



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe Bund 2012/11

Bericht des Rechnungshofes

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt**

**Umsatzbesteuerung
ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

**Bundesinstitut für Bildungs-
forschung, Innovation und Ent-
wicklung des österreichischen
Schulwesens (BIFIE)**

Leistungsvereinbarungen

**Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infra-
struktur GmbH**

Rechnungshof
ZL 860.136/002-1B1/12

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im November 2012



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)**

Leistungsvereinbarungen

**Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH**

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

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

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

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

.





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Parlament

Wirkungsbereich des Parlaments

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt _____ 5

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung _____ 73

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) _____ 105

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Leistungsvereinbarungen _____ 197

Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH _____ 311





Bericht des Rechnungshofes

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

Parlament

Wirkungsbereich des Parlaments

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

KURZFASSUNG	12
Prüfungsablauf und –gegenstand	20
Ist-Situation	21
Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben	24
Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“	27
Vergaben und Vergabegrundlagen	40
Budget/Kosten	54
Terminplanung	61
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	64

ANHANG

Anhang 1 bis 4	67
----------------	----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Projektchronologie	19
Tabelle 1: Nutzung von Flächen des Parlaments	21
Abbildung 1: Projektstruktur bis inkl. Vorentwurf lt. Projektauftrag August 2011	28
Abbildung 2: Projektstruktur lt. Organisations- und Projekthandbuch Dezember 2011	30
Tabelle 2: Kostenaufstellung Konsulenten Sanierungsplanung (Stand 7. Februar 2012)	32
Tabelle 3: Feststellungen zu den Vertragsunterlagen gegliedert nach Vertragsteil	48
Tabelle 4: Laufendes Bauprogramm 2006 bis 2011	54
Tabelle 5: Gesamtkonzept Parlament, Kostenrahmen	55
Tabelle 6: Gesamtkonzept Parlament Bruttogesamtkosten	56
Tabelle 7: Budget Projekt Sanierungsplanung	59
Tabelle 8: Termine Sanierung Parlament (Stand 24. Jänner 2012)	62

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft mbH
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
ff.	fortfolgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
inkl.	inklusive
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
udgl.	und dergleichen
USt	Umsatzsteuer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Parlaments

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Die Parlamentsdirektion realisierte das Vorhaben zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments unter der knappen Zeitvorgabe von einem Jahr fristgerecht und legte im Februar 2011 dem Parlament Grundlagen für die Entscheidungen über die Sanierungsvorhaben sowie die Absiedelung vor.

Die im August 2011 für das Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation wurde bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH an Ort und Stelle nicht in Kraft gesetzt. Wenngleich die erforderlichen Arbeitsschritte im Rahmen der Linienorganisation der Parlamentsdirektion erbracht wurden, fehlte die steuernde Funktion des Lenkungsausschusses. Die im Projektbudget enthaltenen Positionen für „nicht erfassbare Kosten“ und Reserven erschienen angesichts des zum Zeitpunkt des Projektauftrags klar definierten Umfangs des Projekts weit überhöht.

Der RH gab zu den – in der festgestellten Form nicht ausschreibungsreifen – Ausschreibungs- und Bewerbungsunterlagen sowie zu den Grundlagen der Projektorganisation anlässlich seiner Prüfungshandlungen an Ort und Stelle unmittelbar insgesamt 145 Anregungen betreffend Harmonisierungen, Ergänzungen, Formulierungsänderungen sowie erforderliche Definitionen ab. Das Parlament sagte deren vollständige Umsetzung zu.

Im Parlament fehlte eine interne Verfahrensanleitung zur Durchführung von Vergaben; einige Vergaben wiesen Mängel bei der Ermittlung des Auftragswerts und der Abwicklung auf.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Der RH überprüfte den Stand der Sanierung des Parlamentsgebäudes. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Organisation des Sanierungsprojekts sowie Grundlagen für die Vergabe von Konsulentenleistungen zu beurteilen. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011. (TZ 1)

Projekt–Chronologie

Nach einem architektonischen Realisierungswettbewerb zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals im Jahr 2008 kam das Parlament im Jahr 2009 zur Erkenntnis, dass erheblicher Sanierungsbedarf im gesamten historischen Parlamentsgebäude bestünde und die Erneuerung nur eines Gebäudeteils nicht zweckmäßig wäre. Es wurde bis zum Februar 2011 ein Gesamtkonzept für das Parlamentsgebäude auf der Basis eines Gesamtsanierungskonzepts und eines Gesamtnutzungskonzepts erstellt. (TZ 2)

Im Februar 2011 beschloss das Parlament folgende weitere Vorgangsweise:

- Der „notwendige“ Sanierungsbedarf wird außer Zweifel gestellt.
- Die Vorentwurfsplanung muss in den Varianten der „effizienzsteigernden Sanierung“ mit den Maßnahmen der „notwendigen Sanierung“ modular und ergebnisoffen ausgeschrieben werden.
- Als kostengünstigste Variante wird die Gesamtabsiedelung während der Umbauzeit empfohlen.
- Die Parlamentsdirektion soll einen Gesetzesentwurf über die Organisation des Umsetzungsprojekts in Form einer zu gründenden Planungs- und Errichtungsgesellschaft erstellen.

Im August 2011 richtete das Parlament das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ ein. Im Dezember 2011 lagen als erste Arbeitsergebnisse ein Organisations- und Projekthandbuch sowie Ausschreibungsunterlagen für die Dienstleistungsaufträge „Projektsteuerung mit Teilleistung der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ vor. (TZ 2)

Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben im Parlament

Die Erhebungen und Planungen für die erforderlichen laufenden Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Neubaumaßnahmen im Parlamentsgebäude führte die Parlamentsdirektion in Wahrnehmung ihrer Linienaufgaben und –verantwortlichkeiten durch. Die vorwiegend von externen Beauftragten erstellten Befundaufnahmen und Gutachten dienten in der Folge auch als Grundlage dazu, die Notwendigkeit und den Umfang der Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes festzulegen. Das Parlament wendete für diese externen Beratungen in den Jahren 2006 bis 2010 rd. 780.000 EUR auf. (TZ 4)

Die Erstellung des Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes inkl. eines Absiedelungskonzepts war in ihrem Aufbau und Ablauf durch eine Projektorganisation vorgesehen. Eine projektmäßige Tätigkeit, z.B. die Tätigkeit des Lenkungsausschusses, war jedoch nicht dokumentiert. Der RH wies kritisch auf die Abwicklungsorganisation hin, die zwar als Projekt konzipiert, in dieser Form aber nicht ins Leben gerufen wurde. Das Parlament nutzte damit nicht die Vorteile einer solchen Organisationsform. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zur Vergabe der Konsulentenleistungen und die dabei aufgezeigten Mängel hin. (TZ 5)

Das Parlament beschloss, die Entscheidung über den Umfang der Sanierung des Parlamentsgebäudes nicht auf Basis des Gesamtkonzepts, sondern erst nach Erstellung eines ergebnisoffenen modularen Vorentwurfs zu treffen.

Gleichzeitig wurde die Gründung einer Gesellschaft zur Planung und Abwicklung der Sanierung in Aussicht genommen; im Juni 2011 wurde von der Idee der Errichtungsgesellschaft wieder Abstand genommen. (TZ 6)

Die Präsidentin des Nationalrats erteilte am 5. August 2011 an die Parlamentsdirektion den Auftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“. Mit dem Projektauftrag waren eine Projektstruktur sowie ein Terminplan verbunden. Ein Projektbudget war nicht beziffert. (TZ 6)

Kurzfassung

Die im Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation wurde bis zur Zeit der Erhebungen des RH an Ort und Stelle nicht umgesetzt. Wenngleich die erforderlichen Arbeitsschritte im Rahmen der Linienorganisation der Parlamentsdirektion erbracht wurden, fehlte die steuernde Funktion des Lenkungsausschusses. Ungünstig war es auch, dass Projektfunktionen den handelnden Personen nicht ausdrücklich zugewiesen wurden und damit die Verantwortung für die Umsetzung der Projektziele nicht zuzuordnen war. (TZ 6)

In der Folge erarbeitete die Parlamentsdirektion ein Organisations- und Projekthandbuch sowie Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“. (TZ 6)

Das Organisations- und Projekthandbuch wies in mehreren Bereichen Mängel auf bzw. es bestand Anpassungs- oder Änderungsbedarf, und zwar hinsichtlich

- der Projektstruktur,
- der Funktionen in der Projektorganisation und deren Besetzung,
- der Definition von Projektzielen,
- der Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibungen der Projektbeteiligten samt deren Kompetenzabgrenzung sowie
- der Harmonisierung mit den Verträgen der Projektsteuerung, der Begleitenden Kontrolle und des Generalplaners.

Der RH gab dazu insgesamt 22 Anregungen betreffend Ergänzungen, Formulierungsänderungen, Harmonisierungen sowie erforderliche Definitionen ab. (TZ 7)

Zur Frage der Nutzung des Gebäudes während der Sanierungsarbeiten bzw. der Optionen zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs im Zeitraum der Sanierung enthielt das Gesamtkonzept ein Absiedelungskonzept. Das Parlament entschied im Februar 2011, als kostengünstigste Variante die Gesamtab siedelung des Parlamentsbetriebs während der Umbauzeit weiterzuverfolgen. Es zog dabei in Erwägung, den (alten) Standort der Wirtschaftsuniversität Wien im 9. Wiener Gemeindebezirk als Ausweichstandort für das Parlament zu nutzen und trat mit der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H als derzeitige Eigentümerin in Kontakt. Laut mehrerer Gutachten wurde das Gebäude räumlich als geeignet und der tech-

nische Zustand grundsätzlich als sehr gut eingestuft; die Gutachten zeigten allerdings auch die Notwendigkeit umfangreicher Instandhaltungsarbeiten auf. (TZ 8)

Vergaben und Vergabegrundlagen

Nach der Entscheidung über die Notwendigkeit, den Nationalratssitzungssaal zu sanieren, führte das Parlament ab dem Jänner 2008 einen EU-weiten offenen, zweistufigen Wettbewerb (Realisierungswettbewerb) mit anschließendem Verhandlungsverfahren für die Vergabe der Generalplanerleistungen zur Sanierung des Nationalratssitzungssaals durch. Der Gewinner des Wettbewerbs wurde nicht schriftlich mit Planungsleistungen beauftragt, sondern erbrachte in Absprache mit der Parlamentsdirektion Leistungen, die über die Erstellung der Wettbewerbsunterlagen hinausgingen. Die Dokumentation der Kommunikation mit dem Auftragnehmer (bspw. die Inhalte der mündlichen Beauftragungen) entsprach nicht den Anforderungen an ein umsichtiges Bauprojektmanagement (Anti-Claimmanagement). Die zusätzlich erbrachten Leistungen wurden in einem Vergleich über die Nutzungsrechte am Wettbewerbsentwurf – ohne detaillierten Nachweis über die Leistungserbringung und deren Ergebnisse – mit 400.000 EUR (inkl. USt) abgegolten. Die Absicht des Parlaments, den künftigen Generalplaner zu verpflichten, den Gewinner des Realisierungswettbewerbs als Subplaner zu beschäftigen, beinhaltet das Risiko, dass durch die auftraggeberseitige Vorgabe eines Subplaners der Bieterkreis eingeschränkt werden könnte. (TZ 9)

Die Parlamentsdirektion erteilte im Zeitraum zwischen März 2010 und April 2011 30 Dienstleistungsaufträge in einem Umfang von rd. 2,27 Mill. EUR für die Erarbeitung des Gesamtkonzepts. Mit Ausnahme der Leistung „Generalkonsulentenleistungen“, die in einem Verhandlungsverfahren ausgeschrieben wurde, bediente sie sich bei sämtlichen anderen Dienstleistungsaufträgen der Direktvergabe. (TZ 10)

Bei einzelnen Direktvergaben verabsäumte die Parlamentsdirektion, eine Auftragswertermittlung durchzuführen oder Vergleichsangebote einzuholen. Die Leistungserbringung fand teilweise bereits vor Angebotslegung des Auftragnehmers und der schriftlichen Beauftragung durch die Parlamentsdirektion statt. Bei einer umfassenden Auftragswertermittlung wäre der Auftragswert zum Teil über 100.000 EUR gelegen und eine Direktvergabe unzulässig gewesen. (TZ 11, 12, 13)

