



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2010/8

Bericht des Rechnungshofes

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

HV Hotelverwaltung GmbH

Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft

Investitionsförderung der Studentenheime

**Auskünfte**

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Druck: Druckerei des BMF
Herausgegeben: Wien, im Juli 2010



Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der EU–Dienstleistungsrichtlinie in der
öffentlichen Verwaltung**

HV Hotelverwaltung GmbH

Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft

Investitionsförderung der Studentenheime



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichts geltenden Zuständigkeitsverteilung und Bezeichnung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereihrt. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	HV Hotelverwaltung GmbH	41
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft	61
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	Investitionsförderung der Studentenheime	119





Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der
öffentlichen Verwaltung**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BKA
BMWFJ

<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	8
Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend	
Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung	
<u>Kurzfassung</u>	9
<u>Prüfungsablauf und -gegenstand</u>	13
<u>Allgemeines zur EU-Dienstleistungsrichtlinie und zu ihrer Umsetzung in Österreich</u>	14
<u>Koordination und Projektsteuerung</u>	15
<u>Rechtliche Maßnahmen</u>	19
<u>Einheitlicher Ansprechpartner</u>	24
<u>Verfahrensbeschreibungen</u>	28
<u>Planung und Umsetzung der IT-Unterstützung</u>	31
<u>Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen</u>	37

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWFWJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnologie
lt.	laut
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

**Wirkungsbereich
des Bundeskanzleramtes sowie
des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und
Jugend**

**Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der
öffentlichen Verwaltung**

Bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie traten Verzögerungen und Abstimmungsschwierigkeiten auf, die auch durch den Projektumfang bedingt waren. Bund und Länder konnten keine Übereinkunft zur Vermeidung von Parallelentwicklungen bei der IT-Umsetzung erzielen.

Der Interpretationsspielraum der Richtlinie stellte eine besondere Herausforderung für eine eindeutige Beurteilung der Rechtslage dar.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der in Österreich gesetzten rechtlichen, organisatorischen und informationstechnologischen Maßnahmen zur Vorbereitung der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. (TZ 1)

Gegenstand der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) wurde von der EU Ende 2006 beschlossen, um den Abbau bürokratischer Hemmnisse bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen und bei Niederlassungen von Dienstleistungserbringern in einem anderen Mitgliedstaat zu bewirken. Dafür sieht die DL-RL die Einrichtung von so genannten einheitlichen Ansprechpartnern vor, die eine One-Stop-Shop-Funktion für die Abwicklung von Verfahren und Formalitäten erfüllen sollen. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die DL-RL bis Ende 2009 umzusetzen. (TZ 2)

Kurzfassung

Umsetzung in Österreich; Koordination und Projektsteuerung

Zur Umsetzung der DL-RL waren umfangreiche rechtliche, organisatorische und informationstechnologische Maßnahmen zu setzen. Die DL-RL regelt diese Maßnahmen nicht im Detail und lässt auch rechtliche Fragen offen (z.B. hinsichtlich ihrer Anwendung auf bestimmte Rechtsgebiete). (TZ 3)

In Österreich haben Bund, Länder und Gemeinden die DL-RL in ihrem jeweiligen Bereich umzusetzen. Mit Ministerratsbeschluss vom März 2008 wurde dem damaligen BMWA (nunmehr BMWFJ; im Folgenden generell als BMWFJ bezeichnet) die Gesamtkoordination für die Umsetzung der DL-RL übertragen. An der Umsetzungsvorbereitung waren mehrere Arbeitsgruppen beteiligt. Zur Koordination und zum Informationsaustausch richtete das BMWFJ eine Arbeitsgruppe von Umsetzungsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Sozialpartner ein. Das BMWFJ hatte dabei keine Handhabe, verbindliche Beschlüsse oder Maßnahmen aller Beteiligten zu erwirken, gab jedoch Fristen vor und brachte inhaltliche Vorschläge ein. (TZ 4)

Die zur Projektsteuerung eingesetzten Instrumente waren nicht ausreichend. Ein „Multiprojektmanagement“ für eine Gesamtsteuerung aller im Zusammenhang mit der DL-RL stehenden Projekte fehlte. Das BMWFJ war zwar in den meisten mit der Umsetzung befassten Arbeitsgruppen vertreten, für das Gesamtprojekt lagen aber keine aktualisierten Projektpläne, Terminevidenzen oder Übersichten über die Aktivitäten der beteiligten Gruppen vor. (TZ 5)

Rechtliche Maßnahmen

Die Gebietskörperschaften hatten ihre jeweiligen Rechtsnormen in eigener Verantwortung auf die Vereinbarkeit mit der DL-RL zu überprüfen (Normenscreening). Alle rechtlichen Bestimmungen, die der DL-RL nicht entsprachen, waren anzupassen. Anforderungen und Genehmigungsregelungen für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen waren bis Ende 2009 an die Europäische Kommission zu berichten. Zur wissenschaftlichen Absicherung des Normenscreenings und der Berichterstattung beauftragte das BMWFJ die Universität Salzburg mit einer Studie und stellte sie den betroffenen Bundesministerien und den Ländern zur Verfügung. (TZ 8 bis 10)



Kurzfassung

BKA BMWFJ

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

Die Länder wickelten das Normenscreening zweckmäßig ab. Die gesamtstaatliche Koordination zwischen den Gebietskörperschaften war jedoch nicht ausreichend; dafür vorgegebene Termine wurden von Bund, Ländern und Gemeinden nicht eingehalten. (TZ 8)

Zur Umsetzung jener Elemente der DL-RL, die für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen anwendbar sein sollen, wurde ein Dienstleistungsgesetz des Bundes erarbeitet, für das eine Verfassungsbestimmung mit Zustimmungsrecht des Bundesrats (Kompetenzdeckungsklausel) erforderlich war. Die entsprechende Regierungsvorlage wurde später als geplant im Juli 2009 vom Ministerrat beschlossen. Die parlamentarische Beschlussfassung konnte bis Ende 2009 nicht abgeschlossen werden. Dadurch war auch der rechtzeitige Abschluss aller weiteren erforderlichen Rechtsanpassungen beeinträchtigt. (TZ 6, 7)

Einheitlicher Ansprechpartner

Die Mitgliedstaaten hatten bis Ende 2009 einheitliche Ansprechpartner (EAP) einzurichten, über die ein Dienstleistungserbringer sämtliche Verfahren und Formalitäten, die zur Aufnahme von Dienstleistungen erforderlich sind, aus der Ferne und elektronisch leicht abwickeln kann. (TZ 11)

In Österreich wurden die EAP bei den Ämtern der Landesregierungen eingerichtet. Ihre Aufgabe war auch die Bereitstellung von Informationen für Dienstleistungserbringer und –empfänger, wobei die DL-RL eine taxative Aufzählung von Mindestinformationen enthält. Nach dem DLG-Entwurf haben die Bundesminister oder Landesregierungen dem EAP dafür die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Die jeweils zuständige Gebietskörperschaft haftet für Falschinformationen. (TZ 12)

Projektpläne und Vorkehrungen zur Personalausstattung lagen in den drei überprüften Ländern vor. Die Länder stimmten sich in einer eigens eingerichteten EAP-Arbeitsgruppe ab, mit dem Bund gab es diesbezüglich aber nur einen eingeschränkten Informationsaustausch. Der Zuständigkeitsbereich der EAP, der innerstaatlich zunächst auch auf nicht der DL-RL unterliegende Materien ausgedehnt werden sollte, wurde zuletzt wieder eingeschränkt. (TZ 13)

Kurzfassung

Verfahrensbeschreibungen

Bund und Länder verfassten im Rahmen des Normenscreenings Listen und Beschreibungen der dienstleistungsrichtlinienrelevanten Verfahren. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu einigen von den EAP bereit zu stellenden Informationen war jedoch nicht ausreichend. Insbesondere zu Rechtsbehelfen, Registern und Verfahren von Kammern hatte das für die Projektkoordination verantwortliche BMWFJ bis Anfang September 2009 keinen Überblick über den Umsetzungsstand. Die Beschreibung der dienstleistungsrichtlinienrelevanten Verwaltungsverfahren war sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene noch nicht abgeschlossen. Es war teilweise noch nicht geklärt, wie die Aktualität insbesondere der Verfahrensbeschreibungen des Bundes gewährleistet werden sollte. (TZ 14, 15)

Umsetzung der IT-Unterstützung

Das BKA übernahm die Koordination der österreichischen IT-Umsetzung, die im Rahmen einer gebietskörperschaftenübergreifenden IT-Projektgruppe erfolgte. (TZ 19)

Es kam zu Projektverzögerungen. Das BKA konnte sich mit den Ländern auf keine gemeinsame Vorgangsweise zur IT-Umsetzung der DL-RL einigen. Die Länder richteten neun Internet-Portale ein. Das BKA entwickelte zu den 19 am häufigsten erwarteten Berufen als Zusatzangebot zu den EAP einen so genannten Dienstleistungsassistenten, dessen Nutzung nicht gesichert war. (TZ 17 bis 21)

Der Dienstleistungsassistent sollte den Dienstleistungserbringer mittels eines elektronischen Frage- und Antwortsystems direkt zu den für ihn relevanten berufsbildbezogenen Informationen bzw. Verfahren leiten und von dort auf das elektronische Informationsangebot des regional zuständigen EAP weiterverweisen. (TZ 17)

Für 2010 war die Integration des Dienstleistungsassistenten in das noch zu schaffende Unternehmensserviceportal geplant, das ebenfalls Informationen und Verfahrensabwicklungen für Unternehmen anbieten soll. Parallelentwicklungen zu den EAP-Portalen der Länder waren nicht auszuschließen. (TZ 21)



Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

Kenndaten zur Dienstleistungsrichtlinie

Rechtsgrundlage	Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt – EU-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL)
Umsetzungsmaßnahmen	
Normenscreening Bund, Länder und Gemeinden	Überprüfung des gesamten österreichischen Rechtsbestandes auf Vereinbarkeit mit der DL-RL
Legistische Maßnahmen	
Bund	Bundesgesetz über die Erbringung von Dienstleistungen (zur Normierung der horizontalen Umsetzung der DL-RL); ¹⁾ Bundesgesetze zur Änderungen der Materiengesetze mit Bundeszuständigkeit
Länder	Landesgesetze zur Änderung der Materiengesetze mit Landeszuständigkeit
Gemeinden	Anpassung der Gemeindeverordnungen
Einheitlicher Ansprechpartner	in jedem Bundesland beim Amt der Landesregierung
Informationspflichten der einheitlichen Ansprechpartner	Zurverfügungstellung von Informationen, die aus der Ferne und elektronisch leicht zugänglich sein müssen
Verfahren und Formalitäten	Sicherstellung, dass alle Verfahren und Formalitäten problemlos aus der Ferne und elektronisch abgewickelt werden können

¹⁾ zum Redaktionszeitpunkt noch nicht beschlossen

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis September 2009 den Umsetzungsstand der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL). Die Überprüfung vor Ort fand auf Bundesebene bei den hauptsächlich befassten Ressorts BKA und BMWFJ statt. An alle Länder wurde ein Fragebogen verschickt, vor Ort vertieft überprüft wurden die Länder Oberösterreich, Steiermark und Wien. Dem Umsetzungsstand auf Gemeindeebene wurde anhand der bei Bund und Ländern verfügbaren Unterlagen nachgegangen.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der in Österreich gesetzten rechtlichen, organisatorischen und informationstechnischen Maßnahmen zur Vorbereitung der Umsetzung der DL-RL.

Zu dem im November 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA und die Länder Steiermark und Wien im Jänner 2010, sowie das BMWFJ und das Land Oberösterreich im Februar 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2010.

Allgemeines zur EU-Dienstleistungsrichtlinie und zu ihrer Umsetzung in Österreich

Ziel und Gegenstand

2 Zur Verwirklichung bzw. Förderung eines einheitlichen Binnenmarkts beschlossen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im Dezember 2006 die DL-RL. Primäre Zielsetzung der DL-RL ist es, den Abbau von bürokratischen Hemmnissen, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringungen und Niederlassungen von Dienstleistungserbringern in einem anderen Mitgliedstaat zu bewirken.

Als Dienstleistungen im Sinne der DL-RL gelten alle selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, wobei die DL-RL Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehalten sind, nicht umfasst.

Aus der DL-RL ergab sich die Verpflichtung der Gebietskörperschaften in Österreich, ein Normenscreening durchzuführen und die in den Normen festgelegten Anforderungen für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen (z.B. Genehmigungen, Auflagen, Verbote, Bedingungen und Erklärungen) zu überprüfen und gegebenenfalls zu vereinfachen. Die Mitgliedstaaten hatten der Europäischen Kommission bis Ende 2009 über die in Geltung bleibenden Anforderungen zu berichten und deren Vereinbarkeit mit der DL-RL zu begründen.

Die DL-RL sieht die Einrichtung von so genannten einheitlichen Ansprechpartnern (EAP) vor, die für den Dienstleistungserbringer eine One-Stop-Shop-Funktion erfüllen und Informationen, wie z.B. Anforderungen betreffend Verfahren und Formalitäten, Zugang zu Registern, Rechtsbehelfe und Daten zur zuständigen Behörde bzw. zu Verbänden und Organisationen, zur Verfügung stellen sollen.

Die vom Anwendungsbereich der DL-RL umfassten Verfahren und Formalitäten müssen über den EAP oder bei der zuständigen Behörde elektronisch abwickelbar sein.



Allgemeines zur EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihrer Umsetzung in Österreich

Umsetzungsmaßnahmen in Österreich

BKA BMWFJ

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

- 3.1** Zur Umsetzung der DL-RL waren umfangreiche rechtliche, organisatorische und informationstechnologische Maßnahmen zu setzen. Die DL-RL regelt diese Maßnahmen nicht im Detail und lässt den Mitgliedstaaten entsprechenden Freiraum, z.B. wie viele EAP einzurichten oder wie die elektronischen Informationen zur Verfügung zu stellen sind. Die DL-RL lässt auch rechtliche Fragen offen (z.B. hinsichtlich ihrer Anwendung auf bestimmte Rechtsgebiete).
- 3.2** Da die DL-RL rechtliche Fragen offen lässt, bestand ein Interpretationsspielraum, der die Umsetzung erschwerte und das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens nicht völlig ausschließt.
- 3.3** *Das BMWFJ verwies dazu in seiner Stellungnahme auf eine laufende Abstimmung mit der Europäischen Kommission und anderen Mitgliedstaaten, um eine zielführende Umsetzung zu gewährleisten, z.B. hinsichtlich der Ausgestaltung des EAP.*

Koordination und Projektsteuerung

Koordination der Umsetzung

- 4.1** Gegenüber der EU ist die Republik Österreich zur Umsetzung der DL-RL verpflichtet. Innerstaatlich haben Bund, Länder und Gemeinden für ihren jeweiligen Wirkungsbereich die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Dazu erfolgten auf Bundesebene ein Vortrag an den Ministerrat durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit im März 2008 und auf Länderebene ein Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz im März 2007.

Der Ministerratsvortrag bestimmte das damalige BMWA (nunmehr BMWFJ; im Folgenden generell als BMWFJ bezeichnet) zum Koordinator des laufenden Umsetzungsprozesses sowie das BKA zum Koordinator für die Arbeiten im Zusammenhang mit der elektronischen Umsetzung.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz sprach sich dafür aus, die nach der DL-RL vorzusehenden EAP bei den Ämtern der Landesregierungen einzurichten.

Mehrere Arbeitsgruppen befassten sich mit der konkreten Umsetzung.

Koordination und Projektsteuerung

Zur Koordination richtete das BMWFJ im April 2008 eine Arbeitsgruppe von Umsetzungsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Sozialpartner ein. Das BMWFJ gab für das Normenscreening und die Ausarbeitung des Dienstleistungsgesetzes-DLG Fristen vor und brachte inhaltliche Vorschläge ein.

Für die informationstechnologische Umsetzung arbeitete das BKA ein Pilotsystem aus, das aber von den Ländern im Juni 2008 als zu überschließend abgelehnt wurde. Auch im Rahmen der im Mai 2008 beauftragten Projektgruppe „E-Government-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie“ zeigten sich teilweise divergierende Vorstellungen und Aktivitäten des BKA und der Länder. Bei der Aufbereitung der elektronisch zur Verfügung zu stellenden Informationen (insb. von Verfahrensbeschreibungen) ergaben sich Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Beteiligten. Eine Gesamtkoordination dieser Bereiche und ein laufender Überblick waren nicht durchgehend vorhanden.

Die Länder richteten im Mai 2008 eine EAP-Arbeitsgruppe (EAP-AG) ein. Eine zentrale Abstimmung von deren Ergebnissen mit jenen der übrigen Arbeitsgruppen erfolgte vorerst nicht. Erst im April 2009 befasste sich die Landesamtsdirektorenkonferenz mit der Lösung der diesbezüglichen Abstimmungsschwierigkeiten.

Auf europäischer Ebene waren verschiedene Arbeitsgruppen eingerichtet, deren österreichische Mitglieder auch in den innerstaatlichen Arbeitsgruppen vertreten waren.

Das BMWFJ war in den meisten mit der Umsetzung befassten Gruppen vertreten, informierte in mehreren Ländern und pflegte informelle Kontakte. Dokumentiert war eine steuernde Tätigkeit des BMWFJ hauptsächlich für die mit rechtlichen Fragen befasste Arbeitsgruppe. Ein „Multiprojektmanagement“ für eine Gesamtsteuerung aller im Zusammenhang mit der DL-RL stehenden Projekte, wie es vom BKA und den Ländern gefordert worden war, fehlte. Dies hätte die Regulierung der Projektaufträge im Sinne einer möglichst klaren Abgrenzung der Aufgaben, die Koordination übergreifender Tätigkeiten und die Fortschrittskontrolle sowie allfällige Eskalationsmaßnahmen beinhalten sollen.

- 4.2** Die Schwierigkeiten in der Umsetzung der DL-RL lagen zu einem wesentlichen Teil an der auf alle Gebietskörperschaften verteilten Umsetzungsverantwortung. Es fehlten ausreichende Koordinationsinstrumente und entsprechende Durchsetzungsmöglichkeiten.



Koordination und Projektsteuerung

BKA BMWFJ

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

Der RH empfahl deshalb, künftig bei der Abwicklung ähnlich komplexer, gebietskörperschaftenübergreifender Projekte die Verantwortlichkeiten schon bei Projektstart verbindlich festzulegen und Vorkehrungen zu einem koordinierten Vorgehen zu treffen. So könnte z.B. ein Bund-Länder-Gremium die erforderlichen Maßnahmen abstimmen und deren Umsetzung vorbereiten. Für Meinungsverschiedenheiten sollten Entscheidungsmechanismen bereits im Vorhinein definiert werden.

4.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei die Empfehlung im Rahmen des Projekts „Verwaltung Neu“ für E-Government-Projekte aufgegriffen und mit Ministerratsbeschluss vom 15. September 2009 in Form des Teilprojekts „Stärkung der Entscheidungsstrukturen“ berücksichtigt worden. Es sei geplant, die dazu notwendigen Maßnahmen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Arbeitsgruppe abzustimmen.*

Das BMWFJ hielt dazu fest, dass es aufgrund der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzlage auch im Rahmen eines Multiprojektmanagements keine rechtliche Handhabe gehabt hätte, Druck auf andere Bundes- oder Landesstellen auszuüben. Es merkte an, dass Vorkehrungen für ein koordiniertes Vorgehen getroffen worden seien und im Rahmen von Bund-Länder-Treffen intensive Konsultationen stattgefunden hätten.

Die Oberösterreichische Landesregierung und der Wiener Stadtsenat teilten mit, dass beide Länder alle notwendigen Vorkehrungen für ein koordiniertes Vorgehen geschaffen hätten. Die Oberösterreichische Landesregierung wies außerdem auf die Organisationskompetenz der Länder hin, weshalb organisatorische und technologische Lösungen oder Umsetzungen nicht einseitig von zentraler Stelle vorgegeben werden könnten und entsprechend rechtzeitig im Vorfeld mit den Ländern abzustimmen seien.

4.4 Der RH entgegnete, dass während der Umsetzung der DL-RL wiederholt Abstimmungsschwierigkeiten auftraten. Daher wäre es zweckmäßig gewesen, die Prozessverantwortlichen verbindlich festzulegen und geeignete Entscheidungsstrukturen zu schaffen. Ein Bund-Länder-Gremium hätte die zur Umsetzung der DL-RL erforderlichen Maßnahmen effektiver abstimmen können. Solche gemeinsame Entscheidungsstrukturen können überdies einseitige, nicht konsensfähige Vorgaben vermeiden. Das Teilprojekt „Stärkung der Entscheidungsstrukturen“ beurteilte der RH in diesem Zusammenhang positiv.

Koordination und Projektsteuerung

Instrumente der Projektsteuerung

5.1 Für die Vorarbeiten zur unter österreichischer Ratspräsidentschaft beschlossenen DL-RL hatte es im BMWFJ einen Projektauftrag gegeben, der allerdings mit Beschlussfassung der DL-RL endete und für die Umsetzung nicht mehr erneuert wurde. Sonstige formale Arbeitsaufträge zur Umsetzung der DL-RL gab es im BMWFJ nicht. Für die Koordination der Umsetzung war jedoch ein Beschäftigter mit dem Großteil seiner Arbeitsleistung abgestellt, dazu kamen Teilzeitleistungen weiterer Bediensteter; in Summe ergab sich nach Schätzung des BMWFJ ein Einsatz von rd. zwei Vollzeitbeschäftigten pro Jahr seit 2007.

Unterlagen zur Projektsteuerung waren im BMWFJ nur teilweise vorhanden. Anfang des Jahres 2008 wurden eine Projektübersicht und ein Fahrplan für die Umsetzung der DL-RL erstellt, die für die rechtlichen, organisatorischen und informationstechnischen Aufgaben Zuständigkeiten und Fristen beinhalteten. Sie wurden allerdings nicht aktualisiert und es lag keine Gesamtübersicht über die Aktivitäten der mit der Umsetzung der DL-RL befassten Arbeitsgruppen vor. Eine vollständige Verfolgung aller Aktivitäten war mit den eingesetzten Instrumenten insbesondere in den Bereichen EAP sowie IT-Umsetzung und Verfahrensbeschreibungen nicht möglich.

Für das Teilprojekt der elektronischen Verfahrensabwicklung lagen ein Projektauftrag durch die „Kooperation Bund, Länder, Städte und Gemeinden“ (**Kooperation BLSG**), Terminsetzungen sowie eine Dokumentation der Umsetzungsstände vor.

In den überprüften Ländern gab es teilweise detaillierte Projektpläne und Aufstellungen über Verantwortlichkeiten und Umsetzungstermine.

5.2 Der RH bemängelte die unzureichende Unterstützung der Umsetzung der DL-RL durch das BMWFJ mit Mitteln der Projektsteuerung. Der fehlende Gesamtüberblick über die Aktivitäten aller Beteiligten engte die Möglichkeiten des BMWFJ ein, als Gesamtkoordinator auf inhaltliche und terminliche Probleme hinzuweisen.

Bei derart umfangreichen und schwierig zu koordinierenden Projekten erachtete es der RH für unbedingt erforderlich, die Projektabwicklung im BMWFJ zu dokumentieren und mit entsprechenden Instrumenten zu unterstützen. Dies schließt u.a. Projektaufträge mit konkreten Verantwortlichkeiten und Fristen, Projektpläne sowie laufend aktualisierte Übersichten über den Projektverlauf und die Aktivitäten aller befassenen Arbeitsgruppen mit Terminevidenzen ein. Der personelle Ressourceneinsatz des BMWFJ für die Koordination war gering.



Koordination und Projektsteuerung

BKA BMWFJ

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

Die im BKA und den überprüften Ländern vorhandenen Unterlagen zu deren Teilprojekten beurteilte der RH als ausreichend.

5.3 Das BMWFJ nahm die Empfehlungen des RH zur Kenntnis, wies aber auf die verfassungsrechtlich begrenzte Kompetenz des Bundes und die knappen Personalressourcen hin. Angesichts des geringen Personaleinsatzes und des hohen Grads an Komplexität habe es sich zu einer Projektsteuerung entschlossen, die ihre Schwerpunkte auf die Einrichtung von Kommunikationsnetzwerken, auf intensives Kontaktmanagement und operative Umsetzungsarbeiten legte.

Die Ausführlichkeit der Dokumentation sei durch knappe Ressourcen beeinträchtigt gewesen, über alle wesentlichen Sitzungen der letzten drei Jahre seien zum Teil jedoch sehr ausführliche Protokolle angelegt worden. Zur Schwerpunktsetzung im Projekt habe auch die Bestellung von Umsetzungsbeauftragten gehört. Informelle Kontakte zu den Umsetzungsbeauftragten und zu den Experten der Bundes- und Landesstellen dienten einem laufenden Überblick über den Stand der Umsetzung.

5.4 Der RH entgegnete, dass die koordinierende Stelle bei einem derart umfangreichen und komplexen Projekt über aktuelle und ausreichend dokumentierte Informationen zum Umsetzungsstand bei allen Beteiligten verfügen sollte, um auf Verzögerungen oder sonstige Probleme rechtzeitig reagieren zu können. Dafür wären die vorhandenen Ressourcen vorrangig einzusetzen.

Rechtliche Maßnahmen

Dienstleistungsgesetz

6.1 Die DL-RL enthält zahlreiche horizontale Elemente wie z.B. die Einrichtung von EAP, Informationspflichten, eine Genehmigungsfiktion¹⁾ mangels Bescheiderlassung innerhalb einer bestimmten Frist oder die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit. Diese sollten in einem horizontalen Sammelgesetz des Bundes (DLG) umgesetzt werden, für das eine Verfassungsbestimmung mit Zustimmungsrecht des Bundesrats (Kompetenzdeckungsklausel) erforderlich war. Die Alternative wäre eine Verankerung dieser horizontalen Elemente in allen von der DL-RL betroffenen Normen gewesen.

¹⁾ Die Genehmigungsfiktion bedeutet, dass die Genehmigung eines Antrags von Gesetzes wegen als erteilt gilt, wenn nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten ein Bescheid erlassen wurde. Diese Bestimmung im Entwurf zum DLG sieht eine „opting in“ Klausel vor. Der jeweilige Gesetzgeber muss sie ausdrücklich für anwendbar erklären. Tut er das nicht, bleibt die bisherige Rechtslage in Geltung.

Rechtliche Maßnahmen

6.2 Der RH beurteilte die Überlegungen zur Erarbeitung eines horizontalen Sammelgesetzes ebenso wie die Einrichtung der Gruppe der Umsetzungsbeauftragten als zweckmäßig, weil damit der Aufwand für die Gesetzgebung gering gehalten und alle betroffenen Stellen in den Prozess eingebunden wurden.

7.1 Anfang 2008 erarbeitete das BMWFJ einen mit dem BKA abgestimmten ersten Entwurf für das DLG und versandte ihn im Mai 2008 informell zur Abgabe von Stellungnahmen. Durch Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz im Juni 2008 äußerten die Länder eine gemeinsame Position.

Das weitere Gesetzesbegutachtungsverfahren sollte im Spätherbst 2008 durchgeführt werden. Das BMWFJ verschob dieses Verfahren im Dezember 2008 auf das erste oder zweite Quartal 2009 und führte es schließlich im März und April 2009 durch.

Im Rahmen der Begutachtung wurden zahlreiche Stellungnahmen abgegeben. Die Landesamtsdirektorenkonferenz ersuchte den Bund um eine stärkere Berücksichtigung dieser Stellungnahmen.

Die Landeshauptleutekonferenz forderte die Bundesregierung im Mai 2009 auf, eine Regierungsvorlage zum DLG vor der Sommerpause im Nationalrat einzubringen, damit die Länder ihre Umsetzungsmaßnahmen noch fristgerecht abschließen können. Weiters erwarteten die Landeshauptleute, dass die Stellungnahmen der Länder berücksichtigt werden. Da der Ministerrat den Entwurf des DLG erst Ende Juli 2009 behandelte, konnte vor der Sommerpause keine parlamentarische Behandlung mehr erfolgen.

Im September 2009 wurde die Regierungsvorlage dem zuständigen Ausschuss zugewiesen, der die Behandlung des DLG-Entwurfs auf Dezember 2009 vertagte.

7.2 Der RH bemängelte den Projektablauf von der Erstellung des Erstentwurfs des DLG bis zur endgültigen Einbringung in den Nationalrat. Das BMWFJ verschob Termine um mehrere Monate, wodurch letztlich der Gesetzesentwurf nicht mehr vor der Sommerpause des Nationalrats eingebbracht werden konnte. Das DLG und insbesondere die Ausgestaltung der Genehmigungsfiktion waren aber für die Änderungen des Landesrechts von großer Bedeutung. Die Länder mussten daher bis zuletzt von Annahmen ausgehen.



Der RH empfahl dem BKA und dem BMWFJ, künftig die legistischen Vorlagen zur gesamtstaatlichen Umsetzung von Richtlinien, die ebenso wie die DL-RL abgestimmte Gesetzgebungsschritte von Bund und Ländern erfordern, so rechtzeitig vorzubereiten, dass den gesetzgebenden Körperschaften ausreichend Zeit für die Beschlussfassungen bleibt.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei das DLG vom Ministerrat im Juli 2009 beschlossen und dem Parlament zugeleitet worden. Am 1. Dezember 2009 sei die Annahme durch den Wirtschaftsausschuss erfolgt. Im Plenum des Nationalrats habe jedoch die notwendige Zweidrittelmehrheit nicht erreicht werden können, weshalb ein Inkrafttreten des DLG mit 28. Dezember 2009 nicht möglich gewesen sei.*

Normenscreening

8.1 Bund, Länder und Gemeinden hatten ihren jeweiligen Rechtsbestand in eigener Verantwortung auf Vereinbarkeit der Bestimmungen mit jenen der DL-RL zu überprüfen. Alle rechtlichen Bestimmungen, die der DL-RL nicht entsprachen, waren anzupassen.

Trotz Koordinierungssitzungen fanden sich unterschiedliche Vorgangsweisen bei der Abwicklung des Normenscreenings.

Im Bereich des Bundes prüfte jedes Ressort die in seinen Anwendungsbereich fallenden Rechtsnormen, wobei die Ergebnisse bis Ende Oktober 2008 dem BMWFJ rückgemeldet werden sollten. Für das Screening von Grundsatzgesetzen gab das BMWFJ als Termin Ende August 2008 vor, um den Ländern ausreichend Zeit für die Prüfung ihrer Ausführungsgesetze zu geben.

Nach mehrmaliger Aufforderung durch das BMWFJ lagen diesem die Meldungen der Ressorts bis Ende November 2008 vollständig vor. Das BMWFJ schloss das Screening jener Rechtsnormen, die in seinen Wirkungsbereich fielen (z.B. Gewerbeordnung), bis Mitte Jänner 2009 ab. Das BMWFJ übermittelte den Ländern im November 2008 das Screeningergebnis der Grundsatzgesetzgebung und im Jänner 2009 die Gesamtergebnisse des Bundes.

In allen drei überprüften Ländern erfolgte eine vollständige Sichtung des jeweiligen Landesrechts, alle hatten eine koordinierende Stelle festgelegt und banden die zuständigen Fachabteilungen ein. Die Länder stimmten sich regelmäßig untereinander ab, um weitgehend einheitliche Ergebnisse zu erzielen. Eine Abstimmung mit den Bundesministerien erfolgte nur eingeschränkt. Bis März 2009 übermittelten die Länder ihre Screeningergebnisse an den Bund.

Rechtliche Maßnahmen

Die Gemeinden wurden bei der Durchführung des Screenings von den Ländern und vom Gemeinde- und Städtebund unterstützt. Die Gemeinden schlossen das Screening nicht, wie vom BMWFJ vorgegeben, bis März 2009 ab, sondern erst später. Aufgrund seiner Sonderstellung hatte Wien sowohl Landes- und Gemeinderecht überprüft. Das Land Steiermark hatte bis zu diesem Termin Vorarbeiten für die Gemeinden geleistet, während in Oberösterreich das Vorliegen einer vom BMWFJ beauftragten Studie (siehe auch TZ 9) abgewartet wurde.

- 8.2** Da die DL-RL rechtliche Interpretationsspielräume lässt, bestand das Risiko, dass weitere Anpassungen erforderlich sein könnten, weil dienstleistungsrichtlinienrelevante Normen nicht als solche eingestuft oder nicht geprüft wurden.

Die gesamtstaatliche Koordination zwischen Bund und Ländern war nicht ausreichend. Der RH bemängelte den gegenüber der Gesamtplanung verspäteten Abschluss der Normenscreenings, weil eine rechtzeitige Übermittlung der Screeningergebnisse der Grundsatzgesetze des Bundes an die Länder zweckmäßig gewesen wäre, um die Ausführungsge setze dementsprechend überprüfen zu können. Insgesamt erachtete der RH die Abwicklung des Normenscreenings durch die überprüften Länder als zweckmäßig.

Für das BMWFJ war es schwierig, die anderen Ressorts zur Einhaltung der Termine anzuhalten. Der RH bemängelte aber, dass das BMWFJ selbst beim Normenscreening säumig war und dieses erst im Jänner 2009 für seinen Wirkungsbereich abschloss.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ könne kein EU-Mitgliedstaat vollständig ausschließen, dass nicht alle dienstleistungsrichtlinienrelevanten Normen geprüft bzw. angepasst wurden. Die vom BMWFJ vorgegebenen internen Fristen hätten einen ausreichenden Spielraum vorgesehen. Die Normenprüfung sei innerhalb des von der DL-RL vorgegebenen Rahmens abgeschlossen worden und Österreich sei seinen Berichtspflichten zeitgerecht mit 28. Dezember 2009 nachgekommen.*

Die Oberösterreichische Landesregierung teilte ebenfalls mit, dass lediglich intern vereinbarte Termine überschritten worden seien. Das Screeningergebnis aller österreichischen Stellen sei aber fristgerecht an die Europäische Kommission gemeldet worden. Die von Oberösterreich für das Gemeindescreening gewählte Vorgangsweise habe sich als gleichermaßen zweckmäßig wie ressourcensparend erwiesen und habe überdies ermöglicht, die von der Kommission gesetzten Fristen einzuhalten.



Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei das Gemeindescrreening rechtzeitig abgeschlossen worden.

8.4 Der RH entgegnete, dass bei einem Gebietskörperschaften übergreifenden Projekt dieser Größenordnung auch Zeitvorgaben realistisch festgelegt und eingehalten werden sollten, um die Projektsteuerung zu vereinfachen. Die effiziente Abwicklung von derart komplexen Projekten erfordert ein straffes Projektmanagement.

Berichtspflichten

9.1 Die DL-RL verpflichtete alle Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission bis zum 28. Dezember 2009 verschiedene Berichte (z.B. über Genehmigungsregelungen, zu prüfenden Anforderungen im Hinblick auf die Niederlassungsfreiheit, über multidisziplinäre Tätigkeiten) vorzulegen.

Um die Berichte an die Europäische Kommission so weit als möglich einheitlich zu gestalten, beauftragte das BMWFJ die Universität Salzburg mit der Durchführung einer Studie, welche das Normenscreening und die Erstellung der Berichte wissenschaftlich begleiten sollte. Grundlage für diese im Juli 2009 erstellte Studie waren die vom BMWFJ übermittelten Screeningergebnisse.

Die Studie bescheinigte den Ländern in ihrem Wirkungsbereich einen weitgehend vollständigen Überblick über die von der DL-RL betroffenen materiell-rechtlichen Bestimmungen. Sie wies unter anderem auf offene Rechtsfragen zum Anwendungsbereich der DL-RL und zusätzlichen Änderungsbedarf in den bestehenden Rechtsnormen hin. Weiters zeigte sie Divergenzen zwischen der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung auf.

9.2 Der RH erachtete die Erstellung einer Studie zum Normenscreening als zweckmäßig, um eine weitgehend einheitliche und konsistente, auf wissenschaftlicher Basis abgesicherte Berichterstattung gewährleisten zu können.

Rechtliche Maßnahmen

Anpassung des Rechtsbestands

10.1 Als Ergebnis des Normenscreenings waren Anpassungen der jeweiligen Rechtsnormen durchzuführen.

Die Länder bzw. die Bundesministerien mussten ihre Gesetzesentwürfe in der Annahme erstellen, dass die Regierungsvorlage zum DLG in wesentlichen Punkten, insb. hinsichtlich der Genehmigungsfiktion, keine Änderungen erfährt.

10.2 Der RH wies darauf hin, dass durch die späte Einbringung des DLG in den Nationalrat das Risiko bestand, dass davon abhängige Gesetze nicht innerhalb der Umsetzungsfrist der DL-RL beschlossen werden können.

Außerdem konnte nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Bestimmungen beibehalten wurden, die sich letzten Endes als nicht mit der DL-RL vereinbar darstellen würden.

10.3 *Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung sei das Begutachtungsverfahren im November 2009 abgeschlossen worden. Die Oberösterreichische Landesregierung habe die Regierungsvorlage im Dezember 2009 beschlossen und im Oberösterreichischen Landtag eingebracht.*

Selbst bei sorgfältiger Umsetzung von Gemeinschaftsrechtsakten könne niemals völlig ausgeschlossen werden, dass sich nationale Bestimmungen nachträglich als gemeinschaftsrechtswidrig herausstellen können.

Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass das Steiermärkische Dienstleistungsrichtlinien-Anpassungsgesetz zur Anpassung von elf Materiengesetzen am 15. Dezember 2009 vom Landtag beschlossen worden sei. Das Problem mit dem Verweis auf das DLG des Bundes sei dadurch gelöst worden, dass wortgleiche Bestimmungen zur Genehmigungsfiktion in die einzelnen Gesetze aufgenommen worden seien.

Einheitlicher Ansprechpartner

Überblick

11 Die Mitgliedstaaten hatten bis Ende 2009 einen EAP einzurichten, über den ein Dienstleistungserbringer sämtliche von der DL-RL umfassten Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme von Dienstleistungen erforderlich sind, einfach aus der Ferne und elektronisch abwickeln kann. Der EAP lässt weiterhin die Möglichkeit offen, sich direkt an die zuständigen Behörden zu wenden.



Einheitlicher Ansprechpartner

BKA BMWFJ

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

Die DL-RL umfasst Fälle der grenzüberschreitenden Niederlassungsfreiheit sowie des freien Dienstleistungsverkehrs. Um eine Diskriminierung von Inländern zu vermeiden, beschlossen der Bund und die Länder, den EAP auch als Ansprechpartner für Inländer auszugestalten.

Die DL-RL stellt ausdrücklich klar, dass die Einrichtung der EAP die nationalen Kompetenzverteilungen zwischen Behörden bzw. sonstigen Stellen nicht berührt.

Aufgaben

12.1 Bund und Länder einigten sich darauf, dass in Österreich den nationalen EAP lediglich eine Poststellenfunktion zukommt, ihnen aber keine behördlichen Entscheidungskompetenzen obliegen.

