert. Die ARGE änderte kurz nach der Auftragserteilung ihren ursprünglichen Projektplan und gab für die Durchführung konzeptioneller Aufgaben 261 Personenmonate an.



Projektablauf

BMGF

Projekt Chipkarte (e-card)

**25.2** Nach Ansicht des RH hatte die ARGE ausreichend Gelegenheit, sich über den Projektumfang ein klares Bild zu verschaffen. Der RH hielt jedoch die angebotenen Projektzeiten für die konzeptionellen Aufgaben für zu knapp bemessen. Damit war ein zeitliches Umsetzungsrisiko von Projektbeginn an gegeben.

**25.3** *Der Hauptverband schloss sich den Ausführungen des RH an.*

Durchführung  
konzeptioneller  
Aufgaben

**26.1** Am Beginn jeden IT-Projekts steht eine so genannte Konzeptionsphase, die in mehreren Schritten zunächst die Abläufe und Aktivitäten des vom Kunden im groben Rahmen vorgegebenen Projekts analysiert (Geschäftsprozessanalyse). Darauf aufbauend werden die konkreten Anforderungen an das IT-Projekt festgelegt und in einer Grobspezifikation beschrieben (Anforderungsanalyse und Lastenheft). Zuletzt werden detaillierte Umsetzungspflichten und Programmieranweisungen in einer Feinspezifikation ausgearbeitet (Pflichtenheft).

Zum Auftrag an die ARGE zählte die Ausarbeitung der Geschäftsprozessanalyse, der Anforderungsanalyse, des Lastenheftes und des Pflichtenheftes. Der Hauptverband ließ die Ausarbeitungen zur Konzeptionsphase von der ARGE erstellen, weil nach seiner Ansicht aufgrund der Komplexität des Projekts die Prozesse ohne Kenntnis der Lösungen nicht zu beschreiben wären und er daher auf die Erfahrungen der Biete angewiesen sei.

Unter der Federführung des Projektteams im Hauptverband arbeitete ein externer Gutachter in Zusammenarbeit mit den Krankenversicherungsträgern ebenfalls eine Anforderungsanalyse aus. Diese unterschied sich von jener der ARGE dadurch, dass sie die vertragsseitigen Geschäftsprozesse zwischen Versicherten und Versicherungsträger beschrieb.

Die Anforderungsanalyse des Hauptverbandes sollte einerseits Klarheit schaffen, welche Projektaufgaben der Hauptverband übernehmen sollte; andererseits sollte sie eine bis dahin nicht beschriebene zentrale Anspruchsdatenbank der Versicherten und der mitversicherten Angehörigen dokumentieren. Die Anforderungsanalyse hatte der Hauptverband der ARGE im April 2001, zum Zeitpunkt der Auftragerteilung, zur Verfügung gestellt.

## Projektablauf

**26.2** Es wäre für den Projektablauf zielführender gewesen, schon die Ausschreibungsunterlagen für die Angebotslegung auf Basis einer ausgearbeiteten Grobspezifikation zu erstellen. Letztere hätte von den dafür beauftragten Experten im Zuge der Vorbereitungen zur Ausschreibung ausgearbeitet werden können.

Die vom Hauptverband erarbeitete Anforderungsanalyse wäre zwar eine wichtige Ergänzung zu einer möglichst umfassenden Projektinformation gewesen; sie kam aber verspätet, weil zu diesem Zeitpunkt das Vergabeverfahren bereits abgeschlossen war.

**26.3** *Laut Mitteilung des Hauptverbandes hätten die Anforderungsanalysen des Hauptverbandes und der ARGE nur gemeinsame Inhalte hinsichtlich der Geschäftsprozesse in den Arztordinationen.*

## Projektstrategie

**27.1** Die ARGE führte den Projektauftrag nach der so genannten Wasserfallmethode durch, bei der die einzelnen Projektabschnitte jeweils fertig gestellt werden und die Ergebnisse aufeinander aufbauen. Diese Methode setzt klare Anforderungen voraus. Weiters erfordert sie einen höheren Zeitaufwand und einen vermehrten Koordinationsaufwand zwischen den Projektteams.

Um einen schnelleren Projektverlauf zu ermöglichen, schlug die SV-ChipBE im Dezember 2002 der ARGE vor, zunächst Teilstücke des Systems zu implementieren und anschließend die anderen Systemkomponenten hinzuzufügen (inkrementelle Methode). Die ARGE akzeptierte diesen Methodenwechsel aber nicht.

**27.2** Nach Ansicht des RH hätte die inkrementelle Methode angesichts der evolutionären Entwicklung des e-card-Systems von Beginn an angewendet werden sollen.

**27.3** *Der Hauptverband schloss sich den Ausführungen des RH an.*



Projektablauf

BMGF

Projekt Chipkarte (e-card)

Freigabetests

- 28.1** Freigabetests waren für die Ausarbeitung von Konzepten, für die Hardware, die Kommunikationsstruktur und das Netzwerk vorgesehen. Die Ausschreibung ließ die Art der Freigabetests für die Ausarbeitung von Konzepten offen. Die ARGE legte der SV-ChipBE Ausarbeitungen zu Geschäftsprozessanalysen und Teillastenhefte zur Freigabe vor. Die SV-ChipBE verlangte hingegen auftragsgemäß die Ausarbeitung eines Gesamtlastenhefts. Schließlich erfolgte die Fertigstellung des Lastenhefts unter der Federführung der SV-ChipBE.
- 28.2** Die Freigabe der einzelnen Konzeptphasen zwischen der SV-ChipBE und der ARGE war strittig. Die Gründe waren, dass die vorgelegten Unterlagen nicht den in der Ausschreibung geforderten Qualitätsansprüchen entsprachen, die Textierung der Ausschreibung diesbezüglich einen Interpretationsspielraum ermöglichte und die ARGE die konzeptionelle Phase mit kurzen Projektierungszeiten kalkulierte.
- 28.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes forderte die SV-ChipBE die in der Ausschreibung verlangten Qualitätsansprüche ein.*

Projektplan

- 29.1** Zur Vertragsgrundlage zählte ein grober Projektplan, der die abschnittsweisen Fertigstellungstermine festgelegt hatte. Im Auftragswert inkludierte Änderungen durften laut Ausschreibung den Terminplan nicht verändern. Änderungen aufgrund von Mängeln bereits fertig gestellter Projektphasen waren vom Auftragnehmer ohne Terminbeeinträchtigung zu kompensieren. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den von der ARGE angebotenen Projektplan, wobei der um vier Monate verzögerte Projektstart infolge des Vergabeprüfungsverfahrens berücksichtigt wurde.

## Projektablauf

Projektphasen	Termin laut Angebot	tatsächlicher Projektstand zu Ende der Geburungsüberprüfung
Geschäftsprozessanalyse	13. Juni 2001	am 30. August 2002 mit Einschränkungen von der SV-ChipBE akzeptiert
Anforderungsanalyse und Lastenheft	16. Juli 2001	Freigabe am 25. November 2002, erstellt durch die SV-ChipBE
Pflichtenheft (Systementwurf)	8. Oktober 2001	offen
Spezifikation der Infrastruktur	6. August 2001	von der SV-ChipBE nicht akzeptiert
Detailplanung des Weitverkehrsnetzes	3. September 2001	offen
integriertes Sicherheitskonzept	7. September 2001	Freigabe des Teilkryptographiekonzepts ist erfolgt
Betriebskonzept	7. September 2001	Beschreibung ausständig
Ausstattung einer Musterordination	30. März 2002	offen
Leistungen im Rahmen des Einführungsbetriebs	30. September 2002	offen
bundesweite Ausstattung	30. April 2003	offen

**29.2** Die Vorgangsweise, in der das Projekt bis zur Vertragsauflösung durchgeführt wurde, war nicht geeignet, das Projektziel hinsichtlich des geforderten Inhalts, der Qualität und eines akzeptablen Termins zu erreichen.

**29.3** Laut *Stellungnahme des Hauptverbandes wäre dies der Grund gewesen, vom Vertrag zurückzutreten.*

## Vereinbarungen zur Vertragsfortführung

**30.1** Angesichts der immer offensichtlicher werdenden Terminverzögerungen forderte die SV-ChipBE im März 2002 von der ARGE die Zahlung einer Konventionalstrafe. Die ARGE wies auf die zahlreichen Auftragsänderungen hin. Daraufhin beauftragte die SV-ChipBE im April 2002 gemeinsam mit der ARGE einen externen Gutachter zur Feststellung des Projekt-Ist-Stands. Das Ergebnis floss im Juli 2002 in eine Vereinbarung zur Erstellung einer Vertragsergänzung zwischen der SV-ChipBE und der ARGE zur Restrukturierung des Projekts ein.



Da die bis dahin vereinbarten Termine weiterhin nicht eingehalten werden konnten, versuchte die SV-ChipBE, mit der ARGE im Rahmen einer Durchführungsvereinbarung eine Einigung zu erzielen, deren Unterzeichnung die ARGE aber ablehnte. In weiterer Folge trat der Hauptverband als Auftraggeber am 17. März 2003 vom Vertrag zurück. Das Projekt e-card wurde im August 2003 mit dem ersten von mehreren Teilprojekten neu ausgeschrieben.

**30.2** Nach Ansicht des RH bot der Hauptverband der ARGE mehrere Möglichkeiten an, das Projekt in beiderseitigem Einverständnis fortzusetzen.

**Weitere Feststellungen**

**31** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen den häufigen Mitarbeiterwechsel der ARGE beim Projekt und Vertragsänderungen.

**Schlussbemerkungen**

**32** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Zur Unterstützung der Einführung der e-card, aber auch zur Erzielung gesamtwirtschaftlicher Einsparungseffekte im Gesundheitsbereich wären gesetzliche Begleitmaßnahmen zur Transparenz der Kosten von ärztlichen Leistungen zu treffen, wie dies auch im Regierungsprogramm für die XXII. Gesetzgebungsperiode zum Ausdruck kommt.

(2) Vor der geplanten verbreiterten Anwendung der e-card sollte der Ausbau der Transparenz der ärztlichen Leistungen und ihrer Kosten sowohl im niedergelassenen Bereich als auch im Bereich der Krankenanstalten vorrangig erfolgen.

(3) Eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen dem Hauptverband und der SV-ChipBE wäre vorzusehen.

(4) Der Hauptverband hätte bei der SV-ChipBE auf eine Budgetkontrolle und einen Soll-Ist-Vergleich der Projektnebenkosten zu achten.



## Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

### Kurzfassung

Die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (Agentur) vereinte 18 ehemalige Bundesdienststellen aus den Bereichen Human- und Veterinärmedizin sowie Lebensmittel und Landwirtschaft in einer Gesellschaft.

Die im Zuge der im Juni 2002 erfolgten Ausgliederung durchgeführte Restrukturierung schuf gute Voraussetzungen für den Abbau struktureller Schwachstellen. Zuvor waren jedoch die bei den damaligen nachgeordneten Bundesdienststellen dringend reformbedürftigen Strukturen nicht in gebotem Maße verbessert worden. Ein rechtzeitig eingeleitetes und in Etappen vollzogenes umfassendes Reorganisationsprogramm wäre eine Alternative zu einer Ausgliederung gewesen.

Die Anhäufung von organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Problemen führte zu erheblichen Anlaufschwierigkeiten der Agentur.

Die über eine lange Phase der Budgeterstellung unüberbrückbar scheinenden Auffassungsunterschiede zwischen der Geschäftsführung und den Ressorts (damaliges BMSG, BMLFUW, BMF) bedeuteten eine Destabilisierung während der kritischen Phase des Unternehmensbeginns; sie stellten einen Unsicherheitsfaktor für den organisatorischen Aufbau und die Leistungsentwicklung dar.

Die budgetären Rahmenbedingungen auf der Grundlage des Unternehmenskonzeptes verengten den finanziellen Spielraum der Agentur. Aufgrund der geringen Dotierung der Basisfinanzierung in Verbindung mit der Forcierung privatwirtschaftlicher Einnahmen und einer Rechtsform der GmbH bestand für die Agentur die Gefahr einer unausgewogenen Unternehmensstrategie hinsichtlich der Dominanz haushaltspolitischer und betriebswirtschaftlicher Zielvorgaben zulasten des gesundheitspolitischen Versorgungsauftrags.

Die expansionsorientierte Unternehmensstrategie im Bereich des Geschäftsfelds Leistungen für Dritte wäre zu überdenken.



## Kenndaten zur Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

Rechtsgrundlage	Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz, BGBl I Nr 63/2002 idgF	
Hauptaufgaben	Untersuchungen und Begutachtungen sowie die fachübergreifende Risikobewertung und Risikokommunikation insbesondere hinsichtlich <ul style="list-style-type: none"> <li>- der Wahrung des Schutzes der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen,</li> <li>- einer wirksamen und effizienten Evaluierung sowie Bewertung der Ernährungssicherheit entlang der Produktionskette sowie</li> <li>- der epidemiologischen Überwachung und Abklärung übertragbarer und nicht übertragbarer Infektionskrankheiten beim Menschen</li> </ul>	
Gebarungsentwicklung	2002 <sup>1)</sup>	2003
	in Mill EUR	
Umsatzerlöse	16,7	22,3
Bestandsveränderungen	- 2,9	- 0,2
sonstige betriebliche Erträge <sup>2)</sup>	37,0	61,5
Jahresüberschuss	0,5	0,8
Standorte	Anzahl	
Hauptstandorte	18	17
Nebenstandorte	14	14
Personalstand	jeweils zum 31.12.	
	1 032	987

1) Rumpfwirtschaftsjahr 1.6. bis 31.12.2002

2) einschließlich jährlicher Basiszuwendung

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2003 (mit Unterbrechung) Teilgebiete der Gebarung der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (Agentur). Diese war durch das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz gemeinsam mit dem Bundesamt für Ernährungssicherheit mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2002 eingERICHTET worden.

Prüfungsschwerpunkte waren die Aufbauorganisation, das Unternehmenskonzept sowie die finanzielle Ausstattung der Agentur.

Zu dem im August 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMGF, das BMLFUW, das BMF sowie die Agentur im November und Dezember 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2004.

**Ausgangslage**

**2.1** (1) Gemäß dem Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz wurden im Jahr 2002 18 ehemalige Bundesdienststellen aus den Bereichen Human- und Veterinärmedizin sowie Lebensmittel und Landwirtschaft in der neu gegründeten Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (Agentur) zusammengefasst. Diesen Ausgliederungen waren Lebensmittelkrisen in Österreich und Europa (BSE\*, Dioxin, Pestizide, Mykotoxine, Antibiotika, Nitrofen, ua) und damit verbunden eine Verunsicherung der Konsumenten, aber auch Fortschritte in der europäischen Lebensmittelpolitik, vorausgegangen.

\* Bovine Spongiforme Enzephalopathie

(2) Zudem waren die Strukturen bei den betroffenen nachgeordneten Dienststellen des BMLFUW sowie des damaligen BMSG höchst reformbedürftig. Problemfelder waren insbesondere die aufgetretenen Kapazitätsüberhänge, eine unzureichende Standortverteilung, Parallelstrukturen, ein Investitionsstau, Koordinationsmängel, fehlende Standards in der Analyse, eine nicht ausreichend flexible Verwaltung, der unzureichende Standard und isolierte Strukturen im IT-Bereich sowie ein mangelnder Datenaustausch. Weiters bestanden fachübergreifende Synergiepotenziale insbesondere in den Bereichen Labor, Analytik und Forschung.

(3) Hauptaufgaben der Agentur waren Untersuchungen und Begutachtungen sowie die fachübergreifende Risikobewertung und Risikokommunikation insbesondere hinsichtlich

- der Wahrung des Schutzes der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen,
- einer wirksamen und effizienten Evaluierung sowie Bewertung der Ernährungssicherheit entlang der Produktionskette sowie
- der epidemiologischen Überwachung und Abklärung übertragbarer und nicht übertragbarer Infektionskrankheiten beim Menschen.

## Ausgangslage

(4) Mehrere im Begutachtungsverfahren zum Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz eingebundene Stellen, darunter auch der RH, hatten Kritik vor allem an der Ausgliederung, der Rechtsform, der Organisation sowie der Finanzierung geäußert. Sie hatten weiters auf die Gefahr des Verlustes der Unabhängigkeit bei den Kontrollen, auf die eingeschränkte Kontrolldichte wegen begrenzter Finanzierungsmittel sowie auf den Zielkonflikt zwischen hoheitlichen und privatwirtschaftlichen Aufgaben hingewiesen.

**2.2** Die Notwendigkeit einer Neustrukturierung der in die Agentur eingebrochenen ehemaligen Bundesdienststellen stand außer Zweifel. Ein Reorganisationsprogramm unter Ausschöpfung aller betrieblichen Entscheidungs- und Führungsinstrumentarien (IT, Controlling, Revision, Qualitätsmanagement usw.) wurde nicht erstellt.

Nach Ansicht des RH wäre ein rechtzeitig eingeleitetes und in Etappen vollzogenes umfassendes Reorganisationsprogramm in Verbindung mit einer kundenorientierteren, flexibleren und effizienteren Ausrichtung eine Alternative zu einer Ausgliederung gewesen. Jedenfalls wäre – auch in Anbetracht der massiven Kritik – eine vergleichende Analyse mit anderen Varianten im Hinblick auf die Stärken und Schwächen einer Ausgliederung angebracht gewesen.

Aufgrund der geringen Dotierung der Basisfinanzierung in Verbindung mit der Forcierung privatwirtschaftlicher Einnahmen und der Ausgliederung bestand für die Agentur die Gefahr einer Dominanz haushaltspolitischer und betriebswirtschaftlicher Zielsetzungen zulasten des gesundheitspolitischen Versorgungsauftrags. Der RH empfahl daher, eine ausgewogene Unternehmensstrategie im Rahmen der Leistungsangebotsplanung, der Qualitätssicherung und des Finanzplanes sicherzustellen.

**2.3** *Laut Stellungnahme des BMGF sei die Unternehmensstrategie der Agentur ausgewogen gewesen.*

*Das BMLFUW und das BMF verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die im Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz zum Ausdruck kommende Vorrangstellung öffentlicher Aufgaben sowie auf den gesundheitspolitischen Versorgungsauftrag.*

**2.4** Der RH verblieb bei seiner Auffassung, wonach – vor dem Hintergrund der Ausgliederung sowie der nunmehrigen Rechtsform – der Abstimmung von betrieblichen und volkswirtschaftlichen, insbesondere gesundheitspolitischen Zielen ein erhöhter Stellenwert zukommen muss. Jedenfalls wäre in Anbetracht der begrenzten Finanzierungsmittel die Erfüllung des gesundheitspolitischen Versorgungsauftrages sicherzustellen; der Ressourcenabbau sollte nicht über den kritischen Punkt ausgeschöpfter Synergien vorangetrieben werden.

### Unternehmenskonzept und Aufbauorganisation

**3.1** Die Schaffung neuer Strukturen im Rahmen des Unternehmenskonzeptes erwies sich als komplex und langwierig; sie beherrschte weitgehend die Anlaufphase der Agentur. Die Neukonzeption erfolgte in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht sowie insbesondere im Hinblick auf das Leistungsangebot, die Finanzierung, das Rechnungswesen, die Kommunikationstechnologie sowie die strategische Ausrichtung („Unternehmenskultur“).

Die erforderliche Vielzahl von Projekten und Teilprojekten (rd 30 bis 40 Projektgruppen) band erhebliche personelle Ressourcen. Das Unternehmenskonzept und seine Umsetzung konnten erst Mitte des Jahres 2003 grundsätzlich abgeschlossen werden.

Die Maßnahmen der Aufbauorganisation umfassten unter anderem

- die Setzung regionaler bzw thematischer Schwerpunkte,
- die Einrichtung fachübergreifender Kompetenzzentren,
- Leistungsbündelungen je Standort,
- die Zusammenführung von Verwaltungen mehrerer Geschäftsbereiche je Standort (Landwirtschaft, Human-, Veterinärmedizin und Lebensmittel),
- die Unterstellung allgemeiner Unterstützungsbereiche sowie Integrations- und Koordinationsbereiche direkt unter die Geschäftsleitung (Finanzen, Personal, Forschungsintegration, Risikobewertung usw) sowie
- die geplante Verringerung der Anzahl der Hauptstandorte der Agentur von 18 auf zehn bzw gegebenenfalls acht.