Kurzfassung

Für die Ausschreibung der Dienstleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Begleitende Kontrolle“ wählte die Parlamentsdirektion das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung für den Oberschwellenbereich gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006. Sie nahm die gesetzlich vorgesehene schriftliche Begründung für die Wahl dieses Ausnahmeverfahrens, für welches besondere Umstände vorliegen müssen, aufgrund derer es durchgeführt werden kann, nicht vor. Die Generalplanerleistungen sollen nach Durchführung eines Realisierungswettbewerbs vergeben werden. (TZ 14)

Die Parlamentsdirektion beauftragte zwei Konsulenten mit der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen für die Verträge der „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ der „Begleitenden Kontrolle“ sowie „Generalplanerleistungen“. Die unterschiedliche Strukturierung der Leistungsbeschreibungen erschwerte den Vergleich und die Abstimmung zwischen den Ausschreibungsunterlagen; die Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen waren nicht ausschreibungsreif. Der RH gab dazu insgesamt 123 Anregungen betreffend Ergänzungen, Formulierungsänderungen (u.a. Schreib- und Sinnfehler), Harmonisierungen sowie erforderliche Definitionen ab. (TZ 15, 16)

Eine Vielzahl der Feststellungen des RH war auf eine unzureichende Prüfung der Unterlagen durch das Parlament zurückzuführen. (TZ 16)

Im Parlament fehlte eine interne Verfahrensanleitung zur Durchführung von Vergaben. Die Parlamentsdirektion startete ein Projekt mit dem Titel „Standardisierung von Vergabeakten im Verwaltungsdienst“ und legte im November 2011 einen ersten Entwurf vor. (TZ 17)

Budget/Kosten

Für Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten für das historische Parlamentsgebäude sowie die Nebengebäude wendete das Parlament in den Jahren 2006 bis 2011 im Rahmen des laufenden Bauprogramms zwischen 5,20 Mill. EUR und 8,21 Mill. EUR jährlich auf. (TZ 18)

Die Erstellung des im Zeitraum Februar 2010 bis Februar 2011 erarbeiteten Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments verursachte externe Kosten von insgesamt rd. 2,12 Mill. EUR. Die

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

geschätzten Gesamtkosten für die Sanierung sowie Absiedelung des Parlaments waren zu diesem Zeitpunkt – unter Zugrundelegung der vom Planer angegebenen Bandbreite – und den zu erwartenden Preissteigerungen mit bis zu 500 Mill. EUR brutto anzusetzen (zuzüglich der bauzeitbedingten Gleitung der Baukosten während der Bauausführungsphase sowie der Kosten für die Absiedelung). Die detaillierten Kostenschätzungen wurden vom Parlament allgemein zugänglich gemacht. (TZ 19)

Als Projektbudget für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ nannte das Parlament 16,0 Mill. EUR. Die im Budget enthaltenen Positionen für nicht erfassbare Kosten und Reserven waren mit rd. 46 % angesichts des zum Zeitpunkt des Projektauftrags klar definierten Umfangs des Projekts weit überhöht. (TZ 20)

Terminplanung

Der Rahmenterminplan zum Zeitpunkt des Projektauftrags für das Projekt Sanierungsplanung beinhaltete nicht alle wesentlichen Leistungsprozesse des Projekts und war zum Zeitpunkt seiner Genehmigung nicht mehr aktuell. Der aktualisierte Rahmenterminplan vom Jänner 2012 sah neben den wesentlichen Meilensteinen der Sanierung des Parlamentsgebäudes Gebarungsüberprüfungen durch den RH vor. Das Parlament sollte sicherstellen, dass seine Projektentscheidungen gemäß seinem Terminplan und ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden. (TZ 21)

Kenndaten zum Planungsprojekt „Sanierung des Parlamentsgebäudes“

Rechtsgrundlagen		Leitung und Organisation Bundes-Verfassungsgesetz (Art. 30 B-VG) Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates, BGBl. Nr. 410/1975 i.d.g.F. Auftragsvergabe Bundesvergabegesetz 2002 (BVergG 2002), BGBl. I Nr. 99/2002 Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006), BGBl. I Nr. 17/2006 – in den zum jeweiligen Vergabezeitpunkt geltenden Fassungen					
Vorhaben		Sanierung des Parlamentsgebäudes					
laufendes Bauprogramm der Parlamentsdirektion		2006	2007	2008	2009	2010	2011
		in Mill. EUR					
Abrechnungssummen		5,52	5,20	7,82	8,21	5,68	6,10
Zeitplan der Sanierung des Parlamentsgebäudes (Stand 24. Jänner 2012; Entwurf)							
Erstellung Gesamtkonzept				Februar 2010 bis Februar 2011			
Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014				ab August 2011			
– Planung Vorentwurf				Juni 2013 bis März 2014			
– Entscheidung über Sanierungsumfang				September 2014			

Quellen: Parlamentsdirektion; RH

Projektchronologie	
	Chronologie
2005 bis 2007	Erhebungen zur beabsichtigten Sanierung des Nationalratssitzungssaals ergeben, dass Sanierungsbedarf in allen Fachgewerksbereichen gegeben ist.
2008	Realisierungswettbewerb zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals
2008 bis 2010	weiterführende Überlegungen zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals und technische Bestandsaufnahmen
Februar 2010	Auftrag zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes inkl. eines Absiedelungskonzepts
Februar 2011	Vorlage des Gesamtkonzepts Zusammenführung von Gesamtsanierungskonzept und Gesamtnutzungskonzept in zwei Varianten: Variante A: notwendige Sanierung Variante B: effizienzsteigernde Sanierung (= notwendige Sanierung erweitert und nutzungsverbessernde Maßnahmen)
16. Februar 2011	Sitzung des Baubeirats des Parlaments, Beschluss: – Der „notwendige“ Sanierungsbedarf steht außer Zweifel. – Die Vorentwurfsplanung soll ausgeschrieben und beauftragt werden. – Das Ergebnis der Vorentwurfsplanung soll dem RH zur Plausibilitätsprüfung übermittelt werden. – Auf Basis des Prüfungsergebnisses des RH soll der Baubeirat Empfehlungen zur weiteren Vorgangsweise abgeben. – Die Absiedelungsvariante „Gesamtabsiedelung“ wird zur Umsetzung empfohlen.
24. Februar 2011	Präsidialkonferenz des Nationalrats, Beschluss: – Eine Organisationsstruktur zur Durchführung der Sanierung soll geschaffen werden. – Ein Gesetzesentwurf zur Errichtung einer Planungs- und Errichtungsgesellschaft soll ausgearbeitet werden. – Alle Ausschreibungen sollen erst nach Errichtung der Gesellschaft erfolgen. – Die „Detailplanung“ ¹ muss modular und ergebnisoffen beauftragt werden. – Die Entscheidung über den Umfang der Sanierungsmaßnahmen wird nach Vorliegen der „Detailplanung“ getroffen.
März 2011	Beauftragung einer Grobanalyse über die Nutzung der Räumlichkeiten der (alten) Wirtschaftsuniversität Wien als Interimslokalisation Information von Baubehörde und Arbeitsinspektorat über die Beschlusslage; Erarbeitung eines Sofortmaßnahmenpakets, um Gefährdungspotenziale für Personen zu vermeiden
Juni 2011	Der Gesetzesentwurf für die Planungs- und Errichtungsgesellschaft wird nicht zur Beschlussfassung vorgelegt. Auftrag an die Parlamentsdirektion: – Einrichtung einer Projektorganisation – Vorbereitung der Ausschreibung eines Generalplaners
5. August 2011	Projektauftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokalisation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“
15. November 2011	Ergänzung des Projektauftrags: Der Generalplaner soll zusätzlich zu den definierten Modulen „Betriebssichernde Überbrückungsmaßnahmen zur Sicherstellung des Parlamentsbetriebs bis 2020 mit geringstmöglichem Aufwand“ erarbeiten.
22. Dezember 2011	Genehmigung des Organisations- und Projekthandbuchs sowie der Ausschreibungsunterlagen für die „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ durch die Präsidentin des Nationalrats und Übermittlung an den RH
29. Februar 2012	Übermittlung der Grundlagen für die Verfahrenswahl sowie Teile der Ausschreibungsunterlagen zur Findung eines Generalplaners an den RH

¹ trotz der Wahl dieses Begriffes war die Planung in der Qualität eines Vorentwurfs beabsichtigt

Quelle: Parlamentsdirektion

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis April 2012 den Stand der Sanierung des Parlamentsgebäudes. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Organisation des Sanierungsprojekts sowie Grundlagen für die Vergabe von Konsulentenleistungen zu beurteilen.

Die Präsidentin des Nationalrats übermittelte im Februar 2011 dem RH das damals vorliegende Gesamtkonzept für die Sanierung des Parlamentsgebäudes mit der Zielsetzung einer begleitenden Mitwirkung des RH an den Entscheidungen über die bauliche Sanierung des Parlamentsgebäudes.

Die weltweit anerkannten internationalen Standards der unabhängigen externen öffentlichen Finanzkontrolle (Deklarationen von Lima und Mexiko) legen aber klar und strikt fest, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden (Rechnungshöfe) unbeeinflusst und unvoreingenommen ihre Prüfungshandlungen zu setzen haben. Die Bindung der Rechnungshöfe selbst bzw. ihrer Prüfer durch die Mitwirkung an Entscheidungen der überprüften Stelle ist folglich zwingend zu vermeiden.

Im Hinblick auf diese internationalen Standards einer unabhängigen Gebarungskontrolle und zur Sicherstellung seiner verfassungsrechtlichen Stellung sagte der RH daher zu, abgeschlossene Projektphasen und die dafür getroffenen Entscheidungen zeitnahe einer nachgängigen Überprüfung zu unterziehen, jedoch keine Begleitende Kontrolle durchführen zu können.

Im Dezember 2011 übermittelte die Präsidentin des Nationalrats die von ihr freigegebenen Dokumente:

- Organisations- und Projekthandbuch,
- Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen für die Gewerke
 - „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie
 - „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“,

die Grundlagen für die Planungsphase des Sanierungsprojekts bilden. Während der Erhebungen des RH an Ort und Stelle wurden die von der Präsidentin des Nationalrats freigegebenen Teile der Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen für das Gewerk „Generalplaner“ übermittelt, die in die Überprüfung einbezogen wurden.

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH waren diese Projektunterlagen sowie die für ihre Erstellung maßgeblichen Leistungen externer Konsulenten sowie Vorarbeiten in der Parlamentsdirektion. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011.

Zu dem im Juli 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Parlament im September 2012 Stellung. Der RH erstattete eine Gegenüberlegung im Oktober 2012.

Ist-Situation

- 2 (1) Das Parlament (Nationalrat, Bundesrat sowie Parlamentsdirektion) ist räumlich im historischen Gebäude am Ring sowie in Nebengebäuden, die zum Teil im Eigentum des Parlaments stehen und zum Teil angemietet sind, untergebracht. Folgende Flächen einschließlich zentraler Sonderflächen (z.B. Couloirs, Säulenhalle) werden derzeit genutzt:

Tabelle 1: Nutzung von Flächen des Parlaments	
Historisches Parlamentsgebäude	15.789 m ²
Nebengebäude (Eigentum)	3.125 m ²
Nebengebäude (angemietet)	6.217 m ²
Summe	25.131 m²

Quelle: Gesamtkonzept 2011

Das historische Parlamentsgebäude wurde in den Jahren 1874 bis 1883 errichtet, im Jahr 1910 um- und nach Kriegsschäden des Zweiten Weltkriegs wiederaufgebaut. Im Laufe der Zeit auftretende Mängel und Schäden bedingten zum Teil umfangreiche Instandsetzungsarbeiten. So wurden im letzten Jahrzehnt u.a. die Quadrigen auf dem Dach des Gebäudes generalsaniert und der Rampenbereich nach massiven Schäden komplett erneuert, wobei auch ein neuer Besuchereingang und -bereich geschaffen wurde.