Bei dienstleistungsrichtlinienrelevanten Materien sieht der DLG-Entwurf vor, dass in Verfahren erster Instanz schriftliche Anbringen auch beim EAP eingebracht werden können. Dieser hat das Anbringen ohne unnötigen Aufschub entweder an die in seinem Landesgebiet sachlich zuständige Behörde oder – bei Anbringen außerhalb seines örtlichen Zuständigkeitsbereichs – an den jeweiligen zuständigen EAP weiterzuleiten. In allen drei überprüften Ländern war eine durchgängige elektronische Kommunikation des EAP mit den zuständigen Landesbehörden bzw. Gemeinden möglich.

In den Aufgabenbereich des EAP fällt weiters die – elektronische – Bereitstellung von Informationen zu dienstleistungsrichtlinienrelevanten Materien für Dienstleistungserbringer und –empfänger, wobei die DL-RL eine taxative Aufzählung von Mindestinformationen enthält.

Nach dem DLG-Entwurf haben die Bundesminister oder Landesregierungen im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereichs dem EAP dafür die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Die jeweils zuständige Gebietskörperschaft haftet im Anlassfall für Falschinformationen. Den Gemeinden kommt nach dem Gesetzesentwurf keine Informationspflicht zu.

12.2 Der RH sah im EAP sowie dem elektronischen Informationsangebot wichtige Beiträge zur Verwaltungsmodernisierung und zum Kundenservice. Er regte den Ländern gegenüber an, die Informationen auch auf bestimmte, vom Anwendungsbereich der DL-RL ausgenommene Materien sowie auf Zweifelsfälle auszudehnen (z.B. Bauordnung), um eine möglichst vollständige Umsetzung der DL-RL zu gewährleisten. Ein verbessertes Informationsservice kann weiters den Verwaltungsaufwand reduzieren (z.B. durch Wegfall von Erstinformationsgesprächen,

Einheitlicher Ansprechpartner

Verringerung von Einbringen bei sachlich oder örtlich unzuständigen Behörden).

Eine Falschaukskunft des EAP wird je nach Materie entweder dem Bund oder dem Land zugerechnet. Um allfällige Haftungsansprüche auszuschließen, empfahl der RH den Ländern, interne Vorkehrungen (Festlegung der Verantwortlichen und Prozesse) zu treffen, die eine Aktualisierung der zur Verfügung zu stellenden Informationen insbesondere auch bei Änderungen von Rechtsvorschriften von Gemeinden (z.B. Marktordnung, Friedhofsordnung) sicherstellen.

Der RH wies außerdem darauf hin, dass zur Erfüllung der dem EAP übertragenen Aufgaben gute Kenntnisse der geforderten Formalitäten und Verfahren erforderlich sind, was rechtzeitiger Schulung bedarf.

12.3 *Die Oberösterreichische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass mit der EAP-Homepage auch Informationen, die vom Anwendungsbereich der DL-RL ausgenommen sind, zur Verfügung gestellt würden, womit man der Empfehlung des RH bereits nachgekommen sei. Eine Vereinbarung mit dem Bund betreffend die Aktualisierung von Verfahrensinformationen wäre Gegenstand der nächsten Koordinationssitzungen.*

Der Wiener Stadtsenat verwies in der Stellungnahme auf das bereits bestehende umfassende Informationsangebot des „Virtuellen Amtes“ auf seiner Homepage.

Außerdem hätten die Länder die Dienstleistungsrichtlinie gemäß dem mit dem Bund erarbeiteten und vereinbarten Architekturkonzept, in dem unter anderem auch die Nutzung bestehender Infrastrukturen ausdrücklich empfohlen wird, einheitlich umgesetzt. Dies betreffe nicht nur eine gemeinsame Informationsstruktur, sondern auch den Aufbau und die Struktur der EAP-Portale.

Einrichtung und Ausstattung

13.1 (1) Die DL-RL überlässt den Mitgliedstaaten die konkrete Ausgestaltung der EAP. Auf Basis eines Beschlusses der Landesamtsdirektorenkonferenz vom März 2007 wurden die EAP in Österreich bei den Ämtern der Landesregierungen eingerichtet.

Nachdem Ende 2009 einige Ressorts Bedenken gegen die seit längstem akkordierte Allzuständigkeit des EAP geäußert hatten, beschränkte das BMWFJ gemeinsam mit dem BKA kurzfristig im Gesetzesentwurf den Zuständigkeitsbereich des EAP, ohne die Länder rechtzeitig einzubinden.



Einheitlicher Ansprechpartner

BKA BMWFJ

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

(2) In den drei überprüften Ländern wurde der EAP organisatorisch in der Gewerbe- bzw. Wirtschaftsabteilung des jeweiligen Amts der Landesregierung eingegliedert. Für die Aufgabenerledigung sollten zwei bis drei Mitarbeiter eingesetzt werden, die teilweise noch sonstige Abteilungsarbeiten übernehmen sollten. Die Länder gaben an, zu Beginn eine geringere Personalausstattung vorzusehen und diese je nach Inanspruchnahme des EAP anzupassen.

Die EAP stimmten ihren künftigen Aufgabenbereich und den Ablauf in einer eigens dafür eingerichteten Arbeitsgruppe ab, um ein möglichst einheitliches Auftreten der EAP sicherzustellen. In einzelnen Bereichen fanden bereits länderübergreifende Schulungen statt.

13.2 (1) Der RH bemängelte, dass die kurzfristige Änderung der Zuständigkeit des EAP ohne rechtzeitige Einbindung bzw. vorzeitige Information der Länder erfolgte. Die wäre zweckmäßig gewesen, weil die Vorbereitungen für die Einrichtung der EAP und teilweise auch die Einschulung der Personen in den Ländern bereits begonnen hatten. Ein derartig kurzfristiges Abgehen von akkordierten Regelungen auf Bundesebene sollte durch eine zeitgerechte Abstimmung möglichst vermieden werden.

(2) Der RH erachtete die Ansiedlung der EAP in den Ländern als effizient, weil diese aufgrund der Vollziehung der Landesgesetze und der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung über große Praxisnähe verfügen. Bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH waren in allen drei überprüften Ländern Vorkehrungen für die Einrichtung der EAP getroffen. Auch die Abstimmung im Rahmen der EAP-AG sowie länderübergreifende Schulungen erachtete der RH als zweckmäßig.

Die Auslastung der EAP hängt von mehreren Faktoren ab (z.B. Bekanntmachung, Bedarf, Sprachbarriere bei Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten), über die erst nach einer längeren Anlaufphase Aussagen möglich sind. Der RH empfahl den Ländern daher, die eingesetzten Personalressourcen mehrmals zu evaluieren. Eine Bewerbung der EAP als zentrale Ansprechpersonen sollte die Inanspruchnahme unterstützen und österreichweit abgestimmt erfolgen.

13.3 *Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung würden automatisch Statistiken über die Inanspruchnahme der EAP-Sites erstellt und auch zur Evaluierung der eingesetzten Personalressourcen herangezogen. Es sei geplant, die Einrichtung des EAP als Ansprechperson medienwirksam bekannt zu machen, sobald das DLG des Bundes in Kraft getreten sei.*

Einheitlicher Ansprechpartner

Das BMWFJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass sich an der grundsätzlichen Architektur des EAP durch die Einschränkung der Zuständigkeit keine Veränderungen ergeben würden. Die Ablehnung der One-Stop-Shop-Lösung durch einige Ressorts hätte sich – trotz einer sehr langen Begutachtungszeit – erst kurz vor der geplanten Einbringung des Entwurfs in den Ministerrat abgezeichnet. Angesichts der festgelegten Umsetzungsfrist hätte das BMWFJ dem Wunsch dieser Ressorts nachkommen müssen und die Länder nur informieren, nicht aber ausreichende Möglichkeiten zur Stellungnahme einräumen können. Die Lösung sei überwiegend auf positive Reaktionen der Länder gestoßen.

- 13.4** Der RH entgegnete, ein rechtzeitiges Eingehen auf die von zwei Ressorts bereits in den Stellungnahmen im April 2009 geäußerten Bedenken hinsichtlich der Allzuständigkeit des EAP hätte eine mit den Ländern abgestimmte Vorgangsweise erleichtert.

Die Funktion des EAP wurde insofern verändert, als ein Anbringen nur mehr dann als bei der zuständigen Stelle eingebracht gilt, wenn dieses dienstleistungsrichtlinienrelevant ist. Dies kann auch die Inanspruchnahme und personelle Ausstattung des EAP beeinflussen.

Verfahrensbeschreibungen

Definition

- 14.1** (1) Bund und Länder verfassten im Rahmen des Normenscreenings Listen und Beschreibungen der dienstleistungsrichtlinienrelevanten Verfahren.

Die unmittelbar vom EAP bereitzustellenden Informationen (von den Ländern auch als Basisinformationen bezeichnet) waren von den Bundesministern oder Landesregierungen im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereichs zu definieren und dem EAP zu übermitteln. Neben den von den Gebietskörperschaften selbst mittel- oder unmittelbar abgewickelten Verfahren umfasst die Informationsverpflichtung des EAP auch dienstleistungsrichtlinienrelevante Verfahren, die in die Zuständigkeit externer Stellen (z.B. der Bundes- und Landeskammern) fallen.

(2) Als Fertigstellungstermin für die Verfahrensbeschreibungen der Bundesebene war Ende April 2009 vorgesehen. Das BMWFJ hatte Anfang September 2009, also rund vier Monate vor Ende der Umsetzungsphase, keinen Überblick über die Anzahl der externen Verfahren bzw. über den Umsetzungsstand auf Bundes- und Landesebene, bereitete jedoch im eigenen Zuständigkeitsbereich Verfahrensbeschreibungen vor.



Ende September 2009 waren lt. Angabe des BMWFJ von den 172 Verfahrensbeschreibungen auf Bundesebene durch ein beauftragtes Unternehmen 136 qualitätsgesichert. Dies entsprach einer Fertigstellungsquote von rd. 79 %. Den Ländern stand zu diesem Zeitpunkt keine vollständige Liste der von der DL-RL umfassten Verfahren in der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Informationsstruktur zur Verfügung, obwohl diese eine rasche Übermittlung der Verfahrensliste eingefordert hatten, um die Richtigkeit und Vollständigkeit der Umsetzung gewährleisten zu können.

(3) Auch die Länder identifizierten die dienstleistungsrichtlinienrelevanten Verfahren und erstellten dafür Verfahrensbeschreibungen. Eine Qualitätssicherung durch ein externes Unternehmen analog zu jener des Bundes war nicht vorgesehen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH lagen nicht alle Verfahrensbeschreibungen auf Länderebene vor (diese fehlten vor allem noch bei Verfahrensarten mit bisher geringer Fallzahl). Die in den jeweiligen Projektplänen vorgegebenen Fristen zur Fertigstellung der Verfahrensbeschreibungen wurden teilweise überschritten. Die Länder begründeten dies mit ambitionierten Vorgaben und hielten fest, dass die Terminüberschreitungen keine negativen Auswirkungen auf die fristgerechte Projektumsetzung haben würden, weil genügend Zeitserven eingeplant waren.

14.2 Der RH konnte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine unvollständige Abbildung der dienstleistungsrichtlinienrelevanten Verfahren im Bundesbereich nicht ausschließen.

Er bemängelte die gegenüber der ursprünglichen Planung erfolgten Terminüberschreitungen auf Bundes- und Länderebene. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten einer exakten Umsetzungsplanung bei derart komplexen Projekten sind realistische Zeitvorgaben festzulegen, um die Projektsteuerung zu vereinfachen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ seien den Ländern die von den Bundesstellen – insbesondere dem BMWFJ selbst – ausgearbeiteten Verfahrensbeschreibungen fristgerecht über die Help-Plattform zur Verfügung gestellt worden.*

Die Oberösterreichische Landesregierung stellte fest, dass alle Informationen für landesrechtliche Verfahren zeitgerecht zur Verfügung gestellt worden seien.

Verfahrensbeschreibungen

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass Ende November 2009 sämtliche Beschreibungen der Landesverfahren einschließlich der dazugehörigen Online-Formulare vorgelegen hätten. Die im Projektplan festgelegten Termine seien so gewählt worden, dass im Falle des Auftretens von Schwierigkeiten ein ausreichender Zeitpolster zur Verfügung gestanden wäre.

14.4 Der RH hielt nochmals fest, dass auf Bundesebene die Fertigstellung der Verfahrensbeschreibungen um mehr als drei Monate gegenüber der ursprünglichen Festlegungen überschritten wurde.

Aktualisierung

15.1 Die Aktualisierung der Verfahrensbeschreibungen (z.B. aufgrund gesetzlicher Änderungen) obliegt den Bundesministern bzw. Landesregierungen im Rahmen ihres gesetzlichen Wirkungsbereichs, wobei die jeweils zuständige Gebietskörperschaft auch für Falschinformationen haftet.

Auf Länderebene gab es dazu unterschiedliche Festlegungen. In Wien sollte der EAP die Aktualität der Verfahrensbeschreibungen des Landes aktiv überwachen und gegebenenfalls Anpassungen in den zuständigen Fachabteilungen veranlassen. In Oberösterreich und der Steiermark war hingegen geplant, dass die Fachabteilungen die Verfahrensbeschreibungen ohne Aufforderung des EAP im Bedarfsfall aktualisieren und bereitstellen.

Die technischen Möglichkeiten zur Aktualisierung, vor allem hinsichtlich der vom Bund erarbeiteten Verfahrensbeschreibungen, wurden in der IT-Projektgruppe zur Umsetzung der DL-RL entwickelt.

Darüber hinaus hatte das BMWFJ als Gesamtkoordinator zur Zeit der Geburungsüberprüfung durch den RH noch kein Szenario hinsichtlich der Verfahrensaktualisierung auf Bundesebene entwickelt. Nach Angaben des BMWFJ sollte dies im Anschluss an die Umsetzung der DL-RL überlegt bzw. mit den übrigen Ressorts abgestimmt werden.

15.2 Der RH beurteilte die Verfahrensaktualisierung durch die zuständigen Fachabteilungen als zweckmäßig. Im Hinblick auf den Informationsaufwand über gesetzliche Änderungen in unterschiedlichen Rechtsbereichen für den EAP empfahl der RH, dass die Überwachung der Aktualität der Verfahrensbeschreibungen auch in Wien von der jeweiligen Fachabteilung wahrgenommen wird.



Auf Bundesebene empfahl er dem BMWFJ eine rasche Klärung der Vorgangsweise für die Verfahrensaktualisierung, um eine aktuelle und fehlerfreie Informationsbereitstellung an die EAP zu gewährleisten.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ werde die Verfahrensaktualisierung unter Einbindung sämtlicher Akteure des Bundes und der Länder nach Vorliegen erster Erfahrungswerte aus dem laufenden Echtbetrieb der EAP in Angriff genommen.*

Der Wiener Stadtsenat erachtete die Koordinierung der Aktualisierung der Verfahrensbeschreibungen durch eine kompetente Stelle als notwendig, um die Einheitlichkeit (hinsichtlich Qualität und Struktur) und Vollständigkeit der bereitzustellenden Informationen sicherzustellen.

15.4 Der RH erachtete die Vorgangsweise in Oberösterreich und der Steiermark weiterhin als zweckmäßiger, weil der Informationsaufwand über gesetzliche Änderungen in unterschiedlichen Rechtsbereichen beim EAP relativ hoch sein wird.

Planung und Umsetzung der IT–Unterstützung

Überblick

16 Die Europäische Kommission errichtete ein eigenes Einstiegsportal für die DL-RL, das grundsätzliche Informationen und die Navigation zu den nationalen Portalen anbietet. Das zentrale österreichische Portal informiert generell über die EAP. Von dort gelangt man zum EAP-Portal des jeweiligen Landes.

IT-Umsetzung im BKA

17.1 Der Ministerrat legte im März 2008 fest, dass alle weiterführenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Einrichtung elektronischer Prozesse für die Verfahrensabwicklung im BKA koordiniert werden.

Im Juni 2008 wurde vom BKA im Rahmen der Landesamtsdirektorenkonferenz ein Pilotsystem präsentiert, mit dem ein Beispielfall internetbasiert abgewickelt werden konnte. Die Länder bezeichneten mehrere Punkte der Darstellung des BKA als überschießend und keinesfalls zur Umsetzung der DL-RL notwendig. In der Folge akzeptierten die Landesamtsdirektoren nur einen allgemeinen Zugang zu den EAP-Portalen.

Planung und Umsetzung der IT–Unterstützung

Das BKA baute daraufhin die Pilotanwendung zu einem eigenen Dienstleistungsassistenten aus und stellte ihn als Zusatzangebot zu den 19 am häufigsten erwarteten Berufen zu den von den Ländern eingerichteten EAP–Portalen zur Verfügung. Der Dienstleistungsassistent sollte den Dienstleistungserbringer mittels eines elektronischen Frage– und Antwortsystems direkt zu den für ihn relevanten berufsbildbezogenen Informationen bzw. Verfahren leiten und auf das elektronische Informationsangebot des regional zuständigen EAP weiterverweisen.

Das BKA verzeichnete im Zusammenhang mit Tätigkeiten für die IT–Umsetzung der DL–RL für den Zeitraum vom November 2007 bis August 2009 einen internen Aufwand von rd. 3.000 Arbeitsstunden. Zusätzlich beauftragte bzw. plante das BKA diesbezügliche externe Leistungen in der Höhe von bis zu 220.000 EUR.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass keine gemeinsame und einheitliche Vorgangsweise zur IT–Umsetzung der DL–RL zustande kam, weshalb sich inhaltlich teilweise überschneidende IT–Lösungen parallel entwickelt hatten.

Der Dienstleistungsassistent des BKA stellte eine bedienerfreundliche Lösung dar. Der RH bemängelte jedoch, dass trotz des erheblichen Aufwands des BKA Ende August 2009 mit den Ländern noch keine Überblick über die gemeinsame Nutzung bestand. Der RH empfahl dem BKA und den Ländern, bei der Gestaltung des nationalen Portals den Dienstleistungsassistenten zu berücksichtigen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde der Dienstleistungsassistent als Zusatzangebot am zentralen Einstiegsportal positioniert, da er von den Ländern im Sinne der Minimalumsetzung als „überschießend“ abgelehnt worden sei. Bei den Ländern bestehe die Bereitschaft, mit dem Bund Gespräche über eine Weiterentwicklung des Dienstleistungsassistenten aufzunehmen.*

Die Oberösterreichische Landesregierung teilte mit, dass die Länder weder bei der Konzeption und Einrichtung noch bei der Umsetzung des Dienstleistungsassistenten in irgendeiner Weise eingebunden werden seien.

Aus Sicht der Steiermärkischen Landesregierung sollte der Dienstleistungsassistent, der vom nationalen Portal aus erreichbar sei, deutlich abgegrenzt von den EAP–Informationen als zusätzliches Serviceangebot dargestellt werden.



Der Wiener Stadtsenat wies darauf hin, dass der vom Bund ohne Einbeziehung der Länder entwickelte Dienstleistungsassistent den von der DL-RL normierten Informationsverpflichtungen nur teilweise entspreche, da er lediglich Informationen zu 19 Berufen anbiete.

IT-Umsetzung
in den Ländern

- 18.1** Die Landesamtsdirektorenkonferenz beschloss im April 2008, dass sich die elektronische Umsetzung der DL-RL an den Mindestanforderungen orientieren solle.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in den drei überprüften Ländern auf bestehenden Systemen, in der Infrastruktur bzw. dem E-Government-Angebot eigens entwickelte prototypische Umsetzungen des jeweils geplanten elektronischen EAP-Portals vorhanden bzw. in Oberösterreich in Realisierung begriffen.

Die Länder orientierten sich in ihren prototypischen Umsetzungen der EAP-Portale hinsichtlich des Inhalts und der Struktur an der von der EAP-AG und der gebietskörperschaftenübergreifenden IT-Projektgruppe empfohlenen Vorgangsweise (Gruppierung der Verfahrenslisten nach Unternehmenssituationen, A-Z-Liste der Verfahren, Suche nach verfahrensspezifischen Begriffen). Die Darstellung der Verfahren unterhalb dieser Gliederung erfolgte auf Basis der Struktur der gesetzlichen Regelungen nach mehreren Kategorien (z.B. Gewerbe, Veranstaltung, Umwelt, Pflege und Betreuung etc.).

- 18.2** Der RH empfahl den Ländern, zu überprüfen, welche weiteren Strukturierungsmerkmale und Suchmöglichkeiten auf Basis der ersten Erfahrungen über Rückmeldungen der Nutzer und die Nutzungshäufigkeit zweckmäßig und umsetzbar sind.

Gemeinsam mit dem BKA sollte festgelegt werden, ob und wie die berufsbildbezogene Struktur des Dienstleistungsassistenten miteinbezogen werden kann.

- 18.3** Das BKA bekundete in seiner Stellungnahme weiterhin jegliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Ländern zur Umsetzung einer berufsbildbezogenen Struktur des Dienstleistungsassistenten.

Planung und Umsetzung der IT-Unterstützung

Die Oberösterreichische und die Steiermärkische Landesregierung und der Wiener Stadtsenat teilten mit, dass eine Evaluierung erfolgen werde. Seitens des Landes Oberösterreich und der Stadt Wien bestehe die Bereitschaft, an einer wirtschaftlichen, benutzerfreundlichen und informationsbruchfreien Konzeption des Dienstleistungsassistenten gemeinsam mit dem Bund und den übrigen Ländern mitzuwirken. Eine Arbeitsgruppe dazu sei bereits eingerichtet worden.

- 18.4** Eine über den derzeitigen Stand hinausgehende Nutzung der in den Dienstleistungsassistenten investierten Ressourcen wäre zweckmäßig. Der RH beurteilte daher die von Bund und Ländern mitgeteilte Bereitschaft, gemeinsam an der Evaluierung sowie weiteren Konzeption des Dienstleistungsassistenten mitzuarbeiten, positiv.

Bund–Länder–Abstimmung zur IT–Umsetzung

- 19.1** Eine im Rahmen der vom BKA koordinierten Plattform „Digitales:Österreich“ eingerichtete Projektgruppe beschäftigte sich mit IT–Aspekten im Zusammenhang mit der Umsetzung der DL–RL.

Die Beauftragung für dieses Projekt erfolgte im Mai 2008 auf Basis eines vom BKA vorbereiteten Projektauftrags nach erfolgtem Beschluss der Mitglieder der Kooperation BLSG. Die Vorsitzführung nahm ein Ländervertreter wahr, das Projektteam setzte sich aus Vertretern mehrerer Länder, des BKA und des BMWFJ sowie des Städtebunds zusammen. Der Bund sollte seine Vorüberlegungen in das Projekt einbringen.

Bis Ende Dezember 2008 sollten ein abgestimmtes Architekturmodell zur Beschreibung der Architekturelemente und –komponenten für die technische Umsetzung der DL–RL, die Servicedefinitionen und ein abgestimmter Umsetzungsplan in drei Phasen erarbeitet und jeweils vom Auftraggeber abgenommen werden. Der Projektleiter erstattete der Kooperation BLSG im März 2009 einen Zwischenbericht zum Architekturmodell. Eine Finalisierung wurde mit Hinweis auf offene Fragen in anderen Teilprojekten und den zu dem Zeitpunkt noch fehlenden Beschluss des DLG auf Oktober 2009 verschoben. Abnahmen erfolgten bis Anfang September 2009 keine.

Die Umsetzungsstände in den Ländern wurden im Rahmen des Projekts Anfang Mai 2009 erhoben und auf einer elektronischen Plattform der Kooperation BLSG zur Verfügung gestellt. Bis Ende August 2009 fanden neun Projektsitzungen statt. Ende August 2009 war geplant, das Projekt mit der Publikation des Architekturkonzepts abzuschließen und weitere Funktionalitäten in einem neuen Projekt weiterzuentwickeln.



19.2 Der RH bemängelte die Verzögerungen im Projekt, wodurch die Erstellung eines Umsetzungsplans wegen des nahen Endes der DL-RL-Umsetzungsfrist und der bereits fortgeschrittenen Arbeiten in den Ländern unterblieb. Es bestand somit das Risiko, dass es durch unabgestimmtes Vorgehen zu Problemen in der Zusammenarbeit und zu zeitlichen Verzögerungen kommen würde.

19.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei dies die unvermeidbare Folge der Verzögerungen bei der legislativen Umsetzung auf Bundesebene gewesen, deren Abschluss für 2008 terminisiert gewesen war. Die Länder hätten diese Zeitverzögerungen mehrfach thematisiert, weil IT-Implementierungen erst nach Vorliegen eines entsprechenden Gesetzesbeschlusses erfolgen sollten, damit die Systeme im Falle von Änderungen nicht nachjustiert werden müssen. Das E-Government-Architekturkonzept sei dann auf Basis des Entwurfs des Bundes abgeschlossen worden, weil erkennbar geworden sei, dass das Abwarten des Nationalratsbeschlusses eine fristgerechte Umsetzung verhindert hätte.*

20.1 Für den elektronischen Austausch von Informationen zwischen den Systemen verschiedener Verwaltungseinheiten wurden im Rahmen der Kooperation BLSG Konventionen zu elektronischen Leistungskatalogen (ELKAT) festgelegt und im Zuge der Umsetzungen zur DL-RL aktualisiert. Anfang August 2009 fanden Abstimmungen zum ELKAT-Schema zwischen dem BKA und den Ländern statt.

Das BKA plante, die Verfahrensinformationen des Bundes auf diesen Konventionen basierend den Ländern zur Verfügung zu stellen. Die Länder hatten nicht vorgesehen, Verfahrens- und Leistungsbeschreibungen an den Bund zu liefern. Sie planten keinen einheitlichen Einsatz der ELKAT-Architektur.

Das BKA hatte zugesagt, bis Ende Oktober 2009 die technische Infrastruktur zur Übermittlung der Verfahrensinformationen zur Verfügung zu stellen. Die Länder konnten erst nach Fertigstellung dieser Schnittstelle die Übernahme dieser Informationen in ihre EAP-Portale vollständig testen.

20.2 Der RH beurteilte den Einsatz abgestimmter Konzepte für den Datenaustausch als zweckmäßig. Er regte gegenüber dem BKA und den Ländern an, nach Abschluss der projektierten Umsetzung zu evaluieren, ob die Umsetzung des ELKAT-Konzepts in den Ländern und im Bund vereinheitlicht werden kann, um künftig ein Zusammenwirken der Portale zu vereinfachen und den elektronischen Datenaustausch zu verbessern.

Planung und Umsetzung der IT-Unterstützung

20.3 Laut *Stellungnahme des BKA* beständen in den Ländern noch keine Pläne für die Umsetzung des ELKAT-Konzepts, die dem Bund eine Verfahrensvernetzung ermöglichen würde.

Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass der späte Abschluss im Zusammenhang mit den fehlenden legistischen Grundlagen auf Seiten des Bundes und den fehlenden Informationen über Umfang und Detaillierungsgrad der Verfahrensbeschreibungen stehe. Die Anregung des RH zur Konsolidierung der ELKAT-Verwendung werde aufgenommen.

Der Wiener Stadtsenat führte aus, dass das ELKAT-Konzept im Zusammenhang mit der DL-RL lediglich geringfügig modifiziert werden musste.

21.1 Mit 1. Jänner 2010 trat das Unternehmensserviceportalgesetz¹⁾ in Kraft. Damit soll ein One-Stop-Shop-InternetServiceportal für Unternehmen eingerichtet werden, das es den Unternehmen deutlich erleichtert, Transaktionen abzuwickeln und Informationen zu gesetzlichen Informationsverpflichtungen einzuholen.

¹⁾ Bundesgesetz über die Einrichtung und den Betrieb eines Unternehmensserviceportals (Unternehmensserviceportalgesetz – USPG), BGBl. I Nr. 52/2009.

In einer ersten Ausbaustufe sollten in dem gemeinsamen Projekt von BKA und BMF und im inhaltlichen Einvernehmen mit dem BMWFJ bis Ende 2009 u.a. Informationen im Zusammenhang mit der DL-RL angeboten werden. In einer gemeinsamen Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zeigten die Länder ein Spannungsverhältnis zu den nach den Bestimmungen der DL-RL einzurichtenden EAP und die Gefahr des Entstehens einer Parallelstruktur zu den Informationsportalen der DL-RL auf.

21.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass es mit dem Unternehmensserviceportal im Vollausbau und in Kombination mit dem Dienstleistungsassistenten in wesentlichen Bereichen zu Parallelstrukturen mit den EAP-Portalen der Länder kommen kann. Daher empfahl er, zur Vermeidung kostenintensiver Parallelentwicklungen eine Übereinkunft für eine abgestimmte Vorgangsweise beim Aufbau der EAP-Portale und Unternehmensserviceportals zu erzielen.



21.3 Laut Stellungnahme des BKA würden sich das BMF und das BKA laufend abstimmen, da die Einbindung der Verfahren der Länder ein wesentliches Ziel sei. Die vorbereitenden Gespräche und Abstimmungen seien bereits initiiert worden. Zur Verhinderung allfälliger Parallelentwicklungen seien im Executive-Board des Unternehmensserviceportal-Umsetzungsprojekts die Länder durch zwei Landesamtsdirektoren vertreten.

Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass auf diesen Punkt in mehreren Beschlüssen der Landesamtsdirektorenkonferenz hingewiesen worden sei und dass die Landesamtsdirektoren in ihrer Sitzung im Oktober 2009 eine bessere Einbindung der Länder gefordert hätten und eine konstruktive Mitarbeit zugesagt hätten. Zur Vermeidung von Mehrfachentwicklungen hätten die Länder bereits eine Reihe von Vorschlägen gemacht.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats stehe die Stadt Wien einem der Umsetzung der Empfehlung dienenden Diskussions- bzw. Konsultationsprozess grundsätzlich positiv gegenüber.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA, BMWFJ, Länder
Oberösterreich,
Steiermark und Wien

(1) Bei Durchführung ähnlich komplexer, Gebietskörperschaften übergreifender Projekte sollten künftig die Verantwortlichkeiten schon bei Projektstart verbindlich festgelegt und Vorkehrungen zu einem koordinierten Vorgehen getroffen werden. So könnte z.B. ein Bund-Länder-Gremium die erforderlichen Maßnahmen abstimmen und deren Umsetzung vorbereiten. Für Meinungsverschiedenheiten sollten Entscheidungsmechanismen bereits im Vorhinein definiert werden. (TZ 4)

(2) Beim Aufbau der Portale der so genannten einheitlichen Ansprechpartner (EAP-Portale) und des Unternehmensserviceportals sollten Bund und Länder zur Vermeidung kostenintensiver Parallelentwicklungen eine Übereinkunft für eine abgestimmte Vorgangsweise erzielen. (TZ 21)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BKA, Länder Oberösterreich, Steiermark und Wien

- (3) Bei der Gestaltung des nationalen Portals wäre der Dienstleistungsassistent zu berücksichtigen. (TZ 17)
- (4) Gemeinsam sollte festgelegt werden, ob und wie künftig die berufsbildbezogene Struktur des Dienstleistungsassistenten in die IT-Informationsportale miteinbezogen werden kann. (TZ 18)
- (5) Nach Abschluss der projektierten Umsetzung sollte evaluiert werden, ob die Umsetzung der elektronischen Leistungskataloge (ELKAT) in Form des ELKAT-Konzepts in den Ländern und im Bund vereinheitlicht werden kann, um künftig ein Zusammenwirken der Portale zu vereinfachen und den elektronischen Datenaustausch zu verbessern. (TZ 20)

Länder Oberösterreich, Steiermark und Wien

- (6) Die von den einheitlichen Ansprechpartnern (EAP) bereitgestellten Informationen sollten zur Verbesserung des Informationsservices auf vom Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) ausgenommene Materien sowie auf Zweifelsfälle ausgedehnt werden, um eine möglichst vollständige Umsetzung der DL-RL zu gewährleisten. (TZ 12)
- (7) Zum Ausschluss von Haftungsansprüchen sollte die Aktualisierung der Informationen insb. bei Änderungen von Rechtsvorschriften sichergestellt werden. (TZ 12)
- (8) Wegen des noch unsicheren Ausmaßes der Inanspruchnahme der EAP sollten deren Personalressourcen mehrmals evaluiert werden. Werbung für den EAP als zentrale Ansprechperson sollte eine raschere Inanspruchnahme unterstützen und österreichweit abgestimmt erfolgen. (TZ 13)
- (9) Die Gliederung der Verfahrensinformationen auf den EAP-Portalen sollte darauf überprüft werden, welche weiteren Strukturierungsmerkmale und Suchmöglichkeiten auf Basis der ersten Erfahrungen über Rückmeldungen der Nutzer und die Nutzungshäufigkeit zweckmäßig sind. (TZ 18)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BKA BMWFJ

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der öffentlichen Verwaltung

BKA und BMWFJ

(10) Bei Gesetzgebungsschritten von Bund und Ländern sollte die legistische Vorlage künftig so rechtzeitig vorbereitet werden, dass den gesetzgebenden Körperschaften ausreichend Zeit für die Beschlussfassungen bleibt. [\(TZ 7\)](#)

(11) Ein kurzfristiges Abgehen von bereits akkordierten Regelungen, wie bei der Streichung der Allzuständigkeit der EAP, sollte durch eine zeitgerechte Abstimmung möglichst vermieden werden. [\(TZ 13\)](#)

BMWFJ

(12) Bei derart umfangreichen und schwierig zu koordinierenden Projekten wie der Umsetzung der DL-RL sollte die Projektsteuerung und –abwicklung dokumentiert und mit entsprechenden Instrumenten unterstützt werden. Dies schließt u.a. Projektaufträge mit konkreten Verantwortlichkeiten und Fristen, Projektpläne sowie laufend aktualisierte Übersichten über den Projektlauf und die Aktivitäten aller befassten Arbeitsgruppen mit Terminevidenzen ein. [\(TZ 5\)](#)

(13) Die Vorgangsweise der Verfahrensaktualisierung auf Bundesebene sollte rasch geklärt werden, um eine aktuelle und fehlerfreie Informationsbereitstellung an die EAP zu gewährleisten. [\(TZ 15\)](#)

Land Wien

(14) Die Überwachung der Aktualität von Verfahrensbeschreibungen sollte wie in den Ländern Oberösterreich und der Steiermark von der jeweiligen Fachabteilung wahrgenommen werden. [\(TZ 15\)](#)





Bericht des Rechnungshofes

HV Hotelverwaltung GmbH





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMF

<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	44
Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
HV Hotelverwaltung GmbH	
<u>Kurzfassung</u>	45
<u>Prüfungsablauf und -gegenstand</u>	48
<u>Rahmenbedingungen</u>	48
<u>Wirtschaftliche Lage</u>	51
<u>Leistungen der OeNB für die HV</u>	54
<u>Handlungsoptionen</u>	56
<u>Vorschaurechnung</u>	59
<u>Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen</u>	60

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
exkl.	exklusive
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
Pkt.	Punkt
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

HV Hotelverwaltung GmbH

Der Betrieb der beiden von der HV Hotelverwaltung GmbH verwalteten Hotels – Hotel Miramonte in Bad Gastein und Hotel Post in Weißenbach am Attersee – belastete die Österreichische Nationalbank von 2005 bis 2008 mit 3,59 Mill. EUR. Der für beide Hotels gefasste Verkaufsbeschluss aus dem Jahr 2004 führte bis Ende Oktober 2009 zur Veräußerung des Hotels Miramonte. Ohne finanzielle Leistungen der Österreichischen Nationalbank ist die langfristige Überlebensfähigkeit der HV Hotelverwaltung GmbH aufgrund der ungünstigen Aufwands-/Ertragsrelationen nicht gewährleistet.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war es, die Gebarung der HV Hotelverwaltung GmbH (HV) hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beurteilen. (TZ 1)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund eines automatisierten IT-unterstützten Stichprobenverfahrens nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Rahmenbedingungen

Die HV betrieb bis zum Ende der Wintersaison 2007/2008 zwei und danach ein Hotel der Viersternekategorie. Beide Hotels standen im Eigentum der Österreichischen Nationalbank (OeNB). Die Hotels zählten zu den Sozialeinrichtungen der OeNB, zu deren Subventionierung sie sich in einer Betriebsvereinbarung verpflichtete. (TZ 2, 3)

Kurzfassung

Wirtschaftliche Lage

Die OeNB stützte die den so genannten Bankgästen (aktive und pensionierte OeNB-Mitarbeiter und ihre Angehörigen sowie zum Teil auch ausländische Notenbanker) verrechneten Nächtigungspreise, indem sie die Differenz zwischen den von den Bankgästen zu bezahlenden Hotelpreisen (Eigenleistungen) und den offiziellen Listenpreisen in Höhe von 1,13 Mill. EUR übernahm. (TZ 2, 5)

Die Jahresergebnisse der HV waren von 2005 bis 2008, ohne Berücksichtigung eines positiven Einmaleffekts, negativ. Die im Vergleich zu größeren Hotels geringe Fixkostendegression beider Hotels führte zu ungünstigen Aufwands-/Ertragsrelationen. (TZ 4, 6)

Die für ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erforderliche Steigerung der Betriebsleistung wird unter den derzeitigen Rahmenbedingungen (Hotelpreise, Gebäudezustand, Beschaffenheit der Liegenschaft usw.) schwer realisierbar sein. Ohne Änderung der Kostenstruktur war auch in Zukunft von negativen Betriebsergebnissen auszugehen. (TZ 12)

Die HV führte kein umfassendes branchenspezifisches Benchmarking durch. (TZ 7)

Leistungen der OeNB für die HV

In den Jahren 2005 bis 2008 bezog die HV von der OeNB Leistungen in Höhe von 3,59 Mill. EUR, wovon den Bankgästen jedoch nur 1,13 Mill. EUR direkt – in Form von Preisauffüllungen – zugute kamen. Dementsprechend waren nur 31,5 % der eingesetzten Mittel als treffsichere Sozialleistung zu qualifizieren. Den von der Betriebsvereinbarung intendierten sozialen Gesichtspunkten bei den Sozialeinrichtungen wurde daher in unökonomischer Weise Rechnung getragen. (TZ 8)



Kurzfassung

HV Hotelverwaltung GmbH

Verkauf

Die Umsetzung der alternativen Sanierungs- und Umbaukonzepte für die beiden Hotels wäre mit hohen Kosten und zum Teil hohen Risiken verbunden gewesen. Der im Jahr 2004 für beide Hotels gefasste Verkaufsbeschluss des Direktoriums der OeNB führte Anfang 2008 zum Verkauf des Hotels Miramonte um 1,51 Mill. EUR. Die von der OeNB für dieses Hotel von 2005 bis 2008 erbrachten Leistungen in Höhe von 1,62 Mill. EUR überstiegen den erzielten Kaufpreis um 0,11 Mill. EUR. (TZ 9, 10)

Das Hotel Post konnte bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung durch den RH im Oktober 2009 nicht veräußert werden. Die OeNB erhöhte im Jahr 2008 den Mindestverkaufspreis ohne fundierte Neuberechnung um 22,2 % auf 5,50 Mill. EUR. (TZ 11)

Das ungünstige Ergebnis der Vorschaurechnung unterstrich die Notwendigkeit, das nicht zum Kerngeschäft der OeNB gehörende Hotel zu veräußern. (TZ 9, 12)

Kenndaten der HV Hotelverwaltung GmbH

Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Eigentümer	100 % Österreichische Nationalbank
Organe	<ul style="list-style-type: none"> - Geschäftsführung - Generalversammlung
Unternehmensgegenstand	<p>Verwaltung von Gastronomie und Beherbergungsbetrieben, insbesondere Hotelverwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hotel Miramonte in Bad Gastein (Salzburg) - Hotel Post in Weißenbach am Attersee (Oberösterreich)

Gebarung	2005	2006	2007	2008	2009 ¹⁾
in 1.000 EUR					
Bilanzsumme	1.028	1.483	1.307	1.293	1.325
Eigenkapital	832	1.325	1.157	1.206	1.252
Betriebsleistung	978	821	816	709	428
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 379	242	- 304	- 155	- 85
Anzahl					
Nächtigungen	14.958	13.033	13.577	11.399	6.338
Arbeitnehmer (Durchschnitt)	23	20	20	14	10

¹⁾ vorläufige Werte

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im September und Oktober 2009 im Rahmen einer nach dem Zufallsprinzip ermittelten Stichprobenauswahl die HV Hotelverwaltung GmbH (HV). Prüfungsgegenstand war die Gebarung der HV hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung. Die Überprüfung umfasste den Zeitraum 2005 bis 2008, wobei auch aktuelle Entwicklungen des Jahres 2009 berücksichtigt wurden.