## Unternehmenskonzept und Aufbauorganisation

- 3.2** Der enorme Restrukturierungsbedarf resultierte aus dem Erfordernis, neben der weitreichenden räumlich-organisatorischen Reorganisation auch Reformdefizite der Vergangenheit im Bereich der Verwaltungsführung bzw der betrieblichen Führungsinstrumentarien (IT, Controlling, Revision, Qualitätsmanagement usw) zu beheben. Weiters musste der nunmehrigen Rechtsform entsprochen werden (Doppik, neues Personalrecht, Umsatzsteuerproblematik).

Dies führte zu erheblichen Anlaufschwierigkeiten für die Agentur. Neben einer Beeinträchtigung im operativen Bereich traten Koordinationsprobleme und Versäumnisse unter anderem bei der Budgetierung und Finanzplanung, dem Aufbau einer Kosten-(träger)rechnung und eines betrieblichen Berichtswesens sowie bei der Entwicklung einer geeigneten Marktstrategie im Bereich des Geschäftsfelds Leistungen für Dritte auf.

Der RH erachtete jedoch die neue Aufbauorganisation im Wesentlichen für geeignet, strukturelle Schwachstellen abzubauen. Durch die Beseitigung parallel agierender Leistungs- und Verwaltungsbereiche wurden ökonomischere Betriebsgrößen und Leistungseinheiten und damit effizientere Strukturen ermöglicht.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe in den Bundesämtern bzw den Bundesanstalten der Landwirtschaft bereits vor der Eingliederung in die Agentur eine vom BMF genehmigte Kosten- und Leistungsrechnung bestanden. Hinsichtlich der Anlaufschwierigkeiten wies es darauf hin, dass mit der Errichtung derartiger Organisationen notwendigerweise auch eine Konzentration der Ressourcen auf die Neukonzeption bzw Restrukturierung verbunden sei.*

*Laut Mitteilung der Agentur solle dem geplanten Zeitablauf zufolge im Laufe des Jahres 2004 eine unternehmensweite Kostenrechnung eingeführt werden.*

- 3.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Agentur die vorhandenen Daten der Kosten- und Leistungsrechnung für eine Auswertung weitgehend nicht heranziehen konnte, weil diese laut der Agentur fehlerhaft waren; überdies bestanden Formatierungsprobleme. Hinsichtlich der Anlaufschwierigkeiten der Agentur wies der RH erneut darauf hin, dass erhebliche Reformdefizite der Vergangenheit und darüber hinaus die Ausgliederung selbst die Dimension der erforderlichen Neuorganisation und Umstrukturierung maßgeblich erhöhten.

**Finanzen**

**4.1** Die Finanzierung der Agentur durch den Eigentümer orientierte sich am Bundesvoranschlag für das Jahr 2002 sowie an einer vom BMF beauftragten Studie. Dabei wurde von erheblichen Synergien durch die Reorganisation ausgegangen. Einsparungseffekte und der Ausbau von Einnahmen aus Leistungen für Dritte sollten Personalkostenzuwächse (insbesondere verursacht durch Altersstruktur und Biennalsprünge), die Inflation, notwendige Investitionen, die Kosten der Ausgliederung sowie die mit einem gewissen Leistungszuwachs verbundenen Kosten abdecken.

Die im Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz normierte jährliche Basisfinanzierung des Bundes wies einen degressiven Verlauf auf:

2002	2003	2004	2005	2006	nach 2006
in Mill EUR					
33,07	56,68	56,68	55,96	55,23	54,50

Darüber hinaus sah das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz Zahlungen bzw Optionen auf weitere Bundesmittel an die Agentur vor, unter anderem Bareinlagen, Rückzahlungen für die Bauträgerfinanzierung und Mittel insbesondere aufgrund der Übertragung weiterer Aufgaben.

Nach der Ausgliederung drohten bei der Budgetierung und mehrjährigen Finanzplanung (Businessplan) Finanzierungslücken. Erst nach rd 20 Versionen des Businessplans konnte ein Einvernehmen zwischen Eigentümervertretung und Geschäftsführung erreicht werden.

Wenngleich durch besonders optimistische Ertragserwartungen im Hinblick auf die Erschließung neuer Märkte, durch eine Reduktion der Zahlungsmittel (von 25,2 Mill EUR im Jahr 2003 auf 2,0 Mill EUR im Jahr 2007), durch Rücklagenauflösung, Standortauflassung sowie durch teilweisen Personalabbau ein Jahresfehlbetrag vorläufig vermieden werden konnte, verengte sich der finanzielle Spielraum der Agentur drastisch.

## Finanzen

In der nachfolgenden Übersicht wird die von der Generalversammlung beschlossene Plan - Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre 2003 bis 2007 dargestellt:

	2003	2004	2005	2006	2007
in 1 000 EUR					
Betriebsergebnis	- 433	- 1 821	- 2 086	- 5 076	- 5 409
Finanzergebnis	500	387	235	162	81
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	67	- 1 434	- 1 851	- 4 914	- 5 328
außerordentliches Ergebnis		- 2 500			
Verwendung der Kapitalrücklage				2 383	3 871
Verwendung der Restrukturierungs-Rückstellung		5 502	3 437	2 531	1 457
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	67	1 568	1 586*	-	-

\* Rundungsabweichung

**4.2** Nach Ansicht des RH erweckten die unterschiedlichen Lösungsansätze und Schwierigkeiten bei der Budgetierung und Finanzplanung den Eindruck übersteigerter Erwartungen bezüglich der in zeitlicher und betraglicher Hinsicht realisierbaren Einsparungen. Tatsächlich bestanden für die Agentur die Gefahr einer eingeschränkten Zahlungsfähigkeit und eines negativen Betriebsergebnisses sowie das Risiko von Leistungskürzungen.

In der ohnehin kritischen Phase des Unternehmensbeginns stellten die unüberbrückbar scheinenden Auffassungsunterschiede zwischen der Geschäftsführung und den Ressorts weitere Unsicherheitsfaktoren dar; auch dadurch wurde die Restrukturierung der Agentur beeinträchtigt.

Angesichts der bestehenden Situation schien es nach Ansicht des RH fraglich, ob vor der Ausgliederung eine realistische und ausgewogene Gesamtbewertung in Bezug auf die Altersstruktur des Personals, auf Personalüberhänge, auf die Erschließung neuer Märkte, auf die Kosten der Ausgliederung, auf zukünftige Investitionen und auf die Inflation getroffen worden war.

**4.3** Laut *Stellungnahme des BMF* sei es zur Realisierung des Einsparungspotenzials unumgänglich, eine Effizienzsteigerung durch eine rigorose Aufgabenkritik und die Vorgabe eines engen finanziellen Rahmens zu erzielen. Die Anlaufkosten und die notwendigen Rationalisierungsinvestitionen wären mit der Kapitalausstattung der Agentur abzudecken.

Die Agentur wies in ihrer *Stellungnahme* auf bereits erzielte erhebliche Einsparungseffekte hin.

**4.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass sich bereits bei der Erstellung des Unternehmenskonzeptes bzw des Businessplans eine Entwicklung der Gebarung abzeichnete, die sich nicht mit den hohen Erwartungen vor der Gründung der Agentur deckte. Er wies darauf hin, dass die Agentur in ihrem Businessplan eine teilweise Auflösung der Eigenkapitalrücklage sowie eine erhebliche Verringerung des Zahlungsmittelbestands vorsah.

#### Leistungen für Dritte

**5.1** Das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz ermöglichte es der Agentur, unter bestimmten Voraussetzungen privatwirtschaftliche Leistungen (zB Untersuchungen, Gutachten) für Dritte zu erbringen. Soweit dabei Wahrnehmungen der Agentur zugleich die Vollziehung hoheitlicher Aufgaben berührten, sah das Gesetz vor, dass diese von der Agentur „auch dann zu verwerten“ waren, „wenn sie bei der Ausübung nichthoheitlicher Aufgaben gewonnen wurden“.

Im Unternehmenskonzept wurde zur Stärkung dieses Geschäftsfelds die Erschließung von neuen Märkten und Kunden als eine strategische Zielsetzung festgelegt. Damit sollte neben den hoheitlichen Aufgaben der Agentur auch den Anforderungen an ein privatwirtschaftlich organisiertes Dienstleistungsunternehmen entsprochen werden.

Die Agentur war insbesondere aufgrund ihres engen finanziellen Handlungsspielraums gezwungen, ihre marktwirtschaftliche Präsenz auszubauen. Diese wirtschaftliche Abhängigkeit wurde im Unternehmenskonzept deutlich zum Ausdruck gebracht. Darin wurden die Einnahmen aus neu zu erschließenden Märkten bis zum Jahr 2007 mit 3,7 Mill EUR beziffert.

## Leistungen für Dritte

Eine sämtliche Unternehmensbereiche abdeckende Kostenträgerrechnung zur Ermittlung und Festsetzung kostendeckender oder gewinnbringender Preise war erst für das Jahr 2004 zu erwarten; eine umfassende Marktstudie für absatzpolitische Strategien fehlte. Somit konnte die Agentur die Möglichkeiten und das Ausmaß zur Erzielung von Gewinnen nur unzureichend einschätzen.

Hiezu kam, dass die Agentur die im Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz normierte Verpflichtung, hoheitlich relevante Wahrnehmungen zu verwerten, als wesentlichen Wettbewerbsnachteil betrachtete und weiters auch erhebliche verfahrensrechtliche Probleme sah. Ihrer Ansicht nach war zB ungeklärt, welche Behörde(n) im Falle relevanter Wahrnehmungen zu informieren wäre(n).

- 5.2** Der RH hielt die privatwirtschaftliche Offensive als Unternehmensstrategie der Agentur aus grundsätzlichen gesundheitspolitischen Erwägungen insbesondere hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Problematik, der unsicheren Erfolgsaussichten und im Speziellen für den Bereich der Lebensmitteluntersuchung für problematisch.

Trotz umfassender organisatorischer Vorkehrungen kann bei der Agentur eine Interessenkollision zwischen dem privatwirtschaftlichen und dem hoheitlichen Bereich nicht restlos ausgeräumt werden. Damit werden Risiken in Kauf genommen, die von einem Nachreihen nicht einträglicher gemeinwirtschaftlicher Leistungen bis hin zur Befangenheit aus wirtschaftlicher Abhängigkeit reichen können.

Privataufträge, die zu einer Interessenkollision für die Agentur führen können, sollten daher nicht angenommen werden. Der RH empfahl, einen teilweisen Rückzug der Agentur aus diesem Geschäftsfeld zu erwägen. Dies trafe vor allem auf den gesamten Lebensmittel sektor zu; für den landwirtschaftlichen und veterinärmedizinischen Bereich wären problematische Nachfragesegmente bzw Kundenkategorien zu definieren. Auf der Grundlage vorsichtiger Schätzungen beträfe dies ein jährliches Auftragsvolumen von rd 4 Mill EUR.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMGF hätten auch die ehemaligen Bundesanstalten private Untersuchungstätigkeiten durchgeführt. Zudem seien diese Leistungen auch zur Verwirklichung von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen notwendig. Ökonomische Zwänge bzw wirtschaftliche Abhängigkeiten beständen nicht.*



Leistungen für Dritte



Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

*Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme die Überlagerung des hoheitlichen mit dem privatwirtschaftlichen Bereich für problematisch. Die Anregungen des RH würden jedoch im Rahmen eines vom Aufsichtsrat gemeinsam mit der Geschäftsführung eingeleiteten Evaluierungsprozesses berücksichtigt werden.*

*Das BMF berief sich in seiner Stellungnahme auf die Meinung von Experten, wonach ein marktnahes Leistungssegment für die Sicherstellung des öffentlichen Auftrages erforderlich sei. Allerdings sollten die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten der Agentur im Zuge der Evaluierung sowohl auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gesetzesauftrag als auch auf ihren Beitrag zur Verbesserung des Unternehmensergebnisses geprüft werden.*

*Laut Mitteilung der Agentur würden privatwirtschaftliche Aufträge nur zur Ergänzung bzw Stärkung des hoheitlichen Leistungsangebotes angenommen; ein unternehmerisches Risiko sei damit nicht verbunden.*

**5.4** Der RH hielt die Geschäftspolitik der Agentur, privatwirtschaftliche Kundensegmente erheblich auszuweiten, nach wie vor für problematisch, weil sie als Folge des gegenwärtigen Finanzierungs- bzw Einsparungsdruckes zu einem verfrühten Zeitpunkt bzw ohne ausreichende Vorbereitungen verfolgt wurde. Er bewertete jedoch den nunmehr vom Aufsichtsrat gemeinsam mit der Geschäftsführung eingeleiteten Evaluierungsprozess positiv.

**Sonstige  
Feststellungen**
**6 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen**

- die angestrebte gemeinsame strategische Ausrichtung („Unternehmenskultur“; Spannungsfeld Landwirtschaft zu Gesundheit/Verbraucher),
- die Implementierung eines Kennzahlensystems für den Leistungsbereich sowie die Darstellung im Rahmen einer Leistungsdokumentation,
- den Aufbau eines umfassenden betrieblichen Berichtswesens,
- den gesetzlich vorgesehenen Aufbau getrennter Rechnungskreise (privatwirtschaftlich, gemeinwirtschaftlich),
- den Ausbau der Tarifhoheit (Festlegung von Leistungstarifen durch die Agentur) sowie
- die Problematik hinsichtlich des von der Agentur heranzuziehenden Umsatzsteuersatzes.

*Bezüglich des empfohlenen Kennzahlensystems sowie des betrieblichen Berichtswesens sagten das BMGF und das BMLFUW eine zügige Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.*

*Das BMGF sowie die Agentur sagten für das Jahr 2004 eine Umsetzung der Empfehlungen hinsichtlich der gesetzlich geforderten getrennten Rechnungskreise zu.*

**Schluss-  
bemerkungen**
**7 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

- (1) Zur Vermeidung einer Dominanz haushaltspolitischer und betriebswirtschaftlicher Zielsetzungen zugunsten des gesundheitspolitischen Versorgungsauftrages sollte eine ausgewogene Unternehmensstrategie im Rahmen der Leistungsangebotsplanung, der Qualitätsicherung und des Finanzplanes sichergestellt werden.
- (2) Privataufträge, die zu einer Interessenkollision für die Agentur führen können, sollten nicht angenommen werden; ein teilweiser Rückzug der Agentur aus diesem Geschäftsfeld wäre zu erwägen. Dies träfe vor allem auf den gesamten Lebensmittelbereich zu; für den landwirtschaftlichen und veterinärmedizinischen Bereich wären problematische Nachfragesegmente bzw Kundenkategorien zu definieren.

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

### Basler Übereinkommen

#### Kurzfassung

Das BMLFUW war bemüht, die Ziele des internationalen Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung bestmöglich im nationalen Bereich umzusetzen. Das BMLFUW stand dabei im Spannungsfeld zu Regelungen auf europäischer Ebene.

Bei der Dokumentation und Erfassung entscheidungs- und abwicklungsrelevanter Daten war Verbesserungsbedarf festzustellen. Der Vollzug der Meldeverpflichtungen war noch nicht rechtskonform.

Die Umsetzung des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung erfolgte durch Gemeinschaftsrecht, das durch nationales Recht ergänzt wird. Verschiedene Abfallklassifizierungssysteme erfordern ein komplexes und aufwendiges Verfahren. Der RH stellte in den Bereichen Entsorgungsautarkie und Ökopunkte für Abfalltransporte Spannungsfelder zwischen den bestehenden Regelungen fest.

Die Erfassung der für die Abfallverbringung erforderlichen Meldungen im BMLFUW war mangelhaft. Die beim BMLFUW geführte Verbringungsdatenbank, die alle entscheidungs- und abwicklungsrelevanten Daten der grenzüberschreitenden Abfallverbringung enthalten sollte, war fehlerhaft und als Controllinginstrument nicht geeignet. Das gesetzlich vorgesehene elektronische Register befand sich erst im Konzeptstadium.

Das BMLFUW akzeptierte teilweise befristete und bedingte Bankgarantien als Sicherheitsleistung; bei Abfallverbringungen im Zwischenlandsverkehr (Verkehr, der aus Österreich über ein anderes Hoheitsgebiet wieder nach Österreich fließt, zB „Deutsches Eck“) verzichtete es auf eine Sicherheitsleistung.

Das BMLFUW führte keine Strafdatenbank, obwohl eine solche zur ordnungsgemäßen Vollziehung des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 erforderlich ist.

## Kenndaten zum Basler Übereinkommen

## Rechtsgrundlagen

Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Basler Übereinkommen), BGBl Nr 229/1993

Verordnung 93/259/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (EG-VerbringungsV)

Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl I Nr 102/2002

Verfahren	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Anzahl						
Export	185	204	181	174	216	228
Import	127	145	170	174	222	211
Transit	318	378	399	342	281	306
Summe	630	727	750	690	719	745
in Tonnen						
Export	93 722	137 446	191 151	200 259	239 245	181 011
Import	75 615	84 464	94 809	109 538	209 631	76 487
Transit	51 761	71 958	203 559	280 126	296 698	208 381
Summe	221 098	293 868	489 519	589 923	745 574	465 879

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2003 die Gebarung des BMLFUW hinsichtlich der Umsetzung und Vollziehung des Basler Übereinkommens. Zu dem im Oktober 2003 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMLFUW im Dezember 2003 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im Februar 2004 seine Gegenäußerung.

## Ziele des Basler Übereinkommens

Umweltgerechte  
Abfallwirtschaft

**2.1** Die Ziele des Basler Übereinkommens sind, grenzüberschreitende Abfallverbringungen zu minimieren, die umweltgerechte Behandlung von Abfällen im Zuge solcher Verbringungen zu gewährleisten, die Abfallerzeugung im Inland auf ein Mindestmaß zu reduzieren sowie eine umweltgerechte Verwertung und Entsorgung unvermeidbarer Abfälle im Inland sicherzustellen.

Österreich ratifizierte dieses internationale Abkommen 1993. Die für die Umsetzung des Übereinkommens wesentlichsten Rechtsvorschriften sind die EG-VerbringungsV und die ergänzenden Bestimmungen im Abfallwirtschaftsgesetz 2002.

Nach diesen Bestimmungen ist grundsätzlich jede grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen notifizierungspflichtig. Dabei sind je nach Abfallart (gefährlicher oder nicht gefährlicher Abfall), Behandlungsart (Beseitigung oder Verwertung) und Bestimmungsort (innerhalb oder außerhalb der EU) unterschiedliche Verfahren anzuwenden. Notifizierende Behörde in Österreich ist das BMLFUW; es hat über jede Notifikation bescheidmäßig abzusprechen.

**2.2** Nach Ansicht des RH ist das Basler Übereinkommen im Sinne einer nachhaltigen, umweltgerechten Abfallwirtschaft von besonderer Bedeutung.

Abfallschlüssel für  
verwertbare Abfälle

**3.1** Die EG-VerbringungsV enthält in ihren Anhängen eine Reihe zum Teil unterschiedlicher Abfallklassifizierungssysteme, die aus verschiedenen multilateralen und supranationalen Übereinkommen stammen (Basler Übereinkommen, OECD-Drei-Listensystem<sup>1)</sup>, European Waste Catalogue<sup>2)</sup>). Da die Liste der im Sinne des Basler Übereinkommens gefährlichen und nicht gefährlichen Abfälle mit den anderen Systemen nicht kompatibel ist, wurden alle Systeme einschließlich ihrer Anwendungsregeln in die EG-VerbringungsV aufgenommen.

<sup>1)</sup> Das Drei-Listensystem der OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sieht je nach Gefährlichkeit der verwertbaren Abfälle unterschiedliche Kontrollmechanismen vor. Die Abfälle werden dabei in eine gelbe, grüne oder rote Liste übernommen.

<sup>2)</sup> Abfallverzeichnis der EU, 2000/532/EG

## Ziele des Basler Übereinkommens

**3.2** Wenngleich die OECD mittlerweile ihr Abfallklassifizierungssystem vereinfacht und dem Basler Übereinkommen angepasst hat, werden die verbleibenden zwei Systeme nach wie vor zu Doppelgleisigkeiten führen. Die im Zuge der Verfahren aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen vorzunehmenden Abfallklassifizierungen nach unterschiedlichen, miteinander nicht kompatiblen Systemen stellen sich als aufwendig dar.