(2) Der bauliche Zustand des Nationalratssitzungssaals sowie geänderte Nutzungsbedürfnisse und -regelungen (wie z.B. Barrierefreiheit, Akustik, Ausstattung der Arbeitsplätze der Abgeordneten) veranlassten das Parlament im Jahr 2008, dessen Umbau in die Wege zu leiten. Zur Neugestaltung wurde ein architektonischer Realisierungswettbewerb durchgeführt. Im Zuge der weiteren Bearbeitung des Siegerprojekts kam das Parlament im Jahr 2009 zur Erkenntnis, dass erheblicher Sanierungsbedarf im gesamten Parlamentsgebäude bestünde und die Erneuerung nur eines Gebäudeteils nicht zweckmäßig wäre. Auf Basis eines Gutachtens über die Optimierung von Abwicklungsmodellen zur Sanierung des Parlamentsgebäudes erteilte das Parlament

Ist-Situation

im Februar 2010 einem Architekten den Auftrag, ein Gesamtkonzept für das Parlamentsgebäude auf der Basis eines Gesamtsanierungskonzepts und eines Gesamtnutzungskonzepts (Gesamtkonzept) zu erstellen.

Dieses Gesamtkonzept lag im Februar 2011 vor. Es war im Wesentlichen in zwei Bereiche („Varianten“) gegliedert. „Notwendige Sanierungsmaßnahmen“ sollten die technischen und rechtlichen Voraussetzungen schaffen, dass das Haus uneingeschränkt benutzbar sein sollte. Daneben sollte mit „effizienzsteigernden Sanierungsmaßnahmen“ – zur Ergänzung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen – das Parlamentsgebäude effizienter genutzt, Raumreserven aktiviert und neue Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden¹.

(3) In Sitzungen des Baubereichs des Parlaments am 16. Februar 2011 und der Präsidialkonferenz des Nationalrats am 24. Februar 2011 wurde u.a. die weitere Vorgangsweise wie folgt beschlossen:

- Der „notwendige“ Sanierungsbedarf wird außer Zweifel gestellt.
- Die Vorentwurfsplanung muss in den Varianten der „effizienzsteigernden Sanierung“ mit den Maßnahmen der „notwendigen Sanierung“ modular und ergebnisoffen ausgeschrieben werden.
- Als kostengünstigste Variante wird die Gesamtab siedelung während der Umbauzeit empfohlen.
- Die Parlamentsdirektion soll einen Gesetzesentwurf über die Organisation des Umsetzungsprojekts in Form einer zu gründenden Gesellschaft – einschließlich einer Begleitenden Kontrolle durch den RH – erstellen.

¹ Dies betraf im Wesentlichen folgende Bereiche:

- Funktionelle Zonierung des Gebäudes (offene, öffentliche, halböffentliche und interne Zone),
- Ausbau einer vom Ring bis zur Reichsratsstraße durchgehenden Besuchermagistrale im Erdgeschoß (Errichtung eines neuen Zugangs in der Reichsratsstraße),
- Schaffung von zusätzlichen Ausschusslokalen unter den Sitzungssälen,
- Verlegung des Bundesratssaals in das Lokal VI (Budgetsaal),
- Erweiterung der Couloirs im Bereich des Nationalratssitzungssaals und bei Bedarf im Bereich des Bundesversammlungssaals durch teilweise Überbauung der angrenzenden Wirtschaftshöfe,
- Situierung einer Besuchercafeteria mit angrenzenden Außenbereichen im 3. Obergeschoß,
- Errichtung eines Lokals im 3. Obergeschoß im Bereich Mitteltrakt (über dem Budgetsaal),
- Dachausbau in den Bereichen über dem Nationalratssitzungssaal sowie dem Bundesversammlungssaal zur Schaffung neuer Büroflächen.

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

- Die zu erstellende Vorentwurfsplanung wird an den RH zur Plausibilitätsprüfung übermittelt.

(4) Ab Februar 2011 lotete die Parlamentsdirektion in Kontakten mit der Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) die Option aus, den Campus der (alten) Wirtschaftsuniversität Wien² nach deren Absiedelung im zweiten Halbjahr 2013 als Interimslokation für den Parlamentsbetrieb während der Zeit der Sanierungsarbeiten zu nutzen.

(5) Da der Entwurf des Gesetzes zur Gründung einer Errichtungsgesellschaft nicht von allen Fraktionen des Nationalrats unterstützt wurde, entschied die Präsidentin des Nationalrats im Juni 2011, die Arbeiten von der Parlamentsdirektion fortführen zu lassen und eine Projektorganisation im Parlament einzurichten. Mit Projektauftrag vom 5. August 2011 richtete das Parlament das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ ein.

Im Dezember 2011 lagen als erste Arbeitsergebnisse das Organisations- und Projekthandbuch sowie die Ausschreibungsunterlagen für die Dienstleistungsaufträge „Projektsteuerung mit Teilleistung der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ vor.

(6) Im Hinblick auf den Zeitplan für die Umsetzung der Sanierung des Parlamentsgebäudes, wonach erst im Jahr 2014 über den Umfang der durchzuführenden Maßnahmen entschieden werden sollte, hatte die Parlamentsdirektion nach Besprechungen mit Behördenvertretern³ im Juni 2011 jene Maßnahmen aufgelistet, die unverzüglich in Angriff zu nehmen waren (Sofortmaßnahmen). Damit sollte der Schutz von Personen gesichert werden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wurde im laufenden Bauprogramm des Parlaments mit höchster Priorität versehen.

² Standort Wien, 9. Bezirk, Augasse, Nähe Franz-Josefs-Bahnhof

³ Vertreter der Baupolizei der Gemeinde Wien, Magistratsabteilung 37, und des Arbeitsinspektorats

Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben

Allgemeines

- 3** Die Parlamentsdirektion wickelte für alle Standorte des Parlaments (historisches Parlamentsgebäude, Nebengebäude) die Planung und Durchführung von Bauvorhaben durch den hausinternen Verwaltungsdienst ab⁴. Für die Umsetzung von Aufgabenstellungen besonderer Bedeutung kamen Elemente der Projektorganisation in unterschiedlicher Ausprägung zur Anwendung (siehe TZ 4 bis 6).

Laufende Bauvorhaben

- 4** Die Parlamentsdirektion führte die Erhebungen und Planungen für die erforderlichen laufenden Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Neubaumaßnahmen in Wahrnehmung ihrer Linienaufgaben und –verantwortlichkeiten durch. Diese umfassten auch die Sondierungen und Bewertungen des Bauzustands – insbesondere des historischen Parlamentsgebäudes. Die vorwiegend von externen Beauftragten erstellten Befundaufnahmen und Gutachten dienten in der Folge auch als Grundlage dazu, die Notwendigkeit und den Umfang der Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes festzulegen. Das Parlament wendete für externe Beratungen in den Jahren 2006 bis 2010 rd. 780.000 EUR auf (siehe Liste der Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien in Anhang 1).

Erstellung „Gesamtkonzept zur Sanierung und Nutzung des Parlaments“

- 5.1** Die Präsidentin des Nationalrats erteilte im Februar 2010 an den Verwaltungsdienst der Parlamentsdirektion den Auftrag zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes inkl. eines Absiedelungskonzepts (Gesamtkonzept). Sowohl die Beauftragung des Architekten des Gesamtkonzepts als auch die in diesem Zusammenhang beauftragten Teilplanungen, Gutachten und Studien, die in das Gesamtkonzept einfließen, erfolgten in der Linienverantwortung der Parlamentsdirektion. Das Parlament wendete insgesamt für die Erarbeitung des Gesamtkonzepts bei einem Gesamtauftragsvolumen von rd. 2,27 Mill. EUR bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH an Ort und Stelle rd. 2,12 Mill. EUR auf (siehe Liste Kostenaufstellung Konsulenten Gesamtkonzept (Stand 7. Februar 2012) in Anhang 2).

⁴ Administration (A),
Verwaltungsdienst (A2),
Abteilung 1 Grundsatzangelegenheiten des Bau- und Einrichtungsmanagements und Sonderprojekte
Abteilung 3 Technische Gebäudeverwaltung



Organisation der Abwicklung von
Bauvorhaben

Parlament

Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt

Ergänzend zu ihren bestehenden Funktionen und Verantwortlichkeiten beauftragte die Parlamentsdirektion einen externen Konsulenten, ein Organisationshandbuch⁵ zu erstellen. Darin war ein Lenkungsausschuss vorgesehen und die Erstellung des Gesamtkonzepts in Aufbau und Ablauf einer Projektorganisation dargestellt.

Ein Projekthandbuch⁶, das die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Rahmenbedingungen einer Projektarbeit geregelt hätte, lag nicht vor. Die Einrichtung eines Projekts hätte die klare Zuordnung von Zielen, Terminen und Ressourcen ermöglicht. Die Verantwortlichkeiten sowie der Nachvollzug der Projektfunktionen wären festgelegt und die Steuerung der Leistungen der beauftragten Konsulenten klar möglich gewesen.

Das Parlament richtete in der Folge kein Projekt ein; eine projektmäßige Tätigkeit – bspw. die Tätigkeit des Lenkungsausschusses – war nicht dokumentiert⁷. Die parlamentsbezogenen Leistungen zur Erstellung des Gesamtkonzepts erfolgten in der Praxis ausschließlich in der Linienverantwortlichkeit der Parlamentsdirektion.

- 5.2 Der RH anerkannte, dass die Parlamentsdirektion den Auftrag zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments unter der knappen Zeitvorgabe von einem Jahr fristgerecht erfüllte und den Organen des Parlaments Grundlagen für die Entscheidungen über die Sanierungsvorhaben sowie die Absiedelung vorlegen konnte.

Er wies jedoch kritisch auf die Abwicklungsorganisation hin, die zwar als Projekt konzipiert, in dieser Form aber nicht ins Leben gerufen wurde. Das Parlament nutzte damit nicht die Vorteile einer solchen Organisationsform. Der RH verwies in diesem Zusammenhang darauf,

⁵ Dieses stellt eine gegliederte Zusammenfassung aller wesentlichen Organisationsregelungen eines Unternehmens oder Organisationsbereichs dar. Es soll die organisatorischen Strukturen und Prozesse aufzeigen. Von wesentlicher Bedeutung sind die Darstellung

- der Aufbauorganisation durch Organigramm, Stellen- und Verantwortungsregelungen,
- der Ablauforganisation in Bezug auf Arbeits-, Berichts-, und Kommunikationsabläufe,
- der übergreifenden Informationen über Ziele, Termine und Kosten.

⁶ Dieses knüpft an das Organisationshandbuch an und legt die konkreten Vorgaben für die Abwicklung eines Projekts fest, das sind u.a.

- Projektgesamt- und -teilziele,
- Projektfunktionen, -verantwortlichkeiten und -rollen,
- Entscheidungs- und Bearbeitungsprozesse,
- Bearbeitungsfristen,
- Abrechnungs- und Zahlungsprozess,
- Leistungs- und Kostencontrolling.

⁷ Die Leistungen eines Konsulenten für die „technische Betreuung des Lenkungsausschusses“ im Ausmaß von rd. 25.000 EUR waren demgemäß nicht nachvollziehbar.

Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben

dass die Vergabe der Konsulentenleistungen in der Linienorganisation der Parlamentsdirektion u.a. verzögert war und dabei Mängel entstanden, weil die Beauftragung erst nach der Leistungserbringung erfolgte (siehe TZ 11 bis 13).

Der RH empfahl dem Parlament, für Aufgabenstellungen mit besonderer Bedeutung und finanziellem Umfang, wie es die Erstellung des Gesamtkonzepts darstellte, Projekte einzurichten und Ziele, Termine, Ressourcen sowie Verantwortlichkeiten außerhalb der Linienorganisation so zu definieren, dass die Umsetzung effizient und ordnungsgemäß sichergestellt werden kann.