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund eines automatisierten IT-unterstützten Stichprobenverfahrens nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH verwendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Zu dem im Februar 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die HV und die Österreichische Nationalbank (OeNB) im März 2010 Stellung. Gegenäußerungen waren nicht erforderlich.

Der Bundesminister für Finanzen gab dem RH im April 2010 bekannt, dass die OeNB in ihrer Geschäftstätigkeit weisungsfrei und vom Bund unabhängig sei und der Bundesminister für Finanzen keine rechtliche Möglichkeit habe, in die Geschäftspolitik der im Alleineigentum der OeNB stehenden Tochtergesellschaft HV einzugreifen.

Rahmenbedingungen

Basisdaten

2 Bei der HV handelte es sich um eine 100 %ige Tochtergesellschaft der OeNB. Unternehmensgegenstand war die Verwaltung von Gastronomie- und Beherbergungsbetrieben, insbesondere die Hotelverwaltung. Die HV betrieb bis zum Ende der Wintersaison 2007/2008 zwei und danach ein Hotel der Viersternekategorie. Beide Hotels – Hotel Miramonte in Bad Gastein und Hotel Post in Weißenbach am Attersee – standen im Eigentum der OeNB. Beide Hotels beherbergten sowohl Ferien- als auch Seminargäste.

Das Hotel Miramonte, Bad Gastein, Salzburg, wurde in den Jahren 1953 und 1954 errichtet und zuletzt 1984 generalsaniert. Die Liegenschaft wies eine Grundfläche von 5.111 m² auf und verfügte über 90 Betten bzw. Couchen in 36 Gästezimmern. Das Hotel wurde als Zweisaisonenhaus geführt, hatte rund sieben Monate im Jahr geöffnet und wurde nach Durchführung eines Bieterverfahrens im Jahr 2008 um 1,51 Mill. EUR veräußert.



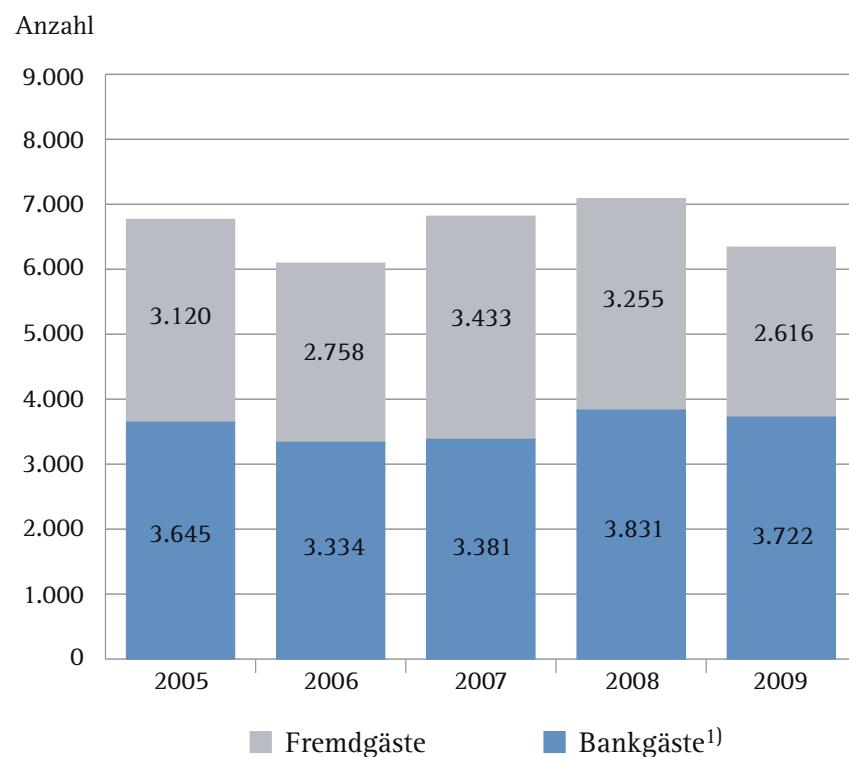
Rahmenbedingungen

HV Hotelverwaltung GmbH

Das Hotel Post, Weißenbach am Attersee, Oberösterreich, liegt direkt am Attersee. Der letzte größere Umbau erfolgte 1977. Die weitläufige Anlage umfasste neben dem Hotelkomplex mehrere Nebengebäude auf einer Grundfläche von 67.605 m². Das Hotel verfügte über 117 Betten bzw. Couchen in 38 Gästezimmern und Apartments. Beim Hotel Post handelte es sich um ein Sommersaisonhaus, welches rund vier Monate im Jahr geöffnet war.

Die Nächtigungsstatistiken der beiden Hotels sind folgenden Darstellungen zu entnehmen:

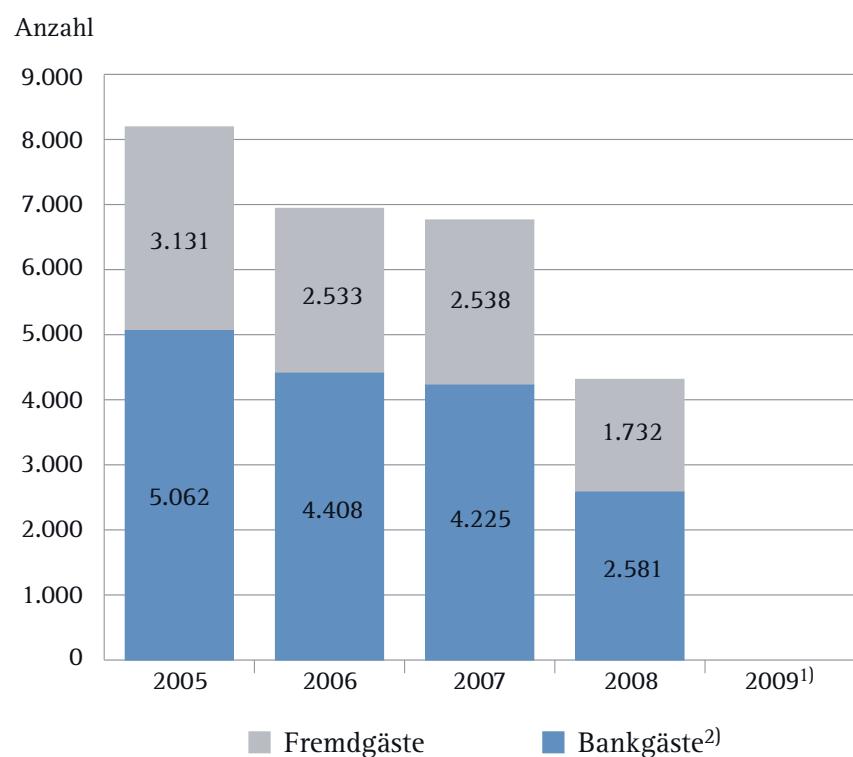
Abbildung 1: Nächtigungen Hotel Post



¹⁾ aktive und pensionierte OeNB-Mitarbeiter und ihre Angehörigen sowie ausländische Notenbanker

Rahmenbedingungen

Abbildung 2: Nächtigungen Hotel Miramonte



¹⁾ Hotel wurde 2008 verkauft

²⁾ aktive und pensionierte OeNB-Mitarbeiter und ihre Angehörigen sowie ausländische Notenbanker

Handlungsrahmen

- 3.1** Die im Rahmen der HV betriebenen Hotels zählten zu den Sozialeinrichtungen der OeNB. Eine im Jahr 1995 zwischen der OeNB und dem Zentralbetriebsrat der OeNB abgeschlossene „Betriebsvereinbarung über die Wohlfahrtseinrichtungen und Sozialaktionen der Österreichischen Nationalbank“ regelte die Grundsätze ihrer Verwaltung. Gemäß Pkt. A) § 3 hatte die OeNB jährlich Mittel zur Subventionierung der Sozialeinrichtungen zur Verfügung zu stellen. Die Höhe der Subventionen wurde mit dem Zentralbetriebsrat auf Basis der für die einzelnen Sozialeinrichtungen erstellten Budgetanträge vereinbart.
- 3.2** Der RH stellte fest, dass die OeNB der Subventionierungsverpflichtung nachkam und den Zentralbetriebsrat in die Erstellung der Budgets mit einbezog.



BMF

HV Hotelverwaltung GmbH

Wirtschaftliche Lage

Jahresergebnisse

4.1 Die wichtigsten Posten der Gewinn- und Verlustrechnung sind nachfolgender Aufstellung zu entnehmen:

Tabelle 1:

Auszug aus der Gewinn- und Verlustrechnung

	2005	2006	2007	2008
in 1.000 EUR				
Logis ¹⁾	296	292	310	262
Verpflegung und sonstige Erträge ¹⁾	332	271	280	251
Preisauffüllung durch OeNB ¹⁾	350	258	226	196
Materialaufwand und bezogene Leistungen	- 143	- 120	- 122	- 101
Personalaufwand	- 689	- 628	- 578	- 446
Abschreibungen	- 145	- 141	- 138	- 76
sonstige betriebliche Aufwendungen	- 399	- 388	- 351	- 288
Finanzergebnis und Steuern ²⁾	19	698	69	47
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 379	242	- 304	- 155

¹⁾ die Betriebsleistung setzte sich aus Logis, Verpflegung, sonstigen Erträgen und Preisauffüllung zusammen

²⁾ beinhaltete im Jahr 2006 einen Sondereffekt (Liquidationserlös der 80 %igen Beteiligung an der Realitäten-Verwertungs Gesellschaft m.b.H. in Höhe von 0,67 Mill. EUR)

Die Jahresergebnisse der HV sowie die in gesonderten Verrechnungskreisen dargestellten Ergebnisse der einzelnen Hotels waren bis auf das Jahr 2006 negativ. Unter Eliminierung des positiven Einmalefekts des Jahres 2006 (Liquidationserlös der 80 %igen Beteiligung der HV an der Realitäten-Verwertungs Gesellschaft m.b.H. in Höhe von 0,67 Mill. EUR) hätte das Jahresergebnis der HV - 0,43 Mill. EUR betragen. Der Cashflow aus dem ordentlichen Ergebnis der HV lag zwischen - 0,1 Mill. EUR (2008) und - 0,3 Mill. EUR (2006).

Der Verkauf des Hotels Miramonte im Jahr 2008 führte zu einer Verringerung des negativen Jahresergebnisses.

4.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die HV trotz Zuzahlungen der OeNB in jedem Jahr des überprüften Zeitraums negative Cashflows aus dem ordentlichen Ergebnis aufwies.

Der RH empfahl der OeNB, bei zukünftigen Investments verfügbare Gelder für Veranlagungen mit einem günstigeren Risiko-Ertragsverhältnis einzusetzen.

Wirtschaftliche Lage

4.3 Laut *Stellungnahme der OeNB ergebe sich die Verpflichtung zur Führung und Erhaltung des Hotelbetriebs unmittelbar aus der Betriebsvereinbarung und sei das derzeitige Risiko-Ertragsverhältnis unter diesem Gesichtspunkt zu beurteilen. Die OeNB sagte zu, die Kosten weiterhin laufend zu optimieren.*

Umsatzerlöse

5 Der im Jahr 2006 in beiden Hotels vorgenommene Umstieg von Vollpension auf Halbpension hatte einen deutlichen Rückgang der Verpflegungserlöse von 2005 auf 2006 zur Folge. Insbesondere der Verkauf des Hotels Miramonte Anfang 2008 führte zu einer Reduktion der Nächtigungen von 14.958 im Jahr 2005 auf 11.399 im Jahr 2008; dadurch sanken die Logis- und Verpflegungserlöse weiter.

Auf Grundlage der mit dem Zentralbetriebsrat der OeNB abgeschlossenen Betriebsvereinbarung stützte die OeNB die den Bankgästen verrechneten Nächtigungspreise. Sie übernahm die Differenz zwischen den von den Bankgästen zu bezahlenden Hotelpreisen (Eigenleistungen) und den offiziellen Listenpreisen in Form von Preisauffüllungen. Die Preisauffüllungen waren nach Haupt- und Nebensaison sowie nach Erwachsenen und Kindern gestaffelt. Im Jahr 2008 betrug die Eigenleistung für einen erwachsenen OeNB-Mitarbeiter für eine Übernachtung mit Halbpension in der Hauptsaison 35,00 EUR (inkl. USt) und die Preisauffüllung der Bank auf den Listenpreis 37,00 EUR (inkl. USt). Über den gesamten Prüfungszeitraum hinweg betragen die Preisauffüllungen 31 % der Betriebsleistung der HV.

Aufwendungen

6.1 In der HV waren im Jahr 2008 durchschnittlich 14 Arbeitnehmer tätig. Davon waren vor dem Verkauf des Hotels Miramonte fünf und danach vier Personen ganzjährig beschäftigt. Beim darüber hinausgehenden Personal handelte es sich um Saisonarbeitskräfte. Ein im Jahr 2007 von einem Tourismusconsulter durchgeföhrter Bezugsvergleich zeigte, dass die von der HV gezahlten Gehälter und Löhne beim Hotel Post am oberen Ende der Bandbreite bzw. knapp darüber und beim Hotel Miramonte am unteren Ende der Bandbreite bzw. darunter lagen. Der Personalaufwand der HV betrug zwischen 62,8 % (2008) und 76,5 % (2006) der Betriebsleistung. Der Medianwert vergleichbarer Hotels lag im Jahr 2008 bei 33 %.



Für die Leitung des Hotels Miramonte (Zweisaisonenhäus) und des Hotels Post (Einsaisonhaus) bezog der Hoteldirektor, der die Hotels in Personalunion führte, ein Grundgehalt sowie eine monatliche Prämie. Von der Prämie war ein Anteil von 436 EUR ausdrücklich für die Leitung des Hotels Miramonte bestimmt. Der Prämienanteil in Höhe von 436 EUR wurde nach dem Verkauf des Hotels Miramonte Anfang 2008 weiterhin 15-mal im Jahr ausbezahlt.

Während bei der HV der Anteil des Energieaufwands an der Betriebsleistung aufgrund verschiedener Energiegewinnungssysteme zwischen 11,3 % (2005) und 14 % (2006) betrug, lag der Medianwert vergleichbarer Hotels im überprüften Zeitraum zwischen 5 % und 7 %.

Bei der HV lag die Summe aus Instandhaltungsaufwendungen und Vollabschreibungen von geringwertigen Vermögensgegenständen bei durchschnittlich 8,4 % der Betriebsleistung. Der Medianwert vergleichbarer Hotels betrug 5,5 %. Im Falle der HV trug die OeNB zusätzlich substantielle Anteile der Instandhaltungsaufwendungen (für das Hotel Post von 2005 bis 2008 0,58 Mill. EUR) selbst.

6.2 Nach Ansicht des RH führte die im Vergleich zu größeren Hotels geringe Fixkostendegression beider Hotels zu ungünstigen Aufwands-/Ertragsrelationen. Er regte an, für den Fall des Weiterbetriebs des Hotels Post eine günstigere Personalaufwands-/Betriebsleistungsrelation herzustellen, um konkurrenzfähiger zu werden.

Der RH bemängelte, dass der Hoteldirektor nach dem Verkauf des Hotels Miramonte trotz Vollzeitbeschäftigung nur mehr für eine Saison bzw. vier Monate seiner Funktion entsprechend eingesetzt war. Er regte an, den für die Leitung des Hotels Miramonte bestimmten Prämienanteil in Höhe von 6.540 EUR/Jahr zu streichen.

Der RH erachtete die unterschiedlichen Energiegewinnungssysteme sowohl hinsichtlich der Effizienz als auch des Instandhaltungsaufwands als nicht optimal und regte an, das Energiekonzept zu überdenken.

6.3 Laut Mitteilung der HV werde sie die einzelnen Gehaltsbestandteile des Hoteldirektorbezuks – unter Bedachtnahme auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und rechtlichen Möglichkeiten – im Hinblick auf eine leistungsgerechte und marktübliche Entlohnung des Hoteldirektors analysieren und gegebenenfalls anpassen.

Wirtschaftliche Lage

Weiters wies die HV darauf hin, dass eine positive Gebarung laut den betriebswirtschaftlichen Analysen unter den bestehenden Rahmenbedingungen nicht realisierbar sei und sich Alternativkonzepte als wirtschaftlich nicht umsetzbar erwiesen hätten. Ungeachtet dessen werde sie die Erträge und Kosten weiterhin laufend optimieren und mögliche strategische Maßnahmen mit der Eigentümerin erörtern.

Benchmarking

- 7.1 Die HV verglich vor Saisonbeginn die von ihr in Aussicht genommenen Nächtigungspreise sowie die Speisen- und Getränkepreise mit jenen der unmittelbaren Konkurrenz. Zudem unterzog sie die gezahlten Gehälter und Löhne in unregelmäßigen Abständen einem Gehalts- und Lohn-Benchmarking. Ein darüber hinausgehendes branchenspezifisches Benchmarking führte sie nicht durch.
- 7.2 Der RH regte an, ein branchenspezifisches Benchmarking vorzunehmen, um die eigene Performance hinsichtlich Auslastungsquote, „Revenue Per Available Room“ (RevPAR = Logisumsatz im Verhältnis zur Anzahl der verfügbaren Zimmer) und anderer Kennzahlen mit jenen der Mitbewerber vergleichen zu können und gegebenenfalls daraus Maßnahmen abzuleiten.
- 7.3 *Die HV merkte an, dass sie bereits bisher ein marktügliches Benchmarking betrieben habe. Der Anregung des RH zu einer aussagekräftigen Weiterentwicklung des Benchmarking stehe sie positiv gegenüber und werde diesbezügliche Überlegungen anstellen.*

Leistungen der OeNB für die HV

- 8.1 In der zwischen der OeNB und dem Zentralbetriebsrat der OeNB abgeschlossenen Betriebsvereinbarung des Jahres 1995 wurde einvernehmlich festgelegt, dass die Sozialeinrichtungen „in einem ausgewogenen Verhältnis zwischen sozialen und ökonomischen Gesichtspunkten geführt werden sollen“.

Für die im Rahmen der HV betriebenen Hotels erbrachte die OeNB folgende Leistungen:



Leistungen der OeNB für die HV



HV Hotelverwaltung GmbH

Tabelle 2: Leistungen der OeNB für die HV in den Jahren 2005 bis 2008

	Hotel Post	Hotel Miramonte ¹⁾ in 1.000 EUR	Summe
Preisauffüllung (inkl. USt)	514	617	1.131
Jahresfehlbetrag/Verlustabdeckung ²⁾	474	793	1.267
Erhaltungsinvestitionen und Instandhaltungsaufwand	982	210	1.192
Summe	1.970	1.620	3.590

¹⁾ wurde Anfang 2008 verkauft

²⁾ im Jahr 2006 um den Sondereffekt (Liquidationserlös Realitäten-Verwertungs Gesellschaft m.b.H.) in Höhe von 0,67 Mill. EUR bereinigte Leistungen

Insgesamt betragen die von der OeNB für die HV erbrachten Leistungen 3,59 Mill. EUR. Die Preisauffüllungen waren Bestandteil der Umsatzerlöse und beliefen sich für die Jahre 2005 bis 2008 auf 1,13 Mill. EUR. Die trotz der Preisauffüllungen entstandenen Jahresfehlbeträge deckte die OeNB ab. Im überprüften Zeitraum betrugen die um den Sondereffekt bereinigten Verlustabdeckungen für das Hotel Post 0,47 Mill. EUR und für das Hotel Miramonte 0,79 Mill. EUR.

Zudem trug die OeNB in ihrer Funktion als Eigentümerin der Hotels einerseits Instandhaltungsaufwendungen und nahm andererseits Erhaltungsinvestitionen vor. Für die Jahre 2005 bis 2008 belief sich dieser Leistungsblock auf insgesamt 1,19 Mill. EUR.

Über die quantifizierten Leistungen hinaus erbrachte die OeNB folgende Dienstleistungen für die HV:

- Der Geschäftsführer der HV war bei der OeNB beschäftigt; seitens der HV bezog er keine Entlohnung bzw. Vergütung.
- Die Rechtsabteilung der OeNB prüfte die von der HV einzugehenden Verträge vor deren Abschluss.
- Die Abteilung Einkauf, Technik und Service servizierte die HV insbesondere in technischen Fragen.

Die OeNB stellte die von ihr erbrachten Dienstleistungen der HV weder in Rechnung noch berücksichtigte die HV diese in ihrer Kostenrechnung.

Leistungen der OeNB für die HV

8.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die HV von der OeNB in den Jahren 2005 bis 2008 Leistungen in Höhe von 3,59 Mill. EUR bezog, wovon den Bankgästen jedoch nur 1,13 Mill. EUR direkt – in Form von Preisauffüllungen – zugute kamen. Dementsprechend waren nur 31,5 % der eingesetzten Mittel als treffsichere Sozialleistung zu qualifizieren.

Der RH bemängelte daher, dass den von der Betriebsvereinbarung intendierten sozialen Gesichtspunkten bei den von der HV betriebenen Hotels lediglich in unökonomischer Weise Rechnung getragen wurde.

Wären die Preisauffüllungen in Höhe von 1,13 Mill. EUR (37,00 EUR (inkl. USt) je Nächtigung eines Erwachsenen in der Hauptsaison) durch andere Sozialmaßnahmen, z.B. Hotelgutscheine, in gleicher Höhe ersetzt worden, hätte sich die OeNB durch den Wegfall der Verlustabdeckungen sowie der Erhaltungsinvestitionen und des Instandhaltungsaufwands im Zeitraum 2005 bis 2008 2,46 Mill. EUR erspart, ohne dass dadurch die sozialen Leistungen für die Mitarbeiter eingeschränkt worden wären.

Der RH empfahl der HV, die von der OeNB für die HV erbrachten Dienstleistungen im Zusammenwirken mit der OeNB zu quantifizieren und kostenrechnerisch zu erfassen, um über aussagekräftigere Kalkulationsgrundlagen zu verfügen.

8.3 *Die HV sagte zu, mit der OeNB Kontakt aufzunehmen, um die von der OeNB für die HV erbrachten Dienstleistungen zukünftig zu quantifizieren und kostenrechnerisch zu erfassen.*

Handlungsoptionen

Sanierungs- und Umbaukonzepte

9.1 Anfang 2004 entwickelte die BLM Betriebs–Liegenschafts–Management GmbH (BLM), eine Tochtergesellschaft der OeNB, drei Handlungsalternativen zum Status quo.

Die Sanierung der Hotels (geschätzte Sanierungskosten 9,0 Mill. EUR exkl. USt) wurde von der OeNB aufgrund der hohen Kosten und einer zu geringen Zimmeranzahl als nicht wirtschaftlich erachtet. Eine Adaptation des Hotels Post als Freizeit– und Jachtclub (geschätzte Projektkosten 16,0 Mill. EUR; keine Angabe zur USt) zog sie wegen der hohen Risiken in Verbindung mit den erforderlichen Umbaukosten nicht näher in Betracht. Der Umbau der Hotels in (Ferien–)Apartments (geschätzte Umbaukosten 6,3 Mill. EUR exkl. USt) wurde aufgrund der erforderlichen Umwidmungen und der möglichen Auflagen, aber auch wegen der hohen Umbaukosten, nicht weiter verfolgt.



Handlungsoptionen

HV Hotelverwaltung GmbH

Da sich die Alternativkonzepte als wirtschaftlich nicht umsetzbar erwiesen, beauftragte das Direktorium der OeNB Mitte 2004 die damalige IG Realitäten Verwaltungsgesellschaft m.b.H. (IG Realitäten), eine Enkelgesellschaft der OeNB, beide Hotels zu verkaufen.

9.2 Nach Ansicht des RH zählte der Betrieb von Hotels nicht zum Kerngeschäft der OeNB.

Der RH erachtete den Beschluss, die beiden Hotels zu verkaufen, als nachvollziehbar, weil die Hotels jahrelang operative Verluste erwirtschafteten und die Umsetzung der Sanierungs- bzw. Umbaukonzepte mit massiven baulichen Maßnahmen, hohen Kosten und zum Teil hohen Risiken verbunden gewesen wäre.

Verkauf

Hotel Miramonte

10.1 Anfang 2008 verkaufte die OeNB das Hotel Miramonte nach Durchführung eines Bieterverfahrens an einen lokalen Hotelier. Der Verkaufspreis betrug 1,51 Mill. EUR. Er lag damit um 0,68 Mill. EUR unter dem 2002 von einem externen Gutachter ermittelten Verkehrswert und 5.000 EUR über dem 2004 von der BLM adaptierten Wert.

Die von der OeNB für das Hotel Miramonte im Zeitraum 2005 bis 2008 erbrachten Leistungen betrugen inkl. Preisauffüllungen 1,62 Mill. EUR (siehe Tabelle 2).

10.2 Der RH stellte fest, dass die von der OeNB für das Hotel Miramonte von 2005 bis 2008 erbrachten Leistungen in Höhe von 1,62 Mill. EUR (inkl. Preisauffüllungen) den 2008 erzielten Verkaufspreis von 1,51 Mill. EUR überstiegen.

Hotel Post

11.1 Zur Verkaufspreisfindung für das Hotel Post stützte sich die OeNB auf ein im Jahr 2002 von einem externen Gutachter erstelltes Schätzgutachten. Der Verkehrswert der Liegenschaft (Grundstücke sowie baulicher Bestand) betrug demnach 4,65 Mill. EUR und wurde unter Anwendung des Sachwertverfahrens bestimmt.

Handlungsoptionen

Eine im ersten Quartal 2004 von der BLM vorgenommene Adaptierung des Schätzgutachtens ergab einen Verkehrswert von 4,50 Mill. EUR. Das Direktorium der OeNB legte diesen Wert als zu erzielenden Mindestverkaufspreis fest und beauftragte die damalige IG Realitäten mit der Durchführung des Verkaufs.

Obwohl die Verkaufsbemühungen erfolglos blieben, erhöhte die OeNB im Mai 2008 – auf Vorschlag der IG Realitäten – den Mindestverkaufspreis um 22,2 % auf 5,50 Mill. EUR. Als Begründung für die Erhöhung wurde das allgemein gestiegene Immobilienpreisniveau angegeben. Bis zum Ende der Überprüfung an Ort und Stelle im Oktober 2009 war das Hotel Post noch nicht verkauft.

Die von der OeNB für das Hotel Post im Zeitraum 2005 bis 2008 erbrachten Leistungen betragen inkl. Preisauffüllungen 1,97 Mill. EUR (siehe Tabelle 2). Darüber hinaus budgetierte die OeNB für das Jahr 2009 0,26 Mill. EUR für Preisauffüllungen und Verlustabdeckung.

11.2 Der RH hielt fest, dass die im Jahr 2004 eingeleiteten Verkaufsbemühungen bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung durch den RH im Oktober 2009 nicht abgeschlossen werden konnten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der 2008 erfolgten Adaptierung des Verkaufspreises (Erhöhung von 4,50 Mill. EUR auf 5,50 Mill. EUR) keine fundierte Neuberechnung zu Grunde lag.

Er regte an, das im Jahr 2002 erstellte und 2004 adaptierte Schätzgutachten zu aktualisieren. Zudem regte er an, den Verkehrswert im Rahmen der Verkaufsaktivitäten des Hotels nicht wie bisher ausschließlich nach dem Sachwertverfahren zu bestimmen, sondern auch andere Bewertungsmethoden in die Überlegungen zur Verkehrswertermittlung miteinzubeziehen.

Der RH empfahl der OeNB, die Verkaufsbestrebungen voranzutreiben, um nicht auch in Zukunft hohe finanzielle Zuschüsse leisten zu müssen.

11.3 *Laut Stellungnahme der OeNB würde sie, falls die laufenden Verkaufsbemühungen für das Hotel Post scheitern sollten und Anhaltspunkte für Wertänderungen vorlägen, eine Aktualisierung der Liegenschaftsbewertung beauftragen. In diesem Fall würden auch andere Bewertungsmethoden in geeigneter Weise berücksichtigt werden.*



BMF

HV Hotelverwaltung GmbH

Weiters führte die OeNB aus, dass der Verkaufsprozess wie schon bisher intensiv vorangetrieben werde. Seit März 2010 würden bereits unterfertigte Kaufverträge für die Liegenschaft des Hotels Post vorliegen. Nach Zustimmung der Grundverkehrsbehörde könne die Liegenschaft gemäß den vertraglichen Vereinbarungen übergeben werden.

Vorschaurechnung

12.1 Aufgrund der finanziellen Leistungen der OeNB für die HV betrug deren Eigenkapital zum 31. Dezember 2008 1,21 Mill. EUR.

Der RH erstellte für den Fall, dass das Hotel Post weder veräußert noch eine andere Handlungsoption realisiert werden sollte, eine Vorschaurechnung. Auf Basis des Jahresabschlusses 2008 müsste das Hotel Post bei ansonsten gleich bleibenden Rahmenbedingungen (Hotelpreise, Gebäudezustand, Beschaffenheit der Liegenschaft usw.) statt einer Auslastungsquote von 49,6 % zukünftig eine Auslastungsquote von etwa 90 % erreichen, um ein ausgeglichenes Betriebsergebnis zu erzielen. Dies würde eine Steigerung der Auslastung um zumindest 81,5 % erfordern.

12.2 Der RH erachtete die für ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erforderliche Steigerung der Betriebsleistung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für schwer realisierbar. Vielmehr war ohne Änderungen in der Kostenstruktur auch in Zukunft von negativen Betriebsergebnissen auszugehen. Der RH hielt daher fest, dass ohne künftige Leistungen der OeNB die langfristige Überlebensfähigkeit der HV trotz des bestehenden Eigenkapitalpolsters nicht gewährleistet ist.

Nach Ansicht des RH unterstrich dies die Notwendigkeit, das Ziel des Hotelverkaufs weiterzuverfolgen.



Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

HV Hotelverwaltung
GmbH

(1) Die von der OeNB für die HV erbrachten Dienstleistungen sollten im Zusammenwirken mit der OeNB quantifiziert und kostenrechnerisch erfasst werden. **(TZ 8)**

Oesterreichische
Nationalbank

(2) Bei zukünftigen Investments sollten verfügbare Gelder für Veranlagungen mit einem günstigeren Risiko-Ertragsverhältnis eingesetzt werden. **(TZ 4)**

(3) Die Bestrebungen, das Hotel Post zu verkaufen, wären voranzutreiben. **(TZ 11)**



Bericht des Rechnungshofes

Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

<u>Tabellenverzeichnis</u>	<u>64</u>
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	<u>65</u>

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

Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft

<u>Kurzfassung</u>	<u>67</u>
<u>Prüfungsablauf und -gegenstand</u>	<u>72</u>
<u>Ausgangslage</u>	<u>73</u>
<u>Ziele</u>	<u>78</u>
<u>Strategie und Aufgaben</u>	<u>86</u>
<u>Controlling- und Steuerungsinstrumente</u>	<u>99</u>
<u>Zusammenfassende Beurteilung</u>	<u>107</u>
<u>Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen</u>	<u>109</u>

ANHANG

<u>Anhang 1: Projektprogrammziele</u>	<u>115</u>
<u>Anhang 2: Leistungsindikatoren</u>	<u>117</u>

Tabellen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gegenüberstellung Bundesvoranschlag und Bundesrechnungsabschluss	81
Tabelle 2:	Korrektur des Bundesvoranschlags und des Bundes- rechnungsabschlusses um die Mieten und Betriebs- kosten der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG)	82
Tabelle 3:	Entwicklung der Flexibilisierungsrücklage	84
Tabelle 4:	Personalstand	85
Tabelle 5:	Produktion und Verkauf	92



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
ff.	fortfolgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
kg	Kilogramm
lt.	laut
MHVO	Milchhygieneverordnung
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungäquivalente
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



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

Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft

Die Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft erhielt im Jahr 2004 mit der so genannten Flexibilisierungsklausel mehr Spielraum und Verantwortung bei der Ressourcenverwaltung. Seither konnte sie ihr budgetäres Ergebnis verbessern, wenngleich sie auch weiterhin Abgänge von jährlich deutlich mehr als 1 Mill. EUR erwirtschaftete.