### Zielkonflikte

**4.1** Nach der EG-VerbringungsV ist ein integriertes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, damit die Gemeinschaft insgesamt sowie jeder einzelne Mitgliedstaat die Entsorgungsaufgabe erreichen kann. Dabei muss es möglich sein, die Abfälle in der nächstgelegenen geeigneten Entsorgungsanlage zu beseitigen (Prinzip der Nähe). Dazu sind von den Mitgliedstaaten Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen; eine europaweit koordinierte und verbindliche Planung bestand allerdings nicht.

Um die nationale Entsorgungsaufgabe erreichen zu können, sah die EG-VerbringungsV vor, dass die Mitgliedstaaten generelle Verbringungsverbote für Abfälle erlassen bzw gegen einzelne geplante Verbringungen begründete Einwendungen erheben können. Trotz dieser Möglichkeit bewilligte das BMLFUW Anträge auf Export von Abfällen zur Beseitigung, wodurch das im Basler Übereinkommen formulierte Ziel der Erhaltung der Entsorgungsaufgabe in den Hintergrund trat.

**4.2** Die Erreichung einer auch wirtschaftlich tragfähigen Entsorgungsaufgabe im Bereich der Abfallbeseitigung setzt eine entsprechende Planung auf Gemeinschaftsebene voraus. Solange eine solche verbindliche europaweit koordinierte Planung nicht vorliegt, sollte Österreich um eine nationale Entsorgungsaufgabe bemüht sein.

### Ökopunkte für Abfalltransporte

**5.1** Das Zielsystem des Basler Übereinkommens ist auf eine Minimierung grenzüberschreitender Abfallverbringungen ausgerichtet. Für die Beförderung von Müll und Fäkalien im Transitverkehr sind keine Ökopunkte\* zu entrichten. Unter diese Befreiung fallen auch eine Reihe gefährlicher Abfälle.

\* Gemäß Art 11 des EU-Beitrittsvertrages-Akte-Protokoll Nr 9 benötigte bis 31. Dezember 2003 jeder Lkw im Transitverkehr durch Österreich eine Ökopunkteanzahl.

**5.2** Der RH wies auf das Spannungsverhältnis zwischen den bestehenden Regelungen hin, die einerseits eine Minimierung von Abfalltransporten als Ziel festlegen, andererseits durch Ausnahmen von der Ökopunktepflicht diese gleichsam fördern.

### **Vollzug des Basler Übereinkommens**

#### **Meldungen**

**6.1** Für jede Abfallverbringung sind drei Meldungen vorgesehen. Drei Arbeitstage vor dem tatsächlichen Transport hat die notifizierende Person dies mittels Versand-/Begleitschein dem BMLFUW zu melden (Transportmeldung). Der Empfänger des verbrachten Abfalls hat binnen dreier Arbeitstage die Übernahme (Eingangsmeldung) und spätestens 180 Tage nach diesem Zeitpunkt die Verwertung bzw Beseitigung zu bestätigen (Verwertungsmeldung). Die Verletzung der Meldepflicht stellt einen Verwaltungsstrafatbestand dar. Dennoch fehlten laut Auswertung der Verbringungsdatenbank durch den RH für das Jahr 2000 mehr als ein Drittel der erforderlichen Meldungen; nur ein Fünftel der Einzeltransporte wies alle drei erforderlichen Meldungen auf. Viele Meldungen erfolgten auch verspätet.

**6.2** Der RH bemängelte, dass seitens des BMLFUW zu wenig auf die rechtzeitige und vollständige Einreichung der Meldungen geachtet worden war. Somit war der Vollzug der Meldeverpflichtungen noch nicht rechtskonform.

**6.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden sämtliche Meldungen nachgefordert werden, die als Beleg für die erfolgte Verwertung oder Beseitigung der grenzüberschreitend verbrachten Abfälle erforderlich seien. Aufgrund des Personalmangels könne es aber vorkommen, dass die Eingangsmeldungen nur in Ausnahmefällen nachgefordert würden.*

## Vollzug des Basler Übereinkommens

### Verbringungsdatenbank

- 7.1 Das BMLFUW erfasste die im Rahmen der grenzüberschreitenden Abfallverbringung entscheidungs- und abwicklungsrelevanten Daten in einer Verbringungsdatenbank. Der RH stellte fest, dass diese Datenbank fehlerhaft und als Controllinginstrument nicht geeignet war.

Das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 sieht die Einrichtung eines elektronischen Registers vor, das einerseits die Doppelerfassung der Daten (beim Unternehmen und bei der Behörde) vermeiden und andererseits eine weitgehend automatisierte Bearbeitung und Reaktion der Behörde ermöglichen soll. Dieses elektronische Register befand sich erst im Konzeptstadium.

- 7.2 Der RH bemängelte, dass die fehlerhafte Datenerfassung die Übersicht über den Verfahrensstand erschwerte und keine Anpassungen der Verbringungsdatenbank vorgenommen wurden, um sie als Controllinginstrument nutzen zu können. Er empfahl, die Entwicklung des elektronischen Registers voranzutreiben und bis zur Fertigstellung für eine sorgfältigere Datenerfassung zu sorgen.

### Mengenangaben

- 8.1 Die drei Arbeitstage vor der Abfahrt zu erstattenden Transportmeldungen unterschieden sich regelmäßig hinsichtlich der angegebenen Mengen von den Verwertungsmeldungen. Ursache für diese Differenzen war, dass die Unternehmer die Menge der zu transportierenden Abfälle schätzten bzw die mögliche Zuladung des Transportmittels angaben; es war ihnen nämlich oft nicht möglich, bereits drei Tage vor dem tatsächlichen Transport die genaue Menge bzw das genaue Gewicht der Fuhrzeuge zu ermitteln.
- 8.2 Der RH empfahl, das in den Begleitpapieren eingetragene tatsächliche Transportgewicht erst im Zuge der Eingangsmeldung in der Verbringungsdatenbank zu erfassen.
- 8.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass die Versand-/Begleitformulare vollständig und der Wahrheit entsprechend – somit einschließlich der Menge bzw des Gewichts – auszufüllen wären. Daher werde die bisher geübte Praxis, geschätzte Mengenangaben zu tolerieren, beibehalten.*
- 8.4 Der RH entgegnete, dass die vorweg bekannt gegebenen, geschätzten Mengen jedenfalls durch die Angabe der tatsächlich transportierten Mengen in den Begleitpapieren und in der Verbringungsdatenbank ergänzt werden müssten.



## Sicherheitsleistung

- 9.1** Für jede Verbringung von Abfällen, die unter den Geltungsbereich der EG-VerbringungsV fällt, ist die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung (Geld oder Bankgarantie) oder der Nachweis einer Versicherung erforderlich. Diese muss die Kosten einer allenfalls erforderlichen Rückführung einschließlich der Beseitigung oder Verwertung der betreffenden Abfälle decken.

Da in Einzelfällen die Garantieerklärungen an Bedingungen seitens der Kreditinstitute geknüpft waren oder mit der formalen Beendigung des Verfahrens endeten, stand der Behörde kein taugliches Sanktionsmittel zur nachträglichen Einforderung von Verwertungsmeldungen oder sonstigen Unterlagen zur Verfügung. Bei Abfallverbringungen im Zwischenlandsverkehr\* verzichtete das BMLFUW überhaupt auf eine Sicherheitsleistung.

\* Verkehr, der aus Österreich über ein anderes Hoheitsgebiet wieder nach Österreich fließt, zB „Deutsches Eck“.

- 9.2** Der RH empfahl, nur mehr unbefristete und ohne Bedingungen abgegebene Garantieerklärungen als Sicherheitsleistungen zu akzeptieren. Weiters sollten auch bei Abfalltransporten im Zwischenlandsverkehr entsprechende Sicherheitsleistungen verlangt werden.

**9.3 Das BMLFUW sagte dies zu.**

## Verträge zur umweltgerechten Entsorgung

- 10.1** Bei den im Zuge der Notifizierung vorzulegenden Verträgen zur umweltgerechten Entsorgung von Abfällen fehlten wesentliche Bestandteile wie kaufmännische Belange bzw wurde diesbezüglich auf gesonderte Vereinbarungen verwiesen. Teilweise war auch die ausdrückliche Bedingung, dass die Gültigkeit des Vertrages von der Erteilung der behördlichen Bewilligung zur Abfallverbringung abhängig sei, nicht vorhanden.
- 10.2** Nach Ansicht des RH kann die Beurteilung der zivilrechtlichen Absicherung einer Abfallverbringung nur anhand des vollständig vorliegenden Vertragswerks erfolgen. Er empfahl, nur mehr vollständige und mit entsprechenden Bedingungen versehene Vertragswerke zu akzeptieren.
- 10.3** Laut *Stellungnahme des BMLFUW* hätte es immer auf die in der EG-VerbringungsV bzw im Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geforderten Vertragsbestandteile geachtet.

## Vollzug des Basler Übereinkommens

**10.4** Der RH entgegnete, dass die Verträge nicht nur die in diesen Bestimmungen aufgelisteten Elemente, sondern auch alle wesentlichen Merkmale wie Preis, Menge, Termine, Pönalen ua zu enthalten haben.

Altlastenbeitrag —  
Mitteilung an das  
BMF

**11.1** Nach dem Altlastensanierungsgesetz unterliegt unter anderem das Befördern von Abfällen zur langfristigen Ablagerung außerhalb des Bundesgebietes der Altlastenbeitragspflicht. Das BMLFUW hat zu Kontrollzwecken in solchen Fällen dem BMF die zur Erhebung der Altlastenbeiträge notwendigen Daten zu übermitteln. Dazu zählt auch die Einstufung in die Deponietype, aus der sich die Beitragshöhe ergibt.

**11.2** Der RH bemängelte, dass diese Meldungen an das BMF nicht lückenlos erfolgten bzw keine Einstufung in die Deponietype enthielten. Er regte an, dem BMF einen Zugang zur Verbringungsdatenbank zu ermöglichen, wodurch die Vorbereitung abgabenrechtlicher Überprüfungen entsprechend unterstützt werden könnte.

**11.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass es die fehlenden Meldungen nachgereicht und in Hinkunft eine laufende Übermittlung der relevanten Daten an das BMF sichergestellt habe.*

**11.4** Der RH nahm dies zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass nach wie vor die Einstufung in die Deponietypen fehlt.

## Kontrolle

Dokumentation

**12.1** Eine Verbringung von Abfällen ist zu untersagen, wenn die notifizierende Person oder der Empfänger mindestens zweimal wegen einer illegalen Verbringung von Abfällen bestraft worden ist. Dazu hatten die Zollorgane die im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit festgestellten Übertretungen dem BMLFUW bekannt zu geben. Eine analoge Regelung für die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes besteht nicht.

Gemäß einer Weisung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom Oktober 2002 haben die Landeshauptleute dafür Sorge zu tragen, dass dem BMLFUW über den Ausgang der Strafverfahren aller Anzeigen wegen Verstößen gegen das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 berichtet wird. Tatsächlich verfügte das BMLFUW nur über eine unvollständige Aufstellung von Anzeigen und daraus resultierenden Verfahrensausgängen, die nur händisch auswertbar war.

- 12.2** Der RH bemängelte, dass das BMLFUW keine Strafdatenbank führte, obwohl eine solche zur ordnungsgemäßen Vollziehung des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 erforderlich ist. Weiters lagen nur lückenhafte Aufzeichnungen in einer für die Erstellung effizienter Auswertungen untauglichen Form vor. Er empfahl, eine Strafdatenbank zu führen, die sämtliche Bestrafungen wegen illegaler Verbringungen enthält, sowie die Kontrollorgane und Landeshauptleute wiederholt an ihre Meldepflicht zu erinnern.
- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würde nunmehr eine einer effizienten Auswertung zugängliche Liste über Verwaltungsstrafen, die im Zusammenhang mit illegalen Abfallverbringungen verhängt wurden, geführt. Weiters seien die Landeshauptleute wiederholt auf die Einhaltung der Weisung betreffend die Berichte über den Ausgang der Strafverfahren hingewiesen worden.*

**Zugriff der Kontrollorgane auf die Verbringungsdatenbank**

- 13.1** Die vom BMLFUW geführte Verbringungsdatenbank enthält Angaben, die für die Durchführung effizienter Kontrollen erforderlich sind. Die kontrollierenden Organe der Zollwache\* hatten jedoch keinen Zugriff auf diese Datenbank.

\* Die Auflösung des Wachkörpers Zollwache erfolgte mit 30. April 2004.

- 13.2** Der RH regte an, den kontrollierenden Organen einen Online-Zugriff auf eine aktuelle Verbringungsdatenbank zu ermöglichen.
- 13.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW werde die Einführung des elektronischen Registers den kontrollierenden Organen einen Zugriff auf die für sie relevanten Daten ermöglichen.*

**Schluss-  
bemerkungen**

**14** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Das BMLFUW sollte die Erfassung von Daten in der Verbringungsdatenbank sorgfältiger vornehmen und die Entwicklung des elektronischen Registers vorantreiben.
- (2) Künftig wären nur mehr unbefristete und ohne Bedingungen abgegebene Bankgarantien als Sicherheitsleistung zu akzeptieren. Weiters sollte auch bei Abfalltransporten im Zwischenlandsverkehr nicht auf Sicherheitsleistungen verzichtet werden.
- (3) Das BMLFUW sollte eine Strafdatenbank führen, die sämtliche Bestrafungen wegen illegaler Verbringungen enthält.
- (4) Dem BMF und den kontrollierenden Organen sollte ein Online-Zugriff auf eine aktuelle Verbringungsdatenbank ermöglicht werden.

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz

### Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt

#### Kurzfassung

Die Kosten der Vermittlung eines Arbeitsplatzes für behinderte Jugendliche durch Förderungen der beruflichen Qualifizierung betrugen im Jahr 2001 durchschnittlich 74 859 EUR, jene der Betreuung durch Arbeitsassistenten durchschnittlich 4 432 EUR je Jugendlichen und Arbeitsplatz.

Diese Kosten ermittelte der RH anlässlich einer Überprüfung von sechs Landesstellen des für die Förderungen zuständigen Bundesamtes für Soziales und Behindertenwesen. Im Jahr 2001 konnten mit dem vom RH überprüften Förderungsvolumen von 6,27 Mill EUR aus der Behindertenmilliarde Arbeitsplätze für 458 Jugendliche vermittelt werden.

Die Erfolgsquote der Vermittlungen durch Qualifizierungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt betrug im Jahr 2001 durchschnittlich 42 %; sie schwankte zwischen 18 % (Steiermark) und 60 % (Oberösterreich). Die durchschnittliche Vermittlungsquote bei der Betreuung durch Arbeitsassistenten betrug 38 %.

Das in Entwicklung befindliche Controlling konnte nur die Effektivität, nicht jedoch die Kosten-Nutzen-Relation der Förderungen messen.

**Kenndaten zu den Förderungsmaßnahmen zur Integration  
behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt**

Rechtsgrundlage	Behinderteneinstellungsgesetz, BGBl Nr 22/1970 idgF
überprüfte Landesstellen des Bundesamtes für Soziales und Behindertenwesen in	Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg
Förderungsvolumen für Jugendliche aus der Behindertenmilliarde (2001)	in Mill EUR
davon vom RH überprüft	11,60
durchschnittliche Kosten je erfolgte Vermittlung im Bereich der beruflichen Qualifizierung	6,27
durchschnittliche Kosten je erfolgte Vermittlung im Bereich der Arbeitsassistenz	in EUR
durchschnittlicher Vermittlungserfolg im Bereich der beruflichen Qualifizierung	74 859
durchschnittlicher Vermittlungserfolg im Bereich der Arbeitsassistenz	4 432
durchschnittlicher Vermittlungserfolg im Bereich der beruflichen Qualifizierung	in %
durchschnittlicher Vermittlungserfolg im Bereich der Arbeitsassistenz	42
	38

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

**1** Der RH überprüfte von März bis Juni 2003 die Gebarung der Bundessozialämter Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg hinsichtlich der im Jahr 2001 gewährten Förderungen behinderter Jugendlicher zur Integration in den Arbeitsmarkt aus der „Behindertenmilliarde“. Der RH beschränkte sich bei seiner Überprüfung auf die im Jahr 2001 erfolgten Maßnahmen, um Aussagen treffen zu können, ob die Jugendlichen auch längerfristig in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten und die Förderungen somit nachhaltig waren.

Zu den im Oktober 2003 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMSG im Februar 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2004.

**Grundsätzliches**

**2** Die Österreichische Bundesregierung beschloss 2001 eine Beschäftigungs offensive, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern („Behindertenmilliarde“). In den Jahren 1998 bis 2000 betrug der Anteil Behinderter an den Gesamtarbeitslosen rd 17 %.

### Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt

- 3** Nach dem Behinderteneinstellungsgesetz sind Unternehmen, die 25 oder mehr Dienstnehmer beschäftigen, verpflichtet, auf jeweils 25 Beschäftigte einen begünstigten Behinderten einzustellen. Begünstigt behindert sind Personen, die mindestens 50 % erwerbsunfähig sind.

Im Jahr 2001 erlangten in Österreich 83 463 Personen die Zuerkennung als „begünstigte Behinderte“. Davon waren 52 885 Personen in einem Dienstverhältnis und 3 327 Personen selbständig erwerbstätig. Weitere 7 609 Personen bezogen Leistungen, die aus einem Dienstverhältnis resultierten.

Bei einstellungspflichtigen Dienstgebern waren 44 689 und bei nicht einstellungspflichtigen Dienstgebern 8 196 Personen beschäftigt.

- 4** Alle Dienstgeber haben für jede nicht besetzte Pflichtstelle eine Ausgleichstaxe zu bezahlen. Dienstgeber, die in Ausbildung stehende begünstigte Behinderte beschäftigen, erhalten, auch wenn keine Beschäftigungspflicht besteht, eine Prämie in Höhe der Ausgleichstaxe. Den einstellungspflichtigen Dienstgebern wurden 2001 zur Zahlung an den Ausgleichstaxfonds insgesamt 55,88 Mill EUR vorgeschrieben, als Prämien erhielten sie 11,78 Mill EUR. Die Mittel des Ausgleichstaxfonds dienten zur Förderung Behindter.

Nach dem Behinderteneinstellungsgesetz wäre die Republik Österreich (Bund) als Dienstgeber 2001 verpflichtet gewesen, 7 613 Behinderte zu beschäftigen; es waren jedoch nur 6 016. Der Bund überwies daher 2001 aufgrund der Nichteinhaltung seiner Beschäftigungsquote dem Ausgleichstaxfonds 3,05 Mill EUR. Einzelne Bundesländer als Dienstgeber, wie zB das Land Steiermark, erhielten aufgrund der Übererfüllung ihrer Einstellungsverpflichtung Prämien.

- 5** Das Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung sieht für die XXII. Gesetzgebungsperiode die Erarbeitung eines Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes vor, das in den verschiedenen Gesetzesmaterien die Diskriminierung behinderter Menschen beseitigen soll.

Weder in den EU-Staaten noch in Österreich besteht ein einheitlicher Behindertenbegriff. Allein in Österreich enthalten mehr als 90 Bundes- bzw Landesgesetze Bestimmungen für behinderte Menschen. Da jedes dieser Gesetze andere Zielsetzungen verfolgt, ist es nahezu unmöglich, eine einheitliche und rechtlich verbindliche Definition zu schaffen.

**Neuordnung der  
Bundessozialämter**

**6** Förderungen für Behinderte können sowohl vom Bund als auch von den Ländern gewährt werden. Da eine zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen fehlt, werden arbeitsmarktpolitische Förderungen vom Arbeitsmarktservice, von den Bundessozialämtern sowie von Landeseinrichtungen angeboten. Die Bundessozialämter verstehen sich als Anlaufstelle für alle Menschen mit Behinderungen.