5.3 *Das Parlament führte in seiner Stellungnahme mit Bezug auf Empfehlungen des RH betreffend die Heranziehung externer Berater (Reihe Bund 2004/7) aus, die Parlamentsdirektion nütze vorrangig die eigenen oder bundesinterne Ressourcen. Es prüfe, ob Spezialwissen oder besondere Techniken erforderlich seien, die dem Parlament nicht zur Verfügung stünden und die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts deutlich erhöhen würden. Die externen Auftragsvergaben seien wegen der besonderen technischen, rechtlichen und bauwirtschaftlichen Qualifikationserfordernisse unumgänglich notwendig und gerechtfertigt gewesen.*

Die Erstellung des Gesamtkonzepts in der Linienorganisation abzuwickeln, sei aufgrund der von den politischen Entscheidungsträgern festgelegten knappen Zeitvorgabe von zwölf Monaten zweckmäßiger gewesen, als die begrenzten Personalressourcen der Parlamentsdirektion für die Einrichtung der Projektorganisation zu binden. Dies hätte einen mehrmonatigen Projektverzug verursacht.

Die Überführung der Sanierungsmaßnahmen in eine Projektorganisation sei jedoch immer beabsichtigt gewesen und im Zuge des Projekts „Sanierungsplanung Parlament“ umgesetzt worden. Eine Projektstruktur, die den Grundsätzen effizienter Ressourceneinsatz, Zielvorgabe, Ressourcenplanung sowie klare Verantwortungsstrukturen Rechnung trage, sei mittlerweile eingerichtet worden und ein Projektstrukturplan einschließlich Meilensteinen und Verantwortlichkeiten (Funktionendiagramm) in Kraft.

Künftig würden komplexe und kostenintensive Vorhaben in Projektform mit einem gezielten Einsatz von Projektmanagementinstrumenten abgewickelt werden.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Projektorganisation
des Parlaments

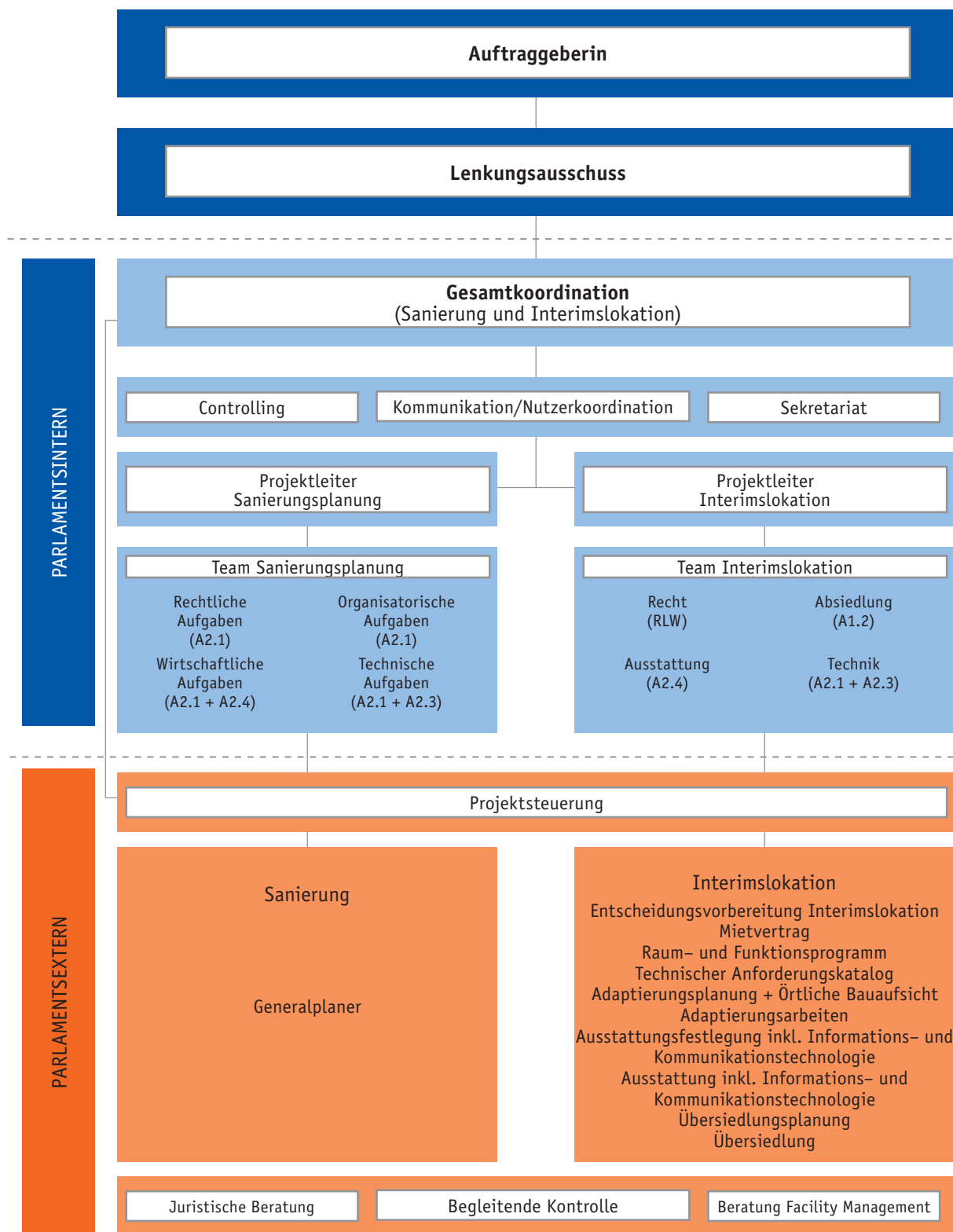
6.1 (1) Die Präsidialkonferenz des Nationalrats beschloss am 24. Februar 2011, dass die Entscheidung über den Umfang der Sanierung des Parlamentsgebäudes nicht auf Basis des Gesamtkonzepts, sondern erst nach Erstellung eines ergebnisoffenen modularen Vorentwurfs getroffen werden soll. Gleichzeitig wurde die Gründung einer „Gesellschaft zur Planung und Abwicklung des Sanierungsvorhabens“ (Planungs- und Errichtungsgesellschaft) in Aussicht genommen. Die Parlamentsdirektion arbeitete dafür einen Gesetzesentwurf aus. Da es in der politischen Willensbildung zu keinem Einvernehmen über die Umsetzung dieses Entwurfs kam, wurde im Juni 2011 von der Idee der Errichtungsgesellschaft Abstand genommen.

(2) Die Präsidentin des Nationalrats erteilte am 5. August 2011 den Auftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ (Projekt Sanierungsplanung). Der Auftrag richtete sich an die Parlamentsdirektion, deren Organisationseinheiten in ihrer Linienverantwortung die Planungs- und Vorbereitungsarbeiten seit der Vorlage des Gesamtkonzepts im Februar 2011 weitergeführt hatten.

Mit dem Projektauftrag waren eine Projektstruktur sowie ein Terminplan (zum Stichtag 1. Juli 2011) verbunden.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Abbildung 1: Projektstruktur bis inkl. Vorentwurf lt. Projektauftrag August 2011



Quellen: Parlamentsdirektion; RH



Parlament

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

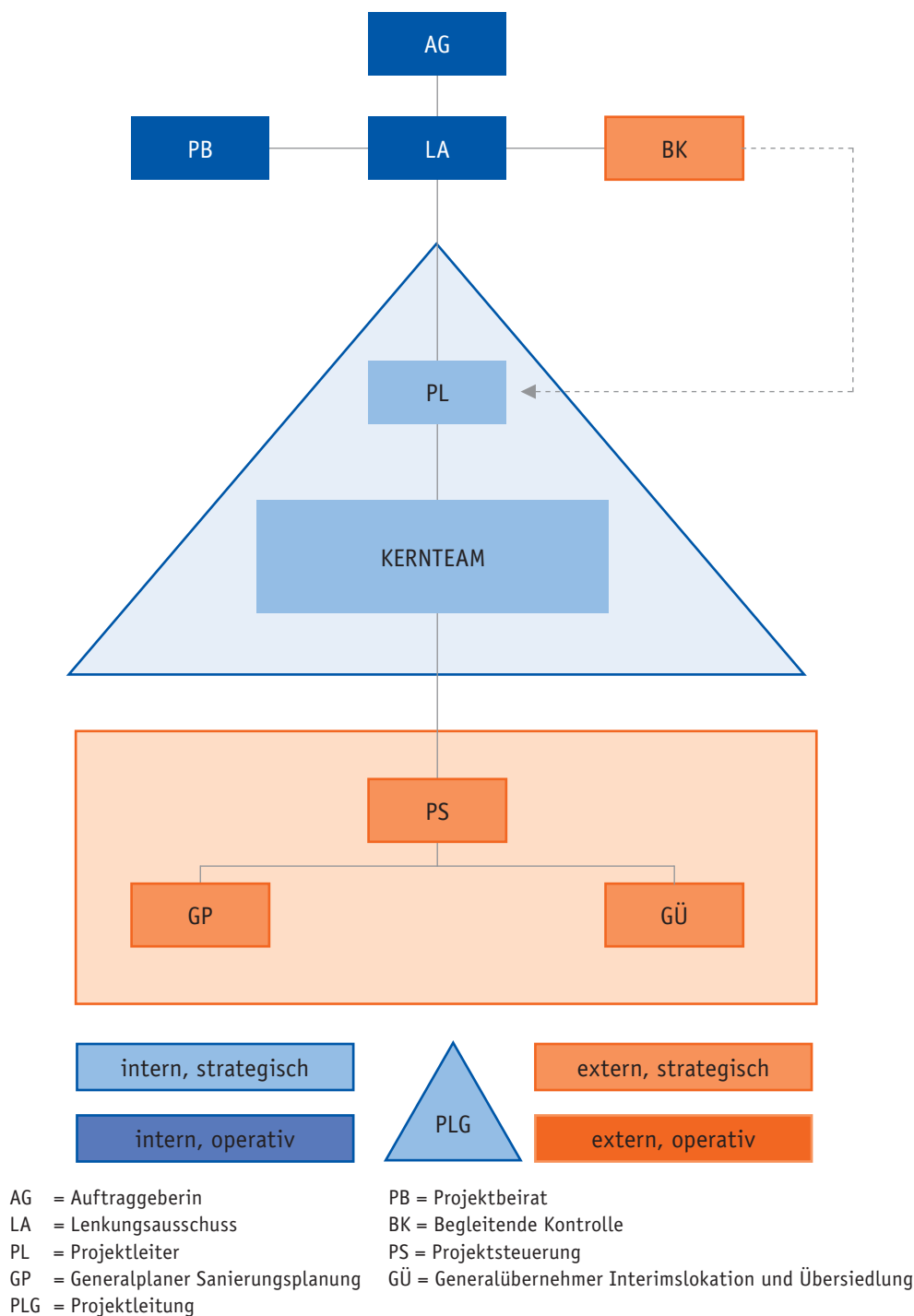
Es wurde nicht festgelegt, wer die Funktionen laut Projektstruktur wahrzunehmen hatte; der Kostenrahmen (Projektbudget) war nicht beziffert. Bis zur Zeit der Überprüfung durch den RH an Ort und Stelle waren die Projektfunktionen nicht besetzt und es hatte sich der in der Projektstruktur vorgesehene Lenkungsausschuss nicht konstituiert. Die als „parlamentsintern“ bezeichneten Projektfunktionen wurden im Rahmen bestehender fachlich korrespondierender Linienaufgaben von Mitarbeitern der Parlamentsdirektion wahrgenommen. Die Besetzung der als „parlamentsextern“ bezeichneten Funktionen⁸ war gemäß Punkt 2 des Projektauftrags vorzubereiten und es waren Vergabeverfahren abzuwickeln.

(3) Die Parlamentsdirektion erarbeitete in der Folge ein Organisations- und Projekthandbuch sowie Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“. Im Organisations- und Projekthandbuch war der Aufbau der Projektorganisation im Vergleich zum Projektauftrag weiterentwickelt worden.

⁸ Die Projektstruktur enthielt in diesem Bereich allerdings neben Aufbauelementen auch eine Reihe von Leistungsinhalten betreffend die Interimslokation (von der Entscheidungsvorbereitung über die Abwicklung bis zur Übersiedlung).