Der Bundesanstalt fehlten eine Gesamtstrategie, daraus abgeleitete Umsetzungsstrategien sowie die Fachaufsicht durch das BMLFUW. Daraus folgte die Ausweitung der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten, die zumeist trotz Umsatzsteigerung nicht kostendeckend geführt wurden. Die Bundesanstalt erfüllte Aufgaben, die – ihrem Wesen nach – durch andere öffentliche oder private Einrichtungen wahrgenommen werden hätten können. Nicht zuletzt aufgrund der Bündelung der Fachkompetenz war die Umsetzung dieser Aufgaben durch die Bundesanstalt dennoch grundsätzlich zweckmäßig, wiewohl etwa im Hinblick auf die Verkaufsstelle eine Überdehnung des gesetzlichen Wirkungsbereichs festzustellen war.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Das Ziel der Überprüfung war, die Anwendung der Flexibilisierungsklausel, die Verwaltungsreformschritte sowie das Aufgabenspektrum der Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft (Bundesanstalt) zu beurteilen. (TZ 1)

Kurzfassung

Gesetzliche Aufgaben

Die Bundesanstalt mit Sitz in Rotholz (Gemeinde Strass im Zillertal, Tirol) ist eine Forschungs- und Untersuchungsanstalt für Milch und Milchprodukte. Wenngleich der gesetzliche Wirkungsbereich auch die Vermarktung von Milch und Erzeugnissen daraus umfasste, ging die Vermarktung über die aus der Be- und Verarbeitung zugekaufter Milch für Forschungs-, Versuchs- und Ausbildungszwecke erzeugten Produkte hinaus. (TZ 2)

Reorganisation

Im Zusammenhang mit Überlegungen im Jahr 2000 zur möglichen Ausgliederung der Bundesanstalt waren weder im BMLFUW noch in der Bundesanstalt die Hintergründe der Entscheidung des BMLFUW, die zum Weiterbestand der Bundesanstalt führten, schriftlich dokumentiert. (TZ 4)

Im Jahr 2004 erhielt die Bundesanstalt die so genannte Flexibilisierungsklausel, d.h. mehr Spielraum und Verantwortung bei der Ressourcenverwaltung. (TZ 5)

Die Fachabteilung und die Budgetabteilung des BMLFUW waren nicht in die Projektentwicklung zur Erstellung der Flexibilisierungsverordnung für die Bundesanstalt eingebunden. (TZ 6, 7)

Zielvorgaben

Die Ziele der Bundesanstalt im Flexibilisierungsprogramm waren zum Teil nur sehr allgemein formuliert. Für die Jahre 2007 bis 2010 gab es bei den Management- und qualitätsbezogenen Zielen keine Indikatoren. (TZ 9)

Neben diesen Projektprogrammzielen gab es weitere 43 Leistungskennzahlen. Analysen der Ursachen für Zielverfehlungen der Bundesanstalt fanden nicht statt. Ebenso fehlten zielführende Gegenstrategien. (TZ 30)



Kurzfassung

BMLFUW**Bundesanstalt für
alpenländische Milchwirtschaft**

Budget

Durch die Flexibilisierungsklausel konnte die Bundesanstalt ab 2004 ihr budgetmäßiges Ergebnis verbessern. Die Ausgaben lagen im Projektprogramm 2004 bis 2007 unter jenen vor der Flexibilisierung; die Einnahmen stiegen kontinuierlich. Dennoch verzeichnete die Bundesanstalt einen jährlichen Abgang bis zu 1,41 Mill. EUR. [\(TZ 10\)](#)

Die Budgetierung durch die Bundesanstalt war ungenau und wenig ambitioniert; insbesondere die Einnahmen wurden zu niedrig veranschlagt. [\(TZ 10\)](#)

Personal

Die Bundesanstalt beschäftigte auch Mitarbeiter mit Dienstverträgen, die im Stellenplan nicht erfasst waren und deren Besoldung aus dem Sachaufwand erfolgte. Die Bundesanstalt meldete diese Mitarbeiter nicht an den Controlling-Beirat. [\(TZ 12\)](#)

Strategie

Der Bundesanstalt fehlten eine Gesamtstrategie und daraus abgeleitete Teilstrategien für die Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben. So blieb es der Bundesanstalt – ungeachtet ihres gesetzlich festgelegten Wirkungsbereichs – allein überlassen, welche Schwerpunkte und betriebswirtschaftlichen Ziele sie setzte. [\(TZ 13\)](#)

Aufsicht und Kontrolle

Das BMLFUW übte gegenüber der Bundesanstalt seit Einführung der Flexibilisierungsklausel keine Fachaufsicht inhaltlicher Natur aus. [\(TZ 29\)](#)

Weder der Controlling-Beirat noch die zu den Sitzungen eingeladene Fachabteilung des BMLFUW führten Kontrollen der inhaltlichen Ziele durch. [\(TZ 25\)](#)

Kurzfassung

Der Controlling–Beirat hielt die Vorschriften seiner Geschäftsordnung betreffend die Erstellung von Sitzungsprotokollen nicht ein. Der Experte für Betriebswirtschaft fehlte bei mehr als der Hälfte der Controlling–Beiratssitzungen. Er gab auch keine Stellungnahmen oder Empfehlungen ab. Die Stellungnahmen des Controlling–Beirats enthielten keinerlei Empfehlungen zur Umsetzung des Projektprogramms der Flexibilisierungsklausel. (TZ 26 bis 28)

Berichtspflichten

Die Bundesanstalt kam ihren Berichtspflichten an den Controlling–Beirat grundsätzlich nach, meldete jedoch etwa eine Kostendeckung für Kurse und Seminare, die tatsächlich nicht gegeben war. (TZ 32, 33)

Das BMLFUW als haushaltsleitendes Organ unterließ die Durchführung der Erfolgskontrolle gemäß Erfolgskontrollen–Verordnung. In Ermangelung der Erfolgskontrolle unterblieb auch die Stellungnahme des Controlling–Beirats hiezu. (TZ 34, 35)

Feststellungen zu einzelnen Aufgabenbereichen

Die Anzahl durchgeföhrter Untersuchungen und erstellter Gutachten der Bundesanstalt sank seit 2005; ebenso waren die Erlöse und Kostendeckungsgrade rückläufig und lag im Jahr 2007 bei nur mehr 25,5 %. Auch eine für die Agrarmarkt Austria (AMA) durchgeföhrte Versuchsreihe war nicht kostendeckend. (TZ 14, 15)

Die Zuordnung der Beratungsleistungen zu den verschiedenen Kostenträgern (Beratung oder Bürgerservice) war nicht ausreichend genau festgelegt. Eine Beratungsstrategie fehlte. (TZ 16)

Die Produktion und der Verkauf von Käsekulturen war der einzige Fachbereich der Bundesanstalt, der kostendeckend arbeitete. (TZ 17)

Die Käseproduktion wies steigende Tendenz auf, war jedoch bei Weitem nicht kostendeckend; der Kostendeckungsgrad lag 2007 bei 58,6 %. Es fehlte eine Produktions– und Handelsstrategie, die festlegte, welche Produktionsmengen im Rahmen der Aufgabenstellung der Bundesanstalt zweckmäßigerweise erzeugt werden sollten und ab wann die privatwirtschaftliche Komponente überwog. (TZ 18)



Kurzfassung

BMLFUW**Bundesanstalt für
alpenländische Milchwirtschaft**

Die Bundesanstalt nahm – in Überdehnung ihres gesetzlichen Wirkungsbereichs – die Funktion eines Nahversorgers an ihrem Standort in Rotholz wahr. Der Umsatzanteil der in der Verkaufsstelle der Bundesanstalt angebotenen Zukaufswaren betrug im überprüften Zeitraum zwischen rd. 70 % und rd. 81 %. Die Fremdware konkurrierte teilweise mit Eigenprodukten. Es lag diesbezüglich keine mit dem gesetzlichen Wirkungsbereich der Bundesanstalt abgestimmte Geschäftsstrategie vor. Unter der gegebenen Kosten- und Erlössituation war die Zweckmäßigkeit eines Einzelhandelsbetriebs mit täglicher Öffnung in Frage zu stellen. (TZ 19)

Die Bundesanstalt erfasste in der Buchhaltung und Kostenrechnung die Zukäufe und die Verkäufe von Eigenprodukten und Zukaufswaren in der Verkaufsstelle nur mit einer kalkulatorischen Spanne. Eine Berechnung der Kostendeckung anhand der tatsächlich angefallenen Kosten und Erlöse war mangels festgelegter Verrechnungspreise der Eigenprodukte und der saldierten Darstellung in der Kostenrechnung nicht möglich. (TZ 20)

Die Kurse für bäuerliche Direktvermarkter und für milchwirtschaftliches Fachpersonal wiesen eine niedrige Kostendeckung (77,5 % bzw. 61,7 %) auf. Während der Meisterkurs 2006/2007 kostendeckend abgehalten werden konnte, wies das Entgelt für die Mitbenützung von Labor- und Molkereieinrichtungen für den Praxisunterricht der Tiroler Fachberufsschule Wörgl – Rotholz nur einen Kostendeckungsgrad von zuletzt rd. 6 % auf. (TZ 21, 22)

Zusammenfassende Beurteilung

Die Bundesanstalt erfüllte Aufgaben, die – ihrem Wesen nach – durch andere öffentliche oder private Einrichtungen wahrgenommen werden hätten können. Aufgrund der Bündelung der Fachkompetenz in der Bundesanstalt war die Umsetzung dieser Aufgaben durch die Bundesanstalt dennoch grundsätzlich zweckmäßig. Allerdings war etwa im Hinblick auf die Verkaufsstelle eine Überdehnung des gesetzlichen Wirkungsbereichs der Bundesanstalt festzustellen. Zudem bestand Verbesserungsbedarf bei strategischen Grundlagen für die Leitung und Steuerung der Bundesanstalt. (TZ 36)

Kenndaten der Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Bundesämter für Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Bundesanstalten (Agrarrechtsänderungsgesetz 2004), BGBl. I Nr. 83/2004 i.d.g.F. §§ 17a und 17b des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Bestimmung der Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt (Flexibilisierungsverordnung), BGBl. II Nr. 363/2004 und BGBl. II Nr. 288/2007 Verordnung des Bundesministers für Finanzen über das Budget- und Personalcontrolling (Controllingverordnung), BGBl. II Nr. 223/1999 und BGBl. II Nr. 16/2009 Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Festlegung von einheitlichen Grundsätzen zur Durchführung der finanziellen Erfolgskontrolle bei Anwendung der Flexibilisierungsklausel (Erfolgskontrollen-Verordnung), BGBl. II Nr. 28/2001																																																	
Wirkungsbereich	Gewinnung, Be- und Verarbeitung sowie Vermarktung von Milch und Erzeugnissen aus Milch im alpenländischen Raum, insbesondere für Forschungs-, Versuchs- und Ausbildungszwecke und für Aufgaben im Rahmen der ländlichen Entwicklung																																																	
Gebarung	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;"></th> <th style="width: 15%;">2003</th> <th style="width: 15%;">2004</th> <th style="width: 15%;">2005</th> <th style="width: 15%;">2006</th> <th style="width: 15%;">2007</th> <th style="width: 15%;">2008</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td><td></td><td></td><td style="text-align: center;">in 1.000 EUR</td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td>Personalausgaben</td><td style="text-align: right;">1.724</td><td style="text-align: right;">1.500</td><td style="text-align: right;">1.596</td><td style="text-align: right;">1.504</td><td style="text-align: right;">1.579</td><td style="text-align: right;">1.667</td></tr> <tr> <td>Sachausgaben</td><td style="text-align: right;"><u>1.376</u></td><td style="text-align: right;"><u>1.164</u></td><td style="text-align: right;"><u>1.402</u></td><td style="text-align: right;"><u>1.526</u></td><td style="text-align: right;"><u>1.918</u></td><td style="text-align: right;"><u>2.185</u></td></tr> <tr> <td>Summe Ausgaben</td><td style="text-align: right;">3.100</td><td style="text-align: right;">2.664</td><td style="text-align: right;">2.998</td><td style="text-align: right;">3.030</td><td style="text-align: right;">3.497</td><td style="text-align: right;">3.852</td></tr> <tr> <td>Summe Einnahmen</td><td style="text-align: right;">1.430</td><td style="text-align: right;">1.543</td><td style="text-align: right;">1.589</td><td style="text-align: right;">1.660</td><td style="text-align: right;">2.093</td><td style="text-align: right;">2.142</td></tr> <tr> <td>Abgang</td><td style="text-align: right;">– 1.670</td><td style="text-align: right;">– 1.121</td><td style="text-align: right;">– 1.409</td><td style="text-align: right;">– 1.370</td><td style="text-align: right;">– 1.404</td><td style="text-align: right;">– 1.710</td></tr> </tbody> </table>		2003	2004	2005	2006	2007	2008				in 1.000 EUR				Personalausgaben	1.724	1.500	1.596	1.504	1.579	1.667	Sachausgaben	<u>1.376</u>	<u>1.164</u>	<u>1.402</u>	<u>1.526</u>	<u>1.918</u>	<u>2.185</u>	Summe Ausgaben	3.100	2.664	2.998	3.030	3.497	3.852	Summe Einnahmen	1.430	1.543	1.589	1.660	2.093	2.142	Abgang	– 1.670	– 1.121	– 1.409	– 1.370	– 1.404	– 1.710
	2003	2004	2005	2006	2007	2008																																												
			in 1.000 EUR																																															
Personalausgaben	1.724	1.500	1.596	1.504	1.579	1.667																																												
Sachausgaben	<u>1.376</u>	<u>1.164</u>	<u>1.402</u>	<u>1.526</u>	<u>1.918</u>	<u>2.185</u>																																												
Summe Ausgaben	3.100	2.664	2.998	3.030	3.497	3.852																																												
Summe Einnahmen	1.430	1.543	1.589	1.660	2.093	2.142																																												
Abgang	– 1.670	– 1.121	– 1.409	– 1.370	– 1.404	– 1.710																																												
	VBÄ im Jahresdurchschnitt																																																	
Personal	48,8	45,4	43,6	41,8	43,8	44,7																																												

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse, Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte von Ende September bis Anfang November 2008 die Gebarung der Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft (Bundesanstalt) und jene des BMLFUW bezüglich der Bundesanstalt im Zeitraum 2003 bis 2007. Das Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Anwendung der Flexibilisierungsklausel, der Verwaltungsreformschritte sowie des Aufgabenspektrums der Bundesanstalt.

Zu den im Juli 2009 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLFUW im Oktober 2009 Stellung. Die Bundesanstalt gab keine eigene Stellungnahme ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Dezember 2009.

Ausgangslage

Rechtliche Grundlagen und gesetzliche Aufgaben

2.1 Mit dem Agrarrechtsänderungsgesetz 2004, BGBl. I Nr. 83/2004, wurde u.a. ein Bundesgesetz über die Bundesämter für Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Bundesanstalten erlassen, in dem deren Rechtsstellung, fachlicher Wirkungsbereich und Organisation festgelegt wurden. Gemäß § 18 Agrarrechtsänderungsgesetz 2004 ist der Sitz der Bundesanstalt Rotholz, Gemeinde Strass im Zillertal. Der Wirkungsbereich umfasst die Gebiete Gewinnung, Be- und Verarbeitung sowie Vermarktung von Milch und Erzeugnissen aus Milch im alpenländischen Raum. Dazu gehören insbesondere:

- Forschung, Entwicklung und Beratung auf den Sektoren Milch und Erzeugnisse aus Milch, Milchhygiene, Qualitätssicherung und -management sowie Entwicklung von Verfahren zur Herstellung von Erzeugnissen aus Milch unter besonderer Berücksichtigung der Produktionsbedingungen und der traditionellen Milcherzeugnisse in den alpenländischen Gebieten;
- Untersuchung von Milch und Erzeugnissen aus Milch, Untersuchung und Prüfung von Molkereihilfsstoffen, Milchzusatzstoffen und anderen Erzeugnissen, die unter Verwendung von Milchinhaltsstoffen hergestellt werden, sowie von Geräten zur Gewinnung, Lagerung und Sammlung von Milch, ferner von Molkereimaschinen und Molkereigeräten; Verleihung von Prüfzeichen für derartige Geräte und Maschinen;
- Be- und Verarbeitung zugekaufter Milch für Forschungs-, Versuchs- und Ausbildungszwecke und für Aufgaben im Rahmen der ländlichen Entwicklung sowie die Vermarktung der daraus erzeugten Produkte;
- Entwicklung, Herstellung und Abgabe von Reinkulturen¹⁾ für die Milchwirtschaft sowie von Materialien im Rahmen des Qualitätsmanagements;

¹⁾ Kultur von Mikroorganismen, die nur aus Zellen einer Art oder eines Stammes besteht. Die von der Bundesanstalt erzeugten Reinkulturen dienen der Erzeugung von Käse.

Ausgangslage

- Bereitstellung von Fachkompetenz und Infrastruktur für die Aus- und Weiterbildung im milchwirtschaftlichen Bereich sowie Organisation und Durchführung von Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen für die Milchwirtschaft.

2.2 Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch die Bundesanstalt umfasste auch privatwirtschaftliche Tätigkeiten. Im Lichte der allgemeinen Anforderung des BMLFUW, die Einnahmen zu steigern (siehe TZ 19), agierte die Bundesanstalt jedoch im Bereich der Produktion von Käse und im Bereich des Verkaufs landwirtschaftlicher Produkte am Rande ihres gesetzlichen Wirkungsbereichs, der die Vermarktung auf jene Produkte eingrenzte, die die Bundesanstalt für Forschungs-, Versuchs- und Ausbildungszwecke sowie für Aufgaben der ländlichen Entwicklung aus der Be- und Verarbeitung zugekaufter Milch erzeugt. Letztlich erfüllte die Bundesanstalt aber die Funktion eines privatwirtschaftlichen Käseproduzenten und Nahversorgers (siehe TZ 18 und 19), was der RH als Überdehnung des gesetzlichen Wirkungsbereichs beurteilte.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW verarbeite die Bundesanstalt Milchmengen im Umfang eines Kleinstbetriebs. Die Bundesanstalt sei eine Serviceeinrichtung mit dem gesetzlichen Auftrag, den Milchmarkt zu beobachten. Der Verkauf der von der Bundesanstalt im Rahmen von Ausbildungsveranstaltungen und Versuchsvorhaben entwickelten und produzierten Produkte sei nachhaltiger, als diese Produkte einem Schmelzwerk zuzuführen.*

2.4 Der RH entgegnete, dass er die Entwicklung von Käsespezialitäten aus Kuh-, Ziegen- und Schafmilch sowie den Verkauf dieser Produkte grundsätzlich als Teil des gesetzlichen Wirkungsbereichs der Bundesanstalt beurteilte. Die Bundesanstalt beschränkte sich nicht auf jene Produktionsmengen, die im Rahmen ihrer Aufgabenstellung zweckmäßigerweise erzeugt werden sollten. Sie steigerte vielmehr von 2003 bis 2007 die Käseproduktion.

Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht, dass der Umfang der Käseproduktion den gesetzlichen Wirkungsbereich der Bundesanstalt überdehnte.



Ausgangslage

BMLFUW

**Bundesanstalt für
alpenländische Milchwirtschaft**

Aufbauorganisation

3 Die Bundesanstalt ist eine nachgeordnete Dienststelle des BMLFUW. Dem Dienststellenleiter unterstanden zur Zeit der Geburungsüberprüfung neben der Direktion und der Verwaltung vier Fachabteilungen:

- Chemie
- Mikrobiologie und Hygiene
- Technologie und Beratung
- Kulturen

Die Schwerpunkte der Abteilungen Chemie sowie Mikrobiologie und Hygiene lagen in der Untersuchungstätigkeit, der Erstellung von Gutachten und fachlichen Beratung sowie in der Aus- und Weiterbildung von milchwirtschaftlichem Fachpersonal.

Die Abteilung Technologie und Beratung war zuständig für die Produktentwicklung, die technologische Beratung, die Bereitstellung der Infrastruktur für den Praxisunterricht der Tiroler Fachberufsschule sowie die Erzeugung und Vermarktung von milchwirtschaftlichen Produkten einschließlich der Führung der Käseverkaufsstelle.

Aufgabe der Abteilung Kulturen war die Herstellung und der Vertrieb von Reinkulturen für die Erzeugung von Käse sowie die fachliche Beratung.

Grundsätzlich führten die Fachabteilungen auch Forschungsvorhaben durch, in den letzten Jahren ausschließlich im Auftrag Dritter.

Organisatorische Entwicklung

Historische Entwicklung – Ausgliederungsprogramm

4.1 Die Bundesanstalt hat ihren Ursprung in der im Jahr 1948 gegründeten Bundeslehr- und Versuchsanstalt für Hartkäserei und erhielt im Jahr 1982 ihren derzeitigen Namen. Bis zum Jahr 1992 verfügte die Bundesanstalt über ein eigenes Einzugsgebiet.¹⁾ Mit der Abgabe ihres Einzugsgebiets an eine Tiroler Molkerei reduzierte die Bundesanstalt die Milchverarbeitung. Der Schwerpunkt lag wie vorher bei der Käseerzeugung.

¹⁾ geografisch begrenztes Gebiet, aus dem die Bundesanstalt als Milchbe- und –verarbeitungsbetrieb die von den Erzeugern abgegebene Milch zu übernehmen berechtigt – und unter bestimmten Voraussetzungen – vom damaligen Milchwirtschaftsfonds zur Annahme verpflichtet war

Ausgangslage

Ein im Ministerrat im Oktober 2000 beschlossenes Ausgliederungsprogramm für Bundesdienststellen bezog sich auch auf die Bundesanstalt, die bis 2003 allenfalls auszugliedern war.

Das BMLFUW machte davon nicht Gebrauch, nicht zuletzt auch auf massives Betreiben der Milchwirtschaft, die Bundesanstalt für die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal sowie für die Durchführung von Untersuchungen und Beratung und zu Forschungszwecken aufrecht zu erhalten.

Weder im BMLFUW noch in der Bundesanstalt waren die gesetzten Ziele und Vorgaben sowie die Überlegungen des BMLFUW, die zum Weiterbestand der Bundesanstalt geführt hatten, schriftlich dokumentiert.

4.2 Die Entscheidung des BMLFUW, die Bundesanstalt nicht auszugliedern, war für den RH mangels schriftlicher Unterlagen nicht nachvollziehbar. Er beanstandete die mangelnde Dokumentation der Entscheidungsfindung und empfahl der Bundesanstalt, unabhängig vom BMLFUW eine eigene Dokumentation wesentlicher Besprechungen, insbesondere über allfällige Zielvorgaben und Aufträge, zu erstellen.

Dem BMLFUW empfahl der RH, in Hinkunft die Entscheidungsfindung zur Neuausrichtung und Reorganisation von nachgeordneten Dienststellen u.a. als Grundlage für künftige Evaluierungen ebenso zu dokumentieren, wie die der Bundesanstalt gesetzten Ziele und Vorgaben.

4.3 *Das BMLFUW sagte zu, der Empfehlung hinsichtlich der Dokumentation über die ressortinterne Entscheidungsfindung sowie über allfällige Zielvorgaben und Aufträge verstärkt nachzukommen.*

Flexibilisierungsklausel

5 Mit der Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) vom 12. Jänner 1999, BGBl. I Nr. 30/1999, wurde die so genannte Flexibilisierungsklausel in den §§ 17a und 17b (teilweise Verfassungsbestimmungen) ins BHG aufgenommen. Dadurch sollte den Organisationseinheiten mehr Spielraum und Verantwortung bei der Ressourcenverwaltung eingeräumt und damit ein Beitrag zu einer effizienteren und effektiveren Mittelverwendung geleistet werden.¹⁾

¹⁾ Ab dem Jahr 2000 wurde die Flexibilisierungsklausel des § 17a BHG in vier Dienststellen angewandt: Bundesamt für Wasserkirtschaft, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Justizanstalten St. Pölten und Erdberg.



Im September 2004 entschied das BMLFUW, dass für die Bundesanstalt rückwirkend ab 1. Jänner 2004 die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung kommen sollte. Der erste Projektzeitraum lief bis Dezember 2006; dem schloss sich ein weiterer Projektzeitraum von Jänner 2007 bis Dezember 2010 an.¹⁾

¹⁾ BGBl. II Nr. 363/2004 und BGBl. II Nr. 288/2007, Verordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Bestimmung der Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung kommt (Flexibilisierungsverordnungen)

Projektentwicklung

6.1 Vor der erstmaligen Anwendung der Flexibilisierungsklausel hatte die Bundesanstalt einen externen Berater mit der strategischen Planung für die Erstellung des Projektprogramms beauftragt. Gemeinsam mit Vertretern der Bundesanstalt sollten die Vorgaben für die Flexibilisierungsverordnung und die Erstellung eines Personalkonzepts erarbeitet werden. Die Anforderungen des BMLFUW an die Bundesanstalt nach Erhöhung der Kostendeckung, Steigerung der Einnahmen, Senkung der Ausgaben, betriebswirtschaftlicher Steuerung und Eigenfinanzierung der Forschung fanden zwar Eingang in das Konzept, schriftliche Vorgaben dazu lagen nicht vor. Die Mitarbeiter der Fach- und Budgetabteilung des BMLFUW waren in die Projektentwicklung nicht eingebunden.

Das von der Bundesanstalt gemeinsam mit dem externen Berater erarbeitete Konzept stellte die Grundlage für das in die Flexibilisierungsverordnung aufgenommene Projektprogramm und dessen Zielsetzung dar. Die Budgetabteilung des BMLFUW nahm in weiterer Folge bei der Budgetplanung und der Planstellenvorschau Änderungen vor, bezüglich der Zielsetzungen, der Schlüsselaufgaben, des Leistungskatalogs und der Leistungsindikatoren erfolgten keine Änderungen.

6.2 Der RH kritisierte, dass die für die Fachaufsicht über die Bundesanstalt zuständige Fachabteilung des BMLFUW nicht in die Projektentwicklung zur Erstellung der Flexibilisierungsverordnung eingebunden war. Er empfahl dem BMLFUW, dafür zu sorgen, dass sich die zuständige Fachabteilung bereits bei den Vorarbeiten zu Flexibilisierungsverordnungen verstärkt einbringt, um die inhaltlichen Ziele gemeinsam mit der Bundesanstalt festlegen zu können.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es hinkünftig darauf achten, bei derartigen Projekten die Bundesanstalt sowie die Fach- und Budgetabteilung in den Entscheidungsprozess einzubinden.*

Ausgangslage

Flexibilisierungsverordnungen

7.1 Die Flexibilisierungsverordnung für den ersten Projektzeitraum 2004 bis 2006 umfasste

- den Anwendungsbereich,
- das Projektprogramm,
- besondere Ermächtigungen und Regelungen während des Projektzeitraums,
- die Vorgaben über die Bildung von Rücklagen,
- Regelungen über die Behandlung von positiven und negativen Unterschiedsbeträgen sowie
- die Einrichtung und die Aufgaben eines Controlling-Beirats.

Für den zweiten Projektzeitraum 2007 bis 2010 wurden die grundsätzlichen Vorgaben weitgehend unverändert in die Flexibilisierungsverordnung übernommen. Einzig bei den Leistungsindikatoren erfolgten Änderungen hinsichtlich ihrer Zielsetzung und eine Reduktion ihres Umfangs. Die Vorgaben erarbeitete die Bundesanstalt, ohne die Fachabteilung des BMLFUW einzubinden.

7.2 Der RH verwies auf seine Kritik in TZ 6.2 und empfahl dem BMLFUW, sich auch bei der Erstellung von Flexibilisierungsverordnungen verstärkt einzubringen und die inhaltlichen Ziele gemeinsam mit der Bundesanstalt festzulegen.

7.3 *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, die Bundesanstalt künftig bereits im Vorfeld der Erstellung der Flexibilisierungsverordnung verstärkt einzubinden.*

Ziele

Projektprogramm

8 Wesentlicher Bestandteil der Flexibilisierungsverordnungen war das Projektprogramm, das die Ziele der Bundesanstalt vorgab. Es umfasste inhaltliche und personelle Zielvorgaben sowie Budgetvorgaben.

Inhaltliche
Zielvorgaben

9.1 In den Anlagen zu den Flexibilisierungsverordnungen war jeweils das umzusetzende Projektprogramm enthalten, das sich wie folgt gliederte (detaillierte Ziele in Anhang 1):

Projektprogramm für den Projektzeitraum 2004 bis 2006	Projektprogramm für den Projektzeitraum 2007 bis 2010
drei strategische Zielsetzungen	drei strategische Zielsetzungen
neun Schlüsselaufgaben	neun Schlüsselaufgaben
Ziele	Ziele
zehn fachbezogene Ziele	zehn fachbezogene Ziele
sieben Managementziele	vier Managementziele
drei qualitätsbezogene Ziele	zwei qualitätsbezogene Ziele

Für einzelne der Ziele definierte das Projektprogramm Leistungsindikatoren mit zum Teil messbaren Kenngrößen (siehe Anhang 2: Leistungsindikatoren).

Die Ziele der Bundesanstalt (fachbezogene, Management- und qualitätsbezogene Ziele) reduzierten sich im zweiten Projektzeitraum von 20 auf 16, die Anzahl der Leistungsindikatoren von elf auf fünf. Diese fünf Leistungsindikatoren beschränkten sich auf fachbezogene Ziele. Für Managementziele und qualitätsbezogene Ziele waren keine Leistungsindikatoren mehr vorgesehen.

Die Erreichung der Ziele bzw. den Umsetzungsstand gemessen an den Leistungsindikatoren hatte der Leiter der Bundesanstalt dem Controlling-Beirat (siehe TZ 23 ff.) zu melden.

9.2 Der RH kritisierte, dass die Ziele der Bundesanstalt in den Projektprogrammen – mit Ausnahme der mit Leistungsindikatoren festgelegten Ziele – nur sehr allgemein formuliert waren und lediglich eine grundsätzliche Ausrichtung vorgaben, weswegen sie keine wesentliche Aussage über die Zielerreichung ermöglichen. Der RH empfahl der Bundesanstalt, für jedes Ziel einen Leistungsindikator (Art und Ausmaß der Zielerreichung) eindeutig zu bestimmen, so dass die Zielerreichung transparent nachvollzogen werden kann.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Bundesanstalt Leistungskennzahlen mit Zielvorgaben definiert und diese den jeweiligen Schlüsselaufgaben gemäß der Flexibilisierungsverordnung zugeordnet. Das Leistungskennzahlensystem der Bundesanstalt werde entsprechend der Empfehlung des RH ergänzt.*

Ziele

Budgetvorgaben

Einnahmen und Ausgaben

10.1 Das jeweilige Projektprogramm¹⁾ sah u.a. die Darstellung der im Projektzeitraum erforderlichen Ausgaben und erzielbaren Einnahmen vor. Diese Daten lagen im Projektzeitraum dem Bundesvoranschlag zugrunde. Innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens bestand verstärkt die Möglichkeit eines flexiblen und eigenverantwortlichen Budgetmanagements.²⁾

¹⁾ Das Projektprogramm als Anhang zur Flexibilisierungsverordnung hat insbesondere einen nach Finanzjahren gegliederten qualitativen und quantitativen Leistungskatalog und eine Darstellung der im Projektzeitraum voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben sowie Planstellen zu beinhalten (§ 17a Abs. 9 Z 3 letzter Satz BHG).

²⁾ zum Beispiel wurde der Leiter der Bundesanstalt zu überplanmäßigen Ausgaben ermächtigt

Eine wichtige Kenngröße stellte der Vergleich des Saldos aus den veranschlagten Ausgaben und Einnahmen mit dem Saldo der tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen am Ende jedes Finanzjahres dar³⁾.

³⁾ Der Unterschiedsbetrag zwischen den sich aus der Voranschlagsvergleichsrechnung ergebenden tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben einerseits und den im Bundesvoranschlag enthaltenen Einnahmen und Ausgaben andererseits entspricht dem positiven (bei Verbesserung) bzw. negativen (bei Verschlechterung) Unterschiedsbetrag (§ 17a Abs. 4 und Abs. 5 BHG).

Folgende Tabelle enthält die veranschlagten Ausgaben und Einnahmen sowie die tatsächlichen Ergebnisse der Jahre 2003 bis 2007 und zeigt die Abweichungen:

Tabelle 1: Gegenüberstellung Bundesvoranschlag und Bundesrechnungsabschluss

	2003	Projektzeitraum 2004 bis 2006			Projektzeitraum 2007 bis 2010
		2004	2005	2006	
Ausgaben					
Voranschlag	2.145	2.760	2.750	2.849	3.040
Erfolg	3.100	2.664	2.998	3.030	3.497
Differenz	955	- 96	248	181	457
in 1.000 EUR					
Unterschreitung (-) oder Überschreitung (+) des Ausgaben-Budgets	+ 44,5	- 3,5	+ 9,0	+ 6,4	+ 15,0
Einnahmen					
Voranschlag	1.135	1.385	1.375	1.474	1.614
Erfolg	1.430	1.543	1.589	1.660	2.093
Differenz	295	158	214	186	479
in %					
Unterschreitung (-) oder Überschreitung (+) des Einnahmen-Budgets	+ 26,0	+ 11,4	+ 15,6	+ 12,6	+ 29,7
Veranschlagter Saldo aus Ausgaben und Einnahmen gemäß Voranschlag					
	- 1.010	- 1.375	- 1.375	- 1.375	- 1.426
Tatsächlicher Saldo aus Ausgaben und Einnahmen	- 1.670	- 1.121	- 1.409	- 1.370	- 1.404
Saldendifferenz¹⁾	- 660	+ 254	- 34	+ 5	+ 22
in 1.000 EUR					
Saldendifferenz	- 65,4	+ 18,5	- 2,5	+ 0,4	+ 1,5
in %					

¹⁾ laut Flexibilisierungsverordnung: (positiver bzw. negativer) Unterschiedsbetrag

Ziele

Die Rechnungsabschlüsse (Ausgaben Erfolg) des überprüften Zeitraums enthielten Mieten und Betriebskosten an die Bundesimmobilien gesellschaft m.b.H. (BIG) im Ausmaß zwischen 353.000 EUR (2003) und 282.000 EUR (2007), die in den Bundesvoranschlägen der Bundesanstalt nicht berücksichtigt waren. Zur Ermittlung der tatsächlichen Differenz zwischen den Voranschlägen (Ausgaben) und den Ausgaben (Erfolg) waren die Voranschlagsbeträge um die Mieten und Betriebskosten zu bereinigen:

Tabelle 2: Korrektur des Bundesvoranschlags und des Bundesrechnungsabschlusses um die Mieten und Betriebskosten der Bundesimmobilien gesellschaft m.b.H. (BIG)

	2003	Projektzeitraum 2004 bis 2006			Projektzeitraum 2007 bis 2010
		2004	2005	2006	
		in 1.000 EUR ¹⁾			
Ausgaben Voranschlag	2.145	2.760	2.750	2.849	3.040
BIG-Mieten und Betriebskosten	353	180	243	280	282
Korrigierte Ausgaben Voranschlag	2.498	2.940	2.993	3.129	3.322
Ausgaben Erfolg	3.100	2.664	2.998	3.030	3.497
Differenz	+ 602	- 276	+ 5	- 99	+ 175
in % ¹⁾					
Unterschreitung (-) oder Überschreitung (+) des Ausgaben-Budgets	+ 24,1	- 9,4	+ 0,2	- 3,2	+ 5,3

¹⁾ Rundungsdifferenzen möglich

Die tatsächlichen Einnahmen lagen in den Jahren 2004 bis 2007 durchwegs erheblich über ihrem veranschlagten Wert. Trotz dieser erkennbaren Überschreitungen wurden die Einnahmen für den Projektzeitraum 2007 bis 2010 mit einer nur geringen Steigerung (um jeweils 0,6 %) festgelegt.

Dessen ungeachtet verzeichnete die Bundesanstalt in den Jahren 2003 bis 2007 einen jährlichen Abgang zwischen rd. 1,12 Mill. EUR (2004) und rd. 1,67 Mill. EUR (2003).

10.2 Durch die Inanspruchnahme der Flexibilisierungsklausel konnte das budgetmäßige Ergebnis der Bundesanstalt gegenüber jenem Zeitraum, in dem von der Flexibilisierungsklausel noch nicht Gebrauch gemacht worden war, verbessert werden. Dennoch verzeichnete die Bundesanstalt auch in den Jahren 2005 bis 2007 einen jährlichen Abgang von durchschnittlich rd. 1,39 Mill. EUR. Die sich aus dem System der Flexibilisierungsklausel ergebenden positiven Unterschiedsbeträge waren primär auf zu restriktive einnahmeseitige Voranschläge zurückzuführen. Aus Sicht des RH entsprach die Einnahmenveranschlagung insbesondere für den zweiten Projektzeitraum nicht der Zielvorgabe des BMLFUW (Steigerung der Einnahmen). Der RH empfahl der Bundesanstalt, die Budgetvorgaben künftig realistischer zu gestalten.

10.3 *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH bei der Erarbeitung der nächsten Flexibilisierungsverordnung für den Projektzeitraum nach 2010, insbesondere bei der Berechnung der Höhe der erzielbaren Einnahmen, entsprechend zu berücksichtigen.*

10.4 Der RH anerkannte die Absicht, bei der Erarbeitung der nächsten Flexibilisierungsverordnung für den Projektzeitraum ab 2010 für realistischere Budgetvorgaben, insbesondere der Einnahmen, zu sorgen.

Flexibilisierungsrücklage

11 Die Bundesanstalt erwirtschaftete in den Jahren 2004 bis 2007 jeweils einen positiven Unterschiedsbetrag, der sich aus dem Saldo der veranschlagten und der tatsächlichen Ausgaben¹⁾ und dem Saldo der veranschlagten und der tatsächlichen Einnahmen errechnete. Dieser positive Unterschiedsbetrag kann gemäß BHG²⁾ einer Rücklage (Flexibilisierungsrücklage) zugeführt werden. Aus dieser Flexibilisierungsrücklage können neben der Abdeckung etwaiger negativer Unterschiedsbeträge auch Belohnungen, Leistungsprämien oder Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter bezahlt werden. Der den Mitarbeitern zukommende Anteil ist mit 33 % des positiven Unterschiedsbetrags, maximal aber mit 150 % des Monatsbezugs begrenzt.³⁾

¹⁾ einschließlich der bei der Bundesanstalt nicht veranschlagten Miet- und Betriebskostenzahlungen an die BIG (siehe auch Erläuterung zu Tabelle 2)

²⁾ § 17a Abs. 4 und 5 BHG

³⁾ § 9 Flexibilisierungsverordnung

Ziele

Die nachstehende Tabelle zeigt die erwirtschafteten positiven Unterschiedsbeträge der Bundesanstalt, den der Rücklage zugeführten Anteil, die entnommenen Rücklagen und deren Entwicklung für die Jahre 2004 bis 2007.

Tabelle 3: Entwicklung der Flexibilisierungsrücklage

	2004	2005	2006 ¹⁾	2007 ¹⁾
	in 1.000 EUR			
Saldendifferenz	254	- 34	5	22
BIG-Mieten und Betriebskosten	180	243	280	282
Positiver Unterschiedsbetrag²⁾	434	209	285	304
Rücklage Anfangsbestand	11 ³⁾	445	654	938
Rücklagenerhöhung	434	333	285	645
Rücklagenentnahme	-	124	-	341
Rücklage Endbestand	445	654	938	1.242

¹⁾ Rundungsdifferenzen

²⁾ Der positive Unterschiedsbetrag setzt sich aus der Saldendifferenz und den BIG-Mieten und Betriebskosten zusammen.

³⁾ Der Anfangsbestand des Jahres 2004 resultiert aus Rücklagen aus Vorjahren.

Die positiven Unterschiedsbeträge wurden in den Jahren 2004 bis 2007 immer zu 100 % der Flexibilisierungsrücklage zugeführt. Da es bis auf die Entnahmen in den Jahren 2005 und 2007 zu keinen Rücklagenentnahmen kam, baute sich die Rücklage stetig auf und belief sich am Ende des Jahres 2007 auf rd. 1,24 Mill. EUR.



Ziele

BMLFUW
**Bundesanstalt für
alpenländische Milchwirtschaft**

Personelle Zielvor-
gaben

12.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die personelle Entwicklung bei der Bundesanstalt für die Jahre 2003 bis 2010:

Tabelle 4: **Personalstand**

	2003	Projektzeitraum 2004 bis 2006			Projektzeitraum 2007 bis 2010			
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planwerte								
Stellenplan	59	59	55	55	48	47	-	-
Planstellenvorschau laut Flexibilisierungsverordnung	59	59	55	55	48	47	47	47
<i>davon Lehrlinge¹⁾</i>	11	11	11	11	-	-	-	-
Lehrlinge ¹⁾	-	-	-	-	7	7	7	7
Istwerte								
Mitarbeiter (Köpfe) inkl. Lehrlinge ²⁾	51	51	49	47	48	49	-	-
Mitarbeiter (VBÄ) inkl. Lehrlinge ³⁾	48,8	45,4	43,6	41,8	43,8	44,7	-	-
zusätzliche Mitarbeiter mit Dienstvertrag (Köpfe) ⁴⁾⁵⁾	-	-	1	2	2	4	-	-
zusätzliche Mitarbeiter mit Dienstvertrag (VBÄ) ⁴⁾⁵⁾	-	-	1	1,1	1,1	3,3	-	-
in 1.000 EUR								
Jahreserfolg Personalausgaben	1.724	1.500	1.596	1.504	1.579	1.667	-	-

¹⁾ In den Jahren 2004 bis 2006 wurden die Lehrlinge im Stellenplan getrennt ausgewiesen. Gemäß Durchführungsrichtlinien zum Stellenplan 2007 waren Lehrlinge ab 2007 im Stellenplan nicht mehr darzustellen; Verrechnung bei Sachausgaben (Aufwendungen (Gesetzliche Verpflichtungen)).

²⁾ Stichtag 1. Jänner des jeweiligen Kalenderjahres

³⁾ im Jahresdurchschnitt

⁴⁾ maximale Anzahl der im Jahr beschäftigten Mitarbeiter, die mit freiem Dienstvertrag bzw. mit Kollektivvertrag beschäftigt waren

⁵⁾ Verrechnung bei Sachausgaben

Für beide Projektzeiträume sahen die Projektprogramme eine Reduktion der Planstellen von 59 auf 47 vor. In Vollbeschäftigungsequivalenten sank die Mitarbeiteranzahl von 2004 bis 2008 um 0,7.

Ziele

Seit 2005 beschäftigte die Bundesanstalt zusätzlich Mitarbeiter mit „freiem Dienstvertrag“ (der weitgehend einem Werkvertrag entsprach) bzw. mit Dienstvertrag nach Kollektivvertrag. Diese waren im Stellenplan nicht erfasst, ihre Entlohnung erfolgte nicht aus den Personalausgaben, sondern aus den Sachausgaben.

Der Leiter der Bundesanstalt hätte nach den Vorgaben der Flexibilisierungsverordnung alle zusätzlichen Mitarbeiter an den Controlling-Beirat (TZ 24 ff.) zu melden gehabt, was lediglich in einem Fall erfolgt war. Weder der Controlling-Beirat noch die Personalabteilung des BMLFUW hinterfragten die Meldungen hinsichtlich der Richtigkeit und Vollständigkeit der Personalstände oder der Art der Beschäftigungsverhältnisse.

- 12.2** Der RH kritisierte, dass der Leiter der Bundesanstalt seiner Berichtspflicht an den Controlling-Beirat nicht nachgekommen war. Die in „freien Dienstverträgen“ vereinbarten Werkleistungen wären im Wege von Werkverträgen zu vergeben gewesen.

Dem BMLFUW empfahl der RH, die Meldungen an den Controlling-Beirat auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen.

Strategie und Aufgaben

Gesamtstrategie

- 13.1** Die Aufgaben der Bundesanstalt umfassten sowohl öffentliche (wie z.B. Ausbildung) als auch privatwirtschaftliche Tätigkeiten (z.B. Verkauf von Kulturen und Käsespezialitäten, Untersuchungen). Ihre Umsetzung erfolgte in unterschiedlicher Ausprägung.