**7.1** Bis Ende 2002 bestanden sieben dem BMSG als nachgeordnete Dienststellen eingerichtete Bundessozialämter, wobei das Bundessozialamt in Wien auch für die Bundesländer Niederösterreich und Burgenland zuständig war. Im Jahr 2003 wurden die Bundessozialämter zu einer Organisationseinheit, dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen mit Zuständigkeit für das gesamte Bundesgebiet, zusammengeführt; in jedem Bundesland wurde eine eigene Landesstelle errichtet.

Bis April 2004 war die zukünftige Arbeitsteilung zwischen dem BMSG und dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen noch nicht festgelegt.

**7.2** Der RH empfahl, ehestmöglich eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen dem BMSG und dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen festzulegen und hiebei die Entstehung von Parallelstrukturen zu vermeiden.

**7.3** *Nach Mitteilung des BMSG werde derzeit mit externer Unterstützung ein Konzept zur Aufgabenabgrenzung erarbeitet.*

**8** Ziel dieser Organisationsänderung war es, im Sinne einer Verwaltungsreform Einsparungen zu lukrieren. Die Bundessozialämter sollen von nicht serviceorientierten Leistungen entlastet und behinderten Menschen der Weg zu mehreren Anlaufstellen weitgehend erspart werden. Weiters sollen Doppelgleisigkeiten zwischen dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen und den Ländern vermieden werden. In Verträgen zwischen den jeweiligen Organisationseinheiten soll die Entflechtung von Aufgaben vereinbart werden.

Eine Abgrenzung gegenüber dem zur Vermittlung von Arbeit Suchenden zuständigen Arbeitsmarktservice bestand nicht.

### Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt

Im Rahmen der beruflichen Rehabilitation von Behinderten sollen aber weiterhin Projekte in Kooperation zwischen den Ländern und dem Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen umgesetzt werden, wobei aber eine präzisere Arbeitsteilung der Kooperanten erfolgen soll.

#### **Förderungsausmaß**

- 9** Aus Mitteln der Behindertenmilliarde wurden 2001 Förderungen im Ausmaß von 54,78 Mill EUR ausbezahlt.

Die vom RH überprüften sechs Bundessozialämter verfügten im Jahr 2001 aus diesen Mitteln über ein Förderungsvolumen für Behinderte von 34,51 Mill EUR. Davon entfielen auf behinderte Jugendliche 11,60 Mill EUR. Die vom RH überprüften Förderungen beliefen sich auf 6,27 Mill EUR; damit konnten 458 Jugendliche auf Arbeitsplätze vermittelt werden.

#### **Maßnahmen zur Integration behin- derter Jugendlicher**

- 10** Die Maßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher umfassten

- Projekte zur beruflichen Qualifizierung,
- Individualförderungen in Form von Lohnkostenzuschüssen und Integrationsbeihilfen sowie
- berufsbegleitende Unterstützungsangebote, wie zB die Arbeitsassistenz (Unterstützung am Arbeitsplatz bzw bei der Suche nach Arbeitsplätzen).

Das Schwerpunkt der Förderungen lag bis Ende 2000 mit knapp 60 % bei den Individualförderungen. Erst durch die Behindertenmilliarde verlagerte es sich auf Qualifizierungsprojekte und berufsbegleitende Unterstützungsangebote. Im Jahr 2001 entfielen bereits 55 % der Förderungsmittel auf diese Maßnahmen.

- 11.1** Die Bundessozialämter verfügten über nur unzureichende Daten hinsichtlich Anzahl und Art der Behinderungen Jugendlicher und ihrer Arbeitsmarktchancen. Daher überließen sie die Initiative zur Projekt- und Teilnehmerauswahl weitgehend den zur Betreuung von Behinderten gegründeten privaten Vereinen.

## Maßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher

**11.2** Der RH empfahl eine mittel- und längerfristige Planung zur Vorgabe von Zielen im Bereich der arbeitsplatzspezifischen Aus- und Weiterbildung; dies würde ein aktiveres Steuern ermöglichen.

**11.3** *Nach Mitteilung des BMSG sei bisher eine mittel- bis langfristige Planung aufgrund der gesetzlich vorgegebenen einjährigen Budgets nur teilweise möglich gewesen.*

**12.1** Die Bundessozialämter schlossen mit den Projektträgern umfangreiche Verträge über die einzelnen Maßnahmen ab. Die Erfolge wurden quantitativ, wie beispielsweise durch die Vermittlung einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen, festgelegt. Neben der durch die Zielerreichung präzisierten Vertragsinhalte enthielten die Verträge noch detaillierte Regelungen über die Höhe der einzelnen Kostenpositionen. Nach Ende der Vertragsdauer erforderten die Abrechnungen von den Bundessozialämtern einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

**12.2** Nach Ansicht des RH sollten die Projektträger nach Vorgabe von Qualitätskriterien zur Anbotstellung auf Grundlage fixer Kosten je vermittelten Arbeitsplatz aufgefordert werden. Durch diese Form der Angebotsgestaltung würde die Vergleichbarkeit der Angebote erleichtert und der durch die Prüfung der einzelnen Kosten entstehende Verwaltungsaufwand eingeschränkt.

**12.3** *Laut Stellungnahme des BMSG würden mit dem BMF bereits diesbezügliche Gespräche geführt.*

## Qualifizierungsmaßnahmen

### Zielsetzung und Mittelaufbringung

**13** Ziel von Qualifizierungsmaßnahmen war die Vorbereitung der Eingliederung behinderter Jugendlicher in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Die Projekte umfassten verschiedene Ausbildungen, die teilweise bis zum Lehrabschluss führten. Weiters wurden Kulturtechniken vermittelt und Hilfe zur selbständigen Lebensführung geboten.

Die hiefür im Jahr 2001 aufgewendeten Mittel stammten im Wesentlichen aus der Behindertenmilliarde (3,81 Mill EUR), vom Europäischen Sozialfonds (0,75 Mill EUR), von den Bundesländern (0,51 Mill EUR) sowie vom Arbeitsmarktservice (0,13 Mill EUR).

## Vermittlungserfolg

**14** Eine erfolgreiche Vermittlung lag nach den internen Richtlinien der Bundessozialämter dann vor, wenn innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Qualifikationsmaßnahme mindestens drei Monate ein sozialversicherungspflichtiges Dienstverhältnis bestand.

**15.1** Die durch den RH festgestellten durchschnittlichen Erfolgsquoten lagen bei den überprüften Bundessozialämtern zwischen 18 % (Steiermark) und 60 % (Oberösterreich). Der Durchschnitt aller überprüfter Bundessozialämter betrug rd 42 %.

Die durchschnittlichen Kosten einer Vermittlung machten 74 859 EUR aus. Bei den einzelnen Bundessozialämtern betragen die entsprechenden Kosten:

Bundessozialamt	Kosten je erfolgreicher Vermittlung in EUR
Kärnten	38 886
Oberösterreich	136 925
Salzburg	74 091
Steiermark	119 836
Tirol	57 015
Vorarlberg	37 217

**15.2** Der RH empfahl ein Überdenken der Förderungsstrategie des Bundessozialamtes Steiermark in Anbetracht seiner schlechten Erfolgsquote. Dagegen konnten die verhältnismäßig hohen Kosten des Bundessozialamtes Oberösterreich durch anspruchsvolle Projekte gerechtfertigt werden.

**15.3** *Laut Stellungnahme des BMSG hänge der Erfolg von einer Reihe oft schwer beeinflussbarer Faktoren ab. Bei den Projekten des Bundessozialamtes Steiermark habe es sich um neue Maßnahmen mit besonders schwierigem Klientel gehandelt. Die Erfolgsquote habe sich jedoch 2003 bereits verbessert.*

**15.4** Der RH stimmte der Ansicht des BMSG hinsichtlich der Beeinflussbarkeit der Faktoren grundsätzlich zu. Er wies aber darauf hin, dass dies für alle Landesstellen gleichermaßen gegolten und er bei den überprüften Landesstellen keine Unterschiede der jeweiligen betreuten Klientel festgestellt habe. Die Berechnungen des RH sollten den Bundessozialämtern und dem BMSG als Grundlage für weitere Interpretationen und Analysen dienen.

- 16** Neben den Projektförderungen gewährten die vom RH überprüften Bundessozialämter im Jahr 2001 auch rd 1 000 Individualförderungen in Form von Lohnkostenzuschüssen und Integrationsbeihilfen. Die Individualförderungen dienten zum Ausgleich behindertenbedingter Minderleistungen. Sie sollten einen Anreiz zur Weiterbeschäftigung und Einstellung Behindeter bieten. Die derart geförderten Jugendlichen waren durchschnittlich um 48 % länger beschäftigt, als die Dauer der Förderung betragen hatte.

### **Arbeitsassistenz**

#### **Zielsetzung und Mittelaufbringung**

- 17** Durch die Arbeitsassistenz sollten Menschen mit Behinderungen, insbesondere Personen mit psychischer Beeinträchtigung, bei der Suche nach Arbeitsplätzen oder bei der Bewältigung von Problemen am Arbeitsplatz („Job-Coaching“) unterstützt werden.

Die in den sechs überprüften Bundessozialämtern im Jahr 2001 durchgeführten 22 Projekte der Arbeitsassistenz (Kosten insgesamt 4,5 Mill EUR) wurden mit 2,5 Mill EUR aus der Behindertenmilliarde finanziert. Die restliche Finanzierung dieser Projekte stammte zu 16 % vom Europäischen Sozialfonds, zu 15 % von den Bundesländern, zu 8 % aus dem Ausgleichstaxfonds und zu 6 % vom Arbeitsmarktservice.

#### **Vermittlungserfolg**

- 18.1** Gemäß einer internen Richtlinie sollten aus Mitteln der Behindertenmilliarde eigene Projekte der Arbeitsassistenz für Jugendliche eingerichtet werden.
- 18.2** Bei den sechs vom RH überprüften Bundessozialämtern wurden allerdings nur 35 % der Jugendlichen in spezifischen Jugendlichenprojekten, die übrigen gemeinsam mit Erwachsenen betreut. Diese Zielsetzung konnte somit nicht erreicht werden.



Arbeitsassistenz

### Förderungsmaßnahmen zur Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt

- 19** Die durchschnittlichen Kosten eines durch die Arbeitsassistenz vermittelten oder gesicherten Arbeitsplatzes betrugen in den sechs überprüften Bundessozialämtern 4 432 EUR. Die Durchschnittskosten in den einzelnen Bundessozialämtern werden wie folgt dargestellt:

Bundessozialamt	Kosten je erfolgreicher Vermittlung in EUR
Kärnten	3 119
Oberösterreich	4 477
Salzburg	4 110
Steiermark	5 431
Tirol	6 380
Vorarlberg	7 047

Für 19 % der aus der Arbeitsassistenz vermittelten Arbeitsplätze wurden zusätzlich Individualförderungen gewährt.

- 20.1** Nach den Feststellungen des RH wurden 38 % der durch die Arbeitsassistenz betreuten Jugendlichen vermittelt; für 485 Jugendliche konnte ein geeigneter Arbeitsplatz vermittelt oder gesichert werden. Davon entfielen 314 Arbeitsplätze auf Mittel der Behindertenmilliarde.

Eine interne Richtlinie des BMSG regelte den Inhalt der Verträge zwischen den Bundessozialämtern und den Projektträgern der Arbeitsassistenzmaßnahmen. Demnach sollte durch die Arbeitsassistenz eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen für Jugendliche erlangt oder gesichert werden. Mindestens 75 % dieser Vermittlungen sollten auf den 1. (regulären) Arbeitsmarkt, 25 % in den 2. Arbeitsmarkt (Beschäftigungsprojekte) entfallen.

Die Bundessozialämter legten ihre Erfolgskriterien allerdings unterschiedlich fest. Das Bundessozialamt Steiermark vereinbarte eine Vermittlung von 70 % in den 1. Arbeitsmarkt, das Bundessozialamt Oberösterreich von 75 %. Die Bundessozialämter Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sahen keine Unterscheidung vor.

- 20.2** Der RH wies darauf hin, dass die Aussagekraft über die Erfolge daher nur eingeschränkt gegeben war und betonte die Notwendigkeit, einheitliche Erfolgskriterien festzulegen.

**Controlling**

- 21.1 Im Jahr 2001 wurde bei allen Bundessozialämtern ein Controlling eingeführt. Das BMSG nahm seine Controllingaufgaben durch zwei Abteilungen wahr. Eine Abteilung war für die Koordination und die Erstellung der Berichte zuständig, die andere für die Vorgabe der Erfolgsziele. In den Bundessozialämtern waren die Controllingaufgaben – abhängig von der personellen Besetzung – auf eine bzw zwei Abteilungen aufgeteilt. Deren Mitarbeiter hatten jedoch überwiegend andere Aufgaben zu erledigen.
- 21.2 Der RH erachtete es als zweckmäßiger, jeweils nur eine Abteilung bzw einen Bediensteten mit den Aufgaben des Controllings zu betrauen und die betreffenden Mitarbeiter von anderen Tätigkeiten zu entlasten.
- 21.3 *Das BMSG sagte dies zu.*

- 22.1 Die im Wege des Controllings durchgeführte Erfolgsmessung stimmte mit den tatsächlichen Erfolgen nicht überein. Bei Personen, die mehrere Förderungen enthielten, wurde auch der Erfolg mehrmals gezählt, obwohl das Erfolgskriterium, die Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, nur einmal gegeben war.
- 22.2 Das BMSG teilte dazu mit, dass diese Fehlerquelle mittlerweile beseitigt worden sei.
- 23.1 Das Controllingsystem ordnete den zahlenmäßigen Erfolgen keine finanziellen Mittel zu. Es konnte daher für die einzelnen Förderungsmaßnahmen keine Kosten–Nutzen–Relation hergestellt werden.
- 23.2 Um auch Aussagen über die Kosten–Nutzen–Relation der einzelnen Förderungen treffen zu können, empfahl der RH, in Zukunft den zahlenmäßigen Erfolgen die dafür aufgewendeten Mittel zuzuordnen.

**Revision**

- 24.1 Ab 2001 war ein Bediensteter des BMSG mit der Revision der Bundessozialämter betraut. Dieser war ausschließlich für die Projektprüfung im Bereich der Behindertenmilliarde zuständig und berichtete direkt an den Bundesminister. Vereinbarungen über Förderungen benötigten vor ihrem Abschluss seine Genehmigung.

Über die von ihm durchgeführten Revisionen lagen kurze Ministerinformationen, jedoch keine Berichte vor.

**Förderungsmaßnahmen zur Integration  
behinderter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt**

- 24.2** Der RH wies darauf hin, dass eine Revision von selbst genehmigten Tätigkeiten den Grundprinzipien einer ordnungsmäßigen Kontrolle widerspricht. Weiters hielt er das Vorhandensein schriftlicher Revisionsberichte für unbedingt erforderlich.
- 24.3** *Nach Mitteilung des BMSG sei die begleitende Kontrolle in der bestehenden Form auf Wunsch des Bundesministers, Mag Herbert Haupt, erfolgt. Es wies in diesem Zusammenhang unter anderem auf die finanzielle Bedeutung des Projekts „Behindertenmilliarde“ hin. Weiters werde nach Ablauf des jeweiligen Prüfjahres ein Bericht über das Gesamtprojekt entsprechend dem Prozedere der Revisionsordnung erstellt.*
- 24.4** Der RH entgegnete, dass ihm Berichte über die Revisionstätigkeit der Jahre 2001 und 2002 hinsichtlich der Behindertenmilliarde zur Zeit seiner im Jahr 2003 erfolgten Überprüfung an Ort und Stelle nicht vorgelegt werden konnten.

**Schluss-  
bemerkungen**

**25** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands wären die Projektträger zur Anbotstellung auf Grundlage der Kosten pro vermittelten Arbeitsplatz aufzufordern.
- (2) Im Rahmen des Controllings sollten den einzelnen Förderungsprojekten sowohl die projektspezifischen Kosten als auch der entsprechende Nutzen zugeordnet werden.



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

### Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

#### Kurzfassung

Die Aufgabenerfüllung durch den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung war verbesserungswürdig. Zur Erhöhung des Wirkungsgrades wird neben dem Abgehen von der bisher antragsorientierten Förderungspolitik die Einführung einer mittelfristigen Förderungsstrategie erforderlich sein.

Der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Wissenschaftsfonds) und der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft entwickelten trotz ähnlicher gesetzlicher Grundlagen unterschiedliche Organisationsstrukturen und Abläufe.

Durch die organisatorische Zusammenführung beider Fonds sollten ein durchgängiges und abgestimmtes Forschungsförderungssystem von der Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten Forschung aufgebaut sowie vorhandene Synergien genutzt werden.

Die Beurteilung der Förderungswürdigkeit der eingereichten Forschungsprojekte erfolgte durch internationale Experten. Das Förderungsvergabeverfahren war aufgrund der personellen Verflechtung von Beurteilenden und Entscheidungsbefugten über die Förderungsvergabe verbesserungsbedürftig.

Der Wissenschaftsfonds hatte keine ausreichende Kenntnis über die Wirkungen der eingesetzten Förderungsmittel, insbesondere über deren Hebelwirkung. Eine vom BMVIT im Jahr 2003 eingeleitete international ausgeschriebene Evaluierung soll wesentliche Anhaltpunkte über die künftige Positionierung des Wissenschaftsfonds in der österreichischen Förderungslandschaft liefern.

Außer der Zielsetzung, das Förderungsvolumen jährlich um 10 % auszuweiten, bestanden für die Förderungsvergabe des Wissenschaftsfonds keine weiteren Förderungsstrategien.

## Kurzfassung

Der grundsätzlich einjährige Finanzierungshorizont des Bundesfinanzgesetzes und die Unsicherheit über die weiteren Mittelzuwendungen durch die Österreichische Nationalbank standen einer mehrjährigen Finanzierungssicherheit der vom Wissenschaftsfonds geförderten Projekte entgegen.

### Kenndaten des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung (Forschungs- und Technologieförderungsgesetz), BGBl Nr 434/1982 idgF							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Bewilligte Förderungen<sup>1)</sup></b>	in Mill EUR							
Einzelforschungsprojekte	35,43	43,20	50,59	54,28	56,45	60,82	66,79	71,00
Netzwerkförderung	17,14	11,83	13,36	19,79	27,63	18,37	17,23	18,37
sonstige Förderungsprogramme	5,39	5,62	5,14	5,64	5,78	6,75	7,51	10,92
<b>Summe</b>	<b>57,96</b>	<b>60,65</b>	<b>69,09</b>	<b>79,71</b>	<b>89,86</b>	<b>85,94</b>	<b>91,53</b>	<b>100,29</b>
<b>Mittelzuwendungen für Forschungszwecke<sup>2)</sup></b>								
Normalbudget des Bundes	50,87	40,80	43,60	41,42	44,33	46,35	45,11	49,86
Sondermittel des Bundes	–	12,14	11,12	18,89	7,27	19,62	19,62	2,00
Mittel der OeNB <sup>3)</sup>	6,07	7,40	6,55	9,27	33,10	27,87	27,43	25,44
sonstige Mittel	0,64	0,62	0,64	0,13	0,16	0,16	0,17	0,31
<b>Summe</b>	<b>57,58</b>	<b>60,96</b>	<b>61,91</b>	<b>69,71</b>	<b>84,86</b>	<b>94,00</b>	<b>92,33</b>	<b>77,61</b>
<b>Verwaltungsaufwand</b>	<b>3,17</b>	<b>3,13</b>	<b>3,33</b>	<b>3,52</b>	<b>4,06</b>	<b>4,01</b>	<b>4,38</b>	<b>4,81</b>
Anzahl								
eingereichte Forschungsvorhaben	–	1 090	1 054	1 065	980	1 021	1 164	1 327
geförderte Forschungsvorhaben	669	661	587	631	557	544	576	579
Mitarbeiter	33	35	37	39	41	43	45	50

<sup>1)</sup> Förderungsbarwert entspricht 100 % der ausgezahlten Förderungen

<sup>2)</sup> Rundungsabweichungen

<sup>3)</sup> Österreichische Nationalbank

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von November 2002 bis Jänner 2003 den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Wissenschaftsfonds). Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren im Wesentlichen die Beurteilung der Förderungsziele, die Organisation, die Finanzierung und die Verwendung der Förderungsmittel.

Zu den im Juni 2003 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gaben das BMVIT im September 2003 und der Wissenschaftsfonds im August 2003 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November und Dezember 2003.

**Forschungspolitische Rahmenbedingungen****Zielvorgaben des  
Bundes**

2.1 Der Wissenschaftsfonds wurde durch das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz, BGBl Nr 434/1982 idgF, als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet und unterstand der Aufsicht durch das BMVIT.

Ende des Jahres 2002 betrug das vom Wissenschaftsfonds finanzierte Projektvolumen einschließlich der noch erforderlichen finanziellen Mittel 345,45 Mill EUR. Damit stellte der Fonds das mit Abstand wesentlichste Förderungsinstrument im Bereich der wissenschaftlichen Grundlagenforschung dar.

Rund zwei Drittel der jährlichen Förderungsmittel flossen in Einzelforschungsprojekte. Daneben förderte der Wissenschaftsfonds auch Forschungsnetzwerke (Spezialforschungsbereiche, Forschungsschwerpunkte) sowie spezielle Programme für einzelne Wissenschaftler. Antragsberechtigt waren nur natürliche Personen.

Der Mitte 2000 eingerichtete Rat für Forschung und Technologieentwicklung\* empfahl, die von der Bundesregierung für Forschungs- und Technologiezwecke bereitgestellten Sondermittel auch dem Wissenschaftsfonds zugänglich zu machen. Zuvor sollte der Wissenschaftsfonds jedoch einer Evaluierung unterzogen werden, um seine Positionierung innerhalb der österreichischen Förderungslandschaft zu prüfen.

\* Der beim BMVIT eingerichtete Rat für Forschung und Technologieentwicklung besteht aus acht Mitgliedern, die jeweils zur Hälfte vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie sowie vom Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur für fünf Jahre ernannt werden. Zu seinen Aufgaben zählt unter anderem die Beratung der Bundesregierung in allen Fragen betreffend Forschung, Technologie und Innovation.

## Forschungspolitische Rahmenbedingungen

**2.2** Der RH schloss sich den Vorgaben des Rates für Forschung und Technologieentwicklung an. Beim Wissenschaftsfonds bestand auch nach seiner Ansicht aufgrund von Schwachstellen in der strategischen Ausrichtung sowie bei der Abstimmung der Förderungen auf die forschungs- und budgetpolitischen Vorgaben der Bundesregierung ein wesentlicher Anpassungsbedarf.

**2.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT habe es Anfang 2003 die vom Rat für Forschung und Technologieentwicklung geforderte Evaluierung des Wissenschaftsfonds auf internationaler Basis eingeleitet. Darüber hinaus sei im Rahmen der laufenden Reorganisation eine Arbeitsgruppe zur Reform des Förderungssystems für Forschung und Technologie eingesetzt worden. Eine diesbezügliche Novelle des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes werde vorbereitet.*

### Förderungsziele

**3.1** Der Wissenschaftsfonds vergab Förderungen nach dem Antragsprinzip (Bottom-up) grundsätzlich ohne Einschränkung des Forschungsthemas oder des Personenkreises. Er entwickelte dabei weder eine detaillierte Förderungsstrategie noch weitergehende Strategien zur Erreichung der von der Bundesregierung angestrebten österreichischen Forschungsquote\* von 2,5 % bis 2006. Eine Zielsetzung bestand lediglich insoweit, als der Wissenschaftsfonds eine jährliche Ausweitung des Vergabevolumens um 10 % anstrebte.

\* Anteil der gesamten Bruttoinlandsausgaben für Forschung am Bruttoinlandsprodukt

Im Jahr 2002 erarbeitete der Wissenschaftsfonds ein Stärken- und Schwächenprofil seiner Position im nationalen wie auch internationalen Forschungsumfeld. Wesentliche Ziele dieses Profils waren die Erstellung von Grundlagen für ein zukünftiges Strategiepapier und die Ausarbeitung eines Leitbilds.

**3.2** Der RH bewertete die Erarbeitung eines Stärken- und Schwächenprofils positiv. Er bemängelte jedoch, dass die Förderungspolitik des Wissenschaftsfonds bisher lediglich auf eine Ausweitung des Vergabevolumens, nicht aber auf qualitative Ergebniskriterien der Förderungen – bezogen auf den jeweiligen Wissenschaftsbereich – ausgerichtet war.



Im Hinblick auf die Höhe der Förderungsmittel sowie auf die veränderten forschungspolitischen Rahmenbedingungen (zB das Universitätsge-  
gesetz 2002 oder die Schaffung des europäischen Forschungsraumes) erachtete der RH die Ausarbeitung einer mittelfristigen Förderungs-  
strategie für erforderlich. Darin sollte unter anderem der Beitrag des  
Wissenschaftsfonds zur Anhebung der österreichischen Forschungs-  
quote zu erkennen sein.

Ergänzend regte der RH an, dass der Wissenschaftsfonds zu den bereits bestehenden Bottom-up-Förderungen<sup>1)</sup> die Abwicklung von grundlegenden Top-down-Programmen<sup>2)</sup> von thematisch vorgegebenen For-  
schungsschwerpunkten übernimmt.

<sup>1)</sup> Förderungsvergabe ohne Einschränkung auf bestimmte Schwerpunkte (Antragsteller bestimmt den Gegenstand)

<sup>2)</sup> Vorgabe von höherrangigen thematisch ausgerichteten Forschungsförderungspro-  
grammen, zB durch ein Bundesministerium.

- 3.3** *Laut Mitteilung des Wissenschaftsfonds würde er seit langem eine klare, instrumentell ausgerichtete Förderungsstrategie verfolgen. Von Vorgaben bei Forschungsthemen oder Prioritäten sei bewusst Abstand genommen worden. Die Erarbeitung einer Strategie zur Steigerung der österreichischen Forschungsquote würde seine Kompetenzen übersteigen; dies wäre Aufgabe des BMVIT und des Rates für Forschung und Technologieentwicklung. An der Ausarbeitung diesbezüglicher Vorschläge würde er selbstverständlich mitarbeiten.*
- 3.4** Der RH entgegnete, der Wissenschaftsfonds hätte Strategien entwickeln und Maßnahmen setzen können, um einen speziellen Beitrag zur Anhebung der Forschungsquote in Österreich zu leisten. Bei den meisten vergebenen Förderungen lag das Forschungsthema im individuellen Interesse des Antragstellers; eine Festlegung von im gesamtösterreichischen Interesse gelegenen Forschungsschwerpunkten erfolgte nicht.

Kooperation mit dem  
Forschungsförde-  
rfungsfonds für die  
gewerbliche  
Wirtschaft

- 4.1** Die Zusammenarbeit des Wissenschaftsfonds mit dem Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (Forschungsförderungsfonds) beschränkte sich in den vergangenen Jahren auf die gemeinsame Planung und Durchführung von nur einzelnen Förderungsprogrammen. Allerdings gelangten diese entweder nicht zur Umsetzung oder wurden mangels Erfolges nach kurzer Zeit eingestellt.

## Forschungspolitische Rahmenbedingungen

Die beiden Fonds passten sich bei der Abwicklung von Förderungsanträgen den Bedürfnissen ihrer Förderungsnehmer an und entwickelten unterschiedliche Organisationsstrukturen und Abläufe. Übergeordneten Zielen einer Forschungsförderungspolitik, wie zB dem Abbau der Schranken zwischen universitärer Grundlagenforschung und angewandter Forschung, wurde dabei weniger Priorität eingeräumt. Dadurch entstand im Laufe der Zeit eine „Förderungslücke“.

Sie war darauf zurückzuführen, dass Forschungsprojekte, die nicht mehr der Grundlagenforschung, aber auch noch nicht der angewandten Forschung zuzuordnen waren, zumeist außerhalb der Förderungsbeziehungen blieben.

Weiters war die uneingeschränkte Autonomie der beiden Fonds bei den Förderungsentscheidungen einer abgestimmten Forschungsstrategie nicht dienlich.

**4.2** Der RH empfahl dem BMVIT, den Forschungsförderungsfonds und den Wissenschaftsfonds in einer übergeordneten Organisationseinheit zusammenzuführen. Damit könnten – unter Wahrung der beiden Forschungsförderungsbereiche als Förderungssparten – die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, ein durchgängiges und abgestimmtes Forschungsförderungssystem von der Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten Forschung aufzubauen; dies würde die bestehende Förderungslücke zwischen den beiden Fonds beseitigen.

Der RH erwartete durch die Zusammenführung der beiden Fonds, durch die Verkleinerung der Entscheidungsgremien sowie die Straffung der internen Abwicklungsmechanismen ein jährliches Einsparungspotenzial von 1,5 Mill EUR bis 2 Mill EUR. Dieses könnte durch Rationalisierungsmaßnahmen in den Bereichen Administration, Geschäftsführung und Öffentlichkeitsarbeit, durch spartenübergreifende Beurteilung und Abwicklung der Förderungen, durch eine übergreifende Personalentwicklung sowie durch Nutzung einer gemeinsamen Datenbank und Infrastruktur verwirklicht werden.

**4.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT werde die vorgeschlagene Verstärkung des Zusammenwirkens von Forschungsförderungsfonds und Wissenschaftsfonds konzeptiv bereits verfolgt. Weitere verwertbare Anregungen würden von der internationalen Evaluierung der beiden Fonds erwartet. Eine eventuelle neue Organisation sollte Synergien nutzen, die unterschiedlichen Förderungsprogramme und -praktiken jedoch berücksichtigen.*

*Der Wissenschaftsfonds hielt die bestehenden Kontakte zwischen den beiden Fonds für ausreichend. Die Grundlagenforschung könne nach weltweiter Erfahrung nur dann erfolgreich ablaufen, wenn die dafür verantwortliche Förderungsorganisation selbstständig handeln könne und autonom sei. Für organisatorische Maßnahmen sollten die Ergebnisse der laufenden Evaluierung abgewartet werden. Die Höhe der vom RH errechneten Einsparungen sei zu bezweifeln.*

**4.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass sich die beiden Fonds in erster Linie auf die Abdeckung ihrer Kernaufgaben konzentriert hatten, ohne dabei eine darüber hinausgehende gesamtheitliche Vernetzung der Forschungsförderung zu berücksichtigen. Die vom RH ermittelten Einsparungseffekte durch die empfohlene Zusammenlegung der beiden Fonds könnten vor allem durch eine Aufwandsreduktion in der Geschäftsführung, der Öffentlichkeitsarbeit und Buchhaltung sowie durch eine Verringerung der Anzahl der Sachbearbeiter erzielt werden.

#### Weitere Feststellungen

**5** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen den Ausbau der internationalen Kooperationen des Wissenschaftsfonds sowie dessen verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Forschungseinrichtungen im Rahmen des europäischen Forschungsraumes.

## Organisation des Wissenschaftsfonds

### Organe des Fonds

- 6.1** Organe des Wissenschaftsfonds waren die Delegiertenversammlung, das Kuratorium, das Präsidium unter Leitung des Präsidenten und das Sekretariat.

Der Delegiertenversammlung des Fonds oblagen unter anderem der Beschluss von Voranschlag und Jahresabschluss sowie die Wahl des Präsidiums und der Mitglieder des Kuratoriums. Ende 2002 gehörten ihr 71 Mitglieder (Mitglieder des Präsidiums, Vertreter von Universitäten, Kammern und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes sowie nicht stimmberechtigte Mitglieder der Bundesministerien und des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft) an.

Das Kuratorium war im Wesentlichen eine verkleinerte Abbildung der Delegiertenversammlung und bestand aus 33 Mitgliedern. Ihm oblag die Entscheidung über die Vergabe von Förderungsmitteln.

Das Präsidium war aufgrund der Bestimmungen des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes das Geschäftsführungsorgan des Fonds; den Vorsitz führte der Präsident als gesetzlicher Vertreter des Wissenschaftsfonds. Die Mitglieder des Präsidiums waren durchwegs außerhalb des Fonds vollberuflich in anderen Funktionen tätig. Bei der Besorgung aller Geschäfte hatte sich das Präsidium eines Sekretariats zu bedienen, das unter der Leitung eines Generalsekretärs stand und nach den Weisungen des Präsidenten die Geschäfte des Fonds abwickelte.

- 6.2** Der RH empfahl, die Kompetenzen der Delegiertenversammlung und des Kuratoriums im Zuge einer umfassenden Organisationsreform in einem einzigen, höchstens zwölf Personen umfassenden Entscheidungsorgan zu vereinen. Weiters sollte angesichts des bereits erreichten Förderungsvolumens das Präsidium und die Funktion des Generalsekretärs durch einen wissenschaftlichen und einen kaufmännischen Geschäftsführer ersetzt werden.

- 6.3** *Laut Mitteilung des BMVIT erwäge es die Einrichtung eines primär von den Geldgebern besetzten Gremiums. Die zur Vergabe von Förderungen zuständigen Gremien sollten weiterhin im Bereich der Scientific Community (Gemeinschaft der Forschenden) verbleiben.*

*Weiters solle die öffentliche Ausschreibung der Funktion des Präsidenten des Wissenschaftsfonds in die geplante Novelle des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes aufgenommen werden.*

*Der Wissenschaftsfonds teilte mit, dass eine Zentralisierung von Funktionen auf einige wenige Funktionsträger nicht seinen komplexen Aufgabenstellungen Rechnung tragen würde. Die Funktion des Generalsekretärs sei bereits öffentlich ausgeschrieben worden; bei der Besetzung sei auf dessen kaufmännische Kompetenz geachtet worden. Darauf hinaus sollen eine wissenschaftliche Geschäftsführung besetzt und die Funktionen des Präsidiums öffentlich ausgeschrieben werden.*

#### Verwaltungsaufwand

**7.1** Der Verwaltungsaufwand des Wissenschaftsfonds stieg von 1996 bis 2003 insbesondere durch eine Erhöhung des Personalstandes von 3,17 Mill EUR auf 4,81 Mill EUR. Der Anteil der Verwaltungskosten an den Gesamtförderungen betrug zwischen 4 % und über 5 %. Die Anzahl der eingereichten Förderungsanträge erhöhte sich von 1997 bis 2003 von 1 090 auf 1 327.

Seit Jänner 2002 nahm eine interne Projektgruppe des Wissenschaftsfonds eine Bestandsanalyse der Organisationsstruktur vor, um Organisations- und Informationsdefizite zu identifizieren (Organisationsentwicklung 2002).

**7.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der Wissenschaftsfonds seine Verwaltungsaufwendungen proportional der Erhöhung des Förderungsvolumens angepasst hatte, ohne über Auslastungsanalysen als Grundlage für die Personalaufstockungen zu verfügen. Bei der Bestandsanalyse des Wissenschaftsfonds unterblieb die Ausarbeitung quantifizierter Einsparungsziele.

**7.3** *Laut Stellungnahme des Wissenschaftsfonds habe er bei der internen Organisationsentwicklung 2002 keine Kosteneinsparungsziele verfolgt. Vielmehr habe er Schritte zur Qualitätssicherung und Effizienzsteigerung – wie auch in den letzten Jahren in unterschiedlichem Ausmaß kontinuierlich durchgeführt – setzen wollen. Die Notwendigkeit, künftig analytisch abgesicherte Daten zur Auslastung des Personals erheben zu müssen, werde aber anerkannt.*

## Weitere Feststellungen

**8** Weitere Feststellungen des RH betrafen die erhebliche Kostenüberschreitung bei der Erweiterung von Büroräumlichkeiten sowie die Nichtbeachtung der ÖNORM A 2050 bei der Vergabe der diesbezüglichen Bauaufträge.

## Finanzierung

### Finanzgesetzliche Rahmenbedingungen

**9.1** Der Wissenschaftsfonds erhielt zur Durchführung seiner Förderungsprogramme überwiegend Zuwendungen des Bundes nach Maßgabe des jährlichen Bundesfinanzgesetzes. Weiters wurden ihm Zuwendungen anderer Gebietskörperschaften sowie sonstige Zuwendungen, seit dem Jahr 2000 vor allem aus dem Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank (OeNB), gewährt. Ab 1997 erhielt der Wissenschaftsfonds zusätzlich Sondermittel aus den „Technologiemilliarden“ des Bundes bzw aufgrund von Empfehlungen des Rates für Forschung und Technologieentwicklung.

Die Förderung von Forschungsprojekten erfolgte üblicherweise über einen Zeitraum von drei Jahren. Wegen des grundsätzlich einjährigen Finanzierungshorizonts des Bundesfinanzgesetzes tätigte der Wissenschaftsfonds Vorgriffe auf künftige Budgetmittel; sie wurden vom BMVIT als Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem BMF genehmigt.

Der jeweils genehmigte Vorbelastungsrahmen stellte für den Wissenschaftsfonds somit die Basis für das Vergabevolumen eines Jahres dar. Dennoch ergaben sich mehrmals erhebliche Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem Mittelbedarf des Fonds und der Höhe der vom Bund bereitgestellten Mittel.

**9.2** Nach Ansicht des RH erfordern die mehrjährigen Förderungsprojekte des Wissenschaftsfonds eine längerfristige Finanzierungssicherheit. Auch die zusätzliche Mittelbereitstellung durch die OeNB und den Rat für Forschung und Technologieentwicklung (Sondermittel des Bundes) konnte das längerfristige Finanzierungserfordernis nicht sicherstellen, weil deren Regelmäßigkeit nicht feststand.

Der RH empfahl, die Mittelzufuhr an den Wissenschaftsfonds in Form eines Globalbudgets auf Basis von mehrjährigen Förderungsverträgen vorzunehmen. Gleichzeitig wären darin Leistungsvereinbarungen mit messbaren Zielen und überprüfbaren Kriterien festzuschreiben, um eine nachfolgende Beurteilung der Zielerreichung des Fonds vornehmen zu können.



Finanzierung

Fonds zur Förderung der  
wissenschaftlichen Forschung

**9.3** *Der Wissenschaftsfonds schloss sich hinsichtlich der notwendigen längerfristigen Finanzierungssicherheit der Beurteilung des RH an, betonte aber, dass eine Leistungsvereinbarung an die Erfordernisse der Grundlagenforschung angepasst sein müsste.*

Finanzierungs-  
volumen

**10.1** Der Wissenschaftsfonds konnte parallel zur Steigerung der Anzahl an geförderten Projekten sein Mittelaufkommen von 57,58 Mill EUR (1996) auf 92,33 Mill EUR (2002) bzw um rd 60 % erhöhen. Im Jahr 2003 ging das Mittelaufkommen aufgrund kurzfristig weitgehend ausbleibender Sondermittel des Bundes auf 77,61 Mill EUR zurück. Dennoch war basierend auf einer internen Berechnung des Fonds mit einem Anstieg des jährlichen Mittelbedarfs bis zum Jahr 2006 auf 116 Mill EUR zu rechnen.

Rund ein Drittel der Mittel stellte die OeNB bereit, die damit dem Wissenschaftsfonds eine Ausweitung der Tätigkeit ermöglichte. Eine Garantie für eine gleich bleibend hohe Zuwendung durch die OeNB bestand nicht.

**10.2** Der RH stellte fest, dass ein Wegfall der Zuwendungen durch die OeNB zu unmittelbaren Finanzierungsgängen beim Wissenschaftsfonds führen würde. Bei Weiterführung der Expansionsstrategie könnte eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung des Bundes entstehen.

Der RH empfahl, eine analytische Beurteilung des mittelfristig erforderlichen Förderungsvolumens für „Exzellenzprojekte“ in der österreichischen Grundlagenforschung vorzunehmen; darauf basierend wäre eine Entscheidung über die künftige Mittelausstattung des Wissenschaftsfonds zu treffen.

**10.3** *Laut Stellungnahme des Wissenschaftsfonds seien unmittelbare Finanzierungsschwierigkeiten nicht zu erwarten, weil die Finanzierung durch die OeNB für bestehende Projekte gesichert sei. Ein Entfall der Zuwendungen der OeNB hätte allerdings für die Vergabemöglichkeiten katastrophale Folgen.*

*Das hohe Niveau der Qualitätskontrolle würde eine Ausweitung des Budgets des Wissenschaftsfonds als beste Investition in den wissenschaftlichen Nachwuchs rechtfertigen.*

## Finanzierung

**10.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, die Angemessenheit des Förderungsvolumens des Wissenschaftsfonds im Kontext mit den Zielsetzungen der österreichischen Forschungspolitik zu untersuchen; dazu könnte die laufende Evaluierung des Fonds Anhaltspunkte bieten.