Die Vorgaben des BMLFUW zur Umsetzung dieser Aufgaben waren sehr allgemein gehalten. Strategische Festlegungen fanden sich punktuell in den Projektprogrammen der Flexibilisierungsverordnungen.

Eine auf der Grundlage des gesetzlich festgelegten Wirkungsbereichs der Bundesanstalt erstellte Gesamtstrategie für deren Tätigkeitsspektrum mit Schwerpunktsetzungen lag ebenso wenig vor wie Teilstrategien zu einzelnen Aufgabenbereichen (z.B. Produktions- und Handelsstrategie, Geschäftsstrategie).



Das BMLFUW setzte für die einzelnen Aufgabenbereiche keine konkreten Ergebnisziele. Allgemeine Vorgaben wie „Steigerung der Einnahmen“ oder „Steigerung der Kostendeckung“ führten zur Ausweitung der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten, bei denen Einnahmen zu lukrieren waren, die jedoch zumeist trotz Umsatzsteigerung nach wie vor nicht kostendeckend geführt wurden.

Mangels genauer strategischer Vorgaben durch das BMLFUW nutzte die Bundesanstalt ihren eigenwirtschaftlichen Spielraum zur Umsetzung der von ihr selbst erarbeiteten Ziele. Dies führte in den wesentlichen Aufgabenbereichen zu den in den folgenden TZ dargestellten Entwicklungen.

13.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer Gesamtstrategie und daraus abgeleiteter Teilstrategien für die Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben. So blieb es der Bundesanstalt – ungeachtet ihres gesetzlich festgelegten Wirkungsbereichs – allein überlassen, welche Schwerpunkte und welche betriebswirtschaftlichen Ziele sie setzte.

Er empfahl dem BMLFUW, mit der Bundesanstalt eine Gesamtstrategie zu erarbeiten, in der das Aufgabenspektrum zu definieren ist.

Der RH hielt insbesondere eine Auseinandersetzung mit dem Spannungsfeld zwischen den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Aufgaben der Bundesanstalt für unverzichtbar. Dabei wären sämtliche Tätigkeiten zu bewerten und hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Bedeutung als Haupt- oder Nebenaufgaben zu definieren und für sie entsprechende Teilstrategien festzulegen. Diese sollten auch Kostendeckungsziele und allenfalls auch Gewinnerwartungen oder das Ausmaß eines vom BMLFUW akzeptierten Abgangs enthalten.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Umsetzung der Empfehlung mit dem geplanten Projekt hinsichtlich der Erarbeitung einer Gesamtstrategie sowie der Definition von Wirkungszielen und Wirkungskennzahlen in enger Abstimmung mit der Bundesanstalt vorgesehen.*

Aufgabenbereiche der Bundesanstalt

Untersuchungen und Gutachten

14.1 Die Bundesanstalt führte mikrobiologische, chemische und biochemische Untersuchungen von Milch, Milchprodukten und Hilfsstoffen durch. Bei Bedarf erstellte sie Gutachten über die Untersuchungen. Die Bundesanstalt ging aufgrund eigener Schätzungen davon aus, dass in rd. 95 % der Untersuchungen Gutachten erstellt wurden.

Strategie und Aufgaben

Basierend auf der Probenanzahl des Jahres 2005 legte die Bundesanstalt als Zielwert für 2010 die Anzahl der durchzuführenden Probenuntersuchungen mit 2.750 fest. Weiters sollte bis 2010 ein Kostendeckungsgrad von 45 % erreicht werden. Tatsächlich schwankte die Anzahl der von den Abteilungen Chemie und Mikrobiologie der Bundesanstalt zur Untersuchung entgegengenommenen Proben im überprüften Zeitraum zwischen 2.328 (2003) und 2.731 (2005) und sank im Jahr 2007 auf 2.532. Korrespondierend dazu entwickelte sich die Gutachtenanzahl.

Die Bundesanstalt legte für jede Untersuchungsart Untersuchungspreise anhand der Tarifvorschriften des BMLFUW fest, die sie auf ihrer Homepage veröffentlichte. Sowohl die Erlöse als auch der Kostendeckungsgrad waren im Zeitraum 2004 bis 2007 kontinuierlich rückläufig. Der Deckungsgrad betrug im Jahr 2007 nur mehr 25,5 %.

Die negative Entwicklung der Erlöse und des Kostendeckungsgrads konnte nicht begründet werden. Auch den Berichten der Direktion und der Abteilungsleiter zur Überprüfung der Leistungskennzahlen 2007 war keine Ursache dafür zu entnehmen.

14.2 Der RH bemängelte, dass die Bundesanstalt für den Bereich Untersuchungen und Gutachten zwar für Controllingzwecke mehrere Leistungskennzahlen führte, negative Ergebnisse und Entwicklungen aber nicht genauer analysierte. Er empfahl der Bundesanstalt, das Untersuchungsangebot und die Tarifkalkulation auf ihre Kostendeckung hin zu überprüfen und nur jene Untersuchungsarten verstärkt zu bewerben, die eine bessere Kostendeckung aufweisen, um die Zielerreichung für das Jahr 2010 sicherzustellen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei aufgrund geänderter gesetzlicher Rahmenbedingungen die Anzahl der eingesandten Untersuchungsproben rückläufig. Weiters habe sich die Qualitätssicherung (Akkreditierung) durch zusätzlichen Dokumentationsaufwand und Ergebnissicherung dämpfend auf den Kostendeckungsgrad ausgewirkt. Eine Erhöhung des Kostendeckungsgrads wäre hauptsächlich durch eine Erhöhung der Jahresprobenanzahl möglich. Die Bundesanstalt habe durch gezielte Werbemaßnahmen im Jahr 2008 die Probenanzahl auf 2.606 erhöhen können.*

14.4 Der RH beurteilte die Steigerung der Probenanzahl positiv. Er legte nahe, nur jene Untersuchungen verstärkt zu bewerben, die eine hohe Kostendeckung erzielen können.



15.1 Die Bundesanstalt führte seit 2004 Ringversuche¹⁾ durch. Hiefür erstellte sie in Zusammenarbeit mit der AMA Probenmaterial zur Feststellung der Zuverlässigkeit der Untersuchungen von Prüflabors. Diese Untersuchungen erfolgten nicht kostendeckend, jedoch stieg ihr Deckungsgrad tendenziell (von 37,2 % (2004) auf 55,8 % (2007)).

¹⁾ Mit Ringversuchen wird die Genauigkeit von Laborgeräten bzw. Untersuchungsergebnissen der Agrarmarkt Austria (AMA) bzw. der von der AMA beauftragten Labors überprüft.

15.2 Der RH regte an, mit der AMA Verhandlungen über kostendeckende Tarife für diese Versuchsreihe aufzunehmen.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Bundesanstalt den Kostendeckungsgrad durch interne Kostenreduktionen auf 69,4 % im Jahr 2008 steigern können. Weiters seien Preisanpassungen in mehreren Schritten (um den Kunden nicht zu verlieren) geplant. Hiezu habe es bereits Gespräche mit der AMA gegeben.*

Beratung

16.1 Auf Basis ihres gesetzlich festgelegten Wirkungsbereichs beriet die Bundesanstalt Milchverarbeiter zu Fragen der Technologie, Chemie und Mikrobiologie, über die Einhaltung einschlägiger Rechtsvorschriften, zum Einsatz von Kulturen, zur Qualitätssicherung und zum Qualitätsmanagement und unterstützte Milchverarbeiter bei der Analyse von Produktfehlern.

Im Bestreben, der allgemeinen Anforderung des BMLFUW, Einnahmen zu lukrieren, zu entsprechen, führte die Bundesanstalt qualifizierte Beratungstätigkeiten gegen Entgelt (nach Zeitaufwand des Beraters) durch.

Einfache, allgemeine Anfragebeantwortungen (wie z.B. telefonische Anfragen) betrachtete die Bundesanstalt als Tätigkeit im Rahmen des – unentgeltlichen – Bürgerservices.

Die Entgeltlichkeit bzw. Unentgeltlichkeit der Beratungsleistungen der Bundesanstalt war im § 18 (Wirkungsbereich der Bundesanstalt) des Agrarrechtsänderungsgesetzes 2004 nicht geregelt. Es blieb somit der Bundesanstalt überlassen, welche Beratungsleistungen (z.B. ab welchem Zeitaufwand) sie in Rechnung stellte. Auch hinsichtlich der Zuordnung von Beratungsleistungen zum jeweiligen Kostenträger (Beratung oder Bürgerservice) und der entsprechenden Verbuchung in der

Strategie und Aufgaben

automatischen Personalkostenaufzeichnung lagen keine ausreichend genauen Anordnungen vor.

Die Bundesanstalt wendete von 2003 bis 2007 jährlich zwischen 357 und 487 Stunden für Beratung und Bürgerservice auf, wovon zwischen 28 und 155 Stunden auf – grundsätzlich zu verrechnende – Beratung entfielen. Hiefür nahm die Bundesanstalt jährlich zwischen 1.158 EUR und 4.833 EUR ein. Der Kostendeckungsgrad dafür lag zwischen 20,2 % und 62,5 %.

16.2 Obwohl die Beratungstätigkeit der Bundesanstalt zu einem Teil im öffentlichen Interesse lag und eine Honorarvorschreibung manche Milchverarbeiter von der Inanspruchnahme einer Beratung abgehalten hätte, bemängelte der RH das Fehlen einer entsprechenden Beratungsstrategie. Diese hätte eindeutig geregelt, welche Beratungstätigkeit als – unentgeltliches – Bürgerservice in den Zeitaufzeichnungen (und damit beim entsprechenden Kostenträger) anzuführen gewesen wäre und welche Beratungstätigkeit Leistungen qualifizierter fachlicher Natur im engeren Sinn dargestellt hätte. Hinsichtlich der Beratungstätigkeit fehlte die klare Festlegung, für welche Tätigkeit welches Honorar vorzuschreiben gewesen wäre.

Jedenfalls wären umfangreichere Beratungen (z.B. solche, die basierend auf Untersuchungen und Hofbesuchen erfolgen) in Rechnung zu stellen. Der RH empfahl der Bundesanstalt, für die Zuordnung und Verrechnung von Beratungsleistungen entsprechende Erläuterungen für die Führung der automatisierten Personalkostenaufzeichnung und eine Honorarordnung zu erarbeiten.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei geplant, den Tarif der Bundesämter für Landwirtschaft und landwirtschaftlichen Bundesanstalten mit einer Honorarordnung für Beratungsleistungen zu ergänzen. Ebenso würde eine Darstellung und Dokumentation des Beratungsprozesses im Rahmen des Projekts „Qualitätsmanagement Verwaltung Bundesanstalt für Alpenländische Milchwirtschaft Rotholz“ in Angriff genommen.*

Kulturen

17.1 Die Abteilung Kulturen der Bundesanstalt entwickelte und erzeugte Säuerungs- und Reifungskulturen (Rotholzer Kulturen) und belieferte damit jährlich durchschnittlich 242 österreichische, süddeutsche und norditalienische Käseerzeuger. Nach Aussage der Bundesanstalt werden über 80 % des österreichischen Hartkäses und rd. 70 % der geschmierten Käsesorten mit diesen Rotholzer Kulturen erzeugt.



Die Bundesanstalt legte für die Abteilung Kulturen acht bis 2010 zu erreichende Leistungskennzahlen fest. Diese umfassten u.a. die Anzahl der Kunden, der verkauften Kulturen sowie Erlöse und Kostendeckungsgrade.

Die Abteilung Kulturen war die einzige, die ihren Aufgabenbereich langfristig kostendeckend führte. Die Erlöse überschritten – ausgenommen im Jahr 2005 – die für die Erzeugung der Kulturen entstandenen Kosten. Sowohl die Anzahl der verkauften Kulturen (2003: 13.469 Stück; 2007: 18.966 Stück) als auch die Erlöse aus dem Kulturenverkauf (2003: 367.744 EUR; 2007: 620.977 EUR) wiesen deutlich steigende Tendenz auf.

Die Abteilung Kulturen überschritt bei sieben der acht Leistungskennzahlen die für 2010 angestrebten Zielwerte bereits bis 2007. Nur das Ziel „Anzahl der im Ausland verkauften Kulturen“ lag – bei steigender Tendenz – noch unter dem Zielwert für 2010.

17.2 In Anbetracht der Zielerreichung empfahl der RH der Bundesanstalt, die Zielsetzungen ab 2007 zu evaluieren und anzupassen.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Abteilung Kulturen 2007 und – aufgrund der bis Mitte 2008 bedingten guten Wirtschaftslage – auch 2008 ein überdurchschnittliches Ergebnis erzielt. Gegen Ende des Jahres 2008 sei aber ein Abflachen der Kundennachfrage zu beobachten gewesen. Für 2009 wäre für den Bereich Kulturenerzeugung nur ein geringfügiges Überschreiten der Zielwerte zu erwarten. Langfristig betrachtet sei daher die Prognose der Bundesanstalt nicht unrealistisch. Das BMLFUW sagte jedoch zu, die geltenden Zielwerte zu ändern, sollte dies aus derzeit noch nicht vorhersehbaren Gründen erforderlich sein.*

17.4 Dennoch empfahl der RH, eine sachgerechte Anpassung der Zielwerte im Auge zu behalten.

Produktion und Verkauf

18.1 Die Bundesanstalt entwickelte Käsespezialitäten aus Kuh-, Ziegen- und Schafmilch. Die Produktion selbst diente sowohl der Erweiterung des Fachwissens der Bundesanstalt als auch der Aus- und Weiterbildung von milchwirtschaftlichem Personal. Die erzeugten Käsespezialitäten verkaufte die Bundesanstalt an Groß- und Kleinhandelsunternehmen im Wege des Versands bzw. Abholung „ab Rampe“ sowie an Endverbraucher in der Verkaufsstelle der Bundesanstalt.

Strategie und Aufgaben

Die Produktion und der Verkauf von Kuh-, Ziegen- und Schafmilchkäse wiesen steigende Tendenz auf, waren jedoch bei Weitem nicht kostendeckend:

Tabelle 5: Produktion und Verkauf

	2003	2007
in kg		
Verkaufsmenge	57.089	104.063
in EUR		
Verkaufserlös	474.012	944.339
in %		
Kostendeckungsgrad	48,4	58,6

Analysen, welche Produktionsmengen im Rahmen der durch den gesetzlichen Wirkungsbereich definierten Aufgabenstellung der Bundesanstalt zweckmäßigerweise erzeugt werden sollten und ab wann die privatwirtschaftliche Komponente überwog, erstellte die Bundesanstalt nicht. Ebenso fehlte eine Produktions- und Handelsstrategie seitens des BMLFUW, die sich auf der Grundlage des gesetzlichen Wirkungsbereichs der Bundesanstalt mit dem Umfang der Käseproduktion befasste.

Die Bundesanstalt steigerte die Produktion und den Verkauf, um den allgemeinen Anforderungen des BMLFUW zur Steigerung der Einnahmen nachzukommen. Die Bundesanstalt entwickelte sich dadurch immer mehr zu einem privatwirtschaftlichen Käseproduzenten, ohne jedoch kostendeckend zu sein.

- 18.2** Der RH bemängelte das Fehlen strategischer Analysen und Festlegungen, die wesentliche Daten zur Steuerung der Produktion ergeben hätten. Gegenüber dem BMLFUW kritisierte der RH, dass es eine klare Positionierung des Umfangs der Käseproduktion im Spannungsfeld zwischen erforderlichem Hilfsbetrieb für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Bundesanstalt und privatwirtschaftlicher Käseproduktion bisher nicht vorgenommen hatte.

Obwohl ausreichend Nachfrage des Groß- und Kleinhandels gegeben war, konnte im Lichte des gesetzlich festgelegten Wirkungsbereichs der Bundesanstalt eine unbegrenzte Ausweitung der Käseproduktion aus Sicht des RH nicht Aufgabe der Bundesanstalt sein. Er empfahl ihr, die grundlegenden Fragen des Produktionsumfangs und der damit



verbundenen betriebswirtschaftlichen Ergebnisse mit dem BMLFUW zu klären sowie die Ergebnisse dieses Klärungsprozesses in einer verbindlichen Produktions- und Handelsstrategie festzulegen.

18.3 Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, im Rahmen der Erstellung einer Gesamtstrategie auch eine Produktions- und Handelsstrategie zu erarbeiten.

Verkaufsstelle

19.1 Die Bundesanstalt betrieb eine Verkaufsstelle als Einzelhandelsgeschäft, die auch die Funktion eines Nahversorgers wahrnahm; der gesetzlich festgelegte Wirkungsbereich der Bundesanstalt sah ein derartiges Aufgabengebiet nicht ausdrücklich vor.

(1) Die Verkaufsstelle der Bundesanstalt befand sich zur Zeit der Gebaungsüberprüfung in einem Gebäude des Landes Tirol und hatte von Montag bis Donnerstag von 8.00 bis 13.00 Uhr und Freitag von 8.00 bis 16.00 Uhr geöffnet. Neben einer vollbeschäftigte Verkäuferin halfen in Zeiten größeren Kundenandrangs auch weitere Mitarbeiter der Bundesanstalt aus.

Aufgrund der geringen Größe der Verkaufsstelle, der schlechten Warenzu- und -abtransportmöglichkeit (über Stiegen) und der Einmietung in einem Gebäude des Landes Tirol stellte die Bundesanstalt Überlegungen zur Errichtung einer größeren, besser zugänglichen Verkaufsstelle in Räumlichkeiten des Bundes an. Ebenso erwog die Bundesanstalt, eine weitere Verkäuferin einzustellen.

All diesen Überlegungen lag jedoch keine grundsätzliche, mit dem gesetzlichen Wirkungsbereich der Bundesanstalt zusammenhängende Geschäftsstrategie des BMLFUW zugrunde, die festgelegt hätte, ob es Aufgabe der Bundesanstalt sein soll, eine Verkaufsstelle im Ausmaß eines Nahversorgungsunternehmens zu führen bzw. allenfalls unter welchen Voraussetzungen der Betrieb einer solchen Einrichtung erfolgen sollte.

Strategie und Aufgaben

(2) Die Produktpalette in der Verkaufsstelle umfasste nicht nur die eigenen Erzeugnisse, sondern auch Zukaufswaren.¹⁾ Diese Zukaufswaren bezog die Bundesanstalt mit wenigen Ausnahmen von einem Tiroler Molkereibetrieb. Die Produktpalette der Zukaufswaren ergänzte die Eigenprodukte nicht nur (wie Milch, Butter, Topfen usw.), sondern konkurrenierte diese teilweise. So bot die Verkaufsstelle z.B. zugekauft Schnittkäsesorten mit Rotschmiere und Grünschimmelkäse an, die mit Produkten der Bundesanstalt vergleichbar waren, jedoch preislich über den Eigenprodukten lagen.

¹⁾ hiezu zählten Produkte wie Milch, Butter, Topfen, Joghurt, Molkegetränke, Snacks, Käseprodukte, Betriebsmittel (Molkereizubehör wie z.B. Eimer, Filter, Reinigungsmittel)

Die Verkaufsstelle erzielte in den Jahren 2003 bis 2007 mit dem Verkauf von Eigenerzeugnissen und Zukaufswaren einen durchschnittlichen Jahresumsatz von rd. 356.000 EUR. Der Anteil der Zukaufsware sank in diesem Zeitraum von 80,9 % auf 69,9 %. Der Kostendeckungsgrad der Verkaufsstelle betrug im überprüften Zeitraum maximal 74,4 % und erreichte damit die Zielvorgabe von 70 % für 2010.

Eine Geschäftsstrategie, die etwa einen Rahmen hinsichtlich der Angebotspalette und angemessene Verkaufspreise formuliert hätte, lag weder seitens der Bundesanstalt noch seitens des BMLFUW vor. Über das Angebot an Zukaufswaren entschied die Leiterin der Verkaufsstelle aufgrund der Kundennachfrage.

19.2 Der RH hielt fest, dass im Hinblick auf die Nahversorgerfunktion der Verkaufsstelle eine Überdehnung des gesetzlichen Wirkungsbereichs der Bundesanstalt festzustellen war. Der RH bemängelte das Fehlen einer mit dem gesetzlichen Wirkungsbereich der Bundesanstalt zusammenhängenden Geschäftsstrategie. Er regte an, im Zusammenhang mit den Überlegungen zur strategischen Ausrichtung der Bundesanstalt auch eine entsprechende Geschäftsstrategie für die Verkaufsstelle zu entwickeln.

(1) Im Hinblick auf die Ergebnissituation – und nicht zuletzt mit Blick auf den gesetzlichen Wirkungsbereich der Bundesanstalt – stellte der RH die Zweckmäßigkeit eines Einzelhandelsgeschäfts mit täglicher Öffnung in Frage. Der RH empfahl dem BMLFUW und der Bundesanstalt, eine mit dem gesetzlichen Wirkungsbereich der Bundesanstalt zusammenhängende Geschäftsstrategie für die Verkaufsstelle zu erarbeiten, welche die grundsätzlichen Fragen, wie den Weiterbestand, den Standort und den Umfang des Geschäftsbetriebs umfasst. Er empfahl weiters, vor Inangriffnahme eines allfälligen Neubaus zu analysieren,



ob und durch welche Maßnahmen ein höherer Kostendeckungsgrad als der in den Leistungskennzahlen für 2010 angestrebte von 70 % erreicht werden kann.

(2) In einem weiteren Schritt wären im Rahmen der Geschäftsstrategie auch die Produktpalette zu definieren, die Verkaufspreise der Verkaufsstelle auf ein dem Markt entsprechendes Niveau anzuheben sowie die Möglichkeit allfälliger Kooperationen mit den benachbarten Bildungseinrichtungen zu behandeln.

19.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW sei die Verkaufsstelle der einzige Testmarkt für die Produkte der Bundesanstalt und auch Anlaufstelle für den Tourismus. Hinsichtlich der Funktion der Verkaufsstelle als „Nahversorger“ verwies das BMLFUW auf eine vertragliche Vereinbarung mit einem Tiroler Molkereibetrieb, wonach einem bestimmten Personenkreis in dieser Verkaufsstelle der Kleinhandelspreis zu gewähren gewesen sei. Aufgrund dieser Vereinbarung hätte die Bundesanstalt auch eine entsprechende Produktpalette anzubieten gehabt. Weiters orientierte sich das Warenangebot auch an den Bedürfnissen der Schüler der benachbarten Berufsschule. Aus Sicht des BMLFUW könne von einem Nahversorger mit entsprechendem Warenangebot daher nur beschränkt gesprochen werden.*

Das BMLFUW sagte zu, verschiedene Optionen zur Weiterführung der Verkaufsstelle sowie deren rechtliche, organisatorische und betriebswirtschaftliche Strukturierung zu prüfen. Weiters werde im Rahmen der Erstellung einer Gesamtstrategie auch eine Geschäftsstrategie für die Verkaufsstelle erarbeitet. Gespräche mit dem Molkereibetrieb sollen aufgenommen werden.

19.4 Der RH entgegnete, dass er die Funktion der Verkaufsstelle als Testmarkt für die Produkte der Bundesanstalt nicht generell ablehnte. Er sah in der vom BMLFUW angesprochenen Vereinbarung mit einem Tiroler Molkereibetrieb weder eine Verpflichtung der Bundesanstalt, eine täglich geöffnete Verkaufsstelle zu führen, noch einen Anspruch dieses Betriebs auf Art und Umfang der Produktpalette.

Mit einem Anteil an Zukaufsware zwischen 70 % und 81 % in den Jahren 2003 bis 2007 übernahm die Verkaufsstelle der Bundesanstalt die Funktion eines Nahversorgers, wenn auch mit einem im Wesentlichen auf ein „Milchgeschäft“ beschränkten Warenangebot. Diese Einschätzung des RH wurde auch durch die Darstellung des BMLFUW bestätigt, wonach die Bundesanstalt das Warenangebot der Verkaufsstelle in erster Linie an den Bedürfnissen der Schüler der benachbarten Landesberufsschule orientierte.

Strategie und Aufgaben

Der RH bewertete die Absicht des BMLFUW positiv, verschiedene Optionen für die künftige Ausgestaltung der Verkaufsstelle zu prüfen. Diese Überlegungen sollten jedenfalls auf Basis einer zwischen BMLFUW und Bundesanstalt vereinbarten – und in eine Gesamtstrategie einzubettenden – Produktions- und Handelsstrategie und innerhalb des gesetzlichen Wirkungsbereichs erfolgen.

- 20.1** Die durch die Verkaufsstelle abgegebene Ware ging nicht mit dem Anschaffungswert und dem Verkaufserlös in die Buchhaltung und die Kostenrechnung ein, sondern nur mit einer kalkulatorischen Spanne. Die tatsächlichen wertmäßigen Umsätze der Eigenerzeugnisse und Zukaufswaren musste der Leiter des Referats Verkauf in der Bundesanstalt erst aus den Mengenaufzeichnungen der Bundesanstalt ermitteln.

Die in der Kostenrechnung der Bundesanstalt teilweise nur saldiert dargestellten Kosten und Erlöse ergaben einen Deckungsgrad der Verkaufsstelle zwischen 64,9 % (2004) und 74,4 % (2007) gegenüber der Zielvorgabe für 2010 von 70 %. Eine Berechnung der Kostendeckung anhand der tatsächlich angefallenen Kosten und Erlöse war mangels festgelegter Verrechnungspreise der Eigenprodukte und der saldierten Darstellung in der Kostenrechnung nicht möglich.

- 20.2** Der RH beanstandete die mangelhafte Erfassung und Darstellung der Kosten und Erlöse der Verkaufsstelle. Damit fehlten aussagekräftige Informationen über das tatsächliche Ergebnis der Verkaufsstelle. Er empfahl der Bundesanstalt daher, die tatsächlichen Kosten und Erlöse der Verkaufsstelle vollständig zu erfassen und darzustellen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Verrechnung der Zukaufsware auf Kommissionsbasis mit dem Molkereibetrieb vereinbart. Es sei jedoch vorgesehen, die Verrechnungsweise gemäß der Empfehlung des RH umzustellen. Hiezu würden Gespräche mit dem Molkereibetrieb aufgenommen werden.*

- 20.4** Der RH stimmte dem BMLFUW darin zu, die Verrechnungsweise der Verkaufsstelle entsprechend der Empfehlung des RH umzustellen. Er empfahl in diesem Zusammenhang, die Kosten und Erlöse der Zukaufsware jedenfalls vollständig zu erfassen.



Kurse und Seminare

21.1 Die Bundesanstalt führte Schulungen für milchwirtschaftliches Fachpersonal, bäuerliche Milchverarbeiter und Direktvermarkter durch. Hierzu zählten u.a. Hygieneschulungen, Milchverarbeitungskurse sowie Seminare zur Käsepräsentation oder Ausbildung zum Käsesommelier.

Einige dieser Veranstaltungen bot das Ländliche Fortbildungsinstitut Tirol¹⁾ in seinen Kursprogrammen an. Bei solchen Kursen bestand für Teilnehmer die Möglichkeit, eine Bildungsförderung in Anspruch zu nehmen.

¹⁾ Das Ländliche Fortbildungsinstitut Tirol ist das Bildungsunternehmen der Landwirtschaftskammer Tirol.

Die Schulungen von milchwirtschaftlichem Fachpersonal erfolgten hauptsächlich auf Nachfrage von größeren Molkereibetrieben.

Die Bundesanstalt strebte für 2010 eine Kostendeckung für ihre Weiterbildungsangebote an. Trotz teilweise sehr geringer Teilnehmerzahl wiesen die Seminare für bäuerliche Direktvermarkter seit 2004 eine kontinuierliche Steigerung des Deckungsbeitrags auf (2007: 77,5 %). Demgegenüber zeigte sich bei den Kursen für milchwirtschaftliches Fachpersonal zwischen 2004 und 2006 eine sinkende Tendenz der Kostendeckung (2007: 61,7 %).

21.2 Der RH bemängelte die niedrige Kostendeckung bei Schulungen von milchwirtschaftlichem Fachpersonal. Da der Wunsch nach Abhaltung dieser Veranstaltungen von den Molkereibetrieben an die Bundesanstalt herangetragen wurde, hätten nach Ansicht des RH kostendeckende Tarife verrechnet werden sollen.

Hinsichtlich der Kurse für Direktvermarkter empfahl der RH der Bundesanstalt, die Abhaltung ähnlich wie bei den Meisterkursen, von einer Mindestteilnehmerzahl abhängig zu machen. Außerdem regte er an, die Möglichkeiten zur Erhöhung der Kostendeckung auszuloten, insbesondere jener Kurse und Seminare, bei welchen eine Teilnahme als förderungswürdig anerkannt ist.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei bei Schulungen von milchwirtschaftlichem Fachpersonal durch Nutzung der Einsparungspotenziale im Jahr 2008 ein Kostendeckungsgrad von 100,6 % erreicht worden.*

Strategie und Aufgaben

Die Kurse für Direktvermarkter würden bereits mit Mindestteilnehmeranzahl angeboten. Der Kostendeckungsgrad habe sich bei diesen Kursen auf 84 % im Jahr 2008 verbessert. Eine volle Kostendeckung wäre in diesem Bereich schwerer zu erreichen, sollte aber in den nächsten Jahren möglich sein.

Ausbildung

22.1 Die Bundesanstalt stellte ihre Fachkompetenz und Infrastruktur auch für die Berufsschul- und Meisterausbildung von milchwirtschaftlichem Fachpersonal zur Verfügung.

(1) Gemäß einer Vereinbarung zwischen dem BMLFUW und dem Land Tirol vom November 2002 stellte der Bund dem Land Tirol das Schülerlabor und den Molkereibetrieb der Bundesanstalt für den Unterricht im Rahmen der Tiroler Fachberufsschule für Milchwirtschaft Wörgl – Rotholz zur Verfügung und verrechnete dem Land Tirol ein wertgesichertes Entgelt von 10 EUR pro Schüler und Monat. Aufgrund dieser Vereinbarung erhielt die Bundesanstalt seit 2004 ein jährliches Gesamtentgelt von durchschnittlich 3.125 EUR.

Die der Bundesanstalt aus dieser Mitbenützung entstehenden Kosten betrafen hauptsächlich die anteiligen Gerät- und Raumkosten und sonstige Personalleistungen (für Labortätigkeiten und Reinigung). Die Lehrtätigkeit von Mitarbeitern der Bundesanstalt erfolgte außerhalb ihrer Dienstzeit und mit unmittelbarer Besoldung durch das Land Tirol. Diese Kosten konnten mit der Abgeltung durch das Land Tirol nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Der Kostendeckungsgrad sank kontinuierlich ab und betrug 2007 nur mehr 5,6 %.

(2) Die Bundesanstalt hielt in den Schuljahren 2004/2005 und 2006/2007 Vorbereitungslehrgänge zur Befähigungsprüfung Milchtechnologie (kurz: Meisterkurse) ab. Die Durchführung der Meisterkurse erfolgte erst ab einer Mindestteilnehmerzahl, weshalb der nächstfolgende Meisterkurs 2008/2009 verschoben wurde.

Der Meisterkurs 2004/2005 wies noch einen geringen Kostendeckungsgrad (62,2 %) auf. Dies war auf die Überarbeitung und Neugestaltung der Kursunterlagen und die damit verbundenen kurzfristigen Mehrkosten zurückzuführen. Der Meisterkurs 2006/2007 erzielte eine Kostendeckung von 101,9 %.



- 22.2** (1) Der RH beanstandete die für die Bundesanstalt ungünstige Entgeltvereinbarung des BMLFUW mit dem Land Tirol, die mit einem Kostendeckungsgrad von zuletzt unter 6 % dem Auftrag zur Einnahmensteigerung und Erhöhung der Kostendeckung für diesen Aufgabenbereich zuwiderlief. Er gab zu bedenken, dass, hätte das Land als Schulerhalter der Tiroler Fachberufsschule selbst die Durchführung des Praxisunterrichts sicherstellen müssen, die Bereitstellung der entsprechenden Einrichtungen für das Land mit höheren Kosten verbunden gewesen wäre, als es der Bundesanstalt abgegolten hatte. Der RH empfahl dem BMLFUW, auf eine Erhöhung des Entgelts hinzuwirken.
- (2) Der RH beurteilte die Festlegung von verbindlichen Mindestteilnehmerzahlen für die Abhaltung von Kursen als zweckmäßig.
- 22.3** *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, eine Erhöhung des Entgelts für die Berufsschüler der Landesanstalt anzustreben.*

Controlling- und Steuerungsinstrumente

Überblick

- 23** Zur Steuerung der Bundesanstalt sahen die im Zusammenhang mit der Anwendung der Flexibilisierungsklausel maßgeblichen Vorschriften¹⁾ die Einrichtung eines Controlling-Beirats sowie verschiedene Meldepflichten vor. Weitere Controlling- bzw. Steuerungsinstrumente stellten die Fachaufsicht gemäß Geschäfts- und Personaleinteilung des BMLFUW und die Einführung eines Leistungskennzahlensystems durch den Leiter der Bundesanstalt dar.

¹⁾ Controllingverordnung, Flexibilisierungsverordnungen, Erfolgskontrollen-Verordnung

Controlling-Beirat

Allgemeines

- 24** Laut Flexibilisierungsverordnung wurde mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2004 ein Controlling-Beirat beim BMLFUW eingerichtet. Ihm gehörten ein Vertreter des BMLFUW als Vorsitzender, ein Vertreter des BMF sowie ein beratender, nicht stimmberechtigter Experte aus dem Bereich der Betriebswirtschaft an. Weiters wurde für jedes Mitglied ein Ersatzmitglied bestimmt.

Controlling- und Steuerungsinstrumente

Aufgabenerfüllung

25.1 Die Geschäftsordnung des Controlling-Beirats sah die Abhaltung von Beiratssitzungen mindestens einmal pro Kalendervierteljahr vor, über die Sitzungsprotokolle zu führen waren. In diesen Protokollen waren die wesentlichen Beschlüsse, aber auch Anträge, die nicht zu einem Beschluss geführt hatten, aufzunehmen. Außerdem waren in den Protokollen der Ort, der Beginn und das Ende der Sitzung, die Anwesenden und die Dauer ihrer Anwesenheit sowie die Namen der Nichtanwesenden und deren Entschuldigungsgrund festzuhalten.

Die Aufgabe des Controlling-Beirats gemäß Flexibilisierungsverordnung war insbesondere die Mitwirkung am Budget- und Personalcontrolling der Bundesanstalt. In diesem Zusammenhang sah die Flexibilisierungsverordnung vor, dass der Controlling-Beirat die Berichte des Leiters der Bundesanstalt zu prüfen und eine Stellungnahme sowie gegebenenfalls Empfehlungen zur Umsetzung des Projektprogramms auszuarbeiten hatte. Als weitere Aufgabe hatte er eine Stellungnahme zum Bericht über die Erfolgskontrolle gemäß Erfolgskontrollen-Verordnung abzugeben.

Eine Kontrolle der inhaltlichen Ziele führte der Controlling-Beirat nicht durch. Auch die Fachabteilung des BMLFUW, die zu den Sitzungen des Controlling-Beirats geladen war, führte keine Kontrolle der inhaltlichen Ziele der Bundesanstalt durch. Die Fachabteilung begründete dies damit, dass die Ziele bereits in der Flexibilisierungsverordnung verankert seien, sie dadurch keine Einflussmöglichkeit und im Controlling-Beirat auch kein Stimmrecht habe.

25.2 Der RH kritisierte, dass durch den Controlling-Beirat keine Kontrolle der inhaltlichen Vorgaben bzw. Zielsetzungen der Bundesanstalt erfolgte. Er empfahl daher dem BMLFUW, im Controlling-Beirat einerseits das Expertenwissen verstärkt zu nutzen und andererseits die zuständige Fachabteilung des BMLFUW in die Kontrolle der inhaltlichen Aufgaben und Ziele der Bundesanstalt einzubinden.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es nicht Aufgabe des Controlling-Beirats, inhaltliche (fachliche) Vorgaben bzw. Zielsetzungen der Bundesanstalt zu kontrollieren. Dies habe im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht durch die zuständige Fachabteilung zu erfolgen. Es sei daher geplant, den Empfehlungen des RH bei der nächsten Änderung der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMLFUW Rechnung zu tragen.*



25.4 Der RH hielt eine Klarstellung der Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht durch die zuständige Fachabteilung für zweckmäßig, weil eine Kontrolle der inhaltlichen (fachlichen) Vorgaben bisher nicht erfolgt war.

26.1 Die Sitzungen des Controlling-Beirats fanden, wie in der Geschäftsordnung festgelegt, regelmäßig einmal im Quartal statt. Die erstellten Protokolle entsprachen jedoch nicht den Vorgaben der Geschäftsordnung, weil teilweise Angaben über Datum, Ort, Beginn und Ende der Sitzung sowie Anwesenheitsdauer der Anwesenden und der Entschuldigungsgrund der Nichtanwesenden fehlten.

26.2 Der RH beanstandete die Nichteinhaltung der Vorschriften und empfahl dem BMLFUW, in Zukunft verstärkt auf eine der Geschäftsordnung entsprechende Protokollierung zu achten.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würde auf die Dokumentation der Sitzungen des Controlling-Beirats hinkünftig verstärkt Augenmerk gelegt.*

27.1 An den Sitzungen des Controlling-Beirats nahm der beratende Experte aus dem Bereich der Betriebswirtschaft bzw. dessen Vertreter vom 1. Quartal 2004 bis 2. Quartal 2008 an nur acht von 18 Sitzungen teil. Entschuldigungsgründe wurden in keinem Fall angeführt. Ebenfalls lagen keine Stellungnahmen und Empfehlungen dieses Experten vor.

27.2 Der RH kritisierte nicht nur das Fehlen des Experten an mehr als der Hälfte aller Sitzungen, sondern auch, dass keine Stellungnahmen bzw. Empfehlungen von dieser Seite erfolgten. Er empfahl dem BMLFUW, den Experten aus dem Bereich der Betriebswirtschaft verstärkt in die Pflicht zu nehmen und für eine regelmäßige Anwesenheit sowie für eine fachliche Unterstützung zu sorgen.

27.3 *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, den Experten aus dem Bereich der Betriebswirtschaft verstärkt in die Pflicht zu nehmen.*

28.1 Die der Bundesanstalt und dem BMLFUW vom Controlling-Beirat anlässlich seiner Sitzungen übermittelten Stellungnahmen enthielten lediglich Zusammenfassungen der Berichte des Leiters der Bundesanstalt. Darüber hinausgehend wurden keine Empfehlungen an die Bundesanstalt abgegeben.