### Weitere Feststellungen

**11** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Einführung einer mit dem BMVIT abgestimmten Liquiditäts- und Kostenrechnung, die Umstellung der Förderungskontrolle auf ein Stichprobenverfahren und die Ausarbeitung von Veranlagungsrichtlinien.

## Förderungsabwicklung

### Mittelverwendung

**12.1** Die Mittelvergaben durch den Wissenschaftsfonds stiegen von 57,96 Mill EUR (1996) auf 100,29 Mill EUR (2003). Im Jahr 2002 erhielten Förderungswerber aus dem Universitätsbereich Förderungen in Höhe von 80,72 Mill EUR, was 88 % der gesamten Förderungsmittel entsprach. An Förderungswerber aus außeruniversitären Forschungseinrichtungen wurden 10,81 Mill EUR oder 12 % der Förderungsmittel vergeben.

**12.2** Der RH ging davon aus, dass die Universitäten stärker als bisher versuchen werden, die ihnen fehlenden Mittel zur Basisfinanzierung indirekt über Forschungsförderungsmittel des Wissenschaftsfonds auszugleichen. Er empfahl, die Förderungsmittel des Fonds vorrangig zur Förderung von Spitzforschungsprojekten heranzuziehen und die Förderung der außeruniversitären Grundlagenforschung in Übereinstimmung mit den Intentionen des Rates für Forschung und Technologieentwicklung auszubauen.

**12.3** Das BMVIT schloss sich der Empfehlung des RH an.

*Der Wissenschaftsfonds teilte mit, dass eine Förderung unabhängig vom Fachgebiet und von der Forschungsstätte ausschließlich von der Erfüllung seiner Qualitätskriterien abhinge.*

**12.4** Der RH hielt aufgrund der zu erwartenden Hebelwirkung der Förderungen (Multiplikatoreffekt) an seiner Empfehlung fest, die Grundlagenforschung im außeruniversitären Bereich verstärkt zu fördern.



Förderungsabwicklung

Fonds zur Förderung der  
wissenschaftlichen ForschungEinzelforschungs-  
projekte

**13.1** Die vom Wissenschaftsfonds für Einzelforschungsprojekte bereitgestellten Förderungsmittel stiegen von 35,43 Mill EUR (1996) auf 71,00 Mill EUR (2003). Somit entfielen rund zwei Drittel der Förderungsvergaben auf Einzelforschungsprojekte. Im Jahr 2002 befanden sich 1 507 Projekte mit einem Gesamtförderungsvolumen von 222,24 Mill EUR in der Umsetzungsphase. Das durchschnittliche Förderungsvolumen je Projekt betrug – bei einer Projektlaufzeit von annähernd drei Jahren – rd 147 000 EUR. Der RH errechnete, dass die Förderungen auf eine Personenkapazität von rd zwei Wissenschaftlern je Forschungsprojekt ausgelegt waren.

**13.2** Der RH regte an, von der breiten Streuung der Förderungsmittel abzugehen und eine Erhöhung des durchschnittlichen Förderungsvolumens anzustreben. Dabei sollte vor allem innovativen, aber häufig kostenintensiveren Projekten der Vorzug gegeben werden.

**13.3** *Laut Stellungnahme des Wissenschaftsfonds sei seine Förderungspraxis unabhängig vom Projektvolumen auf den Auf- und Ausbau wissenschaftlicher Exzellenzen (beste Wissenschaftler) ausgerichtet. Darüber hinaus hätte er die Bewilligungsrate in den letzten Jahren laufend herabgesetzt, gleichzeitig wären aber die durchschnittlichen Projektvolumina angestiegen. Die durchschnittliche Projektgröße sei aber nach wie vor relativ gering.*

**13.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des Wissenschaftsfonds, durch Herabsetzung der Bewilligungsrate die Qualität der Projekte anzuheben.

Mehrmalige  
Förderungen

**14.1** Der Wissenschaftsfonds bot Bewerbern die Möglichkeit, wiederholt Förderungen für Forschungsprojekte zu erhalten. Von 1997 bis 2002 erhielten bei insgesamt 3 076 abgewickelten Forschungsprojekten mehr als die Hälfte der Projektleiter Förderungen für mindestens zwei Projekte. In 82 Fällen wurden mehr als vier Projekte eines Projektleiters gefördert.

**14.2** Der RH empfahl, Mehrfachförderungen möglichst zu vermeiden und die Anzahl der Förderungen je Förderungsnehmer zu begrenzen.

**14.3** *Laut Mitteilung des Wissenschaftsfonds wäre die wiederholte Zuerkennung von Förderungen an Wissenschaftler im Sinne des Ausbaus von wissenschaftlicher Stärke notwendig und wünschenswert. Ein Projektleiter dürfe gleichzeitig maximal drei Projekte betreuen, was aber in der Praxis selten vorkomme.*

## Förderungsabwicklung

### Begutachtungsverfahren

**15.1** Der Wissenschaftsfonds unterzog die eingereichten Projekte einer Begutachtung durch internationale Experten (Peer Review-System)\* auf unentgeltlicher Basis. Spezielle Bedeutung kam diesem System bei den Einzelforschungsprojekten zu. Die Auswahl der internationalen Gutachter, die Aufbereitung der Gutachten und die Erstellung einer Förderungsempfehlung lag in den Händen so genannter Referenten. Diese wurden aus den Mitgliedern des Präsidiums, des Kuratoriums sowie aus den Delegierten berufen und legten dem Kuratorium eine Empfehlung hinsichtlich der Förderung vor.

\* Das „Peer Review“ ist ein Gutachterverfahren, durch das die Qualität und Korrektheit wissenschaftlicher Veröffentlichungen, Projektanträge usw. sichergestellt werden soll. Üblicherweise bekommen ein oder mehrere anonyme Fachkollegen („Peers“) ein Manuskript zugesandt, das sie mit einer fachlichen Beurteilung versehen und gegebenenfalls Änderungen beanstanden („Review“).

**15.2** Der RH anerkannte die internationale Begutachtung der Förderungsansuchen. Seiner Ansicht nach war jedoch das Verfahren der Vergabeentscheidung personell nicht ausreichend von der Aufbereitung der Förderungsanträge getrennt. Die Referenten gewannen durch die Einbindung in das Förderungsverfahren einen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung des Kuratoriums. Dadurch war die Objektivität des Vergabeverfahrens nicht sichergestellt.

Der RH regte zur Erhöhung der Objektivität und Transparenz bei der Entscheidung über die Vergabe einer Förderung an, Vorbereitung und Entscheidung personell zu trennen.

**15.3** *Laut Stellungnahme des Wissenschaftsfonds entspräche sein Entscheidungsverfahren internationalem Standard und verfüge über eine sehr hohe Qualität in den Bereichen Unabhängigkeit, Dauer und Transparenz.*

**15.4** Der RH hielt an der strikten Trennung der persönlichen Verantwortlichkeiten zwischen der Antragsvorbereitung und der Förderungsentcheidung fest, um jegliche gegenseitige Einflussnahme möglichst zu vermeiden.

**16.1** Für die Auswahl der Referenten bestanden keine definierten Anforderungsprofile. Der Wissenschaftsfonds hatte für ihre Arbeit zwar einen Verhaltenskodex erstellt, verbindliche Beurteilungsschemata für die zusammenfassende Wertung der Gutachten waren jedoch nicht vorhanden.

**16.2** Der RH empfahl, für die Berufung von Referenten einen Anforderungskatalog auszuarbeiten und diese Funktion öffentlich auszuschreiben. Gleichzeitig wären den Referenten Begutachtungskriterien verbindlich vorzugeben.

**16.3** *Das BMVIT und der Wissenschaftsfonds teilten mit, den Empfehlungen des RH im Rahmen der geplanten Novelle des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes Rechnung tragen zu wollen.*

**17.1** Die Gutachten der internationalen Experten waren hinsichtlich der Ausführlichkeit und Verbindlichkeit sowie des Umfangs der darin getroffenen Feststellungen von unterschiedlicher Qualität. Dadurch verblieb den Referenten bei der Beurteilung der Förderungswürdigkeit der Projekte ein großer Entscheidungsspielraum.

**17.2** Der RH empfahl, die internationalen Gutachter zur Einhaltung verbindlicher Beurteilungsmaßstäbe zu drängen, um die Vergleichbarkeit der Gutachten zu sichern und einheitliche Bewertungsmaßstäbe zu erreichen.

**17.3** *Laut Stellungnahme des Wissenschaftsfonds wären für die Begutachtung der Anträge durch internationale Experten für alle Wissenschaftsgebiete klare Kriterien und eine einheitliche Beurteilungsskala vorgegeben. Er räumte jedoch ein, dass sich die Gutachten – je nach Wissenschaftszweig – in Umfang und Struktur unterscheiden würden.*

#### Weitere Förderungsaktivitäten

**18.1** Weitere Förderungsaktivitäten des Wissenschaftsfonds betrafen die Förderung von lokalen und landesweit ausgerichteten Forschungsnetzwerken (Spezialforschungsbereich, Forschungsschwerpunkte) sowie die Förderung von Wissenschaftskollegs als Zentren zur Ausbildung von wissenschaftlichem Spitzennachwuchs. Der Anteil der Netzwerkförderungen ging von rd 30 % (1996) auf 18,3 % (2003) zurück.

**18.2** Da der Förderung von Forschungsnetzwerken nach Ansicht des RH besondere Bedeutung zukam, sollte der Wissenschaftsfonds der rückläufigen Entwicklung entgegenwirken.

## Förderungsabwicklung

**18.3** *Der Wissenschaftsfonds teilte mit, dass er als Ergänzung zur laufenden international ausgeschriebenen Gesamtevaluierung des Fonds gleichzeitig auch seine Forschungsnetzwerk-Programme untersuchen lassen werde.*

### Weitere Feststellungen

**19** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Verteilung der Förderungsmittel auf die einzelnen Wissenschaftszweige, die Vergaben von Förderungsmitteln an Mitglieder der Gremien des Wissenschaftsfonds sowie die allfällige finanzielle Abgeltung von Gutachterleistungen.

## Controlling und Evaluierungsinstrumente

### Controlling im Bereich des BMVIT

**20.1** Das BMVIT als Aufsichtsbehörde hatte im Bereich Forschungsförderung kein Controlling eingerichtet; es beschränkte sich im Wesentlichen auf die Formalkontrolle der Jahresabschlüsse und Jahresvoranschläge. Eine darüber hinausgehende Einflussnahme, insbesondere im Hinblick auf die strategische Ausrichtung des Wissenschaftsfonds, die Beachtung allfälliger Forschungsschwerpunkte der Bundesregierung oder die Steuerung der Finanzmittel, unterblieb. Weiters besaßen die von den Bundesministerien in die Entscheidungsgremien des Fonds delegierten Vertreter lediglich beratende Stimme.

**20.2** Der RH empfahl, beim BMVIT ein Controlling einzurichten und mit seinen gesetzlichen Aufgaben als Aufsichtsbehörde zu verbinden. Dabei sollten dem Fonds für den Einsatz von Förderungsmitteln forschungspolitische Schwerpunkte im Bundesinteresse einschließlich konkreter Ziele in Form von Leistungsindikatoren vorgegeben sowie die Zielerfüllung und die Wirkungen der Forschungsförderung regelmäßig evaluiert werden.

Weiters regte der RH an, auf eine Änderung des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes hinzuwirken, um dem BMVIT mittels einer Entscheidungskompetenz in Grundsatzangelegenheiten einen koordinierenden Einfluss auf die Förderungsstrategie des Fonds einzuräumen.

**20.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei im Zuge seiner ressortinternen Reorganisation eine Abteilung für Budget und Controlling eingerichtet worden. Weiters werde eine gesetzliche Änderung zur Verankerung einer Entscheidungskompetenz des Bundes in Grundsatzangelegenheiten vorbereitet.*



Controlling und Evaluierungsinstrumente

BMVIT

Fonds zur Förderung der  
wissenschaftlichen Forschung

Datenbank des  
Wissenschaftsfonds

**21.1** Der Wissenschaftsfonds sammelte in seiner Datenbank zwar zahlreiche statistische Daten, führte aber keine Analysen über die Wirksamkeit, Treffsicherheit oder Hebelwirkung seiner Förderungsmittel durch.

**21.2** Der RH empfahl, künftig Auswertungen insbesonders über die Hebelwirkung der eingesetzten Förderungsmittel vorzunehmen. Da die vorhandene Förderungsdatenbank des Fonds für diesen Zweck nicht ausreichend geeignet war, sollte für weitergehende Auswertungen eine Wissensdatenbank aufgebaut werden.

**21.3** *Laut Stellungnahme des Wissenschaftsfonds könnte die Wirksamkeit, Treffsicherheit und Hebelwirkung der eingesetzten Förderungsmittel nur durch eine professionelle Analyse des gesamten österreichischen Wissenschaftssystems festgestellt werden. Die laufende Evaluierung des Wissenschaftsfonds und des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft sollte dies klären. Der Aufbau einer Wissensdatenbank sei bereits seit langem ein Anliegen, das weiterverfolgt würde.*

Förderungs-  
beurteilung

**22.1** Der Wissenschaftsfonds führte bis Ende 2002 bei den Einzelforschungsprojekten keine nachgängige Beurteilung des Projekterfolgs durch. Dadurch fehlten wesentliche Anhaltspunkte über Effektivität und Effizienz der Förderungstätigkeit. Erst mit Beginn des Jahres 2003 änderte er diese Vorgangsweise durch die Einführung von ex-post-Evaluierungen.

**22.2** Der RH bewertete die Einführung von ex-post-Evaluierungen bei Einzelforschungsprojekten positiv. Er empfahl, derartige Steuerungsdaten in systematischer Form zu sammeln und aufzubereiten.

**22.3** *Der Wissenschaftsfonds sagte dies zu.*

**Schluss-  
bemerkungen**

**23 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

Der Wissenschaftsfonds sollte

- (1) von der bisher ausschließlich antragsorientierten Förderungspolitik abgehen und eine mittelfristige Förderungsstrategie ausarbeiten, die unter anderem seinen Beitrag zur Anhebung der österreichischen Forschungsquote erkennen lässt;
- (2) die Begutachtung von Förderungsanträgen zur Erhöhung der Objektivität und Transparenz personell von der Entscheidung über die Gewährung einer Förderung trennen sowie
- (3) Auswertungen insbesondere über die Hebelwirkung der Förderungen vornehmen.

Das BMVIT sollte

- (4) den Wissenschaftsfonds und den Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft in einer übergeordneten Organisationseinheit zusammenführen;
- (5) die Mittelzufluss an den Wissenschaftsfonds in Form eines Globalbudgets auf Basis von mehrjährigen Förderungsverträgen, verbunden mit Leistungsvereinbarungen, vornehmen sowie
- (6) in seinem Ressort ein effizientes Controlling für den Wissenschaftsfonds einrichten und mit seinen gesetzlichen Aufgaben als Aufsichtsbehörde verbinden.

## Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft

### Kurzfassung

Die Treffsicherheit der Förderungen des Forschungsförderungsfonds im Bereich der wirtschaftsbezogenen Forschung war verbesserungswürdig. Zur Steigerung der Effizienz des Förderungsmittelleinsatzes wird eine mittelfristig ausgerichtete Förderungsstrategie sowie ein Abgehen von der bisher ausschließlich antragsorientierten Förderungspolitik erforderlich sein.

Der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (Forschungsförderungsfonds) und der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung entwickelten trotz ähnlicher gesetzlicher Grundlagen unterschiedliche Organisationsstrukturen und Abläufe.

Durch die organisatorische Zusammenführung der beiden Fonds sollten ein durchgängiges und abgestimmtes Forschungsförderungssystem von der Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten Forschung aufgebaut sowie vorhandene Synergien genutzt werden. Mit dieser organisatorischen Maßnahme sowie durch weitere Verbesserungen in der Förderungsabwicklung könnten Rationalisierungseffekte von insgesamt rd 3 Mill EUR jährlich erzielt werden.

Der Forschungsförderungsfonds baute von 1996 bis 2002 seine Förderungen an die Unternehmen insbesondere durch die Erhöhung der Zuschüsse und die Ausweitung der Haftungen beträchtlich um 70 % aus. Damit hat er sich als wichtige Förderungseinrichtung nach dem Bottom-up-Prinzip etabliert.

Der Forschungsförderungsfonds verfügte über keinen gesicherten Wissensstand über die Wirkungen der eingesetzten Förderungsinstrumente. Das zu umfangreiche und zur Generalisierung neigende System der Projektbewertung beeinträchtigte insgesamt die von der Forschungsförderung erwarteten Hebelwirkungen. Die Additionalität (das Ausmaß, in dem die Unternehmen Projekte auch ohne Förderung durchgeführt hätten) war vor allem bei den größeren Unternehmen nur gering. Der Fonds müsste daher den Einsatz der Förderungsinstrumente verbessern und das Begutachtungssystem reformieren.

### Kenndaten des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft

**Rechtsgrundlage** Bundesgesetz zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung (Forschungs- und Technologieförderungsgesetz), BGBl Nr 434/1982 idgF

Bewilligte Förderungen	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
in Mill EUR								
Zuschüsse	46,92	58,81	68,34	57,07	75,27	57,05	64,61	63,22
Darlehen	73,36	78,88	59,17	58,34	81,13	80,79	76,93	69,38
OeNB <sup>1)</sup> -, EFRE <sup>2)</sup> - und sonstige Mittel	8,45	8,43	9,32	26,76	32,66	41,13	44,19	44,97
Haftungen	16,35	31,41	59,62	61,15	67,66	48,20	61,25	61,34
Summe	145,08	177,53	196,45	203,32	256,72	227,17	246,98	238,91
Förderungsbarwert	72,24	76,89	84,19	90,99	118,33	109,26	118,22	116,52
<b>Mittelherkunft</b>								
laufendes Budget des Bundes	46,14	42,70	34,28	34,28	36,34	37,06	35,95	58,00
Sondermittel des Bundes	-	10,17	11,63	11,63	10,90	21,80	36,33	-
Mittel der OeNB <sup>1)</sup>	7,11	6,96	8,47	26,27	26,38	28,80	29,46	26,24
EU- und sonstige Mittel	3,31	3,93	3,18	3,50	7,98	12,33	14,73	18,73
Rückflüsse aus Darlehen und sonstige Erträge	74,86	74,25	71,85	72,47	78,05	82,07	75,22	72,83
Summe	131,42	138,01	129,41	148,15	159,65	182,06	191,69	175,80
Verwaltungsaufwand	2,89	2,84	3,12	3,36	3,50	4,00	4,47	4,88
Anzahl								
eingereichte Forschungsvorhaben	901	961	971	1 024	1 227	1 082	1 291	1 384
geförderte Forschungsvorhaben	711	763	744	779	903	755	816	913
Mitarbeiter	29	30	31	34	37	39	41	41

<sup>1)</sup> Oesterreichische Nationalbank

<sup>2)</sup> Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

### Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2002 bis Jänner 2003 den Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (Forschungsförderungsfonds). Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung waren die Förderungsziele des Forschungsförderungsfonds, die Organisation, die Finanzierung, der Einsatz der Förderungsmittel sowie Controlling- und Evaluierungsinstrumente.

Zu den im Juni 2003 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gaben das BMVIT und der Forschungsförderungsfonds im September 2003 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November bzw Dezember 2003.

## Forschungspolitische Rahmenbedingungen

Zielvorgaben des Bundes

**2.1** Der Forschungsförderungsfonds hat seine rechtliche Grundlage im Forschungs- und Technologieförderungsgesetz und ist als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Er hat die Aufgabe, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich der gewerblichen Wirtschaft durch die Gewährung von Förderzuschüssen, Kreditzuschüssen, Haftungen und Darlehen zu fördern.

Der Forschungsförderungsfonds baute von 1996 bis 2002 seine Förderungen an die Unternehmen insbesondere durch die Erhöhung der Zuschüsse und die Ausweitung der Haftungen beträchtlich um 70 % aus. Weiters führte er Forschungsförderungsprogramme auf vertraglicher Basis im Namen und auf Rechnung des Bundes durch.

**2.2** Nach Ansicht des RH etablierte sich der Forschungsförderungsfonds als wichtige Förderungseinrichtung der öffentlichen Hand für Forschungsprojekte der Wirtschaft nach dem Bottom-up-Prinzip<sup>1)</sup>. Darüber hinaus bewährte er sich als Institution zur Abwicklung von Förderungen der Top-down-Programme<sup>2)</sup> der Bundesministerien.

1) Förderungsvergabe ohne Einschränkung auf bestimmte Schwerpunkte (Antragsteller bestimmt den Gegenstand).

2) Vorgabe von höherrangigen, thematisch ausgerichteten Forschungsförderungsprogrammen, zB durch ein Bundesministerium.

Förderungsziele

**3.1** Der Forschungsförderungsfonds setzte sich zum Hauptziel, die österreichische Wirtschaft zu technologisch anspruchsvoller, innovativeren und risikoreicheren Projekten für Forschung und Entwicklung zu motivieren, als es ohne Förderung der Fall wäre. Im Sinne einer horizontalen Gesamtstrategie stand das antragsorientierte Bottom-up-Förderungssystem grundsätzlich ohne Einschränkungen für alle Wirtschafts- und Technologiebereiche sowie alle Unternehmensgrößen offen. Über eine schriftlich ausformulierte Forschungsförderungsstrategie verfügte der Fonds nicht.

**3.2** Der RH wies darauf hin, dass die Förderungstätigkeit des Forschungsförderungsfonds im Wesentlichen darin bestand, über die eingelangten Förderungsansuchen zu entscheiden, ohne dabei strategische Schwerpunkte quantitativer und qualitativer Art zu verfolgen. Er empfahl dem Fonds, eine mittelfristig orientierte Forschungsförderungsstrategie durch die verbindliche Zusammenfassung der in unterschiedlichen Formen dokumentierten Strategien und Visionen zu entwickeln.

## Forschungspolitische Rahmenbedingungen

Weiters erachtete der RH das gegenwärtig rein antragsorientierte Förderungssystem des Forschungsförderungsfonds als nicht zufriedenstellend. Er hielt die Erweiterung des Bottom-up-Systems auf thematisch vorgegebene Forschungsschwerpunkte eigener Top-down-Programme im Sinne eines wirksamen Förderungsmix für zielführend. Dabei sollte die Effizienz des Einsatzes von öffentlichen Mitteln durch eine stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung gesteigert werden.

*3.3 Laut Stellungnahme des Forschungsförderungsfonds werde eine Zusammenfassung der verschiedenen Strategiepapiere in ein einheitliches Dokument erarbeitet. Weiters erachte er branchenspezifische Top-down-Programme nur für volkswirtschaftlich wichtige, aber forschungsschwache Branchen für sinnvoll.*

### Kooperation mit dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

**4.1** Die Zusammenarbeit des Forschungsförderungsfonds mit dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Wissenschaftsfonds) beschränkte sich in den vergangenen Jahren auf die gemeinsame Planung und Durchführung von nur einzelnen Förderungsprogrammen. Allerdings gelangten diese entweder nicht zur Umsetzung oder wurden mangels Erfolges nach kurzer Zeit eingestellt.

Die beiden Fonds passten sich bei der Abwicklung von Förderungsanträgen den Bedürfnissen ihrer Förderungsnehmer an und entwickelten unterschiedliche Organisationsstrukturen und Abläufe. Übergeordneten Zielen einer Forschungsförderungspolitik, wie zB dem Abbau der Schranken zwischen universitärer Grundlagenforschung und angewandter Forschung, wurde dabei weniger Priorität eingeräumt. Dadurch entstand im Laufe der Zeit eine „Förderungslücke“.

Sie war darauf zurückzuführen, dass Forschungsprojekte, die nicht mehr der Grundlagenforschung, aber auch noch nicht der angewandten Forschung zuzuordnen waren, zumeist außerhalb der Förderungsbereiche blieben.

Weiters war die uneingeschränkte Autonomie der beiden Fonds bei den Förderungsentscheidungen einer abgestimmten Forschungsstrategie nicht dienlich.

**4.2** Der RH empfahl dem BMVIT, den Forschungsförderungsfonds und den Wissenschaftsfonds in einer übergeordneten Organisationseinheit zusammenzuführen. Damit könnten – unter Wahrung der beiden Forschungsförderungsbereiche als Förderungssparten – die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, ein durchgängiges und abgestimmtes Forschungsförderungssystem von der Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten Forschung aufzubauen; dies würde die bestehende Förderungslücke zwischen den beiden Fonds beseitigen.

Der RH erwartete durch die Zusammenführung der beiden Fonds, durch die Verkleinerung der Entscheidungsgremien sowie die Straffung der internen Abwicklungsmechanismen ein jährliches Einsparungspotenzial von 1,5 Mill EUR bis 2 Mill EUR. Dieses könnte durch Rationalisierungsmaßnahmen in den Bereichen Administration, Geschäftsführung und Öffentlichkeitsarbeit, durch spartenübergreifende Beurteilung und Abwicklung der Förderungen, durch eine übergreifende Personalentwicklung sowie durch Nutzung einer gemeinsamen Datenbank und Infrastruktur verwirklicht werden.

**4.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT werde die vorgeschlagene Verstärkung des Zusammenwirkens von Forschungsförderungsfonds und Wissenschaftsfonds konzeptiv bereits verfolgt. Weitere verwertbare Anregungen würden von der internationalen Evaluierung der beiden Fonds erwartet. Eine eventuelle neue Organisation sollte Synergien nutzen, die unterschiedlichen Förderungsprogramme und -praktiken jedoch berücksichtigen.*

*Der Forschungsförderungsfonds teilte mit, dass die Basis für die bessere Überführung von Grundlagenforschungsergebnissen in Verfahren und Produkte die Zusammenarbeit der forschenden Einheiten selbst, nicht jedoch eine Zusammenlegung der Förderungsinstitutionen bilde. Eine solche Zusammenlegung sei insgesamt als problematisch zu bewerten; bei den Personalressourcen erschienen nur marginale Rationalisierungspotenziale möglich.*

**4.4** Nach Ansicht des RH sollte eine zielorientierte Zusammenarbeit der beiden Fonds in einer übergeordneten Organisationsform Schwächen im bestehenden Förderungssystem beseitigen, die Zusammenarbeit zwischen den forschenden Einheiten verbessern und den Wissenstransfer begünstigen. Er verblieb bei seiner Einschätzung, dass durch eine organisatorische Neuordnung die Nutzung von Synergien und Kostenreduktionen in der Gesamtadministration sowie bei der Förderungsabwicklung erzielbar sind.



## Forschungspolitische Rahmenbedingungen

### Weitere Feststellungen

#### 5 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen

- (1) die Umsetzung der Empfehlungen und Reformvorschläge des Rates für Forschung und Technologieentwicklung\*,

\* Der im Jahr 2000 beim BMVIT eingerichtete Rat für Forschung und Technologieentwicklung besteht aus acht Mitgliedern, die jeweils zur Hälfte vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und vom Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur für fünf Jahre ernannt werden. Zu seinen Aufgaben zählt unter anderem die Beratung der Bundesregierung in allen Fragen betreffend Forschung, Technologie und Innovation.

- (2) die Forcierung der Beteiligungen von österreichischen Unternehmen an internationalen Forschungs- und Technologieprogrammen und Netzwerken sowie

- (3) die Ausweitung der bisherigen Kooperationen hinsichtlich der Kofinanzierung von Projekten für Forschung und Entwicklung auch auf die Bundesländer Oberösterreich und Wien.

## Organisation des Forschungsförderungsfonds

### Organe

**6.1** Organe des Forschungsförderungsfonds waren das Kuratorium und das Präsidium. Das sozialpartnerschaftlich besetzte Kuratorium mit 24 stimmberechtigten Mitgliedern fasste unter anderem Beschlüsse über die Geschäftsordnung des Fonds und wählte aus seiner Mitte das Präsidium.

Das Präsidium bestand aus elf stimmberechtigten Mitgliedern und war als Geschäftsführungsorgan tätig. Es entschied über die Förderung jedes einzelnen Forschungsvorhabens und fasste Beschlüsse in Sekretariatsangelegenheiten. Das Präsidium bediente sich bei der Durchführung seiner Geschäfte eines Sekretariats, das von zwei Geschäftsführern geleitet und nach den Weisungen des Präsidenten tätig wurde.

Dem Kuratorium und dem Präsidium gehörten weiters Vertreter des BMVIT, des BMWA, des BMBWK, des BMF sowie des Wissenschaftsfonds mit ausschließlich beratender Stimme an.



**6.2** Der RH hielt die Organisation und die Zusammensetzung der Organe des Forschungsförderungsfonds für nicht mehr zeitgemäß. Er regte daher an, im Zuge einer umfassenden Organisationsreform das Kuratorium auf höchstens zwölf Personen zu verkleinern und mit weitgehenden Kontroll- und Entscheidungsfunktionen auszustatten. Weiters wären das Präsidium und die Geschäftsführer des Sekretariats durch einen technisch-wissenschaftlichen und einen kaufmännischen Geschäftsführer zu ersetzen.

Aufgabenreform

**7.1** Der Forschungsförderungsfonds gestaltete seine Organisationsregeln sehr flexibel. Die 41 Mitarbeiter des Fonds (Stand Ende 2002) waren gemäß Organigramm mit zahlreichen, höchst unterschiedlichen Aufgaben gleichzeitig betraut. Die Zusammenarbeit erforderte ein hohes Maß an Flexibilität und erfolgte überwiegend auf informeller Basis. Die fehlende Abgrenzung der einzelnen Aufgabenbereiche erschwerte die operative Arbeitsplanung.

**7.2** Der RH empfahl, die Tätigkeiten der einzelnen Mitarbeiter zu entflechten sowie klare Entscheidungsstrukturen und Arbeitsabläufe zu schaffen.

**7.3** *Laut Mitteilung des Forschungsförderungsfonds hätte die Flexibilität eine effiziente Arbeitsplanung unter sich rasch ändernden Rahmenbedingungen ermöglicht. Im Zuge der Erweiterung seiner Tätigkeitsfelder werde er die Empfehlungen des RH umsetzen.*

Verwaltungsaufwand

**8.1** Der Verwaltungsaufwand des Forschungsförderungsfonds stieg von 1996 (2,89 Mill EUR) bis 2002 (4,47 Mill EUR) um 1,58 Mill EUR bzw um 55 %. Den größten Anteil bildete dabei mit 66 % der Personalaufwand.

Mitverantwortlich für den Anstieg des Verwaltungsaufwands war die Ausweitung der Tätigkeit des Forschungsförderungsfonds aufgrund der Durchführung von Programmen des BMVIT und des BMWA auf vertraglicher Basis. Der damit verbundene Aufwand konnte jedoch mangels einer aussagekräftigen Ressourcenerfassung nicht quantifiziert werden.

Das Förderungsvolumen stieg von 1996 bis 2002 um 70 %; die Förderungsbarwerte um 64 %. Die Zahl der eingereichten Projekte erhöhte sich um 43 % und blieb somit deutlich hinter der Entwicklung des Förderungsvolumens zurück.

## Organisation des Forschungsförderungsfonds

Der Anteil des Verwaltungsaufwands an den Gesamtförderungen betrug durchschnittlich 1,7 % bzw 3,6 %, bezogen auf den Förderungsbarwert.

- 8.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der Forschungsförderungsfonds seine Verwaltungsaufwendungen proportional an die Erhöhung der Förderungsvolumen angepasst hatte, ohne über analytisch abgesicherte Erkenntnisse hinsichtlich der Auslastung zu verfügen.

### Weitere Feststellungen

- 9** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die vergleichsweise hohen Durchschnittseinkommen der Geschäftsführer des Sekretariats und der Angestellten des Fonds.

## Finanzierung

### Finanzgesetzliche Rahmenbedingungen

- 10.1** Zur Durchführung seiner Aufgaben erhielt der Forschungsförderungsfonds gemäß dem Forschungs- und Technologieförderungsgesetz Zuwendungen des Bundes nach Maßgabe des jährlichen Bundesfinanzgesetzes. Weiters wurden ihm Zuwendungen anderer Gebietskörperschaften und gesetzlicher Interessenvertretungen sowie sonstige Zuwendungen, wie zB aus Treuhandmitteln des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB), zur Verfügung gestellt. Zudem tätigte der Fonds Vorgriffe auf die Bundeszuwendungen und auf die Darlehensrückflüsse der Folgejahre.

Das laufende Budget verringerte sich von 1996 bis 2002 um 22 % auf 35,95 Mill EUR. Die Sondermittel des Bundes aus den so genannten Technologiemilliarden betrugen in den Jahren 1997 bis 2000 zwischen 10,17 Mill EUR und 11,63 Mill EUR jährlich. In den Jahren 2001 bzw 2002 stellte die Bundesregierung aus dem „Offensivprogramm“\* 21,80 Mill EUR bzw 36,33 Mill EUR bereit. Einschließlich der EU-Mittel und der Zuwendungen der OeNB erhielt der Fonds im Jahr 2002 116,47 Mill EUR aus öffentlichen Mitteln, was gegenüber 1996 eine Steigerung um 106 % bedeutete.

\* Sondermittel zur Technologieförderung

- 10.2** Der RH zeigte auf, dass der grundsätzlich einjährige Finanzierungshorizont des Bundesfinanzgesetzes und die jährlichen Budgetschwankungen zu erheblichen Abstimmungsschwierigkeiten mit dem mehrjährigen Finanzierungsbedarf des Forschungsförderungsfonds geführt

hatten. Weiters gab er zu bedenken, dass die meist nachträgliche außerbudgetäre Bereitstellung der Sondermittel des Bundes die Planbarkeit der zur Verfügung stehenden Mittel eingeschränkt hatte.

Um die mittelfristige Finanzierung des Forschungsförderungsfonds sicherzustellen, empfahl der RH, die Mittelzufuhr des Bundes an den Fonds in Zukunft auf Basis von mehrjährigen Förderungsverträgen vorzunehmen. Gleichzeitig wären darin Leistungsvereinbarungen mit messbaren Zielen und überprüfbaren Kriterien festzuschreiben, um eine nachfolgende Beurteilung der Zielerreichung des Fonds vornehmen zu können.

#### Vorbelastungen

**11.1** Zur Ausweitung der Förderungstätigkeit sowie zur Überbrückung des einjährigen Finanzierungshorizontes tätigte der Forschungsförderungsfonds Vorgriffe auf künftige Budgetmittel und Darlehensrückflüsse in Form von Vorbelastungen. Das BMVIT als Aufsichtsbehörde genehmigte in den Jahren 2000 und 2001 Vorgriffe in Höhe von je 100 % und im Jahr 2002 von 90 % des Jahresbudgets. Weiters beschloss das Präsidium des Fonds die 100 %ige Vorbelastung der erwarteten Darlehensrückflüsse. Der gesamte Vorbelastungsrahmen betrug 2002 90,06 Mill EUR.

**11.2** Der RH hob kritisch hervor, dass eine Vorbelastung nur im Jahr der erstmaligen Inanspruchnahme eine reale Wirkung auf die Anhebung des Förderungsvolumens erbrachte. Um das Förderungsniveau nicht gravierend zu senken, mussten auch in den Folgejahren weitere Vorbelastungen in Anspruch genommen werden.

Der RH empfahl, im Zuge der Neugestaltung der Finanzierung des Fonds die Vorbelastungen insbesondere der Darlehensrückflüsse einzuschränken, um ein gewisses Potenzial für einen allfällig außergewöhnlichen Anstieg von förderbaren Projekten zu schaffen.

**11.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT ermögliche die im Einvernehmen mit dem BMF erteilte Vorbelastungsermächtigung dem Fonds eine mehrjährige Planung.*

*Der Forschungsförderungsfonds teilte mit, bei entsprechenden finanziellen Rahmenbedingungen der Empfehlung des RH zur Einschränkung der Vorbelastungen folgen zu wollen.*

**11.4** Nach Ansicht des RH stellten die Vorbelastungsermächtigungen keine gesicherte Basis für mehrjährige Planungen dar, weil damit eine verstärkte Abhängigkeit von zukünftigen Budgetbewilligungen verbunden war.

## Finanzierung

**12.1** Zur Erfüllung seiner eingegangenen Förderungsverpflichtungen nahm der Forschungsförderungsfonds liquide Mittel in Form von Barvorlagen bei Banken auf. Die Höhe dieser Barvorlagen betrug an den Quartalsterminen 2002 zwischen 45,78 Mill EUR und 60,06 Mill EUR.

Die Ausweitung der kurzfristigen Bankkredite durch die expansive Förderungspolitik des Fonds hatte zur Folge, dass der Zinsenaufwand von 64 000 EUR (1999) auf 1,52 Mill EUR im Jahr 2002 anstieg. Die Geschäftsführung des Fonds wickelte die Geschäfte mit den Banken auf der Basis mündlicher Absprachen und Vereinbarungen ab. Über eingeholte Vergleichsofferte lagen keine nachvollziehbaren Aufzeichnungen vor.

**12.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Finanzierungskosten der Barvorlagen das Förderungsbudget in den Jahren 2000 bis 2002 mit insgesamt 2,90 Mill EUR belastet hatten. Mit diesen Mitteln hätte der Forschungsförderungsfonds bei einem ausgewogenen Förderungsmix ein zusätzliches Projektvolumen von rd 16 Mill EUR fördern können.

Weiters bemängelte der RH, dass für die hohen Kreditaufnahmen keine nachvollziehbaren Entscheidungsunterlagen vorhanden waren. Er empfahl, klare Richtlinien für die Abwicklung von Barvorlagen zu erstellen und Aufzeichnungen über die Offerte der Kreditinstitute zu führen.

**12.3** *Der Fonds sagte die Einführung einer zweckentsprechenden Dokumentation zu.*

## Förderungs-instrumente

**13.1** Der Forschungsförderungsfonds setzte sämtliche im Forschungs- und Technologieförderungsgesetz vorgesehenen Förderungsinstrumente in unterschiedlichen Kombinationen ein. Im Regelfall förderte der Fonds bis zu 50 % der anerkennbaren Projektkosten; die Restfinanzierung war durch den jeweiligen Förderungsnehmer sicherzustellen.

Der Fonds vergab die verfügbaren Förderungsmittel in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und Darlehen zu einem begünstigten Zinssatz. In Verbindung mit der Übernahme von Haftungen für Bankkredite der Förderungsnehmer gewährte er Kreditkostenzuschüsse. Allerdings hatte der Forschungsförderungsfonds keinen gesicherten Wissensstand über die Wirkungen der einzelnen Förderungsinstrumente bei den forschenden Unternehmen.

**13.2** Der RH empfahl, den Einsatz und die Wirkungen der einzelnen Förderungsinstrumente der öffentlichen Forschungsförderung an den Leistungen der Wirtschaft für Forschung und Entwicklung zu messen. Daraus wären fundierte Entscheidungsgrundlagen für notwendige Anpassungen im Förderungsmix zu erhalten.

### Haftungsrücklagen

**14.1** Der Forschungsförderungsfonds war – wie bereits erwähnt – laut dem Forschungs- und Technologieförderungsgesetz ermächtigt, als Förderungsinstrument auch Haftungen für Bankkredite von Förderungswerbern zu übernehmen. Als Vorsorge für die Inanspruchnahme von Haftungen war eine Haftungsrücklage in Höhe von mindestens vier Prozent des jeweiligen Haftungsobligos zu bilden.

Die Haftungsrücklage wurde erstmals 1996 mit vier Prozent dotiert. Im Jahr 1997 erfolgte aufgrund eines Präsidiumsbeschlusses eine Erhöhung auf fünf Prozent. Die tatsächlichen Schadensfälle aus Haftungsübernahmen betrugen im Jahr 1996 0,59 % und im Jahr 2000 0,14 % des gesamten Haftungsobligos.

**14.2** Der RH wies darauf hin, dass bei einer Senkung der Haftungsrücklage auf die gesetzlich vorgesehenen vier Prozent des Haftungsobligos zum Jahresende 2002 ein Betrag von rd 536 000 EUR an zusätzlichen Förderungsmitteln zur Verfügung gestanden wäre.