Controlling- und Steuerungsinstrumente

28.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, in Stellungnahmen des Controlling-Beirats auch allfällige Empfehlungen an die Bundesanstalt aufzunehmen.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde der Controlling-Beirat künftig verstärkt allfällige Empfehlungen in seine Stellungnahmen aufnehmen. Diese könnten jedoch nicht die Dienst- und Fachaufsicht der zuständigen Fachabteilung ersetzen.*

Aufsicht des BMLFUW

29.1 Die Aufsicht über die Bundesanstalt oblag gemäß der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMLFUW bis Ende 2002 der Abteilung II/4, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der Abteilung II/2 (Fachabteilung).

Eine Fachaufsicht durch diese Abteilung fand weder in Form der Einbindung in die Erarbeitung einer Gesamtstrategie oder der Ziele der Bundesanstalt für die erste Flexibilisierungsverordnung, noch durch eine inhaltliche Evaluierung des ersten Projektzeitraums oder durch die Mitarbeit bei der Ausarbeitung der zweiten Flexibilisierungsverordnung statt. Die einzige Maßnahme zur Mitbefassung der Fachabteilung bestand in der Einladung der Fachreferenten zu Sitzungen des Controlling-Beirats.

29.2 Die Einladung der Fachabteilung zu den Sitzungen des Controlling-Beirats stellte – zumal die Vertreter der Fachabteilung kein Stimmrecht hatten – keine ausreichende Fachaufsicht dar. Der RH beanstandete, dass das BMLFUW seit Einführung der Flexibilisierungsklausel seine Kontrolltätigkeit auf ein Budget- und Personalcontrolling durch den Controlling-Beirat beschränkte und eine Fachaufsicht inhaltlicher Natur über die Bundesanstalt nicht stattfand.

Er empfahl dem BMLFUW, künftig die jeweils für die Fachaufsicht zuständige Fachabteilung in die Erarbeitung von Flexibilisierungsverordnungen, insbesondere bei der Festlegung von Gesamt- und Teilstrategien für die Bundesanstalten einzubinden und diese auch laufend im Rahmen der Fachaufsicht zu evaluieren. Er regte weiters an, die Möglichkeit von Wortmeldungen der Fachabteilung im Controlling-Beirat aktiv zu nutzen, auch wenn der Fachabteilung nur beratender Status zukommt.

29.3 *Das BMLFUW sagte in seiner Stellungnahme zu, die Fachabteilung künftig verstärkt in den Sitzungen des Controlling-Beirats einzubinden. Einer Vertretung der Fachabteilung mit Sitz und Stimme im Controlling-Beirat stünden aber die haushaltsrechtlichen Bestimmungen entgegen.*



29.4 Der RH erachtete eine stärkere Einbindung der Fachabteilung in die Arbeit des Controlling-Beirats für zweckmäßig. Auch ohne Stimmrecht der Fachabteilung könnten und sollten Einwände der Fachabteilung im Controlling-Beirat behandelt und allenfalls weiterverfolgt werden.

Leistungskennzahlen

30.1 Die Bundesanstalt erarbeitete zusätzlich zu den Leistungsindikatoren für die Anwendung der Flexibilisierungsklausel weitere 43 Leistungskennzahlen.

Diese Leistungskennzahlen umfassten einmalig zu erreichende Ziele (wie Akkreditierungen) sowie jährlich zu erbringende, quantitative und qualitative Vorgaben (dazu zählen beispielsweise Verkaufs- und Probenmengen, Kostendeckungsgrad, aber auch Kundenzufriedenheit).

Ausgehend von den Ist-Werten zum 31. Dezember 2005 legte die Bundesanstalt Zielwerte für 2010, die Erhebungsfrequenz, die Datenquellen sowie die jeweils Verantwortlichen fest. In weiterer Folge wurde die Aufstellung um die aktuellen Jahresergebnisse ergänzt.

Die Liste der Kennzahlen war teilweise sehr tief gegliedert. Beispielsweise umfasste allein der Bereich Kulturenverkauf acht Kenngrößen.

Einige Ziele konnten kaum oder nur mittelbar von der Bundesanstalt beeinflusst werden und dienten dem Leiter vorrangig als Managementinformation, ob und wie die Leistungen der Bundesanstalt angenommen wurden.

Einmal jährlich hielt der Leiter der Bundesanstalt Sitzungen mit den Abteilungs- und Referatsleitern zur Evaluierung der Zielerreichung ab, bei der die Ergebnisse und allfällige Maßnahmen festgehalten wurden. Eine inhaltliche Überarbeitung der Leistungskennzahlen erfolgte nicht. Die Anstaltsleitung führte im Fall der Zielerreichung zumeist nur aus, dass entweder kein Handlungsbedarf bestand oder das Niveau zu halten war. Bei Zielverfehlung hielt sie nur fest, dass Umsatz, Anzahl oder Deckungsgrad rückläufig waren.

30.2 Der RH kritisierte, dass die Leistungskennzahlen nicht operativ wirksam verwendet wurden. Er vermisste entsprechende Analysen der Ursachen für Zielverfehlungen und zielführende Gegenstrategien.

Controlling- und Steuerungsinstrumente

Er empfahl der Bundesanstalt, den Katalog der Leistungskennzahlen auf seinen Umfang hin zu überprüfen und die Leistungsziele im engeren Sinne von den Beobachtungswerten für das Management ersichtlich und schlüssig zu trennen. Zudem wären Zielabweichungen genauer zu analysieren.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es das bereits geplante Projekt zur Erarbeitung von Wirkungszielen und Wirkungskennzahlen um diesen Punkt erweitern, um das bestehende Kennzahlensystem dahingehend zu verbessern.*

Berichtspflichten

Allgemeines

31 Im Zuge der Anwendung der Flexibilisierungsklausel sind einerseits Berichte des Leiters der Bundesanstalt an den Controlling–Beirat, andererseits Berichte des Controlling–Beirats an die Bundesanstalt bzw. an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu liefern. Die gesetzliche Grundlage bildet die Controllingverordnung in Verbindung mit dem BHG und der jeweiligen Flexibilisierungsverordnung. Außerdem ist vom sachlich zuständigen haushaltsleitenden Organ¹⁾ spätestens ein Jahr vor Ablauf des Projektzeitraums eine finanzielle Erfolgskontrolle durchzuführen und über die Ergebnisse ein Bericht zu verfassen.

¹⁾ Haushaltsleitende Organe zählen zu den anordnenden Organen der Haushaltsführung. Diese sind u.a. die mit der Leitung eines Bundesministeriums betrauten Bundesminister. Ihre Aufgaben sind in § 5 Abs. 3 BHG geregelt.

Berichtspflichten der Bundesanstalt

32 Die Bundesanstalt hat gemäß Flexibilisierungsverordnung dem Controlling–Beirat mindestens einmal in jedem Kalendervierteljahr des Projektzeitraums einen Bericht vorzulegen. Außerdem hat sie am Ende des Projektzeitraums (spätestens bis zum 30. Juni des dem Ende des Projektzeitraums folgenden Jahr) einen Abschlussbericht an den Controlling–Beirat zu übermitteln.

Die Bundesanstalt kam ihren Berichtspflichten – mit den nachfolgend dargestellten inhaltlichen Mängeln – nach.

33.1 Im ersten Projektzeitraum wurde das fachbezogene Ziel der Aus- und Weiterbildung von milchwirtschaftlichem Fachpersonal im Rahmen der Leistungsindikatoren in die einzelnen angebotenen Lehrgänge und Kurse aufgeschlüsselt. Die Zielvorgaben sahen eine Kostendeckung in den Jahren 2005 und 2006 vor.

In den Berichten der Bundesanstalt an den Controlling-Beirat (4. Quartalbericht 2005 und 4. Quartalbericht 2006) wurde in fünf Fällen die Erreichung der Kostendeckung gemeldet, obwohl dies nur für einen Fall – Vorbereitungslehrgang für die Ablegung der Meisterprüfungen 2006/2007 – zutraf. Andererseits wurde die Nichterreichung der Kostendeckung auch nur in einem Fall – Laborseminare, Hygieneschulungen und Seminare zur Milchhygieneverordnung 2005 – gemeldet, obwohl in vier weiteren Fällen die Kostendeckung ebenfalls nicht erreicht wurde.

Die mangelnde Kostendeckung wurde von der Bundesanstalt einerseits damit begründet, dass die Meldungen an den Controlling-Beirat die Kostendeckung vor Umlage der Gemeinkosten¹⁾ enthielt und andererseits mit der Umstellung des Kurses und der damit zusammenhängenden erhöhten Vorbereitungszeit und der Unterlagenerstellung.

¹⁾ Die Umlage von Gemeinkosten, Nebenkostenstellen usw. auf die einzelnen Kostenträger erfolgt erst im Laufe des darauf folgenden Jahres.

33.2 Der RH erkannte, dass im Zuge der Umstellung des Vorbereitungslehrgangs für die Ablegung der Meisterprüfung ein erhöhter Aufwand für die Vorbereitung und die Erstellung der neuen Unterlagen erforderlich war, was den Deckungsgrad erheblich minimierte, und das Umlageverfahren auf die einzelnen Kostenträger erst im darauf folgenden Jahr erfolgen konnte.

Er stellte jedoch kritisch fest, dass eine volle Kostendeckung nur in einem von sechs Fällen erreicht, dennoch aber in fünf von sechs Fällen gemeldet wurde. Er beanstandete ferner, dass die Erreichung der Ziele ohne einen Hinweis auf die fehlende Umlage gemeldet wurde. Der RH empfahl der Bundesanstalt, dem Controlling-Beirat in Zukunft die tatsächlichen Kostendeckungsgrade zu melden und eine eventuelle Nichterreichung der Ziele zu begründen.

Dem BMLFUW empfahl der RH, dem Controlling-Beirat gemeldete Daten auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen.

Controlling- und Steuerungsinstrumente

33.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW* habe die Bundesanstalt Meldungen in der ersten Flexibilisierungsperiode vierteljährlich erstattet. Die Umlage der Gemeinkosten sei erst nach der Meldung für das vierte Quartal erfolgt. Diese Problematik sei erkannt worden, weshalb die Kostendeckung für Kurse in der zweiten Flexibilisierungsperiode nur mehr als interne Leistungskennzahl geführt werde. Im Übrigen werde den dem Controlling-Beirat gemeldeten Daten künftig verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt.

Berichtspflichten des Controlling-Beirats

34.1 Der Controlling-Beirat hat zu jedem Bericht der Bundesanstalt eine Stellungnahme auszuarbeiten. Dieser Bericht ist dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gemeinsam mit dem Bericht der Bundesanstalt zu übermitteln. Bei Bedarf hat der Controlling-Beirat auch Empfehlungen zur Umsetzung des Projektprogramms auszuarbeiten.

Weiters hat der Controlling-Beirat eine Stellungnahme zum Bericht gemäß Erfolgskontrollen-Verordnung anzufertigen und diese dem Bericht anzuschließen. Da die Erfolgskontrolle nicht durchgeführt und kein Bericht erstellt wurde, gab der Controlling-Beirat keine Stellungnahme ab.

Die Berichte des Controlling-Beirats an den Bundesminister enthielten nur Zusammenfassungen der Berichte des Leiters der Bundesanstalt.

34.2 Der RH empfahl, in die Stellungnahmen des Controlling-Beirats zu den Berichten der Bundesanstalt auch Empfehlungen des Controlling-Beirats aufzunehmen.

34.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW* werde man hinkünftig in die Berichte an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auch Stellungnahmen des Controlling-Beirats aufnehmen.

Berichtspflichten des BMLFUW

35.1 Das BMLFUW als sachlich zuständiges haushaltsleitendes Organ hat spätestens ein Jahr vor Ablauf des Projektzeitraums eine finanzielle Erfolgskontrolle durchzuführen und über die Ergebnisse einen Bericht zu verfassen. Dieser ist bis zum 30. Juni des letzten Finanzjahrs des Projektzeitraums dem Bundesminister für Finanzen sowie zeitgleich dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzten betrauten Ausschuss



des Nationalrats vorzulegen. Dem Bericht über die Erfolgskontrolle ist eine Stellungnahme des Controlling-Beirats anzuschließen.

Der Bericht gemäß Erfolgskontrollen-Verordnung und die Stellungnahme des Controlling-Beirats unterblieben mit der Begründung, dass der Projektzeitraum der Bundesanstalt verlängert wurde.

35.2 Der RH konnte sich der Ansicht, wonach die Erfolgskontrolle wegen der Verlängerung der Anwendung der Flexibilisierungsklausel nicht durchzuführen gewesen wäre, nicht anschließen. Die Anwendung der Flexibilisierungsklausel erfolgte in zwei Projektzeiträumen. Gemäß § 2 der Flexibilisierungsverordnungen endete der erste Projektzeitraum am 31. Dezember 2006, der zweite Projektzeitraum begann mit 1. Jänner 2007.

Der RH kritisierte, dass die Erfolgskontrolle nicht durchgeführt wurde, obwohl dies wegen der Weiterführung der Flexibilisierungsklausel wichtig gewesen wäre, weil die Erfolgskontrolle eine Evaluierung der Leistungsindikatoren sowie der strategischen und operativen Zielerreichung enthalten sollte. Er empfahl dem BMLFUW, vor Ablauf des zweiten Projektzeitraums eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

35.3 Das BMLFUW sagte dies zu.

Zusammenfassende Beurteilung

36.1 Im Rahmen der durch die Flexibilisierungsklausel gegebenen Bedingungen und der auf Lukrierung von Einnahmen gerichteten allgemeinen Anforderung des BMLFUW war die Bundesanstalt bestrebt, die in ihrem gesetzlichen Wirkungsbereich festgelegten Aufgaben zu erfüllen. Kennzeichnend hiebei waren Umsatzsteigerungen, wobei jedoch die angepeilte Kostendeckung meist verfehlt wurde.

Die Grenzziehung zwischen den überwiegend im öffentlichen Interesse gelegenen Leistungen und den überwiegend privatwirtschaftlichen Leistungen der Bundesanstalt war durch den Mangel an strategischen Vorgaben, aus denen sich die konkrete Ausgestaltung der Leistungserbringung durch die Bundesanstalt hätte ableiten lassen, erschwert. Dies und die mangelnde Fachaufsicht durch das BMLFUW führten in Teilbereichen der Aufgabenerfüllung zu Erscheinungsformen, die den gesetzlich festgelegten Wirkungsbereich der Bundesanstalt überdehnten.

Zusammenfassende Beurteilung

Die Bundesanstalt erfüllte Aufgaben, die – ihrem Wesen nach – durch andere öffentliche oder private Einrichtungen wahrgenommen hätten werden können. Aufgrund der Bündelung der Fachkompetenz in der Bundesanstalt war die Umsetzung dieser Aufgaben durch die Bundesanstalt dennoch grundsätzlich zweckmäßig, zumal alle Ebenen des milchwirtschaftlichen Fachwissens aus einer Hand betreut wurden und dadurch Synergiepotenzial gegeben war.

Einige Leistungen hätten von anderen Einrichtungen nicht in der erforderlichen Qualität erbracht werden können. Eine geteilte Erfüllung der Aufgaben durch verschiedene Einrichtungen ließe einen höheren finanziellen und personellen Aufwand erwarten. Darüber hinaus stellten die Leistungen der Bundesanstalt eine nachhaltige Unterstützung von bäuerlichen Direktvermarktern und kleinen Käsereien und somit eine wirkungsvolle Maßnahme zur Förderung des ländlichen Raums dar.

Die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten standen nicht in grundsätzlichem Widerspruch zu den übrigen Aufgaben der Bundesanstalt. Sie sollten sich jedoch auf das durch den gesetzlich festgelegten Wirkungsbereich jedenfalls abgedeckte, erforderliche Maß einer Neben- oder Hilfstätigkeit beschränken.

36.2 Der RH empfahl der Bundesanstalt, gemeinsam mit dem BMLFUW alle gesetzlichen Aufgabenbereiche und Geschäftsfelder anhand der betriebswirtschaftlichen Daten und der Kostenrechnung einer Aufgabenanalyse zu unterziehen. Ferner empfahl der RH dem BMLFUW, der Bundesanstalt aufbauend auf diese Analyse eine Gesamtstrategie vorzugeben.

36.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Umsetzung dieser Empfehlung mit dem geplanten Projekt hinsichtlich Erarbeitung einer Gesamtstrategie sowie der Definition von Wirkungszielen und Wirkungskennzahlen in enger Abstimmung zwischen der Bundesanstalt und dem BMLFUW vorgesehen.*



Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesanstalt für
alpenländische
Milchwirtschaft und
BMLFUW

(1) Es sollte eine mit dem gesetzlichen Wirkungsbereich der Bundesanstalt zusammenhängende Geschäftsstrategie für die Verkaufsstelle erarbeitet werden, welche die grundsätzlichen Fragen, wie Weiterbestand, Standort, Umfang und Ausmaß des Geschäftsbetriebs sowie die Möglichkeit allfälliger Kooperationen mit den benachbarten Bildungseinrichtungen umfasst. **(TZ 19)**

Bundesanstalt für
alpenländische
Milchwirtschaft

(2) Gemeinsam mit dem BMLFUW sollten alle gesetzlichen Aufgabenbereiche und Geschäftsfelder anhand der betriebswirtschaftlichen Daten einer Aufgabenanalyse unterzogen werden. **(TZ 36)**

(3) Die Budgetvorgaben wären künftig realistischer zu gestalten. **(TZ 10)**

(4) Der Katalog der Leistungskennzahlen wäre auf seinen Umfang hin zu überprüfen und die Leistungsziele im engeren Sinne von den Beobachtungswerten für das Management ersichtlich und schlüssig zu trennen. Zudem wären Zielabweichungen genauer zu analysieren. **(TZ 30)**

(5) Für jedes Ziel des Projektprogramms sollte dessen Art und das Ausmaß der Zielerreichung eindeutig bestimmt werden, um die Zielerreichung nachvollziehbar zu machen. **(TZ 9)**

(6) Dem Controlling–Beirat sollten in Zukunft nur die tatsächlichen Kostendeckungsgrade gemeldet und eine eventuelle Nichteinreichung der Ziele begründet werden. **(TZ 33)**

(7) Die grundlegenden Fragen des Umfangs der Käseproduktion und die damit verbundenen betriebswirtschaftlichen Ergebnisse wären mit dem BMLFUW zu klären und die Ergebnisse in einer verbindlichen Produktions- und Handelsstrategie festzulegen. **(TZ 18)**

(8) Zur Feststellung des tatsächlichen Ergebnisses der Verkaufsstelle wären deren Kosten und Erlöse vollständig zu erfassen und darzustellen. **(TZ 20)**

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(9) Die Bundesanstalt für alpenländische Milchwirtschaft (Bundesanstalt) sollte ihr Untersuchungsangebot und die Tarifkalkulation auf ihre Kostendeckung überprüfen und nur jene Untersuchungsarten verstärkt bewerben, die eine bessere Kostendeckung aufweisen, um die Zielerreichung für das Jahr 2010 sicherzustellen. (TZ 14)

(10) Es wären Verhandlungen mit der Agrarmarkt Austria (AMA) über kostendeckende Tarife für Ringversuche aufzunehmen. (TZ 15)

(11) Für die Zuordnung und Verrechnung von Beratungsleistungen wären Erläuterungen für die Führung der Personalkostenaufzeichnung und eine Honorarordnung zu erarbeiten. (TZ 16)

(12) In Anbetracht der Zielerreichung beim Kulturenverkauf wären die Zielsetzungen ab 2007 zu evaluieren und anzupassen. (TZ 17)

(13) Die Bundesanstalt sollte insbesondere für Kurse, die sich an milchwirtschaftliches Fachpersonal richten, kostendeckende Tarife festlegen. Die Abhaltung von Kursen für Direktvermarkter wäre von einer Mindestteilnehmerzahl abhängig zu machen und es wären Möglichkeiten zur Erhöhung der Kostendeckung auszuloten. (TZ 21)

(14) Die Bundesanstalt sollte künftig unabhängig vom BMLFUW eine eigene Dokumentation wesentlicher Besprechungen, insbesondere über allfällige Zielvorgaben und Aufträge, erstellen. (TZ 4)

BMLFUW

(15) Aufbauend auf der Aufgabenanalyse der Bundesanstalt sollte das BMLFUW der Bundesanstalt eine Gesamtstrategie mit definiertem Aufgabenspektrum vorgeben. Dabei wären sämtliche Tätigkeiten zu bewerten und hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Bedeutung als Haupt- oder Nebenaufgaben festzulegen. (TZ 13, 36)

(16) Das BMLFUW sollte künftig generell die jeweils für die Fachaufsicht zuständige Fachabteilung in die Erarbeitung von Flexibilisierungsverordnungen, insbesondere bei der Festlegung von Gesamt- und Teilstrategien für die Bundesanstalten einbinden und diese auch laufend im Rahmen der Fachaufsicht evaluieren. (TZ 6, 7, 29)

(17) Das BMLFUW sollte vor Ablauf des zweiten Projektzeitraums der Flexibilisierungsklausel eine Erfolgskontrolle durchführen. (TZ 35)



- (18) Im Controlling–Beirat wäre die zuständige Fachabteilung des BMLFUW in die Kontrolle der inhaltlichen Aufgaben und Ziele der Bundesanstalt einzubinden; Expertenwissen wäre verstärkt zu nutzen. Das BMLFUW sollte auch den Experten aus dem Bereich der Betriebswirtschaft verstärkt in die Pflicht nehmen und für eine regelmäßige Anwesenheit sowie für eine fachliche Unterstützung sorgen. [\(TZ 25, 27\)](#)
- (19) Das BMLFUW sollte die Meldungen an den Controlling–Beirat auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit überprüfen. [\(TZ 12, 34\)](#)
- (20) Auf eine der Geschäftsordnung entsprechende Protokollierung der Sitzungen des Controlling–Beirats wäre zu achten. [\(TZ 26\)](#)
- (21) In die Stellungnahmen des Controlling–Beirats wären auch Empfehlungen an die Bundesanstalt aufzunehmen. [\(TZ 28\)](#)
- (22) Auf eine Erhöhung des Entgelts für die Mitbenützung von Einrichtungen der Bundesanstalt im Rahmen der Ausbildung von Berufsschülern wäre hinzuwirken. [\(TZ 22\)](#)
- (23) Die Entscheidungsfindung zur Neuausrichtung und Reorganisation von nachgeordneten Dienststellen sollte als Grundlage für künftige Evaluierungen ebenso dokumentiert werden wie die der Bundesanstalt gesetzten Ziele und Vorgaben. [\(TZ 4\)](#)





ANHANG

Anhang 1: Projektprogrammziele

Anhang 2: Leistungsindikatoren



Anhang 1: Projektprogrammziele

Projektprogramm für den Projektzeitraum 2004 bis 2006	Projektprogramm für den Projektzeitraum 2007 bis 2010
strategische Ziele	
<ul style="list-style-type: none"> - Erhaltung der alpenländischen Land- und Milchwirtschaft - Stärkung der Wirtschaftsleistung des ländlichen Raums - Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Milchwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> - Untersuchungstätigkeit (samt Gutachten) - Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Kulturen - Anbieten von komplexen Lösungen (u.a. Produktion und Beratung) - Aus- und Weiterbildung - Hygiene- und Qualitätsmanagement - Trendsetter für alpenländische Milchprodukte - Unterstützung des BMLFUW in milchwirtschaftlichen Fragen - Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit der österreichischen Milchwirtschaft - marktorientierte Forschung
Schlüsselaufgaben	
<ul style="list-style-type: none"> - Durchführung von Untersuchungen sowie die Erstellung von Gutachten - Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Kulturen - Anbieten von komplexen Lösungen (u.a. Produktion und Beratung) - Aus- und Weiterbildung von milchwirtschaftlichem Fachpersonal - Bereitstellung der Ressourcen zur Erstellung von Qualitätsmanagement- und Hygienekonzepten - Sicherstellung einer raschen Lösung aktuell auftretender milchwirtschaftlicher Probleme als unabhängige Serviceeinrichtung - Etablierung der Bundesanstalt als aktuelle Informationsplattform und vertrauenswürdiger Partner - Entwicklung und Vermarktung von milchwirtschaftlichen Spezialitäten - Bereitstellung und Erhaltung der Infrastruktur für die fachliche Ausbildung an der Tiroler Fachberufsschule für Milchwirtschaft - Durchführung von Forschungsaufträgen für Dritte 	<ul style="list-style-type: none"> - Optimierung der Kosten- und Leistungsrechnung, Einführung eines Personal- und Budgetcontrollings - Aufbau einer leistungsorientierten Steuerung inklusive Leistungsindikatoren - Optimierung der Ablauforganisation - Stabilisierung des Budgetbedarfs - Erhöhung der Einnahmen in Relation zu den Ausgaben - Erhöhung der Kostendeckung einzelner Leistungen - Aufbau einer strategischen Öffentlichkeitsarbeit
ZIELE	
fachbezogene Ziele	
<ul style="list-style-type: none"> - Durchführung von Untersuchungen sowie die Erstellung von Gutachten - Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Kulturen - Anbieten von komplexen Lösungen (u.a. Produktion und Beratung) - Aus- und Weiterbildung von milchwirtschaftlichem Fachpersonal - Bereitstellung der Ressourcen zur Erstellung von Qualitätsmanagement- und Hygienekonzepten - Sicherstellung einer raschen Lösung aktuell auftretender milchwirtschaftlicher Probleme als unabhängige Serviceeinrichtung - Etablierung der Bundesanstalt als aktuelle Informationsplattform und vertrauenswürdiger Partner - Entwicklung und Vermarktung von milchwirtschaftlichen Spezialitäten - Bereitstellung und Erhaltung der Infrastruktur für die fachliche Ausbildung an der Tiroler Fachberufsschule für Milchwirtschaft - Durchführung von Forschungsaufträgen für Dritte 	<ul style="list-style-type: none"> - Einhaltung der budgetären Zielsetzung lt. Programm durch Entscheidungssteuerung mittels Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling - Überwachung der Leistungen durch Leistungsindikatoren - Optimierung der Ablauforganisation - Aufbau einer strategischen Öffentlichkeitsarbeit
Managementziele	
<ul style="list-style-type: none"> - Akkreditierung im Laborbereich - Einführung eines Laborinformations- und Managementsystems (LIMS) - Weiterentwicklung des zertifizierten Qualitätsmanagements 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Akkreditierung im Laborbereich - Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des zertifizierten Qualitätsmanagements
qualitätsbezogene Ziele	
<ul style="list-style-type: none"> - Akkreditierung im Laborbereich - Einführung eines Laborinformations- und Managementsystems (LIMS) - Weiterentwicklung des zertifizierten Qualitätsmanagements 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Akkreditierung im Laborbereich - Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des zertifizierten Qualitätsmanagements



Anhang 2: Leistungsindikatoren

Projektprogramm für den Projektzeitraum 2004 bis 2006	Projektprogramm für den Projektzeitraum 2007 bis 2010
fachbezogene Ziele; Indikatoren	
<ul style="list-style-type: none"> - Produktion und Vertrieb von Kulturen; <i>jährliche Umsatzsteigerung um 5 %</i> - Listerienmonitoring¹⁾; <i>Akkreditierung</i> - Abhaltung von Lehrgängen, Kursen, Schulungen und Seminaren; <i>Kostendeckung</i> - Verkauf der Eigenproduktion; <i>jährliche Umsatzsteigerung um 5 %</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Verkauf von Kulturen; <i>Steigerung des Kulturenverkaufs</i> - Aus- und Weiterbildung; <i>Erhöhung der Quantität des Aus- und Weiterbildungsgangebots</i> - Erstellung von Gutachten; <i>Erhöhung der Anzahl der erstellten Gutachten</i> - Entwicklung und Verbesserung von milchwirtschaftlichen Spezialitäten; <i>Erhöhung bzw. gleich bleibende Anzahl</i> - Durchführung von Beratungstätigkeit; <i>Anzahl der Arbeitsstunden für Beratungen</i>
Managementziele²⁾; Indikatoren	
<ul style="list-style-type: none"> - Budgetmanagement/Budgetkontrolle; <i>Einhaltung der budgetären Ziele</i> - Erstellung einer Homepage; <i>Erreichung</i> - Homepage als Informationsplattform; <i>Erreichung</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - - -
qualitätsbezogene Ziele²⁾; Indikatoren	
<ul style="list-style-type: none"> - Akkreditierung mikrobiologische Produktuntersuchung lt. MHVO; <i>Erreichung</i> - Akkreditierung chemischer Untersuchungen nach CODEX; <i>Erreichung</i> - Einführung eines Laborinformations- und Managementsystems (LIMS); <i>Erreichung</i> - Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung bei der Produktion; <i>Weiterentwicklung des zertifizierten Qualitätsmanagementsystems</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - - - -

¹⁾ Listerien sind Bakterien, die vor allem in nicht erhitzten Lebensmitteln vorkommen und zu Infektionskrankheiten führen können (Listeriose). Beim Listerienmonitoring werden z.B. das Käseschmierwasser, das Salzbad und das Abwasser regelmäßig auf Listerien untersucht.

²⁾ Die Management- und qualitätsbezogenen Ziele wurden zum Teil bereits vor Eintritt in den Projektzeitraum 2007 bis 2010 erfüllt (Homepage, Akkreditierung, mikrobiologische Produktuntersuchung und chemische Untersuchungen, Einführung LIMS) bzw. für den Projektzeitraum 2007 bis 2010 nicht im Projektprogramm festgelegt (budgetäre Ziele, Qualitätssicherung und -verbesserung).





Bericht des Rechnungshofes

Investitionsförderung der Studentenheime





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

<u>Tabellenverzeichnis</u>	122
<u>Abbildungsverzeichnis</u>	123
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	124

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Investitionsförderung der Studentenheime

<u>Kurzfassung</u>	127
<u>Prüfungsablauf und -gegenstand</u>	131
<u>Allgemeines</u>	132
<u>Bund</u>	140
<u>Oberösterreich und Steiermark</u>	154
<u>Koordination</u>	159
<u>Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen</u>	161

Tabellen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl der Heimplätze im Verhältnis zur Anzahl der Studierenden	133
Tabelle 2:	Vergleich der Wohnformen 1998, 2002, 2006	134
Tabelle 3:	Bund; Investitionsförderungen 2004 bis 2008; Gliederung nach Förderungszweck	138
Tabelle 4:	Länder; Mitteleinsatz 2004 bis 2008; Gliederung nach Förderungsarten	138
Tabelle 5:	An Universitäten und Fachhochschulen zugelassene inländische ordentliche Studierende; Gliederung nach regionaler Herkunft, Wintersemester 2004/2005 bis 2008/2009	154
Tabelle 6:	Oberösterreich und Steiermark; Förderungen 2004 bis 2008; Gliederung nach Förderungsarten	156



Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wohnformen nach Land in Prozent; Studierende gesamt	136
Abbildung 2: Preisunterschiede zwischen Studentenheim und eigener Wohnung	137
Abbildung 3: Bund; Investitionsförderungen 2004 bis 2008; Gliederung nach Förderungszweck	141
Abbildung 4: BMWF; Förderungsprozess	147
Abbildung 5: Oberösterreich, Steiermark; Wanderbewegung der Studierenden in andere Bundesländer	155

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
Bgld.	Burgenland
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
Ktn.	Kärnten
LGBL.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
NÖ	Niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
OÖ (Oö.)	Oberösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Stmk.	Steiermark
Sbg.	Salzburg
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem



Abkürzungen

Vbg. Vorarlberg

z.B. zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Investitionsförderung der Studentenheime

Seit Beginn der 90er Jahre wurden rd. 14.000 neue Heimplätze geschaffen. Von 2004 bis 2008 förderte das Wissenschaftsressort die Errichtung und Erhaltung von Studentenheimen mit durchschnittlich 11,3 Mill. EUR pro Jahr. Für die Zuverkennung der Förderungen fehlte dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung aber ein Förderungskonzept auf der Grundlage einer aktuellen Bedarfs-erhebung. Der Förderungsprozess wies erhebliches Verbesserungspotenzial auf.

Kurzfassung

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Förderungsstrategie, des Förderungsprozesses und der Koordination zwischen Bund und Ländern – am Beispiel Oberösterreich und Steiermark – sowie die Darstellung des Mitteleinsatzes und der rechtlichen Rahmenbedingungen. (TZ 1)

Studentisches Wohnen

Ende 2008 bestanden österreichweit rd. 32.200 Heimplätze für rd. 278.000 Studierende. Die Anzahl der Heimplätze stieg im Zeitraum 1990 bis 2008 jährlich im Durchschnitt um rd. 3,2 %, jene der Studierenden um rd. 1,6 %. Obwohl das Wohnen im Studentenheim nach dem Elternhaushalt am günstigsten war, wählten nur rd. 10 % der Studierenden diese Wohnform. (TZ 2)

Die durchschnittlichen Heimpreise erhöhten sich von 1990 bis 2008 stärker als der Verbraucherpreisindex 1986. Trotzdem war die Auslastung der Heime generell hoch. (TZ 2, 3)

Kurzfassung

Aufgrund des breiteren Studienangebots studierten wesentlich mehr Steirer als Oberösterreicher im eigenen Land. (TZ 24)

Förderungsstrategien und -ziele

Da vor 20 Jahren letztmals österreichweit der Bedarf an Heimplätzen erhoben wurde, verfügte das BMWF über keinen aktuellen Gesamtüberblick hinsichtlich der Anzahl der österreichweit bzw. regional möglicherweise benötigten Plätze. Die Länder Oberösterreich und Steiermark erhoben ihren Bedarf in Ansätzen. (TZ 6, 27)

Sowohl das BMWF als auch die Länder hatten die Schaffung und Erhaltung von leistbarem und zeitgemäßem Wohnraum für Studierende als Ziel. Während das Land Steiermark zudem das Ziel der Entlastung des Wohnungsmarkts verfolgte, setzte das Land Oberösterreich Förderungsmittel auch für die Sicherung von Heimplätzen für oberösterreichische Studierende in anderen Bundesländern ein. (TZ 7, 25, 27)

Schriftliche Förderungskonzepte bzw. messbare Förderungsziele bestanden weder beim BMWF noch in den beiden Ländern. Das Land Oberösterreich verknüpfte Förderungen in anderen Ländern direkt mit Heimplätzen für oberösterreichische Studierende, überprüfte aber nicht, ob oberösterreichische Studierende dadurch tatsächlich über das zu erwartende Ausmaß hinaus bei den geförderten Heimträgern untergebracht werden konnten. (TZ 7, 25, 27)

Der gesetzlich vorgesehene Investitionsförderungsplan, der die Koordination der Heimträger mit den Planungen des BMWF verbessern sollte, erfüllte seine Funktion insofern nur eingeschränkt, als nur für das laufende Jahr – nicht aber für die Folgejahre – ersichtlich war, wann und in welcher Höhe Zahlungen an die Heimträger geplant waren bzw. welche Projekte in Zukunft realisiert werden würden. (TZ 8)

Rechtsgrundlagen

Das BMWF legte der Förderung insbesondere das Studentenheimgesetz und eigene Richtlinien zugrunde. Diese Richtlinien entsprachen nur teilweise den Vorgaben der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln. Zudem waren sie ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig. (TZ 9 bis 11, 19)



Kurzfassung



Die Länder Oberösterreich und Steiermark förderten Studentenheime im Rahmen der Wohnbauförderung (Gesetze und Durchführungsverordnungen) und durch direkte Geldzuweisungen; für Letztere bestanden zwar interne Vorgaben, aber keine eigenen veröffentlichten Richtlinien. (TZ 25, 26)

Mitteleinsatz

Die Gesamtsumme der jährlich vom Bund ausbezahlten direkten Geldzuweisungen erhöhte sich kontinuierlich von 10,12 Mill. EUR (2004) auf 12,40 Mill. EUR (2008); dies entsprach einer Steigerung von rd. 23 %. Die tatsächliche Gewährung von Förderungen entsprach nicht den vom BMWF selbst gewählten Schwerpunkten (Sanierung und Modernisierung). Dies galt sowohl für die Anzahl der Projekte – in den letzten Jahren wurden ebenso viele Neubauten wie Sanierungen gefördert – als auch für das Förderungsvolumen. Für Sanierungsmaßnahmen wurde nur rund ein Viertel des Förderungsvolumens verwendet. (TZ 5, 7)

Den Budgetanträgen der Fachabteilung fehlten teilweise Unterlagen, aus denen die beantragten Mittel hätten schlüssig abgeleitet werden können. Unter der Annahme gleich bleibender Budgetzuweisungen waren die nächsten fünfeinhalb Jahre rechnerisch (vor)belastet. Neue Projekte wären daher theoretisch erst ab ca. Mitte 2015 „finanzierbar“. (TZ 12, 13)

Das Land Oberösterreich förderte die Studentenheime in erster Linie über direkte Geldzuweisungen; diese waren in der Steiermark geringfügig, es dominierte die Wohnbauförderung. Insgesamt gewährte zwischen 2004 und 2008 das Land Oberösterreich rd. 13,02 Mill. EUR und das Land Steiermark rd. 24,55 Mill. EUR an Förderungen. (TZ 25)

Das Land Oberösterreich sicherte sich im Zusammenhang mit Neubau- und Sanierungsprojekten regelmäßig Heimplätze¹⁾ in anderen Bundesländern. In der Steiermark bestand keine entsprechende Regelung. (TZ 25)

¹⁾ In den Jahren 2004 bis 2008 waren dies 536.

Kurzfassung

Koordination des BMWF mit den Ländern

Das BMWF stimmte sich mit den Ländern nur anlassbezogen ab. Bei punktuellen Instandsetzungsmaßnahmen verpflichtete das BMWF den Förderungsnehmer nicht durchgängig, ihm für dasselbe Vorhaben gewährte Förderungsmittel sonstiger Förderungsstellen bekanntzugeben oder zu bestätigen, dass keine gewährt wurden. (TZ 28)

Für die Zusicherung der Förderung eines Projekts durch das BMWF war die definitive Zuerkennung der Wohnbauförderung durch das jeweilige Land Voraussetzung. Bei der Gewährung direkter Geldzuweisungen vereinbarten die Länder im Vergleich zum Bund unterschiedliche oder keine Betriebspflichten für Studentenheime. (TZ 28, 29)

Förderungsprozess im BMWF

Der Förderungsprozess wies erhebliches Verbesserungspotenzial auf. So war die Dokumentation unvollständig, der Schriftverkehr nicht systematisiert und standardisierte Antragsformulare standen nicht zur Verfügung. (TZ 14, 17)

Das BMWF hielt haushaltrechtliche Bestimmungen mehrfach nicht ein. Den Förderungs-Zusicherungsschreiben des BMWF fehlten wesentliche Festlegungen; Förderungsverträge im Sinne der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln unter Bedachtnahme auf die Musterförderungsverträge des BMF wurden nicht abgeschlossen. Auf Ebene der Sachbearbeiter wurde das Vier-Augen-Prinzip bei der Förderungsabwicklung nicht durchgängig eingehalten. (TZ 15, 16, 17, 20, 22)

Sicherstellungserklärungen forderte das BMWF nicht in allen Fällen zeitnah ein. Die Nachvollziehbarkeit der widmungsgemäßen Verwendung war nach Rücksendung der Originalbelege nur eingeschränkt möglich. Die Fachabteilung ließ einige in der Förderungsdatenbank verfügbare Funktionen ungenutzt. (TZ 18, 21, 23)

Investitionsförderung der Studentenheime**Kenndaten zur Investitionsförderung der Studentenheime**

Rechtsgrundlagen	Art. 14 und 17 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Bundesgesetz vom 15. Mai 1986 über das Wohnen in Studentenheimen (Studentenheimgesetz), BGBl. Nr. 291/1986 i.d.g.F.
	Oö. Wohnbauförderungsgesetz 1993, LGBl. Nr. 6/1993 i.d.g.F. samt Durchführungsverordnungen
	Steiermärkisches Wohnbauförderungsgesetz 1993 (Stmk. WFG 1993), LGBl. Nr. 25/1993 i.d.g.F. samt Durchführungsverordnungen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
in 1.000 EUR						
Förderungen des Bundes	10.119	11.161	11.194	11.786	12.396	12.035
Förderungen der Länder	13.049	8.373	17.226	26.234	27.644	16.746
Anzahl im jeweiligen Wintersemester						
Studierende ¹⁾	241.838	254.271	262.402	252.888	278.085	_ ³⁾
Heimplätze ²⁾	-	-	29.068	-	32.165	-

¹⁾ in- und ausländische ordentliche Studierende des tertiären Bildungsbereichs; einschließlich möglicher Doppelzählungen

²⁾ Für die anderen Jahre wurden keine Daten erhoben.

³⁾ noch nicht verfügbar

Quellen: BMWF; Amt der Oberösterreichischen bzw. der Steiermärkischen Landesregierung; Statistisches Taschenbuch 2005, 2006, 2007, 2008, 2009; Universitätsbericht 2008

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 2009 die Investitionsförderung der Studentenheime durch den Bund einschließlich der Koordination mit den Ländern Oberösterreich und Steiermark. Der RH wählte das Land Steiermark, weil es – inklusive Wohnbauförderung – Studentenheime im Zeitraum 2004 bis 2008 am stärksten förderte. Das Land Oberösterreich vergab in diesem Zeitraum die höchsten direkten Geldzuweisungen.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Förderungsstrategie, des Förderungsprozesses und der Koordination zwischen Bund und Ländern sowie die Darstellung des Mitteleinsatzes und der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Zu dem im Oktober 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Steiermärkische Landesregierung im Jänner 2010 und das BMWF im Februar 2010 Stellung. Die Oberösterreichische Landesregierung verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2010.

Allgemeines

Studentisches Wohnen in Österreich

Entwicklung der
Heimplätze und
-preise

2.1 (1) Ende 2008 bestanden in Österreich für rd. 278.000 Studierende rd. 32.200 Heimplätze. Mehr als 100 Heimträger – meist gemeinnützige Vereine und Gesellschaften – sorgten für ein nach Größe, Standard und Preisen breit gefächertes Angebot. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der Heimplätze im Verhältnis zur Anzahl der Studierenden seit 1990:



Allgemeines

Investitionsförderung der Studentenheime

Tabelle 1: Anzahl der Heimplätze im Verhältnis zur Anzahl der Studierenden

	1990	1999	2001	2003	2006 ¹⁾	2008
Österreich	Anzahl im jeweiligen Wintersemester					
Heimplätze	18.271	25.179	25.685	27.389	29.068	32.165 ³⁾
Studierende ²⁾	208.463	228.380	221.828	236.025	262.402	278.085
Heimplätze pro 100 Studierenden	8,76	11,03	11,58	11,60	11,08	11,57
<i>davon Oberösterreich</i>						
Heimplätze	1.813	3.106	3.580	3.815	3.542	4.145 ³⁾
Studierende ²⁾	11.100	15.261	13.272	15.757	19.163	20.148
Heimplätze pro 100 Studierenden	16,33	20,35	26,97	24,21	18,48	20,57
<i>davon Steiermark</i>						
Heimplätze	2.536	4.112	4.335	4.408	4.726	5.272 ³⁾
Studierende ²⁾	36.857	46.224	35.634	38.984	42.606	46.489
Heimplätze pro 100 Studierenden	6,88	8,90	12,17	11,31	11,09	11,34

¹⁾ Ab dem Jahr 2003 wurden die Heimplätze nur noch im dreijährigen Rhythmus erhoben.²⁾ in- und ausländische ordentliche Studierende des tertiären Bildungsbereichs einschließlich möglicher Doppelzählungen³⁾ Universitätsbericht 2008 (Stichtag: 1. September 2008)

Quellen: BMWF; Statistisches Taschenbuch 2000, 2001, 2004, 2007; Universitätsbericht 2008; Österreichische Hochschulstatistik

Die Anzahl der Heimplätze stieg im Zeitraum 1990 bis 2008 österreichweit jährlich im Durchschnitt um rd. 3,2 %⁴⁾, jene der Studierenden um rd. 1,6 %⁴⁾.

⁴⁾ geometrisches Mittel

(2) Wohnen war nach der Studierenden-Sozialerhebung 2006 des Institutes für Höhere Studien (IHS) mit durchschnittlich rd. 26 % der größten Ausgabenposten bei den studentischen Lebenshaltungskosten. Von 1990 bis 2008 erhöhten sich die durchschnittlichen Heimpreise jährlich um rd. 3,8 %, während der Verbraucherpreisindex 1986 (VPI 86) im selben Zeitraum jährlich um lediglich rd. 2,2 % anstieg. Obwohl das Studentenheim nach dem Elternhaushalt noch immer die güns-

Allgemeines

tigste Wohnform darstellte, wählten nur 10 % der Studierenden diese Wohnform.

Tabelle 2: Vergleich der Wohnformen 1998, 2002, 2006

	1998	2002	2006
	in %		
Elternhaushalt	26,5	22,3	25,5
Einzelhaushalt	24,2	23,9	19,4
Partnerhaushalt	22,8	27,9	25,4
Wohngemeinschaft	15,5	15,8	19,8
Studentenheim	11,0	10,2	9,9

Quelle: Studierenden–Sozialerhebung 2006

Selbst im Bereich der Beihilfenbezieher¹⁾ lebten nach der Studierenden–Sozialerhebung 2006 des IHS rd. 25 % in Wohngemeinschaften, rd. 38 % in Einzel– oder Partnerhaushalten und rd. 20 % in elterlichen Haushalten – aber nur rd. 17 % in Studentenheimen.

¹⁾ In der Studierenden–Sozialerhebung 2006 sind unter Beihilfenbezieher Studierende erfasst, die eine staatliche Studienbeihilfe (einschließlich Selbsterhalterstipendium) oder ein Studienabschlussstipendium beziehen. Nicht inkludiert sind jene, die lediglich einen Studienzuschuss (Erstattung des Studienbeitrags) ohne Beihilfe beziehen.

2.2 Im Hinblick auf die im Vergleich zum VPI 86 deutlich stärker steigenden Heimpreise empfahl der RH, im Rahmen des zu erstellenden Förderungskonzepts sicherzustellen, dass auch weiterhin ein ausreichendes Angebot für sozial schwächere Studierende erhalten bleibt; offenbar weichen Studierende nämlich zunehmend auf andere Wohnformen, insbesondere Wohngemeinschaften, aus.

2.3 Laut *Stellungnahme des BMWF sei die Erhöhung der Heimpreise über den VPI hinaus in erster Linie auf die umfangreiche Neubautätigkeit für Studentenheime und die Modernisierung alter Häuser zurückzuführen. Das BMWF sehe auch weiterhin die Berechtigung zur Vergabe von Investitionsförderungen in der Bereitstellung eines leistbaren Wohnungsangebots für Studierende begründet; es werde entsprechend kalkulierte Heimpreise auch künftig als Voraussetzung der Förderungsgewährung definieren.*



Allgemeines

BMWF

Investitionsförderung der Studentenheime

Auslastung

3.1 Der RH erob bei den größten Heimträgern¹⁾ mittels Fragebogens die Auslastung der Heime zum Stichtag 15. März der Jahre 2003, 2006 und 2009 sowie die Anzahl der jährlichen Anträge auf einen Heimplatz der Jahre 2004 bis 2008. Es zeigte sich, dass fast alle Heimträger deutlich über 90 % ausgelastet waren.²⁾ Die Anzahl der Anträge³⁾ überstieg in den Jahren 2004 bis 2008 eindeutig die verfügbaren Heimplätze.

¹⁾ Diese Heimträger verwalteten im Wintersemester 2006 insgesamt rd. 50 % der Heimplätze.

²⁾ Dieses Ergebnis deckte sich mit jenem der Studentenheim-Erhebung 2006 des damaligen BMBWK.

³⁾ einschließlich Anträge für einen Heimplatz bei mehreren Heimträgern (Mehrfachanträge)

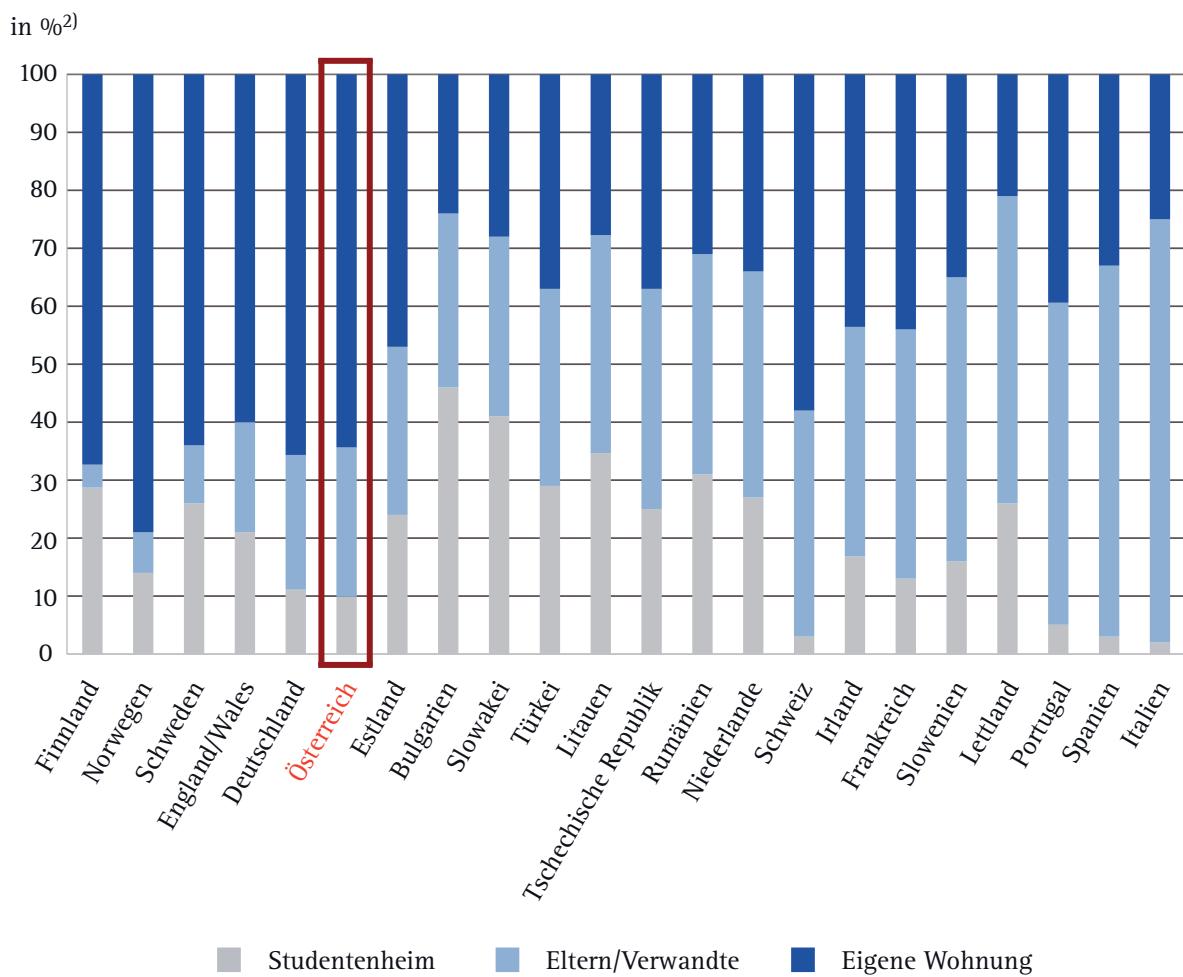
3.2 Die Studentenheime waren insgesamt gut ausgelastet. Aufgrund der Möglichkeit, dass Studierende Mehrfachanträge stellen konnten, war allein aus der Anzahl der Bewerbungen um Heimplätze jedoch nicht zwingend eine das Angebot übersteigende Nachfrage ableitbar.

Studentisches Wohnen in Europa

4 (1) Der Studie „Die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Studiums im europäischen Hochschulraum, EUROSTUDENT III 2005 – 2008“ zufolge stellte sich die Wohnsituation Studierender in Europa wie folgt dar:

Allgemeines

Abbildung 1: Wohnformen nach Land in Prozent; Studierende gesamt¹⁾



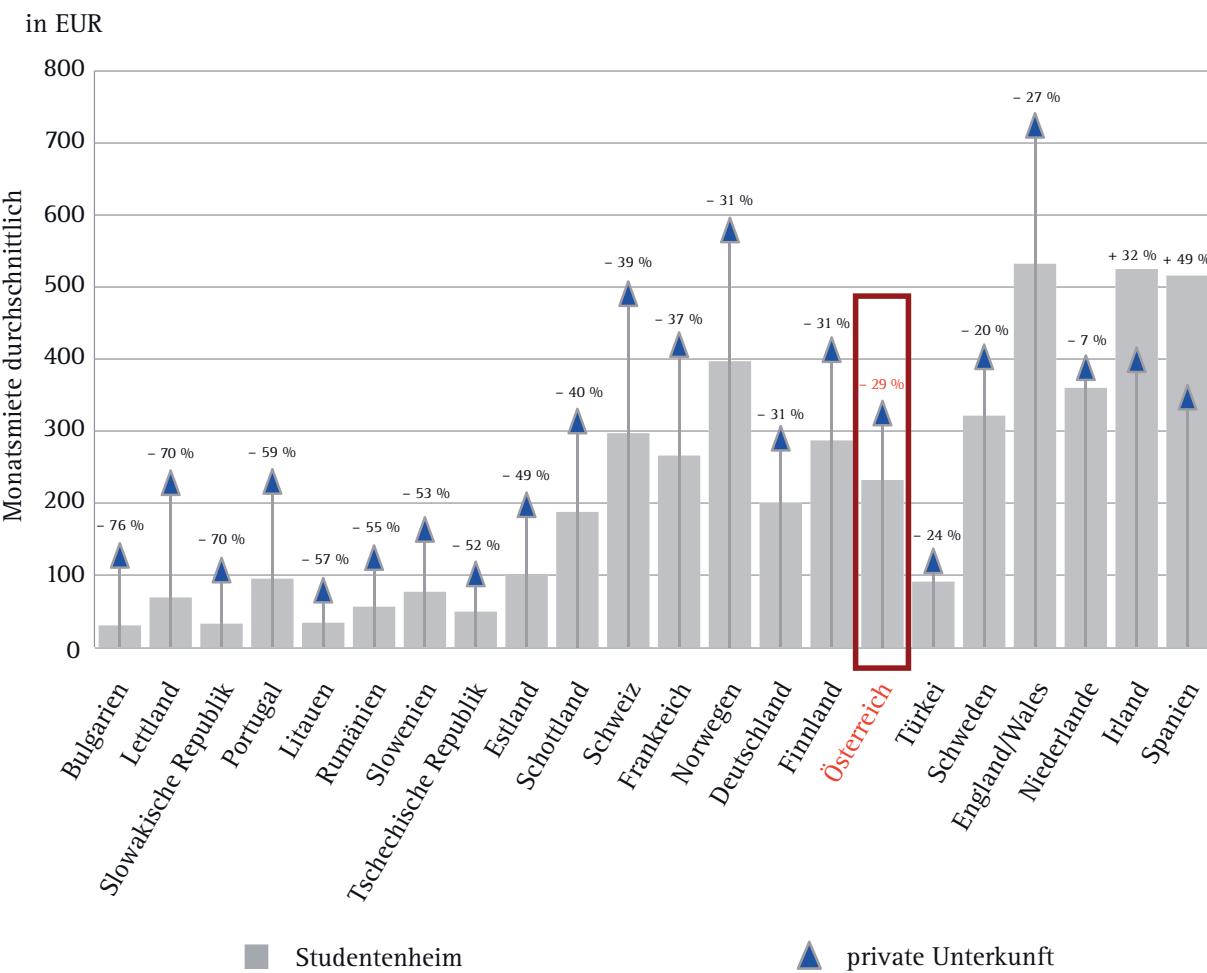
1) Für Italien und die Türkei bezogen sich die Daten nur auf Bachelor-Studierende.

2) Rundungsdifferenzen

Quelle: EUROSTUDENT III 2005 – 2008, Subtopic 22

In Österreich und Deutschland war die Verteilung der Studierenden auf die unterschiedlichen Wohnformen sehr ähnlich. Was das Wohnen in Studentenheimen anbelangte, war die prozentuelle Größenordnung auch in Norwegen, Frankreich und Slowenien ähnlich der österreichischen.

(2) Die folgende Abbildung stellt dar, um wie viel billiger oder teurer es war, im Studentenheim als in einer eigenen Wohnung zu wohnen:

Abbildung 2: Preisunterschiede zwischen Studentenheim und eigener Wohnung¹⁾

Hinweis: Die Prozentangaben zeigen die Differenz zwischen dem monatlichen Preis für eine private Unterkunft und einem Studentenheimplatz (z.B. in Österreich um 29 % geringer).

¹⁾ keine Angaben für Italien

Quelle: EUROSTUDENT III 2005 – 2008, Subtopic 25

Die dargestellten Preisdifferenzen – Österreich lag dabei im unteren Mittelfeld – waren hauptsächlich in der Qualität der Einrichtung und in der Förderung durch den Staat oder andere Träger begründet. Ähnliche Preisunterschiede wie Österreich wiesen Deutschland, Finnland und Norwegen auf. In Ländern, in denen die Preise der beiden Wohnformen relativ nah beieinander lagen (z.B. in den Niederlanden) oder in denen die Kosten für einen Heimplatz sogar höher waren als für eine eigene Wohnung, wurden Studentenheime – laut der genannten Studie – offenbar kaum oder gar nicht durch öffentliche Zuschüsse gefördert.

Allgemeines

Mitteleinsatz – Bund und alle Länder

5.1 (1) Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Investitionsförderungen von Studentenheimen des Bundes durch direkte Geldzuweisungen, gegliedert nach dem Förderungszweck.

Tabelle 3: **Bund; Investitionsförderungen 2004 bis 2008;
Gliederung nach Förderungszweck**

	2004	2005	2006	2007	2008
in Mill. EUR ¹⁾					
Erweiterung	0,67	1,28	0,22	0,26	2,04
Einzelmaßnahme(n)	1,02	0,65	0,81	1,36	0,31
Generalsanierung	2,94	3,36	3,05	3,38	3,41
Neubau	5,49	5,87	7,11	6,78	6,63
Gesamt	10,12	11,16	11,19	11,79	12,40

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Quelle: BMWF

Die Gesamtsumme der jährlich vom Bund ausbezahlten Förderungsmittel erhöhte sich von 10,12 Mill. EUR (2004) auf 12,40 Mill. EUR (2008) kontinuierlich; dies entsprach einer Steigerung von rd. 23 %. In sämtlichen dargestellten Jahren dominierten – gemessen an der jährlichen Gesamtförderung – die für Neubauzwecke geleisteten Förderungsmittel des Bundes mit zwischen rd. 53 % (2005) und rd. 64 % (2006).

(2) Aus der folgenden Tabelle ist der Mitteleinsatz aller Länder, gegliedert nach Förderungsarten, zu entnehmen.

Tabelle 4: **Länder; Mitteleinsatz 2004 bis 2008;
Gliederung nach Förderungsarten**

	2004	2005	2006	2007	2008
in Mill. EUR ²⁾					
Darlehen	6,83	3,09	11,72	17,48	20,01
Annuitätenzuschüsse	0,99	1,17	1,46	4,42	3,40
direkte Geldzuweisungen	4,55	3,45	3,22	3,60	3,54
Heimplatzsicherung	0,69	0,66	0,83	0,73	0,70
Gesamt	13,05	8,37	17,23	26,23	27,64

²⁾ Rundungsdifferenzen

Quelle: Meldungen der Länder



Allgemeines

BMWF**Investitionsförderung der Studentenheime**

5.2 Bis auf das Jahr 2005, in dem ein deutlicher Rückgang (rd. 36 % gegenüber 2004) der gesamten Förderungen zu verzeichnen war¹⁾, vergaben die Länder überwiegend Darlehen. Der Bund hingegen gewährte ausschließlich direkte Geldzuweisungen.

¹⁾ Insbesondere die Vergabe von Darlehen bzw. Annuitätenzuschüsse war vom Antragsaufkommen abhängig. Einige Länder stellten während des dargestellten Zeitraums bzw. bereits zu einem früheren Zeitpunkt ihre Wohnbauförderung um und gewährten anstelle von Darlehen fortan Annuitätenzuschüsse.

Bund

Bedarfserhebung

6.1 Vor rund 20 Jahren führte das Wissenschaftsressort letztmals eine österreichweite Erhebung über die Errichtung von Studentenheimplätzen durch. Diese ergab, dass insgesamt wenigstens 7.000 neue Heimplätze im Laufe des nächsten Jahrzehnts zu fördern wären. In der Folge wurden keine weiteren systematischen Bedarfserhebungen durchgeführt. Vielmehr beurteilte das Ministerium Ansuchen für Neubauten projektbezogen anhand

- von Gesprächen mit Heimträgern und der Österreichischen Hochschülerschaft,
- der Auslastung der bestehenden Studentenheime,
- der Entwicklung der Studierendenzahlen an Universitäten bzw. Fachhochschulen und
- der Situation am Wohnungsmarkt.

6.2 Ein aktueller Gesamtüberblick über die Anzahl der österreichweit bzw. regional möglicherweise benötigten Heimplätze fehlte. Der RH empfahl daher eine umfassende Bedarfserhebung anhand von Kriterien, wie bspw.

- Annahmen über die Entwicklung der Studierendenzahlen an bestehenden bzw. geplanten Universitäts- und Fachhochschulstandorten,
- Bedürfnissen eines zeitgemäßen studentischen Wohnens und
- Auslastung bestehender Studentenheime.

6.3 Das BMWF sah die Nachfrage nach Studentenheimplätzen als zentrales Kriterium für die Steuerung von Investitionsförderungen. Abschätzungen dazu seien auf die jeweiligen Standorte von Bildungsbereichen im tertiären Sektor abzustellen. Die künftige Nachfrageentwicklung hänge von verschiedenen Faktoren ab. Angepasst an und abhängig von deren Entwicklung seien standortbezogene Fragen der Kapazitätsanpassung zu beurteilen und daraus Förderungsentscheidungen abzuleiten. Kriterien dieser Art würden auch bereits jetzt in die Investitionsförderungsentscheidungen einfließen.

Investitionsförderung der Studentenheime

Förderungskonzept und –ziele

6.4 Der RH betonte nochmals die Notwendigkeit einer umfassenden Bedarfserhebung. Diese hätte nicht nur als Grundlage für ein zu erstellendes Förderungskonzept zu dienen, sondern würde auch zur Transparenz von Förderungsentscheidungen beitragen.

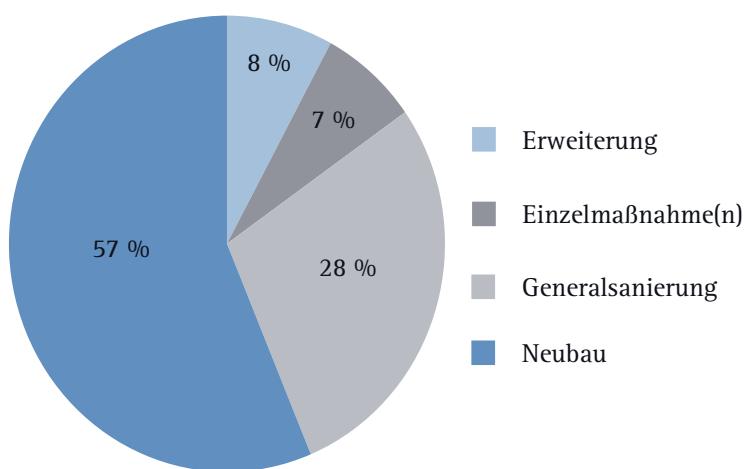
7.1 (1) Zu Beginn der 90er Jahre hatte das Wissenschaftsressort – den Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien zufolge – die Verbesserung der Wohnsituation der Studierenden durch Zusammenwirken von Bund, Ländern und Heimträgern zum Ziel. Auf Basis der bereits erwähnten Bedarfserhebung wurden in den folgenden Jahren rd. 7.000 Plätze neu errichtet. Nach dieser Neubauinitiative ging das Ministerium von einer weitgehenden Sättigung des Markts aus. Sanierungen und Modernisierungen von bestehenden Heimbauten sollten nunmehr die Schwerpunkte bilden. Ein umfassendes schriftliches Förderungskonzept, das Zielsetzungen und Maßnahmen umfasste, bestand nicht.

(2) Die Investitionsförderungen verteilten sich in den Jahren 2004 bis 2008 auf die einzelnen Förderungszwecke wie folgt:

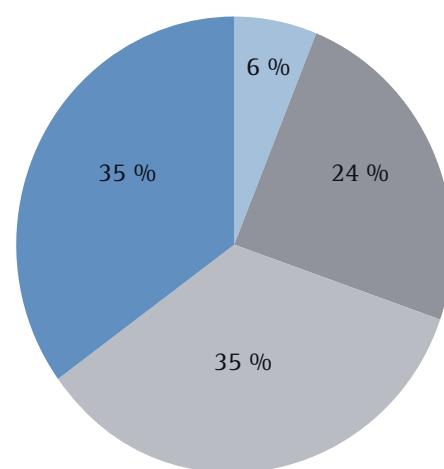
Abbildung 3:

Bund; Investitionsförderungen 2004 bis 2008;
Gliederung nach Förderungszweck

nach dem Förderungsvolumen in EUR



nach der Anzahl der Projekte



Quelle: BMWF

Bund

- 7.2** Die tatsächlich gewährten Förderungen entsprachen nicht den vom BMWF selbst gewählten Schwerpunkten. Dies galt sowohl für die Anzahl der Projekte – in den letzten Jahren wurden ebenso viele Neubauten wie Sanierungen gefördert – als auch für das Förderungsvolumen (siehe dazu auch TZ 5).

Der RH empfahl daher die Erstellung eines Förderungskonzepts auf Grundlage einer Bedarfserhebung (siehe dazu auch TZ 6). Aus diesem sollten die Förderungsschwerpunkte, quantifizierbare Ziele, das Volumen und die beabsichtigte Wirkung der Förderungen abgeleitet werden können.

- 7.3** Laut *Stellungnahme des BMWF* werde es die Empfehlung des RH aufgreifen und die Förderungsschwerpunkte sowie die beabsichtigte Wirkung von Förderungen in die Förderungsrichtlinien des BMWF einarbeiten. Weiters werde es überlegen, wie weit quantifizierbare Ziele sowie das Förderungsvolumen in diesem Rahmen dargestellt werden könnten.

Investitionsförde- rungsplan

- 8.1** (1) Laut Studentenheimgesetz hat der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung die Investitionsabsichten der Heimträger zu erfassen. Weiters war Art sowie Umfang der beabsichtigten Förderungsmaßnahmen in einer vierjährigen Vorschau nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten darzustellen. Der Investitionsförderungsplan sollte den Erläuterungen zufolge zu einer Verbesserung der Koordination der Heimträger mit den Planungen des BMWF und der mehrjährigen Budgetplanung führen.

(2) Die vom BMWF erstellte Planung enthielt die nach Projekten gegliederten Förderungszusicherungen sowie eine Auflistung von vorgelegten oder avisierten Projekten ohne Förderungszusage. Für das Jahr 2009 waren die Förderungsmittel bereits projektbezogen disponiert. Für die Zeiträume 2010 bis 2013 lag noch keine detaillierte Planung vor.

- 8.2** (1) Nach Auffassung des RH ging aus dem Gesetzestext nicht eindeutig hervor, ob der Investitionsförderungsplan alle vier Jahre oder jährlich mit einem vierjährigen Planungshorizont zu erstellen war. Er empfahl dem BMWF, auf eine diesbezügliche Klarstellung hinzuwirken.

(2) Der Investitionsförderungsplan erfüllte seine Koordinationsfunktion bisher nur eingeschränkt. Der RH empfahl daher die Erstellung eines Investitionsförderungsplans, aus dem ersichtlich ist, wann und in welcher Höhe Zahlungen an Heimträger geplant sind bzw. welche Projekte in Zukunft realisiert würden.

8.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMWF* werde bei einer allfälligen Novellierung des Studentenheimgesetzes auf eine Klarstellung hingewirkt werden.

(2) Das neue Bundeshaushaltrecht würde zumindest mittelfristig die Planbarkeit von Förderungsauszahlungen für bereits geförderte Vorhaben verbessern. Noch nicht beschlossene Förderungsprojekte würden sich jedoch in keinem höheren Schärfegrad als bisher darstellen lassen.

Rechtsgrundlagen

Verfassungs- und einfachgesetzliche Vorgaben

9 (1) Nach Art. 14 B-VG waren die Angelegenheiten der Studentenheime in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Das BMWF vergab Förderungen für Studentenheime im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (Art. 17 B-VG¹⁾).

¹⁾ Für die Qualifikation eines Akts als Privatwirtschafts- oder Hoheitsverwaltung ist die Rechtsform entscheidend. Auf Grundlage des Art. 17 B-VG können auch die Länder in den Bereichen Privatwirtschaftsverwaltung ausüben, in denen ihnen keine Gesetzgebungs- oder Vollzugskompetenz zukommt.

(2) Das auf einfachgesetzlicher Ebene erlassene Studentenheimgesetz regelte zwar in erster Linie die Rechtsverhältnisse, die sich aus der Vergabe von Heimplätzen durch die Studentenheimträger an Studierende ergaben, es traf jedoch auch Vorgaben, deren Erfüllung maßgeblich für die Erlangung von Förderungsgeldern war.

BMWF-Richtlinien – Allgemeines/ Formales

10.1 (1) Die als Verordnung des Bundesministers für Finanzen erlassenen „Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004)“ galten für die Vergabe von Förderungen auf Bundesebene. Die ARR 2004 ermöglichten es auch, Sonderrichtlinien für einen bestimmten Zeitraum festzulegen. Dafür trafen sie zum einen formale und zum anderen inhaltliche Vorgaben.

Für das formale Zustandekommen einer Sonderrichtlinie im Sinne der ARR 2004 waren

- das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen herzustellen,
- die Sonderrichtlinie dem RH vorzulegen und schließlich

Bund

- diese im Amtsblatt zur Wiener Zeitung sowie im Internet zu veröffentlichen.

(2) Das BMWF erließ eigene auf unbestimmte Zeit geltende „Förderungsrichtlinien für Studentenheime im Sinne des Studentenheimgesetzes“ (BMWF-Richtlinien). Die Erfüllung der drei unter (1) genannten Voraussetzungen für das Zustandekommen von Sonderrichtlinien im Sinne der ARR 2004 konnte das BMWF dem RH nicht nachweisen.

10.2 Nach Ansicht des RH erfüllte das BMWF die in den ARR 2004 vorgesehenen Vorgaben nicht. Daher stellten die BMWF-Richtlinien keine Sonderrichtlinien im Sinne der ARR 2004 dar. Da die ARR 2004 naturgemäß keine materiellen Vorgaben für spezifische Förderungsprogramme enthielten, fehlten solche Vorgaben für die Studentenheimförderung.

Der RH empfahl daher, die BMWF-Richtlinien nach formaler und inhaltlicher Ergänzung bzw. Änderung dem vorgegebenen Genehmigungsverfahren zu unterziehen und zu veröffentlichen. Dadurch soll einerseits den ARR 2004 und andererseits dem Transparenzerfordernis sowie auch dem Gleichheitsgrundsatz entsprochen werden.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMWF werde die formale und inhaltliche Ergänzung bzw. Änderung der BMWF-Richtlinien sowie die Umsetzung des im Sinne der ARR 2004 vorgesehenen Genehmigungsverfahrens vorrangig begonnen werden.*

BMWF-Richtlinien – Inhaltliches

11.1 Wie bereits erwähnt, sahen die ARR 2004 eine Reihe von inhaltlichen Erfordernissen für Sonderrichtlinien vor. Eine diesbezügliche Überprüfung der BMWF-Richtlinien ergab, dass darin bspw.

- Angaben über Motive, Ziele und Indikatoren,
- die Darstellung der Rechtsgrundlagen (u.a. hinsichtlich der EU-Konformität) sowie
- teilweise Beschreibungen der Förderungsvoraussetzungen und des –verfahrens fehlten.

11.2 Der RH empfahl, die bestehenden BMWF-Richtlinien inhaltlich zu überarbeiten, um eine den ARR 2004 entsprechende materielle Grundlage für die Förderungsgewährung zu schaffen.

11.3 Das BMWF sagte dies zu.

Budgetangelegenheiten

Budgetanträge

- 12.1** Die dem RH vorgelegten Budgetanträge der Fachabteilung bestanden im Wesentlichen aus einer zahlenmäßigen Aufstellung – gegliedert nach den die Fachabteilung betreffenden Voranschlagsposten – sowie allfälligen verbalen Erläuterungen. Unterlagen, aus denen die beantragten Mittel schlüssig abgeleitet werden konnten, waren den Budgetanträgen nicht durchgängig angeschlossen. Ferner fehlten den Budgetanträgen – ausgenommen dem Antrag für die Jahre 2007 und 2008 – konkrete Angaben betreffend das Volumen bereits zugesicherter Förderungen bzw. betreffend Informationen, über welchen Zeitraum und in welcher Höhe Auszahlungen hiefür geplant waren.
- 12.2** Der RH empfahl dem BMWF, künftige Budgetanträge insofern zu verbessern, als auf besondere Finanzierungserfordernisse oder geplante Schwerpunkte deutlich hingewiesen wird und diese mit entsprechenden Argumenten untermauert werden.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMWF sei das beantragte Volumen für die Jahre 2007 und 2008 mit Unterlagen schlüssig nachvollziehbar gewesen. Es sagte zu, künftige Budgetanträge mit Erläuterungen über geplante Schwerpunkte sowie die mit der Förderung beabsichtigten Wirkungen zu ergänzen und zu untermauern.*

Budgetvorbelastung

- 13.1** Nach den vom BMWF übermittelten Berechnungen waren per Jahresende 2009 zugesicherte Förderungen für Projekte in der Höhe von rd. 24,49 Mill. EUR¹⁾ vorgesehen und nicht zugesicherte Projektanträge über weitere rd. 42,87 Mill. EUR zu erwarten. Diesen Summen standen im Jahr 2010 budgetierte Mittel in Höhe von rd. 12,06 Mill. EUR gegenüber.

¹⁾ Stand August 2009

- 13.2** Unter der Annahme gleichbleibender Förderungsmittel binden die zugesicherten Förderungen rechnerisch zwei und die weiteren zu erwartenden Projektanträge weitere dreieinhalf Jahresbudgets. Neue Projekte wären daher theoretisch erst ab ca. Mitte 2015 „finanzierbar“; jede Zahlung für vorgezogene neue Projekte würde eine Verschiebung zu Ungunsten älterer Projekte nach sich ziehen. Beim Eingenhen neuer Zusagen wäre daher auf den Abbau bestehender Verpflichtungen Bedacht zu nehmen.



Bund

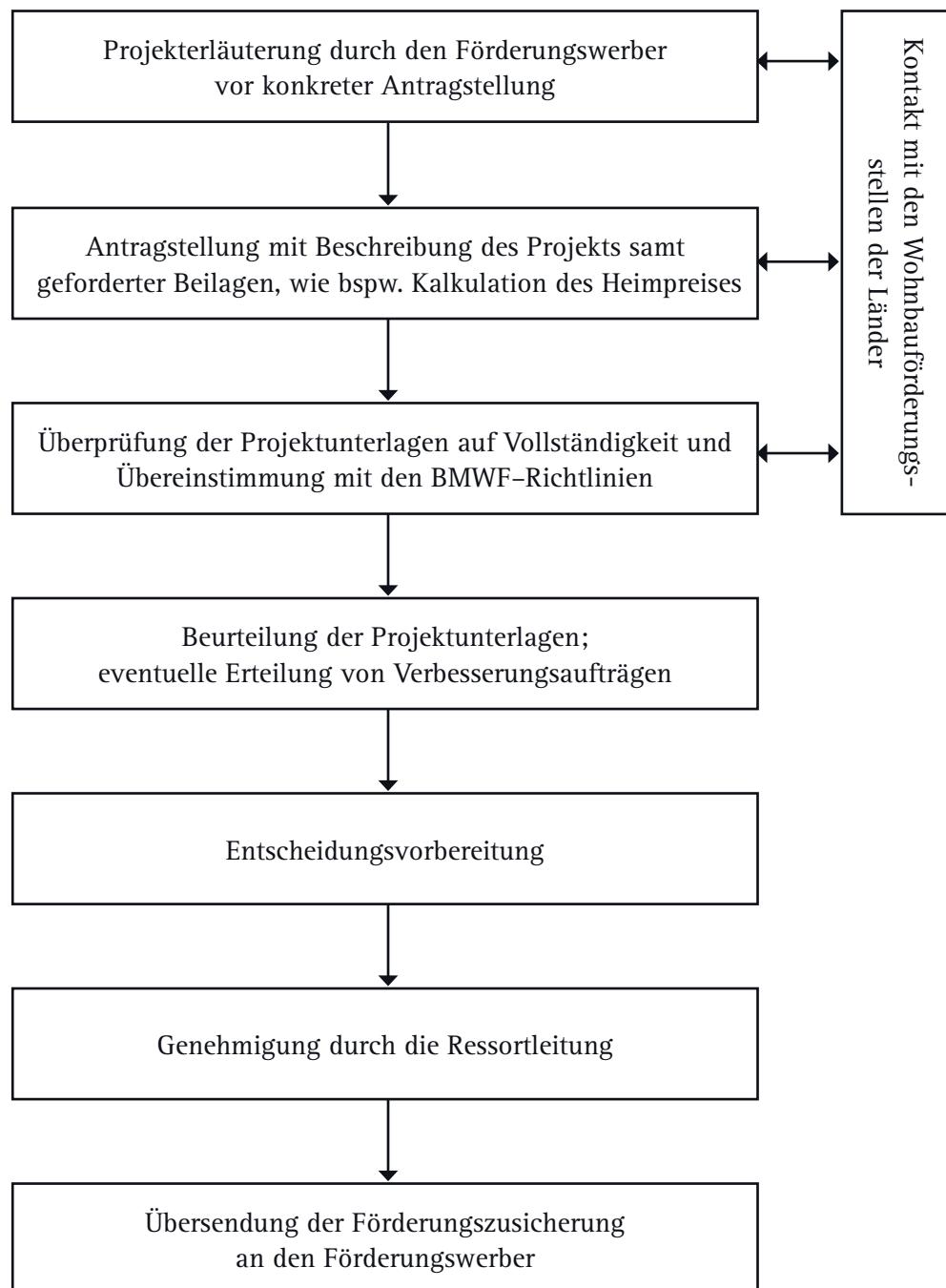
13.3 Laut Stellungnahme des BMWF habe der Abbau bestehender älterer offener Förderungszusicherungen, verbunden mit der Subventionsabrechnung, Priorität bei der Verwendung der in den einzelnen Budgetjahren zur Verfügung stehenden Investitionsförderungsmittel.

Förderungsprozess

Antragstellung bis Genehmigung

14.1 Der Prozess von der Antragstellung bis zur Genehmigung einer Förderung stellte sich in der Regel wie folgt dar:

Abbildung 4: BMWF; Förderungsprozess



Der RH stellte dazu fest:

- Eine systematische Dokumentation von Projekten, die im Rahmen der Projekterläuterungen vom BMWF als nicht förderungswürdig erachtet wurden, fand nicht statt.

Bund

- Projektbeschreibungen und Heimpreiskalkulationen erfolgten unterschiedlich. Standardisierte Antragsformulare fehlten.
- Der Schriftverkehr mit dem Förderungswerber/-nehmer war nicht standardisiert.

14.2 Der RH empfahl die Entwicklung und Verwendung standardisierter Antragsformulare, insbesondere auch von Kalkulationsschemata für die Heimpreise. Diese Unterlagen wären in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Der Schriftverkehr mit dem Förderungsnehmer sollte generell so weit wie möglich standardisiert werden. Die als nicht förderungswürdig erachteten Projekte wären schriftlich zu dokumentieren.

14.3 Das BMWF sagte die Umsetzung dieser Empfehlungen zu.

Genehmigung

Einvernehmen mit dem BMF

15.1 Nach den Durchführungsbestimmungen zum jeweiligen Bundesfinanzgesetz war bei der Zuerkennung von Förderungen aus Bundesmitteln über 300.000 EUR Nennwert das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen.

Dies unterblieb jedoch mit Berufung auf ein Schreiben des BMF aus dem Jahr 1993, worin „ab sofort bis auf Widerruf bei Vorhaben in Angelegenheiten der Leistung von Bundesbeiträgen zur Errichtung bzw. für Umbau-, Ausbau- sowie Sanierungsmaßnahmen an nicht bundeseigenen Schülerheimen unter näher definierten Voraussetzungen eine Befassung des BMF unterbleiben konnte“.

15.2 Der RH regte wegen mangelnder Aktualität bzw. der auf Schülerheime beschränkten Ermächtigung eine Klärung mit dem BMF an.

15.3 Das BMWF sagte dies zu.

Förderungszusage

16.1 (1) Die ARR 2004 sahen den Abschluss eines Förderungsvertrags mit bestimmten Mindestinhalten (z.B. umfassenden Rückzahlungs-, Auskunfts-, Aufbewahrungs- bzw. Berichtspflichten, Vorgaben für die Vergabe von Leistungen durch den Förderungsnehmer, Datenverwendungsbestimmungen) vor. Darüber hinaus bestanden Musterförderungsverträge, die vom BMF erstellt wurden.

Investitionsförderung der Studentenheime

(2) Das BMWF sicherte den Förderungswerbern schriftlich einen bestimmten Betrag zu. Die vom RH durchgesehenen (Zusicherungs)Schreiben bzw. die diesen jeweils zugrundeliegenden Ansuchen enthielten in der Regel die in den ARR 2004 vorgesehenen Auflagen nur in Ansätzen. Eine schriftliche Annahme der Zusicherungs(Schreiben) durch den Förderungswerber war nicht vorgesehen.

16.2 Der RH empfahl auch aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz die Konzeption bzw. den Abschluss von Förderungsverträgen im Sinne der ARR 2004 unter Bedachtnahme auf die Musterförderungsverträge (siehe dazu bspw. die Ausführungen des RH im Bericht Reihe Salzburg 2006/1).

16.3 *Das BMWF sagte zu, die Förderungszusicherungen entsprechend den Musterförderungsverträgen des BMF in Förderungsverträge zu übernehmen. Rechtssicherheit und Transparenz seien schon bisher gegeben gewesen. Betriebs- und Förderungsrückzahlungspflichten seien nicht nur grundbücherlich oder über Patronatserklärungen langfristig abgesichert, sondern auch gemäß dem Studentenheimgesetz verpflichtend. Auch Auskunfts- und Betriebspflichten seien mit der Förderungszusicherung auferlegt. Aufbewahrungspflichten würden sich aus den gesetzlichen Regelungen ergeben.*

16.4 Der RH erachtete es als positiv, dass das BMWF seiner Empfehlung nachkommen wolle. Er betonte nochmals, dass einerseits die in den ARR 2004 vorgesehenen Auflagen für den Förderungswerber deutlich über die vom BMWF angeführten hinausgingen. Andererseits ist ein einheitliches und umfassendes Vertragswerk zur Gewährleistung der leichten Nachvollziehbarkeit erforderlich.

Abwicklung

Aufbereitung und Dokumentation der Förderungsfälle

17.1 (1) Das BMWF bediente sich für die aktenmäßige Erfassung und Bearbeitung der Förderungsfälle des Elektronischen Aktes (ELAK). Daneben existierten einzelne Schriftstücke, die nur in Handakten abgelegt waren. Mehrfach war das Datum des Einlangens von Schriftstücken nicht ersichtlich. Insgesamt zeigte die Aktenablage ein uneinheitliches Bild.

(2) Weiters war – in Abkehr vom Vier-Augen-Prinzip – in einigen Fällen der mit der Vorbereitung der Genehmigung und der mit der Vorbereitung der Auszahlung betraute Sachbearbeiter personenident.



Bund

17.2 (1) Der RH empfahl dem BMWF, den Eingang sämtlicher Schriftstücke zu datieren und diese lückenlos im ELAK zu erfassen; auf umfangreiche Beilagen wäre im ELAK zumindest zu verweisen. Die Aktenablage wäre zu systematisieren.

(2) Bei der Vorbereitung der Genehmigung und bei der Vorbereitung der Auszahlung wäre auf die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips zu achten.

17.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMWF seien die für die Beurteilung und Entscheidung von Förderungsfällen relevanten Unterlagen und Schriftstücke in den ELAK eingespielt worden. Der ELAK werde künftig Verweise auf weitere umfangreiche Beilagen enthalten.*

(2) Hinsichtlich der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips teilte das BMWF mit, dass Auszahlungen auf Ebene der Abteilungsleitung auf Grundlage von monatlichen Zahlungsplänen erfolgt seien; diese seien von der Sektionsleitung genehmigt worden.

17.4 (1) Der RH nahm die Ausführungen des BMWF zur Schriftguterfassung im ELAK – insbesondere auch die künftig beabsichtigten Verweise auf umfangreiche Beilagen – zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit zur Kenntnis.

(2) Hinsichtlich der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips hob der RH neuerlich hervor, dass das Prinzip der Funktionentrennung insbesondere auf Sachbearbeiterebene (Vorbereitung der Genehmigung und Vorbereitung der Auszahlung von Förderungen) aus präventiven Gründen durchgängig einzuhalten wäre.

Sicherstellungen

18.1 Die BMWF-Richtlinien sahen vor, dass der Betrieb eines Studentenheims für einen Zeitraum von wenigstens 30 (Generalsanierung) bzw. 40 Jahren (Errichtung) aufrecht zu erhalten sei; dies war mittels Reallast- und Pfandbestellungsvereinbarung grundbürgerlich bzw. bei Mietobjekten durch Patronatserklärung¹⁾ sicherzustellen. In einigen Fällen war bereits ein Großteil der Förderungssumme ausbezahlt, bevor die unterfertigte Reallast- und Pfandbestellungsvereinbarung bzw. Patronatserklärung dem BMWF vorgelegt wurde.

¹⁾ Eine Patronatserklärung ist eine Willenserklärung, die den Patron (Unternehmen, Gebietskörperschaft) verpflichtet, die Erfüllung der Verbindlichkeit eines anderen (Tochter-)Unternehmens sicherzustellen.

18.2 Der RH empfahl, die Vorlage der unterschriebenen Reallast- und Pfandbestellungsvereinbarung bzw. Patronatserklärung zeitnah (vor Anweisung der ersten Förderungsrate) einzufordern.

18.3 *Das BMWF teilte mit, dass es auf die möglichst zeitnahe Einforderung der unterfertigten Reallast- und Pfandbestellungsvereinbarungen bzw. Patronatserklärungen achtet. Zum Teil müssten die Voraussetzungen für grundbürgerliche Sicherstellungen aber noch geschaffen werden, was zu vom BMWF nicht steuerbaren Verzögerungen führen könnte. Die Auszahlung einer ersten Förderungsrate werde grundsätzlich an unterfertigte Sicherstellungserklärungen gebunden.*

18.4 Im Hinblick darauf, dass dies in der Vergangenheit nicht durchgängig erfolgte, anerkannte der RH, dass das BMWF nunmehr die Auszahlung der Förderungsraten an die unterfertigten Sicherstellungserklärungen kopple.

19.1 Im Einvernehmen mit der Finanzprokuratur – aber entgegen den BMWF-Richtlinien – verzichtete das Wissenschaftsministerium seit 2006 aufgrund einer Euro-Gerichtsgebühren-Novelle und der damit verbundenen nicht unbeträchtlichen Kostenbelastung (1,2 %ige Eintragsgebühr) auf die grundbürgerliche Eintragung des Pfandrechts.

19.2 Der RH empfahl, die BMWF-Richtlinien im Zuge der in TZ 11 angelegten Überarbeitung an die geänderte Vorgangsweise anzupassen.

19.3 *Das BMWF sagte dies zu.*

Verbuchung der Förderungen – Transparenz

20.1 Gemäß dem Bundeshaushaltsgesetz und den Durchführungsbestimmungen zum jeweiligen Bundesfinanzgesetz waren für jene Förderungen, die im Einzelfall einen Nennwert von 300.000 EUR überstiegen, eigene Voranschlagsposten zu eröffnen.

Das BMWF hielt diese Vorschrift mehrfach nicht ein bzw. ordnete Förderungen auch im Fall einer bestehenden Voranschlagspost nicht entsprechend zu. Dadurch waren Förderungsempfänger und –höhe nicht immer transparent. Die Aussagekraft des Förderungsberichts war eingeschränkt.

20.2 Der RH empfahl daher, auf eine richtige voranschlagspostenmäßige Zuordnung zu achten.

Bund

20.3 Das BMWF sagte dies zu.

Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung

21.1 Die Auszahlung der Förderung erfolgte meist in Teilbeträgen über Antrag nach Maßgabe der budgetären Bedeckbarkeit und gegen Nachweis der aufgewendeten Mittel. Die Originalbelege wurden nach Angaben des BMWF geprüft und entwertet an den Förderungsempfänger retourniert. Dem Förderungsakt lagen jedoch nur summarische Aufstellungen über die der Förderung zugrunde liegenden Rechnungen bei.

21.2 Um die Nachvollziehbarkeit der geförderten Positionen im Einzelnen sicherzustellen, empfahl der RH, den Förderungsnehmer dazu zu verpflichten, die Belege im Original sowie in Kopie (Letztere zum Verbleib im Förderungsakt) zu übersenden.

21.3 *Das BMWF teilte mit, dass sämtliche Belege, die im Original zur Abrechnung von Förderungen herangezogen werden, bereits in den elektronischen Förderungsakt eingespielt würden. Die Förderungswerber würden nunmehr, wie vom RH empfohlen, Belegs- und Rechnungskopien zusätzlich zu den Originalbelegen vorlegen.*

22.1 Das Volumen der nicht abgerechneten Förderungsfälle verringerte sich von rd. 14,00 Mill. EUR (2004) auf rd. 4,55 Mill. EUR (2008). Das Volumen der nicht abgerechneten Förderungsfälle sank nach 2006 nicht weiter.

22.2 Der RH empfahl, diese zum Teil „alten“ Förderungsfälle unverzüglich endgültig abzurechnen.

Förderungsdatenbank

23.1 (1) Die Fachabteilung des Wissenschaftsministeriums nützte zur Abwicklung der Auszahlungen an die Förderungswerber seit Anfang 2004 eine eigens entwickelte Förderungsdatenbank. Einige Funktionen, wie Mittelvormerkungen zur Erleichterung der laufenden Budgetüberwachung sowie die Durchführung von automatisierten Auswertungen, blieben dabei jedoch weitestgehend ungenutzt; das Ministerium führte statt dessen Aufzeichnungen mittels eines Tabellenkalkulationsprogramms.

(2) Für die unverwechselbare Kennzeichnung eines Förderungswerbers als juristische Person existierte in der Förderungsdatenbank kein spezifisches Datumsfeld, wie bspw. die Firmenbuch- oder Vereinsregisternummer. Weiters bestand keine Möglichkeit, zusätzlich zum

Förderungswerber das geförderte Objekt als auswertbares Merkmal zu erfassen.

23.2 (1) Für die Verwaltung der Förderungsprojekte sollten vorrangig die in der Förderungsdatenbank angebotenen Funktionen und Möglichkeiten genutzt werden. Das Führen von Hilfsaufzeichnungen wäre auf das unumgänglich notwendige Ausmaß zu beschränken, um Eingabe- bzw. Übertragungsfehler sowie zusätzliche Abstimmungsarbeiten zu vermeiden.

(2) Die Förderungsdatenbank sollte um die zusätzlichen Funktionen, die für die Fachabteilung zur effektiven Verwaltung der Förderungsprojekte notwendig sind, erweitert werden.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMWF habe die Förderungsdatenbank bisher nur zum Teil notwendige Darstellungen und Abfragen ermöglicht. Daher sei das Führen von Listen und Aufzeichnungen außerhalb der Förderungsdatenbank notwendig gewesen und habe sich auch bewährt. Abklärungen zu Funktionserweiterungen und zur Effizienzsteigerung seien bereits in Angriff genommen worden.*

Oberösterreich und Steiermark

24.1 Die nachstehende Tabelle zeigt, in welchen Ländern inländische ordentliche Studierende während des Zeitraums Wintersemester 2004/2005 bis 2008/2009 zu einem Studium zugelassen waren und woher diese Studierenden kamen:

Tabelle 5: An Universitäten und Fachhochschulen zugelassene inländische ordentliche Studierende; Gliederung nach regionaler Herkunft, Wintersemester 2004/2005 bis 2008/2009

zum Studium zugelassen im Land:¹⁾

Herkunft	Bgld. ²⁾	Ktn.	NÖ ²⁾	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg. ²⁾	Wien
in % ³⁾									
Bgld.	6,8	0,1	5,0	1,5	0,2	9,8	0,3	0,0	76,2
Ktn.	0,2	38,7	0,8	2,2	1,9	29,9	2,1	0,0	24,2
NÖ	0,9	0,2	8,7	3,6	0,7	2,3	0,6	0,0	83,0
OÖ	0,2	0,3	1,3	38,0	12,5	8,9	4,8	0,0	34,0
Sbg.	0,1	0,8	1,0	4,5	49,3	11,5	12,8	0,0	19,9
Stmk	0,7	1,3	1,1	1,4	1,1	82,3	0,6	0,0	11,5
Tirol	0,0	0,7	0,4	1,4	2,9	4,4	80,9	0,3	8,9
Vbg.	0,1	0,4	0,7	2,8	2,0	5,0	44,6	10,8	33,5
Wien	0,3	0,2	1,3	0,9	0,3	0,9	0,3	0,0	95,7

¹⁾ Studierende von Universitäten mit Studien an verschiedenen Standorten wurden mehrfach gezählt.

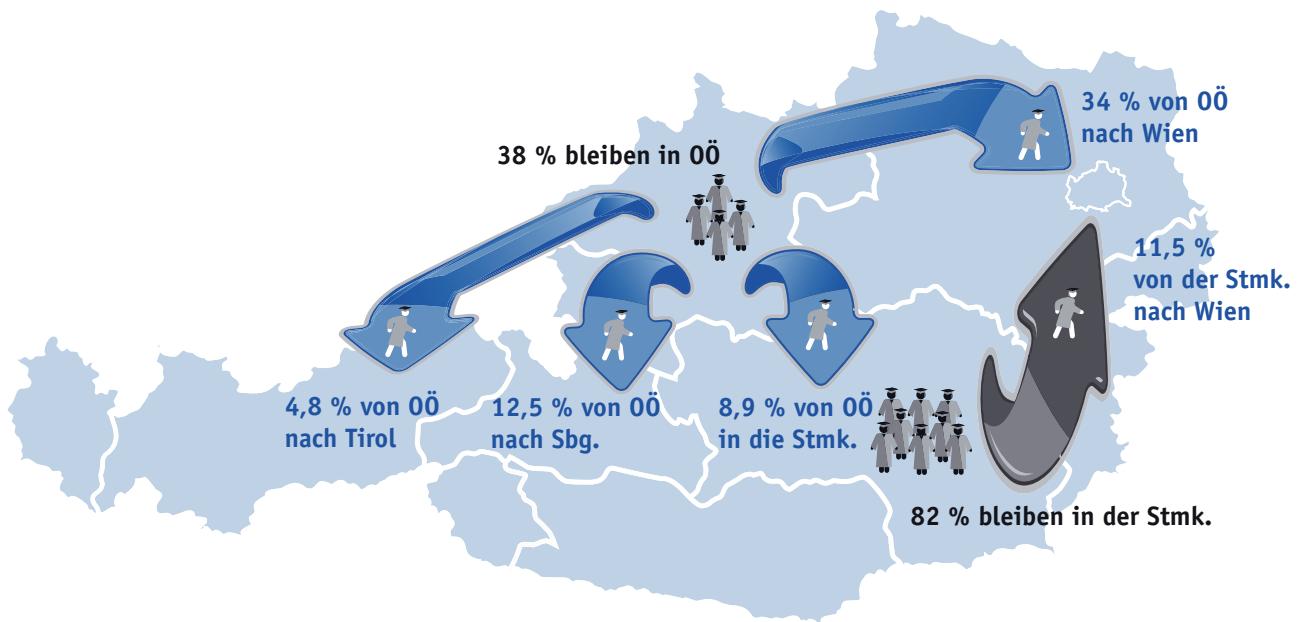
²⁾ nur Studierende an Fachhochschulen

³⁾ Rundungsdifferenzen

Quellen: Hochschulstatistik bzw. Bildung in Zahlen, Statistik Austria

Nachfolgend wird – an den Beispielen Oberösterreich und Steiermark – die Wanderbewegung der Studierenden in andere Bundesländer dargestellt.

Abbildung 5:

**Oberösterreich, Steiermark – Wanderbewegung der Studierenden
in andere Bundesländer; Wintersemester 2004/2005 bis 2008/2009**


24.2 Wesentlich mehr Steirer als Oberösterreicher studierten im eigenen Bundesland. Der RH führte dies auf das vergleichsweise breitere Studienangebot in der Steiermark zurück.

Mitteleinsatz

25.1 Die Länder Oberösterreich und Steiermark vergaben Förderungen an Studentenheime einerseits im Rahmen der Wohnbauförderung durch Annuitätenzuschüsse und Darlehen, andererseits stellten sie direkte Geldzuweisungen zur Verfügung.

Die nachstehende Tabelle zeigt den Mitteleinsatz für die Studentenheimförderung in beiden Ländern von 2004 bis 2008 nach Förderungsarten:

Oberösterreich und Steiermark

Tabelle 6:

Oberösterreich und Steiermark; Förderungen 2004 bis 2008;
Gliederung nach Förderungsarten

	2004		2005		2006		2007		2008	
	OÖ	Stmk.	OÖ	Stmk.	OÖ	Stmk.	OÖ	Stmk.	OÖ	Stmk.
in Mill. EUR ¹⁾										
Darlehen	0,25	2,99	0,08	0,60	–	4,16	–	4,24	–	5,01
Annuitätenzuschüsse	–	0,84	–	0,96	0,03	1,19	0,06	1,85	0,08	1,93
direkte Geldzuweisungen	3,37	0,14	2,20	0,14	2,16	0,14	2,57	0,19 ²⁾	2,20	0,16 ²⁾
<i>davon Heimplatzsicherung</i>	<i>0,15</i>	<i>–</i>	<i>0,11</i>	<i>–</i>	<i>0,20</i>	<i>–</i>	<i>0,19</i>	<i>–</i>	<i>0,16</i>	<i>–</i>
Gesamt	3,62	3,96	2,29	1,70	2,20	5,50	2,64	6,28	2,28	7,10

¹⁾ Rundungsdifferenzen

²⁾ einschließlich Zuschüssen aus Mitteln des Steirischen Umweltlandesfonds von insgesamt rd. 75.000 EUR

Quellen: Land Oberösterreich, Direktion Bildung und Gesellschaft; Amt der Steiermärkischen Landesregierung

Das Land Oberösterreich förderte somit die Studentenheime in erster Linie über direkte Geldzuweisungen; in der Steiermark dominierte die Wohnbauförderung.

Insgesamt gewährte zwischen 2004 und 2008 das Land Oberösterreich rd. 13,02 Mill. EUR und das Land Steiermark rd. 24,55 Mill. EUR an Förderungen.

Das Land Oberösterreich vergab direkte Geldzuweisungen insbesondere für Investitionen in den Neubau und die Sanierung sowie für die Abdeckung des laufenden Betriebsaufwands. Das Land Steiermark förderte kleinere Projekte (Baumaßnahmen) in einem Umfang zwischen 2.500 EUR und 60.000 EUR.

Das Land Oberösterreich sicherte sich im Zusammenhang mit Neubau- und Sanierungsprojekten regelmäßig Heimplätze³⁾ in anderen Bundesländern zugunsten seiner Landesbürger für einen Zeitraum zwischen zehn und 20 Jahren. In der Steiermark bestand keine entsprechende Regelung.

³⁾ In den Jahren 2004 bis 2008 waren dies 536.



25.2 Nach Auffassung des RH war die Vorgangsweise, Förderungen in anderen Ländern direkt mit Heimplätzen für oberösterreichische Studierende zu verknüpfen, grundsätzlich zweckmäßig und nachvollziehbar. Er empfahl jedoch dem Land Oberösterreich, die Förderungen dahingehend zu überprüfen, ob dadurch tatsächlich über das zu erwartende Ausmaß hinaus oberösterreichische Studierende bei den geförderten Heimträgern untergebracht werden konnten.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, die Wirksamkeit der direkten Geldzuweisungen im Hinblick auf deren Geringfügigkeit zu evaluieren.

25.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark könne mit einer durchschnittlichen Förderungshöhe von 16.000 EUR pro Förderungswerber und Jahr im Bereich Bauen und Sanieren keine längerfristige Strategie mit entsprechenden Wirkungszielen erreicht werden. Aufgrund des derzeit sehr engen budgetären Spielraums werde bei der kommenden Budgeterstellung keine angemessene Erhöhung dieser Förderungs post möglich sein. Daher würden die derzeit dort budgetierten Mittel künftig zugunsten von Investitionen im landeseigenen Studierendenwohnheimbereich verwendet werden.*

Rechtsgrundlagen der Wohnbauförderungen und der direkten Geldzuweisungen

26.1 Die Wohnbauförderung war im jeweiligen Wohnbauförderungsgesetz samt Durchführungsverordnungen geregelt. Was die direkten Geldzuweisungen betraf, sahen beide Länder die jeweils bestehenden allgemeinen Förderungsrichtlinien als maßgeblich an; weiters bestanden interne Vorgaben.

Die allgemeinen Förderungsrichtlinien enthielten – aufgrund ihrer breiten Geltung für Förderungsvergaben in der gesamten Landesverwaltung – naturgemäß keine materiellen Angaben, bspw. zu den Förderungszielen oder den konkreten Förderungsbedingungen der Studentenheimförderung.

Eigene veröffentlichte (Sonder)Richtlinien für die Vergabe von direkten Geldzuweisungen für Studentenheime bestanden in beiden Ländern nicht.

26.2 Der RH empfahl dem Land Oberösterreich – insbesondere angesichts des Ausmaßes der direkten Geldzuweisungen (2008: rd. 2,2 Mill. EUR) und der Anzahl von Förderungsfällen (2004 bis 2008: durchschnittlich rd. 40 bewilligte Ansuchen pro Jahr) –, eigene Richtlinien für die direkten Geldzuweisungen an Studentenheime zu erlassen und diese zu veröffentlichen.

Oberösterreich und Steiermark

Der RH empfahl dem Land Steiermark, im Falle der Aufrechterhaltung der direkten Geldzuweisungen die materiellen Voraussetzungen für die Förderungsvergabe nachvollziehbar zu regeln und zu publizieren.

26.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark werde in der zuständigen Fachabteilung eine professionelle, zentrale Förderungsmanagementstelle eingerichtet. Ab Juli 2010 würden dort alle Förderungsvergaben dieser Fachabteilung unter Zugrundelegung der „Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark“ fachgerecht erfolgen, dies auf Basis von Förderungsrichtlinien, die auf die jeweiligen Förderungen dezidiert abgestimmt worden seien. Diesbezügliche Richtlinien seien in Ausarbeitung.*

Förderungsstrategie im Bereich der Wohnbauförderungen und der direkten Geldzuweisungen

27.1 (1) Das Ziel der Wohnbauförderung war in beiden Ländern die Schaffung und Erhaltung von leistbarem und zeitgemäßem Wohnraum. In der Steiermark sollte zusätzlich der bestehende Wohnungsmarkt entlastet und ein Anstieg der Mietkosten infolge erhöhten Bedarfs verhindert werden.

(2) Was die direkten Geldzuweisungen betraf, so verfolgte das Land Oberösterreich einerseits das Ziel, die Attraktivität des Universitätsstandorts Linz bzw. der Fachhochschulstandorte in Oberösterreich zu steigern und andererseits Heimplätze für oberösterreichische Studierende in anderen Bundesländern zu sichern.

Förderungskonzepte bzw. quantifizierbare Förderungsziele waren für die direkten Geldzuweisungen in beiden Ländern nicht festgeschrieben.

(3) Wie in TZ 25 dargestellt, dominierten in Oberösterreich die direkten Geldzuweisungen, in der Steiermark hingegen die Wohnbauförderung. Dementsprechend wurde in Oberösterreich der Bedarf an Studentenheimplätzen im Bereich der für die direkten Geldzuweisungen zuständigen Abteilung ermittelt (Bedarfsprognose aus dem Jahr 2000), im Land Steiermark hingegen aus den für die Wohnbauförderung regelmäßig durchgeführten Erhebungen zum Wohnungsbedarf.

27.2 Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, aus Transparenzgründen ein schriftliches Förderungskonzept bzw. messbare Förderungsziele festzulegen.

Koordination

Koordination des BMWF mit den Ländern

28.1 (1) Für die Zusicherung der Förderung eines Projekts (Neubauten, Generalsanierungen, Modernisierungen) durch das BMWF war die definitive Zuerkennung der Wohnbauförderung durch das jeweilige Land Voraussetzung. Die Finanzierung der Vorhaben sollte durch das Zusammenspiel aller Förderungen der Gebietskörperschaften gewährleistet werden. Der Finanzierungsplan hatte daher bei anderen Gebietskörperschaften und/oder Interessenvertretungen beantragte oder zugesicherte Förderungen zu beinhalten.

Das BMWF stimmte sich diesbezüglich mit den Ländern anlassbezogen ab. Informelle Kontaktaufnahmen mit den Wohnbauförderungsstellen der Länder fanden – falls erforderlich – bereits im Zuge der Präsentation des Projekts durch den Förderungswerber statt.

(2) Bei punktuellen Instandsetzungsmaßnahmen verpflichtete das BMWF den Förderungsnehmer nicht durchgängig, ihm für dasselbe Vorhaben von sonstigen Förderungsstellen erlangte Förderungsmittel bekanntzugeben oder zu bestätigen, dass keine erlangt wurden.

28.2 (1) Der RH empfahl dem BMWF, sich mit den Ländern nicht nur anlassbezogen abzustimmen, sondern den Förderungsstellen der Länder nach Erstellung des Förderungskonzepts seine Strategien und Ziele in institutionalisierter Form zu kommunizieren. Im Hinblick auf die Zuständigkeit des Bundes für das Studentenheimwesen sollte dadurch den Ländern die Abstimmung ihrer Strategien und Zielsetzungen unter Berücksichtigung von länderspezifischen Besonderheiten erleichtert werden.

(2) Weiters sollte das BMWF auch bei punktuellen Instandsetzungsmaßnahmen den Förderungsnehmer stets verpflichten, diesbezüglich gewährte Förderungsmittel sonstiger Förderungsstellen bekanntzugeben oder zu bestätigen, dass keine gewährt wurden.

28.3 Das BMWF sagte die Umsetzung beider Empfehlungen zu.

Koordination

Koordination – Land Oberösterreich und Land Steiermark

29.1 Die Koordination innerhalb der Länder Oberösterreich und Steiermark bzw. dieser Länder mit dem BMWF erfolgte im Wesentlichen projektbezogen über die Bekanntgabe der wechselseitigen Förderungen.

Mit der Zusicherung von direkten Geldzuweisungen überband das Land Oberösterreich dem Förderungswerber den widmungsgemäßen Betrieb des Förderungsobjekts für die Dauer von zehn, 15 oder 20 Jahren. Im Land Steiermark hingegen sah die dem Förderungswerber direkter Geldzuweisungen abverlangte Verpflichtungserklärung keine Auflagen dahingehend vor, das Studentenheim für eine bestimmte Zeitdauer in Betrieb zu halten.

29.2 Das Land Oberösterreich sollte wie der Bund in den zu erstellenden Förderungsrichtlinien die Dauer des widmungsgemäßen Betriebs einheitlich regeln.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, dem Förderungsnehmer eine solche Betriebspflicht aufzuerlegen.

29.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe es die Empfehlung des RH umgesetzt und bereits eine weiterführende Betriebspflicht vorgesehen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend empfahl der RH:

BMWF

- (1) Da ein aktueller Gesamtüberblick über die Anzahl der österreichweit bzw. regional möglicherweise benötigten Heimplätze fehlte, sollte das BMWF eine umfassende Bedarfserhebung durchführen. **(TZ 6)**
- (2) Es wäre ein Förderungskonzept auf Grundlage einer Bedarfserhebung zu erstellen. Aus diesem sollten die Förderungsschwerpunkte, quantifizierbare Ziele, das Volumen und die beabsichtigte Wirkung der Förderungen abgeleitet werden können. **(TZ 7)**
- (3) Im Hinblick auf die im Vergleich zum Verbraucherpreisindex 1986 deutlich stärker steigenden Heimpreise sollte das BMWF im Rahmen des zu erstellenden Förderungskonzepts sicherstellen, dass auch weiterhin ein ausreichendes Angebot für sozial schwächere Studierende erhalten bleibt. **(TZ 2)**
- (4) Es wäre ein Investitionsförderungsplan zu erstellen, aus welchem ersichtlich ist, wann und in welcher Höhe Zahlungen an Heimträger geplant sind bzw. welche Projekte in Zukunft realisiert würden. **(TZ 8)**
- (5) Das BMWF sollte seine Strategien und Ziele den Förderungsstellen der Länder bei der Planung und Sanierung von Studentenheimplätzen in institutionalisierter Form kommunizieren. **(TZ 28)**
- (6) Nach formaler und inhaltlicher Ergänzung bzw. Änderung der BMWF-Richtlinien wären diese dem in den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln vorgegebenen Genehmigungsverfahren zu unterziehen und zu veröffentlichen. **(TZ 10, 11, 19)**
- (7) Auch aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wären Förderungsverträge im Sinne der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln unter Bedachtnahme auf die Musterförderungsverträge des BMF zu konzipieren bzw. abzuschließen. **(TZ 16)**
- (8) Das BMWF sollte auch bei punktuellen Instandsetzungsmaßnahmen den Förderungsnehmer stets verpflichten, diesbezüglich

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

gewährte Förderungsmittel sonstiger Förderungsstellen bekanntzugeben oder zu bestätigen, dass keine gewährt wurden. (TZ 28)

(9) Unterschriebene Reallast- und Pfandbestellungsvereinbarungen bzw. Patronatserklärungen wären zeitnah einzufordern. (TZ 18)

(10) Die Nachvollziehbarkeit der widmungsgemäßen Verwendung von Förderungsmitteln wäre im Förderungsakt durch den Verbleib von vom Förderungsnehmer zu übermittelnden Belegkopien sicherzustellen. (TZ 21)

(11) Entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen wäre auf eine richtige voranschlagspostenmäßige Zuordnung zu achten. (TZ 20)

(12) Mit dem BMF wäre eine Klärung hinsichtlich der Herstellung des Einvernehmens bei der Gewährung von Förderungen über 300.000 EUR Nennwert herbeizuführen. (TZ 15)

(13) Künftige Budgetanträge wären in qualitativer Hinsicht insoffern zu verbessern, als auf besondere Finanzierungserfordernisse oder geplante Schwerpunkte deutlich hingewiesen wird und diese mit entsprechenden Argumenten untermauert werden. (TZ 12)

(14) In Anbetracht der rechnerischen Budgetvorbelastung wäre auf den Abbau bestehender Verpflichtungen Bedacht zu nehmen. (TZ 13)

(15) Sämtliche Schriftstücke wären lückenlos im Elektronischen Akt (ELAK) zu erfassen; auf umfangreiche Beilagen wäre darin zumindest zu verweisen. Die Aktenablage wäre zu systematisieren. Bei der Vorbereitung der Genehmigung und bei der Vorbereitung der Auszahlung wäre das Vier-Augen-Prinzip durchgängig zu beachten. (TZ 17)

(16) Auch als nicht förderungswürdig erachtete Projekte sollten schriftlich dokumentiert werden. (TZ 14)

(17) Standardisierte Antragsformulare wären zu entwickeln und zu verwenden. (TZ 14)

(18) Der Schriftverkehr sollte so weit wie möglich standardisiert werden. (TZ 14)

(19) Für die Verwaltung der Förderungsprojekte sollten vorrangig die in der Förderungsdatenbank angebotenen Funktionen und Mög-



lichkeiten genutzt werden. Die Förderungsdatenbank sollte um die, für die Fachabteilung zur effektiven Verwaltung der Förderungsprojekte notwendigen, zusätzlichen Funktionen erweitert werden. [\(TZ 23\)](#)

(20) Die „alten“ Förderungsfälle sollten unverzüglich endgültig abgerechnet werden. [\(TZ 22\)](#)

(21) Da aus dem Studentenheimgesetz nicht eindeutig hervorging, ob der Investitionsförderungsplan alle vier Jahre oder jährlich mit einem vierjährigen Planungshorizont zu erstellen war, sollte auf eine diesbezügliche Klarstellung hingewirkt werden. [\(TZ 8\)](#)

Land Oberösterreich

(22) Ein schriftliches Förderungskonzept bzw. messbare Förderungsziele für die direkten Geldzuweisungen an Studentenheime wären festzulegen. Ebenso sollten aus Transparenzgründen diesbezüglich eigene Richtlinien erlassen und veröffentlicht werden. [\(TZ 26, 27\)](#)

(23) Bei der Gewährung direkter Geldzuweisungen wäre die Dauer des widmungsgemäßen Betriebs des Förderungsobjekts einheitlich zu regeln. [\(TZ 29\)](#)

(24) Die Förderungen zur Sicherung von Heimplätzen in anderen Bundesländern sollten dahingehend überprüft werden, ob dadurch tatsächlich über das zu erwartende Ausmaß hinaus oberösterreichische Studierende bei den geförderten Heimträgern des Landes untergebracht werden konnten. [\(TZ 25\)](#)

Land Steiermark

(25) Im Hinblick auf die Geringfügigkeit der direkten Geldzuweisungen sollte deren Wirksamkeit evaluiert werden. [\(TZ 25\)](#)

(26) Im Falle der Aufrechterhaltung der direkten Geldzuweisungen für Studentenheime wären die materiellen Voraussetzungen für die Förderungsvergabe nachvollziehbar zu regeln und zu publizieren. Der Förderungsnehmer wäre dabei auch zu verpflichten, das Studentenheim für eine bestimmte Zeitdauer in Betrieb zu halten. [\(TZ 26, 29\)](#)

Wien, im Juli 2010

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2010/1 Bericht des Rechnungshofes
- Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes
 - Arbeitsmarktservice Österreich, Service für Unternehmen – Key Account Management
 - GIG Grundstücks- und Infrastruktur Besitz AG
 - Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien
 - Fachhochschulwesen
- Reihe Bund 2010/2 Bericht des Rechnungshofes
- Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1
 - Investitionen in die Tunnelsicherheit
 - Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS
 - Verleih von Sammlungsgut durch Bundesmuseen
 - Arbeitnehmerveranlagung; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2010/3 Bericht des Rechnungshofes
- Vollzug des Pflegegeldes
 - Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz; Follow-up-Überprüfung
 - Staatsanwaltschaft Wien
 - Einheitliche Betriebspämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes
 - Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft
- Reihe Bund 2010/4 Bericht des Rechnungshofes
- Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet
 - Reisegebührenvorschrift des Bundes und zentrale Reiseorganisation
 - Bundesanstalt Statistik Austria; Follow-up-Überprüfung
 - Jährliche Zusammenfassungen der Prüfungen und Erklärungen an die Europäische Kommission
 - Österreichische Botschaft in Budapest; Follow-up-Überprüfung
 - IT-Projekt Personalmanagement-NEU
 - Finanzprokuratur; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2010/5 Bericht des Rechnungshofes
- Teilebereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien
 - Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und der Angestellten; Follow-up-Überprüfung
 - VERBUND-Austrian Hydro Power AG: Pumpspeicherkraftwerk Limberg II
 - ÖBB: Langsamfahrstellen

**Reihe Bund 2010/6****Bericht des Rechnungshofes**

- Verkehrsanbindung und Stadtentwicklung Hauptbahnhof Wien
- Kasernen- und Liegenschaftsverkäufe durch die SIVBEG
- Polizei-Notruf
- Labortarife bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern

Reihe Bund 2010/7**Bericht des Rechnungshofes**

- Finanztransaktionen der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutsche Bank AG
- Infrastrukturbeträge für die Privatbahnen; Follow-up-Überprüfung
- Verwendung der Mehreinnahmen aus der Mineralölsteuererhöhung
- Universitäten für Musik und darstellende Kunst Graz und Wien, Universität Mozarteum Salzburg: Vorbereitungslehrgänge; Follow-up-Überprüfung