### Förderungsabwicklung

#### Förderungsrichtlinie

**15.1** Das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz sowie die bei der Europäischen Kommission notifizierte Förderungsrichtlinie sahen vor, dass die Gewährung eines Förderungsbeitrages nur dann und insoweit zulässig war, als das Förderungsziel nicht auch durch ein Darlehen erreicht werden konnte.

Eine Überprüfung ausgewählter Forschungsprojekte durch den RH hinsichtlich der Verfahrenssystematik und der Einhaltung der Förderungsrichtlinien ergab, dass wesentliche Entscheidungskriterien für die Gewährung von Förderungen nicht nachvollziehbar dokumentiert waren. Dazu zählten zB das Vorliegen von zusätzlichen, über das Tagesgeschäft hinausgehenden Anstrengungen für Forschung und Entwicklung, die Undurchführbarkeit von Forschungsvorhaben ohne Förderung oder die Entscheidung für eine bestimmte Förderungsart.

## Förderungsabwicklung

**15.2** Der RH regte an, die Entscheidungsgrundlagen für die Gewährung von Förderungen, insbesondere Abweichungen von den Richtlinien, stichhaltig und nachvollziehbar darzustellen.

**15.3** *Der Forschungsförderungsfonds sagte die Verbesserung der Dokumentation zu.*

### Begutachtungssystem

**16.1** Der Forschungsförderungsfonds führte die Begutachtung der Förderungsanträge ausschließlich durch eigene Mitarbeiter durch. Die Bewertung der Projekte erfolgte dabei sowohl in wirtschaftlicher als auch in technischer Hinsicht nach einem detaillierten Punktesystem in projekt- und unternehmensbezogenen Kategorien.

Das System umfasste 14 Hauptkriterien mit unterschiedlicher Gewichtung sowie 65 Subkriterien, welche die Bewertung der Hauptkriterien beeinflussten. Das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz sah bei Bedarf die Mitwirkung von Sachverständigen zur fachlichen Beurteilung der Förderungsanträge vor.

**16.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Beurteilung der Förderungswürdigkeit eines Projekts letztlich auf der subjektiven Einschätzung der jeweiligen Sachbearbeiter beruhte. Er regte daher zur Vermeidung von Bewertungsroutinen an, die objektiv nachvollziehbaren Parameter künftig durch ein IT-gestütztes Programm zu bewerten.

Weiters war nach Ansicht des RH der Katalog der Beurteilungskriterien zu umfangreich und ließ eine Tendenz zu einer generalisierenden Bewertung erkennen. Der RH hielt daher eine differenzierte Form der Projektbewertung mit unterschiedlichen Kriterien und Gewichtungen in Abhängigkeit von der Art des Forschungsprojekts sowie vom Status des Förderungswerbers für zweckmäßig.

Als weiteren Reformansatz empfahl der RH, verstärkt externes Experten-Know-how, insbesondere bei der technischen Projektbegutachtung, einzusetzen.

**16.3** *Laut Mitteilung des Forschungsförderungsfonds hätten Evaluierungsexperten dem Bewertungssystem des Fonds eine hohe Treffsicherheit zugebilligt.*

**16.4** Der RH entgegnete, dass sich die in der Projektevaluierung des Fonds enthaltenen Analysen der Treffsicherheit lediglich auf sechs von insgesamt 14 Indikatoren beschränkten. Davon war drei Kriterien eine hohe Vorhersagekraft für den späteren Projekterfolg bescheinigt worden.



Förderungsabwicklung

Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft

**17.1** Die laut Eigendarstellung des Forschungsförderungsfonds wichtigsten Punkte aus der technischen Projektbewertung, wie Innovationsgehalt (Neuheit) und Technischer Schwierigkeitsgrad (Technisches Risiko), wurden zwar als Entscheidungsgrundlage besonders hervorgehoben, eine besondere Bedeutung kam diesen Kriterien in der Gesamtbeurteilung aber nicht zu.

So wiesen von Oktober 2001 bis Dezember 2002 54 % der geförderten (einschließlich der zur Diskussion vorgeschlagenen) Projekte zumindest bei einem dieser beiden Kriterien eine unterdurchschnittliche Bewertung auf. Vereinzelt erreichte die Bewertung des Technischen Risikos sogar nur den niedrigsten Wert.

**17.2** Der RH stellte fest, dass der Einfluss dieser beiden besonders wichtigen Kriterien bei der Projektentscheidung nur ungenügend berücksichtigt worden war. Die Förderungen sollten insbesondere das hohe technische Risiko der Projekte abdecken und die Ungewissheit des Gelingens von technischen Innovationen verringern.

**17.3** *Laut Stellungnahme des Forschungsförderungsfonds hätten bei einer nur unterdurchschnittlichen Bewertung der Hauptkriterien andere Gründe und Kriterien eine positive Förderungsentscheidung gerechtfertigt.*

**17.4** Der RH wies darauf hin, dass das Punktesystem der technischen Projektbewertung den hohen Stellenwert der beiden Hauptkriterien in technischer Hinsicht nicht widerspiegelte; eine unterdurchschnittliche Bewertung der beiden Hauptkriterien konnte durch höhere Werte weniger bedeutender Kriterien kompensiert werden.

Ein- und Mehrjährigkeit der Förderungen

**18.1** Gemäß der geltenden Förderungsrichtlinie erfolgte die Förderung in der Regel in Abschnitten von jeweils zwölf Monaten. Mehrjährige Projekte mussten ohne Anspruch auf die Weiterfinanzierung in Form von Fortsetzungsanträgen nach Beendigung des ersten Projektjahres neu beantragt werden. Dabei durchliefen sie neuerlich die gleichen Bearbeitungsschritte wie bei der Erstgenehmigung.

**18.2** Der RH zeigte kritisch die sich wiederholenden Aufbereitungs- und Abwicklungsschritte bei Fortsetzungsprojekten auf. Nach seinen Berechnungen könnten bei der Genehmigung von mehrjährigen Projekten durch Straffung der Projektschritte und Änderung der ablauforganisatorischen Maßnahmen rd 40 % aller Arbeitsschritte entfallen. Dadurch wäre ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 300 000 EUR zu realisieren.

## Förderungsabwicklung

Der RH empfahl daher, von der einjährigen Projektförderung abzugehen und mehrjährige Forschungsprojekte mit genau definierten Abbruch- und Fortschrittsmeilensteinen zu genehmigen. Die längerfristige Bindung der Förderungszusagen würde die Kontinuität und Nachhaltigkeit der Förderungen sichern und den forschenden Unternehmen einen kalkulierbaren Rahmen für die Finanzierung ihrer laufenden und geplanten Projekte vermitteln.

- 18.3** *Laut Mitteilung des Forschungsförderungsfonds würden die vom RH aufgezeigten Einsparungen nicht den tatsächlichen Abläufen von Forschungsprojekten entsprechen. Weiters würden mehrjährige Förderungszusagen hohe finanzielle Mittel binden.*
- 18.4** Der RH entgegnete, dass seine Ansätze zur Straffung von Projekt schritten auf dem praxisorientierten und vom Fonds selbst entworfenen Workflow\* beruhten. Die budgetmäßige Abdeckung der mehrjährig zu bindenden Förderungsmittel könnte über die planmäßig zu erwartenden Darlehensrückflüsse erfolgen.

\* Darstellung des Verfahrensablaufs (einer Projektförderung)

### Finanzielle Abwicklung

- 19.1** Der Forschungsförderungsfonds überwies den Förderungswerbern 50 % des bewilligten Förderungsbeitrags und/oder des Darlehens bereits nach der Unterfertigung des Förderungsbereinkommens, die zweite Rate grundsätzlich nach einem Projektzwischenbericht und einer Zwischen abrechnung. Der Fonds musste die erforderlichen Mittel aufgrund seiner angespannten Liquidität in hohem Maß am Kapitalmarkt in Form von Barvorlagen aufnehmen. Der RH ermittelte auf Basis der im Jahr 2002 genehmigten Förderungsmittel Vorfinanzierungskosten für die frühzeitige Auszahlung der zweiten Raten von rd 1 Mill EUR.
- 19.2** In Anbetracht des hohen Einsparungspotenzials regte der RH an, die zweite Rate erst nach Vorlage der Endabrechnung und des Endberichts sowie nach Abschluss der Projektrevision auszuzahlen.
- 19.3** *Der Forschungsförderungsfonds teilte mit, die Empfehlung des RH bereits aufgegriffen zu haben. Der Auszahlungsmodus sei dahingehend geändert worden, dass 20 % der Förderungsmittel wie bei EU-Projekten bis zur Endkontrolle zurückbehalten würden.*



Förderungsabwicklung

Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft

Weitere Feststellungen

**20** (1) Angesichts der aufgezeigten Projekt- und Förderungsentwicklungen verlor der Innovations- und Technologiefonds\* seine ursprüngliche Zielsetzung als Top-down-Förderungsinstrument. Der RH wiederholte seine Empfehlung, im Rahmen der Neustrukturierung der Forschungsförderungseinrichtungen, den Innovations- und Technologiefonds aufzulösen (WB 2003/2 Teilgebiete der Gebarung des Bundes S. 31 Abs 24.2).

\* Dieser Fonds diente ursprünglich zur Forschungsförderung im Rahmen von Schwerpunktprogrammen.

Das BMVIT gab bekannt, dass der Innovations- und Technologiefonds Mitte des Jahres 2003 aufgelöst worden sei.

(2) Der RH empfahl dem Forschungsförderungsfonds, Verhandlungen mit der OeNB zur Vereinfachung des Genehmigungsmodus bei den von der OeNB geförderten Projekten aufzunehmen.

Programmbeauftragungen

**21.1** Der Forschungsförderungsfonds wickelte im Auftrag des BMVIT Impulsprogramme zu verschiedenen Themenbereichen ab. Aus den insgesamt 421 eingereichten Projekten betreute der Fonds im Jahr 2002 über sieben verschiedene Impulsprogramme mit 115 Projekten und einem Förderungsvolumen von 14,82 Mill EUR. Er erhielt dafür rd 320 000 EUR an Vergütungen. Die im Rahmenvertrag geforderten Kostenstellen waren noch nicht eingerichtet.

Weiters wickelte der Forschungsförderungsfonds für das BMWA neben einigen Förderungsprogrammen insbesondere Projekte im großen Bereich der industriellen Kompetenzzentren und Netzwerke ab. Ende 2002 betreute der Fonds 14 industrielle Kompetenzzentren und Netzwerke mit einem Gesamtforschungsvolumen von 146,8 Mill EUR. Für die Abwicklung der bestehenden und neu eingereichten Kompetenzzentren setzte der Fonds 14 Personen ein. Aus der Programmbeauftragung durch das BMWA erhielt der Fonds Erträge von insgesamt 508 000 EUR.

**21.2** Der RH erachtete das Instrument der Programmbeauftragung als zweckmäßig, weil es eine Schwerpunktsetzung ohne den Aufbau von separaten Strukturen erlaubte. Er regte jedoch an, dem Forschungsförderungsfonds auch Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der einzelnen Förderungsfälle zu übertragen. Weiters sollte er künftig stärker in die Programmgestaltung, insbesondere betreffend Abwicklungsfragen, eingebunden werden.

Dem BMVIT und dem BMWA empfahl der RH, ihre Mitwirkung auf die strategische Programmplanung und auf das damit verbundene inhaltliche Programmcontrolling zu beschränken.

## Förderungsabwicklung

Weiters regte der RH gegenüber dem Forschungsförderungsfonds an, die derzeitige personelle Zersplitterung und die Teilzuständigkeiten zahlreicher Sachbearbeiter in Angelegenheiten der Programmbeauftragung künftig auf eine überschaubare Zahl von Verantwortlichen zu bündeln. Diese Tätigkeiten sollten künftig als eigener Geschäftsbereich geführt werden.

**21.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT beschränke sich seine Mitwirkung auf die strategische Programmplanung und das Programmcontrolling.*

*Der Forschungsförderungsfonds teilte mit, dass er für alle Programme genaue Zeitaufzeichnungen geführt habe. Aufgrund der vielfältigen Zusatzanforderungen werde aber eine organisatorische Neuordnung erfolgen.*

**21.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die Förderungsentscheidungen und die damit zusammenhängenden Projektschritte weiterhin dem BMVIT oblagen.

Dem Fonds erwiderte der RH, dass die überwiegend händisch geführten Aufzeichnungen über die Zuordnung programmspezifischer Kosten nicht die Qualität einer aussagekräftigen Kostenrechnung aufwiesen.

## Controlling und Evaluierungsinstrumente

Controlling im  
Bereich des BMVIT

**22.1** Das BMVIT als Aufsichtsbehörde hatte für den Forschungsförderungsfonds kein Controlling eingerichtet; es beschränkte sich im Wesentlichen auf die Formalkontrolle der Jahresabschlüsse und Jahresvoranschläge. Eine darüber hinausgehende Einflussnahme, insbesondere im Hinblick auf die strategische Ausrichtung des Forschungsförderungsfonds, die Beachtung allfälliger Forschungsschwerpunkte der Bundesregierung oder die Steuerung der Finanzmittel, unterblieb. Weiters besaßen die von den Bundesministerien in die Entscheidungsgremien des Fonds delegierten Vertreter lediglich beratende Stimme.

**22.2** Der RH empfahl, beim BMVIT ein Controlling einzurichten und mit den gesetzlichen Aufgaben als Aufsichtsbehörde zu verbinden. Dabei sollten dem Fonds für den Einsatz von Förderungsmitteln forschungspolitische Schwerpunkte im Bundesinteresse einschließlich konkreter Ziele in Form von Leistungsindikatoren vorgegeben sowie die Zielerfüllung und die Wirkungen der Forschungsförderung regelmäßig evaluiert werden.



Weiters regte der RH an, auf eine Änderung des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes hinzuwirken, um dem BMVIT mittels einer Entscheidungskompetenz in Grundsatzangelegenheiten einen koordinierenden Einfluss auf die Förderungsstrategie des Fonds einzuräumen.

**22.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei im Zuge seiner ressortinternen Reorganisation eine Abteilung für Budget und Controlling eingerichtet worden. Weiters werde eine gesetzliche Änderung zur Verankerung einer Entscheidungskompetenz des Bundes in Grundsatzangelegenheiten vorbereitet.*

Projektevaluierungen  
durch den  
Forschungs-  
förderungsfonds

**23.1** Der Forschungsförderungsfonds ließ seit 1977 externe Ex-post-Projektevaluierungen der von ihm geförderten Forschungsprojekte durchführen. Im Zuge der Evaluierungen wurden der Erfolg und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Forschungsförderung des Fonds innerhalb eines bestimmten Zeitraums in ihrer Gesamtheit ausgewertet und dargestellt. Der Forschungsförderungsfonds beauftragte dabei stets daselbe Unternehmen mit der Durchführung der periodisch vorgenommenen Projektevaluierungen.

**23.2** Der RH anerkannte die frühzeitige Befassung des Forschungsförderungsfonds mit Evaluierungen der geförderten Projekte. Allerdings konnten aus den Ergebnissen der Evaluierung aufgrund ihrer lediglich globalen Darstellung keine Erkenntnisse bezüglich der Wirkungen von Einzelprojekten und damit für die weitere Förderungstätigkeit des Fonds gewonnen werden.

Der RH empfahl, künftige Evaluierungen auszuschreiben und damit auf ein breiteres Spektrum der dabei eingesetzten Instrumente abzuzielen.

Wirkungen der  
Förderungen

**24.1** Die Erhebungen bei der Evaluierung von Projekten konzentrierten sich im Wesentlichen auf folgende Auswirkungen der Förderungen:

(1) Schaffung zusätzlicher Umsätze und Arbeitsplätze in Unternehmen;

(2) Erfolgsquote der abgeschlossenen Projekte;

(3) Entwicklung der Patentrate\* sowie

\* Anzahl der Patenterteilungen, bezogen auf die Einwohnerrate

(4) auf die Frage der Additionalität\* seit 2001.

\* das Ausmaß, in dem die Unternehmen Projekte auch ohne Förderung durchgeführt hätten

## Controlling und Evaluierungsinstrumente

Die Angaben der befragten Unternehmen hinsichtlich der durch die Förderung zusätzlich erzielten Umsätze und gesicherten bzw geschaffenen Arbeitsplätze beruhten großteils auf Schätzungen.

**24.2** Der RH erachtete die Erhebung von Multiplikatoren im Sinne von zusätzlichen Umsätzen und Arbeitsplätzen aufgrund der gewählten Messmethode (Schätzungen) als fragwürdig. Die öffentliche Forschungsförderung sollte insbesondere auf jene Hebelwirkungen abzielen, durch die eine Steigerung privater Ausgaben für Forschung und Entwicklung über das vor der Förderung geplante Ausmaß herbeigeführt wird. Diese Abschätzung der Additionalität sollte auch den Kernpunkt von Evaluierungen bilden, weil sich damit auch die Beiträge des Forschungsförderungsfonds zur Hebung der Forschungsquote\* der Wirtschaft treffsicherer darstellen ließen.

\* Anteil der gesamten Bruttoinlandsausgaben für Forschung am Bruttoinlandsprodukt

### Mitnahmeeffekte

**25.1** Die Ergebnisse der 2001 und 2002 vorgenommenen Evaluierungen betreffend die 1997 bzw 1998 abgeschlossenen Projekte zeigten nahezu übereinstimmend, dass rd 54 % dieser Vorhaben ohne die finanzielle Unterstützung nicht bzw in deutlich geringerem Ausmaß realisiert worden wären. Weiters wurde festgestellt, dass die Unternehmen bis zu 25 % der geförderten Projekte auch ohne Förderungsmittel in gleichem oder überwiegendem Ausmaß durchgeführt hätten.

Vor allem bei den größeren Unternehmen war nur eine geringe bzw keine Additionalität gegeben. So hätten rd 40 % der Unternehmen mit einer Beschäftigtenzahl zwischen 101 und 1 000 (2001) und rd 31 % der Unternehmen mit über 1 000 Mitarbeitern (2002) das Projekt auch ohne Förderung in zumindest überwiegendem Ausmaß durchgeführt.

**25.2** Der RH wies kritisch auf die hohen Mitnahmeeffekte bei Projekten von größeren Unternehmen hin. Er empfahl, die Begutachtungsinstrumente zu verfeinern, um allfällige Mitnahmeeffekte schon möglichst bei der Projektbegutachtung auszuschließen.

### Sonstige Feststellungen

**26** Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Schaffung von gesetzlichen Regelungen für die Erstellung des Rechnungsabschlusses, den Wechsel der Abschlussprüfer in regelmäßigen Zeitabständen, mögliche Systemänderungen bei den Projektrevisionen und die Haftungsrücklagen bei Haftungsübernahmen mit Rückhaftung des Bundes.

Schluss-  
bemerkungen

**27** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Der Forschungsförderungsfonds sollte

- (1) die Förderungsstrategie mit thematischen Forschungsschwerpunkten durch die Stärkung von eigenen Top-down-Programmen erweitern und die Effizienz des Förderungsmittleinsatzes durch eine stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung steigern;
- (2) hinsichtlich des Begutachtungssystems von Förderungsprojekten objektiv nachvollziehbare Parameter durch ein IT-gestütztes Programm bewerten sowie externes Experten-Know-how verstärkt einsetzen;
- (3) die Evaluierung insbesondere auf jene Faktoren der Forschungsförderung ausrichten, welche die Treffsicherheit und die Wirkungen der Förderungsinstrumente zur Hebung der Forschungsquote darstellen;
- (4) auf die Mehrjährigkeit der Projektförderung mit genau definierten Abbruchs- und Fortschrittsmeilensteinen übergehen, um die Planungssicherheit für die Förderungswerber zu erhöhen, sowie
- (5) klare Entscheidungsstrukturen und Arbeitsabläufe schaffen.

Das BMVIT sollte

- (6) den Forschungsförderungsfonds und den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in einer übergeordneten Organisationseinheit zusammenführen;
- (7) die Mittelzufluss an den Forschungsförderungsfonds auf Basis von mehrjährigen Förderungsverträgen – verbunden mit Leistungsdiktatoren – vornehmen und
- (8) zur Steuerung des Forschungsförderungsfonds ein Controlling einrichten und mit den gesetzlichen Aufgaben als Aufsichtsbehörde verbinden.

Wien, im Juni 2004

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler