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Abbildung 2: Projektstruktur lt. Organisations- und Projekthandbuch Dezember 2011



Quellen: Parlamentsdirektion; RH



Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Darin war auch erstmals ein Projektbudget angeführt, welches – somit indirekt – im Zusammenhang mit der Freigabe des Organisations- und Projekthandbuchs durch die Auftraggeberin genehmigt wurde. Der Projektauftrag selbst wurde Mitte November 2011 durch die Parlamentsdirektion hinsichtlich der Projektziele ergänzt⁹. Diese Ergänzung erfolgte mündlich und wurde in einer Sitzung des Baubeirats am 24. November 2011 schriftlich festgehalten.

Nach Genehmigung des Organisations- und Projekthandbuchs sowie der Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ durch die Präsidentin des Nationalrats am 22. Dezember 2012 übermittelte diese die Unterlagen an den RH zur Überprüfung.

Das Parlament wendete insgesamt für die Umsetzung des Projekts Sanierungsplanung – bei einer Gesamtauftragssumme von rd. 643.000 EUR – bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH an Ort und Stelle rd. 277.000 EUR auf.

⁹ Ergänzend zur Beschreibung der Rahmenbedingungen für den modularen Vorentwurf (notwendige sowie effizienzsteigernde Sanierungsmaßnahmen) sollten auch – für den Fall, dass die Gesamtsanierung aufgeschoben wird – jene betriebssichernden Überbrückungsmaßnahmen erarbeitet werden, welche den Betrieb des Parlamentsgebäudes auf eine Dauer von fünf bis zehn Jahren ermöglichen sollen.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Tabelle 2: Kostenaufstellung Konsulenten Sanierungsplanung (Stand 7. Februar 2012)

Auftragsbezeichnung	Auftragsdatum	Auftragssumme gesamt inkl. USt	Rechnungen inkl. USt
		in EUR	
Begleitung und Erarbeiten der gesellschaftsrechtlichen Grundlagen für die Errichtungsgesellschaft	22.02.11	4.000,00	3.990,00
Bauvertragsrechtliche Verfahrensbegleitung	24.02.11	9.750,00	16.640,00
Rechtliche Begleitung der Verhandlungsverfahren Projektsteuerung + Begleitende Kontrolle	09.03.11	108.900,00	82.335,00
Technische Verfahrensbegleitung zur Findung Projektsteuerung	09.03.11	71.952,00	29.763,60
Technische Begleitung des Verhandlungsverfahrens Begleitende Kontrolle	09.03.11	48.472,32	14.560,67
Grobanalyse WU–Wien Interimslokal	18.03.11	23.400,00	23.400,00
Beratung Facility Management	01.04.11	28.800,00	1.592,90
Due Diligence Gebäude Wirtschaftsuniversität Ersatzquartier	26.04.11	94.800,00	66.427,20
Technische Beratung zum Gesamtkonzept	27.04.11	3.180,00	3.171,32
Verfahrensbegleitung für Vergabeverfahren Generalplaner–Leistungen	21.07.11	105.120,00	26.875,92
Rechtliche Verfahrensbegleitung Findung Generalplaner	22.07.11	115.500,00	8.497,50
Vertiefte Risikopotenzialanalyse	26.08.11	25.920,00	–
Konsulententätigkeit zur Glasdecke im Nationalratssitzungssaal	01.02.12	3.456,00	–
Gesamtsumme		643.250,32	277.254,11

Quelle: Parlamentsdirektion

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation bis zur Zeit seiner Erhebungen an Ort und Stelle nicht umgesetzt wurde. Wenngleich die erforderlichen Arbeitsschritte im Rahmen der Linienorganisation der Parlamentsdirektion erbracht wurden, fehlte die steuernde Funktion des Lenkungsausschusses. Der RH erachtete es auch als ungünstig, dass Projektfunktionen den handelnden Personen nicht ausdrücklich zugewiesen wurden und damit die Verantwortung für die Umsetzung der Projektziele nicht zuzuordnen war.

Der RH sah es auch kritisch, dass die Präsidentin des Nationalrats als Auftraggeberin die Veränderung der Projektziele, die mit einer Leistungsausweitung der zu beauftragenden Konsulenten verbunden war, nicht nachvollziehbar – dem Projektauftrag vergleichbar – entschied.

Der RH empfahl dem Parlament, die Funktionen des Projekts – entsprechend dem aktualisierten und von der Auftraggeberin genehmigten Stand des Organisations- und Projekthandbuchs – zu besetzen. Damit soll ermöglicht werden, dass das Projekt unbeeinflusst von den Aufgaben, der Leistungserbringung und der Ressourcenbindung der Linienverantwortlichen der Parlamentsdirektion in eindeutiger Verantwortung der betrauten Personen für Ziele, Qualitäten, Termine und Kosten umgesetzt wird.

Er empfahl dem Parlament weiters, durch organisatorische und rechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass Mehraufwendungen in der Planung und in weiterer Folge bei der Ausführung des Projekts vermieden werden.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments sei die Schaffung einer eigenen Sanierungsgesellschaft derzeit nicht möglich, weil es mangels einer Einigung auf politischer Ebene nicht zur Beschlussfassung eines diesbezüglichen Gesetzes gekommen sei.*

Im Zusammenhang mit dem Projektauftrag zur Erstellung eines vertieften modularen Vorentwurfs sei das Projektbudget im Zuge der Ausarbeitung des Organisations- und Projekthandbuchs erarbeitet und genehmigt worden. Die Erweiterung der Projektziele habe die Auftraggeberin in der Baubesprechung am 24. November 2011 genehmigt.

Das Parlament habe die Projektorganisation für das Projekt Sanierungsplanung im April 2012 mit der Bestellung der Mitglieder des Lenkungsausschusses, des Projektleiters und des Kernteams umgesetzt. Es seien ein Projektcontrolling und ein monatliches Berichtswesen eingerichtet und klare Freigabestrukturen für Zusatzaufwendungen festgelegt worden.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Organisations- und Projekthandbuch und Geschäftsordnung

- 7.1** (1) Die Parlamentsdirektion übermittelte im Dezember 2011 dem RH die als „vorläufige Endfassung“ gekennzeichnete Unterlage „Organisations- und Projekthandbuch und Geschäftsordnung“. Das Organisations- und Projekthandbuch gilt gemäß Punkt 1.3 sowohl für die interne als auch externe Projektorganisation und umfasst das gesamte Projekt „Sanierungsplanung Parlament“ (bestehend aus den Teilen „Sanierungsplanung Parlamentsgebäude“ und „Planung Interimslokation und Übersiedlung“).

Das Organisations- und Projekthandbuch umfasst zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH den Leistungszeitraum bis zur geplanten Vorlage des „vertieften modularen Vorentwurfs“ an das Parlament. Es stellt ein in ständiger Weiterentwicklung befindliches Regelwerk dar. Es ist geplant, die externe Projektsteuerung zu beauftragen, das Organisations- und Projekthandbuch fortzuschreiben.

Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH war das Organisations- und Projekthandbuch noch nicht in Geltung; die Parlamentsdirektion wickelte die bisherigen Aufgaben gemäß dem Projektauftrag der Auftraggeberin vom 5. August 2011 ab.

(2) Das Organisations- und Projekthandbuch wies in mehreren Bereichen Mängel auf bzw. es bestand Anpassungs- oder Änderungsbedarf, und zwar hinsichtlich

- der Projektstruktur,
- der Funktionen in der Projektorganisation und deren Besetzung,
- der Definition von Projektzielen,
- der Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibungen der Projektbeteiligten samt deren Kompetenzabgrenzung sowie
- der Harmonisierung mit den Verträgen der Projektsteuerung, der Begleitenden Kontrolle und des Generalplaners.

Aus Sicht des RH wären Ergänzungen, Formulierungsänderungen, Harmonisierungen sowie Definitionen erforderlich. Der RH gab in diesem Zusammenhang unmittelbar anlässlich seiner Erhebungen an Ort und Stelle insgesamt 22 Anregungen ab.



Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

(2a) Zu ergänzen waren:

- die Trennung in Besteller- und Erstellersphäre in der Projektstruktur,
- die Zugriffsmöglichkeiten der Begleitenden Kontrolle auf alle in der Erstellersphäre am Projekt Beteiligten,
- die Einbindung der Nutzerseite in die Projektstruktur,
- die Einberufung des Lenkungsausschusses und die Benennung seiner Mitglieder,
- die eindeutige Klärung der Zuständigkeit für die Genehmigung besonderer Nutzeranforderungen, d.h. betreffend Veränderungen der Leistungsinhalte im Projektrahmen und darüber hinaus, sowie die Klärung, wie Nutzeranforderungen (Wünsche, Änderungen etc.) gehandhabt werden,
- die Entscheidungsgrenzen innerhalb des Projektkostenrahmens (inhaltlich, technisch, kostenmäßig),
- die Zuständigkeit für das Führen von Verhandlungen,
- die Verantwortlichkeit des Projektleiters, die vertraglich vereinbarten Leistungen von Konsulenten zu überwachen und einzufordern,
- die Benennung der Person des Projektleiters,
- die Benennung der Personen des Kernteams,
- die funktionale Einbindung des Projektleiters und der Projektsteuerung in das Kernteam,
- die Verpflichtung der Projektbeteiligten zur Berichterstattung betreffend die Umsetzung von Entscheidungen, Aufträgen udgl. in der Geschäftsordnung,
- das Ablaufdiagramm „Entscheidungs- und Änderungsmanagement“, getrennt für die Planungs- und Ausführungsphase sowie
- die Festlegung von Freigabefristen für den Projektleiter im Ablaufdiagramm und in seiner Funktionsbeschreibung.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

(2b) Zu formulieren bzw. definieren waren:

- klare, messbare Projektziele (z.B. Inhalt und Zeithorizont der übergeordneten Projektziele und der Teilprojektziele),
- eine Geschäftsordnung für den Lenkungsausschuss bzw. die verbindliche Vorgabe, durch wen eine solche zu erstellen ist,
- die Definition von Qualifikationserfordernissen aller von Seiten des Parlaments entsandten oder benannten Projektbeteiligten sowie
- die mit der Funktion „Kontrolle (Plausibilität)“, welche sich als Begriff im Ablaufdiagramm zum Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement findet, verbundenen Aufgaben.

(2c) Zu harmonisieren waren:

- Höhe und Inhalt des Projektbudgets (bis zur Vorlage des vertieften modularen Vorentwurfs) in sämtlichen Dokumenten,
- die Projektziele (z.B. übergeordnete Ziele, Teilprojektziele) in sämtlichen Dokumenten,
- das Ablaufdiagramm „Rechnungslauf Konsulenten“ mit dem Vertrag der Begleitenden Kontrolle sowie
- das „Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement“ und das „Entscheidungs- und Änderungsmanagement“.

Die Parlamentsdirektion sagte die Umsetzung der Anregungen im Zuge der Erhebungen des RH an Ort und Stelle zur Gänze zu.

7.2 Der RH hielt fest, dass die gewählte Projektorganisation grundsätzlich für Großprojekte geeignet ist. Er sah das Organisations- und Projekt-handbuch als taugliche Basis, auf der aufgebaut und die Regelungen weiter entwickelt sowie detailliert werden können. Dies sollte durch die Projektsteuerung in Abstimmung mit der Auftraggeberin wahrgenommen werden.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion,

- Prozesse, Ablaufdiagramme udgl. darzustellen und die Zuständigkeiten einzelner Projektfunktionen zu beschreiben (z.B. mittels Projektfunktionsdiagrammen),



Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokalation“

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

- dabei klare Regelungen für die Schnittstellen zwischen den Projektbeteiligten, Projektfunktionen und Aufgabenbeschreibungen zu treffen,
- Ergänzungen bzw. Änderungen der Regelungen mit anderen Verträgen zu harmonisieren,
- im Projekt Sanierungsplanung weitere Meilensteintermine zu definieren,
- grundsätzlich bei allen wesentlichen, insbesondere gebbarungswirksamen Entscheidungen das Vier-Augen-Prinzip zu verankern,
- bereits bei der Erarbeitung des vertieften modularen Vorentwurfs zu berücksichtigen, dass alle künftigen Nutzer – so weit erforderlich – in Projektentscheidungen eingebunden werden können,
- Qualifikationserfordernisse so zu definieren und die Projektfunktionen so zu besetzen, dass den Anforderungen eines Großprojekts dieser technischen, rechtlichen und bauwirtschaftlichen Komplexität entsprochen wird; dies insbesondere in den Schlüsselfunktionen des Projektleiters, der Stellvertreter und des Kernteams,
- die im Organisations- und Projekthandbuch dargestellte Projektstruktur rasch umzusetzen, sowie
- bei der Weiterentwicklung der Prozesse Schnittstellen- und Fristenregelungen zu treffen (z.B. Rechnungsprüfung, Prüfung von Zusatzangeboten etc.) und diese in den Verträgen zu verankern.

Im Besonderen hob der RH die Empfehlung hervor, ausreichend für internes Know-how in technischer, rechtlicher und bauwirtschaftlicher Hinsicht auf Seite des Bauherrn zu sorgen und im Sinne einer aktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion die fachlichen, technischen und finanziellen Ressourcen der Parlamentsdirektion in der weiteren Abwicklung entsprechend dem Projektfortschritt rechtzeitig anzupassen; dies unter Hinweis darauf, dass das Parlament bei den bisherigen bauherrnseitigen Planungs- und Projektvorbereitungsmaßnahmen in umfangreichem Ausmaß externe Dienstleister in Anspruch genommen hatte.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

7.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments werde das Organisations- und Projekthandbuch von der Parlamentsdirektion laufend weiterentwickelt, konkretisiert und an neue Herausforderungen angepasst. Alle Anregungen und Empfehlungen des RH seien umgesetzt bzw. bei der Projektorganisation berücksichtigt worden.*

- Im Zuge der vertieften Ausarbeitung eines Projektstrukturplans im Juni 2012 seien klare und verbindliche Meilensteine definiert worden.*
- Wie schon bei der Erstellung des „Gesamtkonzepts“ (2010–2011) würden die künftigen Nutzer und Nutzerinnen auch bei der Planung des modularen Vorentwurfs entsprechend eingebunden werden.*
- Die für das Projekt Sanierungsplanung notwendigen Projektfunktionen könnten derzeit noch (wenn auch nur knapp) mit den vorhandenen Personalressourcen qualitativ und quantitativ abgedeckt werden. Im Zuge des Projektfortschritts werde jedoch eine Aufstockung der Personalressourcen in technischer, rechtlicher und bauwirtschaftlicher Hinsicht jedenfalls nötig sein. Dies sei im Hinblick auf die personellen Einsparungen im Bundesdienst nicht ohne weiteres möglich. Durch die Einrichtung einer Projektgesellschaft könnten in Zukunft die erforderlichen Personalressourcen wesentlich leichter akquiriert werden.*

7.4 Der RH verwies im Zusammenhang mit der vom Parlament in Erwägung gezogenen Einrichtung einer Projektgesellschaft darauf, dass dies nicht dazu führen dürfe, Personalaufwand auf Dauer als Sachaufwand zu verrechnen. Es muss jedenfalls – gleich in welcher Organisationsform das Sanierungsprojekt abgewickelt werden wird – sichergestellt sein, dass die bestehenden Personalressourcen des Parlaments möglichst effizient für die Zwecke des Projekts eingesetzt werden.

Teilprojekt „Interimslokation und Übersiedlung“

8.1 Im Zusammenhang mit der Erstellung des Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes war die Frage der Nutzung des Gebäudes während der Sanierungsarbeiten bzw. der Optionen zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs im Zeitraum der Sanierung zu untersuchen. Teil des Gesamtkonzepts war daher ein Absiedelungskonzept. Aufbauend auf den Sanierungsalternativen wurden drei Absiedelungs-

varianten ausgearbeitet und bewertet¹⁰. Die für die Absiedelung veranschlagten Kosten lagen (exkl. USt) zwischen rd. 26,09 Mill. EUR und 113,92 Mill. EUR¹¹ (siehe Anhang 4).

Das Parlament entschied im Februar 2011, die Gesamtabsiedelung des Parlamentsbetriebs während der Umbauzeit, die auch keine wechselseitigen Behinderungen von Baubetrieb und Parlamentsbetrieb verursachen sollte, als kostengünstigste Variante weiterzuverfolgen. Im März 2011 zog die Parlamentsdirektion in Erwägung, den (alten) Standort der Wirtschaftsuniversität Wien im 9. Wiener Gemeindebezirk als Ausweichstandort für das Parlament zu nutzen¹². Nach Kontakt mit der BIG als derzeitige Eigentümerin der Liegenschaft beauftragte die Parlamentsdirektion mehrere Studien, um die bauliche, räumliche und technische Eignung des Objekts für die Zwecke des Parlaments zu untersuchen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH lagen Ergebnisse betreffend eine Technische Due Diligence bzw. eines Gebäudeskans, ein Katalog erforderlicher planerischer, technischer und behördlicher Maßnahmen, ein Katalog der räumlichen Anforderungen sowie Nutzungsszenarien für das Objekt vor. Die Parlamentsdirektion wendete hierfür rd. 90.000 EUR (inkl. USt) auf. Demnach wurde das Gebäude räumlich als geeignet und der technische Zustand grundsätzlich als sehr gut eingestuft; die Gutachter zeigten allerdings auch die Notwendigkeit umfangreicher Instandhaltungsarbeiten, vorwiegend im Bereich der Gebäudetechnik, auf.

¹⁰ Absiedelungsvariante 1: Teilabsiedelung in zwei Etappen, Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 2: Teilabsiedelung in einem Zug, Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 3: Gesamtabsiedelung, Plenarbetrieb außer Haus

¹¹ Die wesentlichen Kostenbestandteile waren
Betriebskosten während der Bauphase,
Absiedelung,
Nachtarbeit,
Staub- und Lärmschutz,
Baudauer,
Bauunterbrechungen,
Provisorien,
Siedlung „Plenarcluster“.

¹² Die Wirtschaftsuniversität Wien errichtet im zweiten Wiener Gemeindebezirk einen neuen Universitätscampus und beabsichtigt, mit Beginn des Wintersemesters 2013/2014 den Universitätsbetrieb dorthin zu verlegen und den alten Standort gänzlich zu räumen.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Die zuletzt vorliegenden Termin-Meilensteine vom Jänner 2012 gingen davon aus, dass im Jahr 2012 eine grundsätzliche Einigung mit der BIG über die Nutzung des Gebäudes getroffen wird. Nach Planung der erforderlichen Adaptierungsmaßnahmen sowie der Belegung des Objekts sollte Ende 2014 ein Mietvertrag abgeschlossen und nach Ausführung der Adaptierungsmaßnahmen die Besiedlung in der zweiten Jahreshälfte 2015 möglich sein.

Dieser Zeitablauf setzte die planmäßige Entscheidung der Politik über den Umfang der Sanierung des Parlamentsgebäudes im September 2014 voraus. Sollte das Parlament zu diesem Zeitpunkt noch keine Entscheidung über die Sanierung treffen oder von der notwendigen Sanierung des Parlamentsgebäudes gänzlich absehen, wäre die BIG verhalten, das Objekt – gegebenenfalls vorübergehend – alternativ zu nutzen.

- 8.2** Der RH teilte die Auffassung des Parlaments, wonach im Falle der Gesamt-sanierung des historischen Parlamentsgebäudes die Gesamt-absiedelung des Parlamentsbetriebs während der Bauzeit die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung sei. Er wies aber darauf hin, dass die vertraglichen Bedingungen mit einem künftigen Vermieter des Ausweichquartiers alle Sanierungsalternativen umfassen müssen. Demnach sollten die Kosten für vorbereitende Planungs- und Adaptierungsmaßnahmen im Ausweichquartier auch für den Fall, dass es zu keinen umfassenden Sanierungsmaßnahmen im Parlamentsgebäude kommt und auf die Absiedelung des Parlamentsbetriebs verzichtet werden kann, minimiert werden.

Vergaben und Vergabegrundlagen

Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals

- 9.1** Nach der Entscheidung über die Notwendigkeit, den Nationalratssitzungssaal zu sanieren, führte das Parlament (als Republik Österreich) vertreten durch die BIG ab dem Jänner 2008 einen EU-weiten offenen, zweistufigen Wettbewerb (Realisierungswettbewerb) mit anschließendem Verhandlungsverfahren für die Vergabe der Generalplanerleistungen durch. Der Wettbewerb (1. Stufe des Vergabeverfahrens) schloss mit der Ermittlung eines Gewinners.

Die Verhandlungen über die weitere Beauftragung und somit eine Festlegung über den Projektumfang, das Honorar udgl. wurden nicht abgeschlossen. Die Parlamentsdirektion beauftragte den Gewinner des Realisierungswettbewerbs nicht schriftlich mit den Generalplanerleistungen.

Dennoch erbrachte der Gewinner des Realisierungswettbewerbs in Absprache mit der Parlamentsdirektion Leistungen, die über die Erstel-

lung der Wettbewerbsunterlagen hinausgingen. Am 15. Dezember 2009 schlossen die Parlamentsdirektion und der Gewinner des Realisierungswettbewerbs einen Vergleich über die Nutzungsrechte am Wettbewerbsentwurf und die Abgeltung der zusätzlich erbrachten Leistungen. Ein detaillierter Nachweis über die Leistungserbringung und die Ergebnisse lag nicht vor. Der Vergleich beinhaltete die Zahlung eines Betrags von 400.000 EUR (inkl. USt) und räumte der Parlamentsdirektion das uneingeschränkte Nutzungsrecht an den vom Gewinner des Realisierungswettbewerbs erbrachten Generalplanerleistungen ein.

Im Jänner 2012 unterzeichneten die Parlamentsdirektion und der Gewinner des Realisierungswettbewerbs ein Memorandum of Understanding mit dem Ziel einer weiteren Zusammenarbeit bei der beabsichtigten Sanierung des Parlaments. Der Grundgedanke dieses Memorandums lag in der Integration der Planungsleistungen des Nationalratssitzungssaals in das Gesamtprojekt und die organisatorische Einbindung des Gewinners des Realisierungswettbewerbs als Subplaner des noch zu beauftragenden Generalplaners.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass nach der Ermittlung des Siegers im Wettbewerb das Verfahren nicht abgeschlossen wurde. Weiters bemängelte er, dass die Parlamentsdirektion weder das Honorar noch den Leistungsumfang der in der Folge zu erbringenden Leistung schriftlich festhielt und die Dokumentation der Kommunikation mit dem Auftragnehmer (z.B. die Inhalte der mündlichen Beauftragungen) nicht den Anforderungen an ein umsichtiges Bauprojektmanagement (Anti-Claimmanagement) entsprach.

Hinsichtlich der Absicht des Parlaments, den künftigen Generalplaner zu verpflichten, den Gewinner des Realisierungswettbewerbs als Subplaner zu beschäftigen, wies der RH auf das Risiko hin, dass durch die auftraggeberseitige Vorgabe eines Subplaners der Bieterkreis eingeschränkt werden könnte.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments sei in der Sitzung des Baukomitees am 10. Dezember 2009 Einvernehmen erzielt worden, dass die Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals in ein Gesamtkonzept für das Parlamentsgebäude integriert werden solle. Aus diesem Grund sei mit dem Wettbewerbssieger ein außergerichtlicher Vergleich zur Abgeltung der bisher erbrachten Leistungen sowie der diesbezüglichen Werknutzungsrechte abgeschlossen worden. Von der verpflichtenden Überbindung des Wettbewerbssiegers als Subplaner an den künftigen Generalplaner sei – zur Vermeidung entstehender Risiken – Abstand genommen worden.*

Vergaben und Vergabegrundlagen

Erstellung „Gesamtkonzept zur Sanierung und Nutzung des Parlaments“

Ausgangslage

- 10** Im Zeitraum zwischen März 2010 und April 2011 erteilte die Parlamentsdirektion 30 Dienstleistungsaufträge in einem Umfang von rd. 2,27 Mill. EUR für die Erarbeitung des Gesamtkonzepts (siehe Anhang 2). Mit Ausnahme der Leistung „Generalkonsulentenleistungen“, die in einem Verhandlungsverfahren ausgeschrieben wurde, bediente sich die Parlamentsdirektion bei sämtlichen anderen Dienstleistungsaufträgen der Direktvergabe. Der Schwellenwert gemäß Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006) für die Zulässigkeit einer Direktvergabe lag bei 100.000 EUR. Die Vergabegrenzwerte waren gemäß BVerG 2006 in Übereinstimmung mit europarechtlichen Vergabevorschriften jeweils ohne USt bemessen. Der RH überprüfte Vergaben mit Vergabesummen zwischen 90.000 EUR und 100.000 EUR.

Vergabe „Erarbeitung eines Gesamtnutzungskonzepts (Bedarfsplanung) im Rahmen der Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes“

- 11.1** Die Parlamentsdirektion holte von zwei Unternehmen unverbindliche Preisauskünfte ein. Eine Auftragswertermittlung¹³ durch die Parlamentsdirektion fand nicht statt. Am 7. April 2010 beauftragte die Parlamentsdirektion ein Unternehmen mit der Ausführung des Dienstleistungsauftrags. Die Auftragssumme betrug 99.450 EUR (exkl. USt). In ihrem Auftragsschreiben begrenzte die Parlamentsdirektion den Leistungsumfang mit 85 Personentagen. Neben diesem Hauptauftrag beauftragte die Parlamentsdirektion den Auftragnehmer im Juli und September 2010 mit der Erbringung von Zusatzleistungen. Insgesamt zahlte die Parlamentsdirektion dem Auftragnehmer 149.175 EUR (exkl. USt).
- 11.2** Der RH kritisierte, dass die Parlamentsdirektion keine eigene Auftragswertermittlung durchführte. Bei einer umfassenden Auftragswertermittlung wäre der Auftragswert über 100.000 EUR gelegen und eine Direktvergabe unzulässig gewesen. Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, die Auftragswertermittlung künftig lückenlos durchzuführen und zu dokumentieren.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments sei die lückenlose Auftragswertermittlung aufgrund der von den politischen Entscheidungsträgern festgelegten knappen Zeitvorgabe von zwölf Monaten für die Erstellung des Gesamtkonzepts nicht in allen Fällen möglich gewesen. Dies insbesondere dann, wenn die Preisangemessenheit der Leistung nicht in Zweifel stand.*

¹³ Gemäß § 13 Abs. 3 BVerG ist der vom Auftraggeber „sachkundig“ geschätzte Auftragswert der Maßstab für die Beurteilung des Erreichens des Schwellenwerts.

Die Parlamentsdirektion werde im Zuge von Auftragsvergaben laufender oder künftiger Projekte verstärkt darauf Bedacht nehmen und auf die ausreichende Dokumentation der Auftragswertermittlung und der Preisangemessenheit achten. Mit der seit Juni 2012 in Kraft befindlichen internen Verfahrensanleitung zur Standardisierung von Vergabeakten seien die diesbezüglichen Empfehlungen des RH umgesetzt worden.

Vergabe „Sichtung und Bewertung von Bestandsunterlagen im Zuge der Bestandserhebung Heizung–Klima–Lüftung–Sanitär“

- 12.1** Die Parlamentsdirektion holte am 4. April 2010 ein Angebot eines Auftragnehmers zur Bestandserhebung Heizung–Klima–Lüftung–Sanitär ein und beauftragte den Auftragnehmer am 8. April 2010 mit der Erbringung der Leistung. Die Angebotssumme belief sich auf 12.327 EUR (exkl. USt). Am 31. Mai 2010 beauftragte die Parlamentsdirektion denselben Auftragnehmer mit der Erbringung weiterer Leistungen zur Bestandserhebung Heizung–Klima–Lüftung–Sanitär mit einem Auftragswert von 87.045 EUR (exkl. USt).

Der Gesamtwert der Aufträge belief sich somit auf 99.372 EUR (exkl. USt). Die Parlamentsdirektion führte keine Schätzung des Auftragswerts durch. Eine Überprüfung der Preisangemessenheit durch Einholung von Preisankünften durch die Parlamentsdirektion fand nicht statt. Die Leistungserbringung erfolgte ab 25. März 2010. Die Schlussrechnung der Aufträge samt erteilten Zusatzaufträgen ergab einen Wert von 141.555,40 EUR (exkl. USt).

- 12.2** Der RH kritisierte, dass eine Ermittlung des Auftragswerts und eine Abschätzung des Leistungsumfangs nicht durchgeführt wurden. In Anbetracht der Höhe des Auftragswerts (Subschwellenwert für die Direktvergabe 100.000 EUR) wäre eine präzise Ermittlung des Auftragswerts und aus wirtschaftlichen Überlegungen die Einholung von Preisankünften zur Überprüfung der Preisangemessenheit angebracht gewesen. Der RH kritisierte weiters, dass die Leistungserbringung bereits vor Angebotslegung des Auftragnehmers und der schriftlichen Beauftragung durch die Parlamentsdirektion stattfand.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, die Auftragswertermittlung lückenlos durchzuführen, nach festzusetzendem Standard Vergleichsangebote einzuholen und die Vergabeprozesse so abzuwickeln, dass die Auswahl und schriftliche Beauftragung der Auftragnehmer vor der Leistungserbringung sichergestellt werden können.

Vergaben und Vergabegrundlagen

12.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments sei aufgrund der von den politischen Entscheidungsträgern festgelegten knappen Zeitvorgabe von zwölf Monaten für die Erstellung des Gesamtkonzepts eine lückenlose Auftragswertermittlung sowie die Einholung von Vergleichsangeboten nicht in allen Fällen möglich gewesen, insbesondere wenn die Preisangemessenheit der Leistung nicht in Zweifel stand. Diese knappe Zeitvorgabe sei auch der Grund dafür gewesen, dass in wenigen Ausnahmefällen die Leistungserbringung kurz vor der schriftlichen Beauftragung begonnen hat. Der schriftliche Abschluss von Verträgen vor Beginn der Leistungserbringung sei jedoch der Regelfall.*

Im Zuge von Auftragsvergaben laufender oder künftiger Projekte werde die Parlamentsdirektion verstärkt auf diese Punkte Bedacht nehmen, Auftragswertermittlung künftig lückenlos entsprechend den internen Vergaberichtlinien durchführen und dokumentieren, Vergleichsofferte einholen und die Empfehlungen des RH umsetzen.

Vergabe „Projektsteuerung für das Gesamtkonzept“

13.1 Am 4. März 2010 erstellte ein Auftragnehmer ein Angebot zur Erbringung der Projektsteuerung für das Gesamtkonzept. Am 22. März 2010 fand die Übermittlung des Angebots an die Parlamentsdirektion statt. Die Parlamentsdirektion beauftragte am 1. April 2010 diesen Auftragnehmer. Am 1. März 2010 hatte der Auftragnehmer bereits mit der Leistungserbringung begonnen. Die Schlussrechnung wies einen Betrag von 149.614,80 EUR (exkl. USt) aus.

13.2 Der RH kritisierte, dass keine Vergleichsofferte eingeholt wurden. Weiters stellte er Mängel bei der Beauftragung fest, weil die offizielle Beauftragung erst einen Monat nach Beginn der Leistungserbringung stattfand.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, nach festzusetzendem Standard Vergleichsofferte einzuholen und die Vergabeprozesse so abzuwickeln, dass die Auswahl und schriftliche Beauftragung der Auftragnehmer vor der Leistungserbringung sichergestellt werden können.

13.3 *Das Parlament nahm dazu wie in TZ 12 dargelegt Stellung.*



Vergaben und Vergabegrundlagen

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Wahl der Vergabeverfahren

- 14.1** (1) Die Parlamentsdirektion wählte für die Ausschreibung der Dienstleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Begleitende Kontrolle“ das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung für den Oberschwellenbereich.

Das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung darf bei Dienstleistungsaufträgen nur dann gewählt werden, wenn einer der in § 30 Abs. 1 BVergG 2006 abschließend aufgezählten Gründe vorliegt¹⁴. Die Parlamentsdirektion bezog sich in ihren Ausschreibungsunterlagen auf Ziffer 3 des § 30 Abs. 1 BVergG 2006¹⁵. Da das Verhandlungsverfahren ein Ausnahmeverfahren darstellt, sind die besonderen Umstände, aufgrund derer es durchgeführt werden kann, gemäß § 36 BVergG 2006 in einem schriftlichen Vergabevermerk festzuhalten. Eine schriftliche Begründung für die Wahl dieses Verfahrens lag in der Parlamentsdirektion nicht vor.

(2) Die Präsidentin des Nationalrats entschied am 28. Februar 2012, die Generalplanerleistungen nach Durchführung eines Realisierungswettbewerbs zu vergeben. Festlegungen hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Verfahrensordnung Teil 2A analog der Projektsteuerung) nicht vor.

- 14.2** Der RH hielt fest, dass die auszuschreibenden Dienstleistungen (Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung und Begleitende Kontrolle) unter den Ausnahmetatbestand des § 30 Abs. 1 Z 3 BVergG 2006 (geistige Dienstleistungen) fallen können. Er kritisierte jedoch, dass der Auftraggeber – speziell unter Berücksichtigung des hybriden Charakters¹⁶ der Dienstleistungen – die Gründe für die Wahl der Verfahrensart nicht schriftlich festhielt, obwohl dies gesetzlich verpflichtend war.

¹⁴ – keine ordnungsgemäßen oder nur unannehmbar Angebote nach offenem oder nicht offenem Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder wettbewerblichem Dialog und ursprüngliche Bedingungen für den Dienstleistungsauftrag werden nicht grundlegend geändert;
– Dienstleistungen, die eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zulassen;
– vertragliche Spezifikationen für offenes oder nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung nicht hinreichend genau festlegbar.

¹⁵ Ziffer 3: „...die zu erbringenden Dienstleistungen, insbesondere geistige Dienstleistungen wie Bauplanungsleistungen und Dienstleistungen der Kategorie 6 des Anhanges III, dergestalt sind, dass vertragliche Spezifikationen nicht so genau festgelegt werden können, dass der Auftrag durch die Wahl des besten Angebots im offenen oder nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung vergeben werden kann.“

¹⁶ Leistungen, die sowohl technisch-konstruktive als auch gestalterisch-kreative Elemente enthalten

Vergaben und Vergabegrundlagen

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion – auch im Sinne ihrer Rechtsposition in einem Nachprüfungsverfahren –, die maßgeblichen Gründe für die Wahl der Verhandlungsverfahren schriftlich festzuhalten und in den Vergabevermerk aufzunehmen.

Der RH stellte fest, dass gemäß BVergG 2006 für die Vergabe der Generalplanerleistungen sowohl ein Verhandlungsverfahren als auch ein Realisierungswettbewerb rechtlich möglich sind. Eine weitergehende Bewertung des zu wählenden Verfahrens war dem RH aufgrund der noch nicht vollständigen Unterlagen betreffend die Ausgestaltung des Verfahrens zur Zeit der Erhebungen an Ort und Stelle nicht möglich. Der RH hielt jedoch grundsätzlich fest, dass es bei einem Realisierungswettbewerb Teil der Zielsetzung sein muss, auch neue planerische Lösungsansätze zu finden.

14.3 *Das Parlament verwies in seiner Stellungnahme auf § 136 BVergG 2006. Demnach haben Auftraggeber „einen Vergabevermerk über jeden vergebenen Auftrag anzufertigen“. Dies bedeute, dass ein solcher Vergabevermerk erst nach Auftragsvergabe erstellt werden könne; dies werde selbstverständlich erfolgen.*

Auch die im Juni 2012 in Kraft gesetzten internen Vergaberichtlinien des Parlaments würden die Notwendigkeit einer ausreichenden schriftlichen Dokumentation der Verfahrenswahl unterstreichen.

Vollständigkeit der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen

15.1 Das Parlament übermittelte dem RH im Dezember 2011 Vertragsunterlagen (Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen) zu den Vergabeverfahren „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“. Sie umfassten die erste Stufe (Bewerbungsunterlage zum Verhandlungsverfahren) und die zweite Stufe des Verhandlungsverfahrens (Teil 2A Verfahrensordnung) sowie auch die weiteren Ausschreibungsunterlagen (Teil 2B bis 2I).

Die dem RH im März 2012 übermittelten Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ umfassten nur die Teile B (Leistungsbeschreibung) und C (Vertragsbestimmungen) der zweiten Stufe¹⁷.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass sich die Überprüfung der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ aufgrund der zum Zeitpunkt der Erhebungen an Ort und Stelle noch nicht vollständig vorliegenden Unterlagen auf die beiden übermittelten Vertragsbestandteile beschränkte.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, bei der weiteren Ausarbeitung der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ die Empfehlungen, die der RH zu anderen Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen abgab (siehe TZ 16), sinngemäß zu berücksichtigen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments würden die Anmerkungen des RH auch bei der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen zur Findung eines Generalplaners sowie bei allen anderen künftigen Vergaben sinngemäß berücksichtigt werden. Im Übrigen verwies es auf seine Stellungnahme zu TZ 16.*

Inhalte der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen

- 16.1** (1) Die Parlamentsdirektion beauftragte zwei Konsulenten (einen Konsulenten für den Vertrag der „Begleitenden Kontrolle“, einen anderen für die Verträge „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Generalplanerleistungen“) mit der Erstellung des Teils 2B (Leistungsbeschreibung) der Ausschreibungsunterlagen. Die Struktur

¹⁷ Vertragsunterlagen (Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen):

Teil	Inhalt
1A	Bewerbungsunterlage 1. Stufe
1B	Anhang zur Bewerbungsunterlage 1. Stufe
2A	Verfahrensordnung 2. Stufe
2B	Leistungsbeschreibung
2C	Vertragsbestimmungen
2D	Vorgaben für die Erstellung des Angebots
2E1	Deckblatt für vorzulegende Unterlagen
2E2	Preisblatt
2F	Bietererklärung
2G	Deckblatt für Beilagen zum Angebot
2H	Elektronisch bereitgestellte Unterlagen
2I	Projektbeschreibung

Vergaben und Vergabegrundlagen

der Leistungsbeschreibungen war daher grundsätzlich unterschiedlich aufgebaut¹⁸.

(2) Der RH gab im Zuge seiner Erhebungen an Ort und Stelle insgesamt 123 Anregungen betreffend Ergänzungen, Formulierungsänderungen (u.a. Schreib- und Sinnfehler), Harmonisierungen sowie erforderliche Definitionen ab.

Tabelle 3: Feststellungen zu den Vertragsunterlagen gegliedert nach Vertragsteil	
Vertragsteil	Anzahl der Feststellungen des RH
Teil 1A	10
Teil 2B	74
Teil 2C	36
Teil 2E2	2
Teil 2I	1
Summe	123

Quelle: RH

Im Wesentlichen betrafen diese:

(a) im Vertragsteil 1A „Bewerbungsunterlage“:

- die Harmonisierung der Vertragsunterlagen von „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Begleitende Kontrolle“ sowie
- die Erweiterung des Bewerberkreises für die Abgabe eines Angebotes (von drei auf fünf),

(b) im Vertragsteil 2B „Leistungsbeschreibung“:

- die Definition des Leistungsbeginns, des Leistungs- bzw. Projektendes und der zu bemusternden Bereiche;
- Ergänzungen, Harmonisierungen und Konkretisierungen in den Prozessen Vergabe, Abrechnungsprüfung und Zusatzangebotsprüfung

¹⁸ So war bei der Leistungsbeschreibung zur „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ die Honorarleitlinie für Projektsteuerung (HO-PS) abgedruckt, wesentliche Ergänzungen in eigenen Punkten anschließend vermerkt; bei der Leistungsbeschreibung zur „Begleitenden Kontrolle“ waren wesentliche Ergänzungen in die Honorarleitlinie für Begleitende Kontrolle (HO-BK) integriert.

(inkl. Änderungsmanagement)¹⁹, im Berichts- und Besprechungswesen sowie bei der Kostenplanung, der Terminplanung und -koordination und in der Phase Projektabschluss;

- die Bereinigung von Sinnfehlern und Harmonisierung der Nummerierung der Vertragspunkte;

(b.1) in der Leistungsbeschreibung der Projektsteuerung:

- das Führen und Protokollieren von Aufklärungsgesprächen und Verhandlungsrunden sowie
- die Erstellung von Unterlagen für den Lenkungsausschuss;

(b.2) in der Leistungsbeschreibung der Begleitenden Kontrolle:

- die Aufgliederung der Leistungen gemäß Gliederung nach der Honorarordnung auf die Leistungsphasen sowie
- die Streichung nicht erforderlicher Leistungen bzw. Präzisierung der Leistungsinhalte bezogen auf die einzelnen Projektphasen gemäß Honorarordnung;

(b.3) in der Leistungsbeschreibung der Generalplanerleistungen:

- Ergänzungen und Definitionen zur Erstellung des vertieften modularen Vorentwurfs und zur Berücksichtigung der Nebengebäude bei der Generalplanung;
- die Erweiterung des Zeitvorlaufs bei der Vorlage der Leistungsverzeichnisse;
- die Mitwirkung bei der Übersiedlungsplanung; die Ausarbeitung des Beschilderungssystems;
- das Erwirken und Ausstellen sämtlicher erforderlicher Dokumente zur Fertigstellungsanzeige;

¹⁹ Insbesondere betraf dies bei den angeführten Prozessen:
Inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von
Angeboten (z.B. hinsichtlich Spekulationspotenzials, Angemessenheit der Preise);
Rechnungen (Soll-Ist-Wird-Vergleiche) und
Zusatzangeboten (dem Grunde und der Höhe nach),
Prüffristen bei der Abrechnungsprüfung und bei der Prüfung von Zusatzangeboten sowie
die Prüfung von Konsulentenleistungen.

Vergaben und Vergabegrundlagen

- die Harmonisierung des Planlaufs (Schnittstelle mit Projektsteuerung und Abgleich mit Organisations- und Projekthandbuch) sowie
- die Ergänzung, dass die Bestimmungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieurleistungen für die Leistungsbeschreibungen gelten;

(c) im Vertragsteil 2C „Vertragsbestimmungen“:

- die Ergänzung der Leistungsinhalte, die im Fall der Auseinandersetzung mit Dritten sowie bei der Erteilung von Auskünften zu erbringen sind;
- Änderungen in der Nummerierung; die Konkretisierung des Endes der „Leistungsphase 1“;
- die Änderung des Index zur Valorisierung vom allgemeinem Baukostenindex (mit Anteil „Sonstiges“) auf einen für geistige Leistungen entsprechenden;
- die Klarstellung der Bedingungen, unter denen die Honorarbemessungsgrundlage im Falle von Kosteneinsparungen geändert wird;
- Ergänzungen betreffend Vergütung von zusätzlichen Leistungen, der angeordneten Leistungsunterbrechung und der Leistungserbringung auf Basis von aktuellen Rahmenterminplänen;
- die Bereinigung von Sinnfehlern bzw. die Ergänzung von Zuständigkeiten;
- die Regelung zur Vergütung von Leistungen in der „Leistungsphase 2“;
- die – je nach rechtlicher Erfordernis zweckmäßige – Harmonisierung der Vertragspunkte „Verzug“, „Vertragsstrafe“, „geänderte und zusätzliche Leistungen, Mehrfachbearbeitungen“ sowie „Urheberrecht“;
- zusätzliche Vertragspunkte wie „Rechtsnachfolge“ und „Erschwer-nisse durch den Parlamentsbetrieb“;

(c.1) in den Vertragsbestimmungen der Projektsteuerung:

- Ergänzungen im Vertragspunkt „Haftung“, z.B. zur Einhaltung der Kosten und Termine;

(c.2) in den Vertragsbestimmungen der Generalplanerleistungen:

- die Ergänzung bzw. Harmonisierung der Koordination und Abstimmung der Leistungen, z.B. der Kontrolle der Ausführenden und der Örtlichen Bauaufsicht und bei der Abstimmung der Planungsleistungen mit der Auftraggeberin;
- die Ergänzung des Vertragspunkts „pauschalierter Schadenersatz“ im Falle von Mengenabweichungen (Verhältnis von ausgeführten zu ausgeschriebenen Mengen);

(d) im Vertragsteil 2E2 „Preisblatt/Honorarangebot“:

- die – analog zum Teil 2C – Konkretisierung des Endes der „Leistungsphase 1“;
- die Festlegung, Vergütungen ausschließlich gemäß Zahlungsplan zu leisten;
- die Aufgliederung des jeweiligen Honorarangebots bzw. des Personaleinsatzplans auf die Leistungsteile „Sanierung Parlamentsgebäude“, „Interimslokation“ und „Nebengebäude“;

(e) im Vertragsteil 2H „Elektronisch bereitgestellte Unterlagen“:

- die Abbildung der Phase der Prüfung des vertieften modularen Vorentwurfs durch die Konsulenten im Rahmenterminplan sowie die sinnngemäße Ergänzung in den Vertragsteilen 2B und 2C;

(f) im Vertragsteil 2I „Projektbeschreibung“:

- die Klarstellung, wie sich das Honorar gemäß Honorarangebot verringert, wenn Leistungen zur Interimslokation und Übersiedlung vermierterseitig erbracht werden (gemäß Teil 2E2 – Anregung des RH zur Honoraraufgliederung in Teil 2E2).

(3) Operativ erforderliche technische Detailfragen wurden im Zuge der Erhebungen des RH an Ort und Stelle geklärt; der RH übergab den Vertretern der Parlamentsdirektion bei der Schlussbesprechung eine Auflistung seiner Detailfeststellungen und Anregungen sowie der bezugshabenden Fundstellen in den Dokumenten.

Die Parlamentsdirektion sagte die Umsetzung sämtlicher Anregungen zu.

Vergaben und Vergabegrundlagen

16.2 Der RH merkte an, dass die unterschiedliche Strukturierung der Leistungsbeschreibungen den Vergleich und die Abstimmung zwischen den Ausschreibungsunterlagen erschwerte. Er bemängelte, dass nicht eine einheitliche Struktur gewählt bzw. vorgegeben wurde. Eine Vielzahl seiner Feststellungen war auf eine unzureichende Prüfung der Unterlagen durch das Parlament zurückzuführen²⁰; die Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen waren in dieser Form nicht ausschreibungsreif.

Der RH hielt positiv die grundlegende Zusage zur Umsetzung seiner Anregungen, die auf Basis seiner Erhebungen und an Ort und Stelle getätigten Feststellungen unmittelbar erwachsen sind, fest.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion ergänzend,

- auf die Qualität der Vertragsunterlagen verstärkt zu achten und – im Sinne der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion – interne Ressourcen für eine vertiefte Prüfung sicherzustellen,
- auf die Harmonisierung der Struktur innerhalb einzelner Vertragsbestandteile zu achten bzw. die Struktur bei der Erstellung künftiger Vertragsunterlagen vorzugeben,
- vor der abschließenden Genehmigung und Ausschreibung sämtliche Vertragsunterlagen nochmals im Hinblick auf Widersprüche und abzustimmende Formulierungen zu prüfen und zu harmonisieren und auf eine kontinuierliche Qualitätssicherung im Projekt zu achten sowie
- zur Steigerung des Bewusstseins und der Förderung der Transparenz betreffend die Korruptionsrisiken einen „Code of Conduct“²¹ in die Ausschreibungsunterlagen aller Projektbeteiligten aufzunehmen.

16.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments seien die Anregungen des RH zu Harmonisierungen, Ergänzungen, Formulierungsänderungen und Definitionen in den Ausschreibungs- und Bewerbungsunterlagen vollständig übernommen und umgesetzt worden. Dazu sei eine Harmonisierung der Ausschreibungsunterlagen erfolgt. Vor Publikation werde jeden-*

²⁰ So lagen zahlreiche Schreib- und Sinnfehler, nicht harmonisierte Punkte, die mangelhafte Definition einzelner Leistungen in den Prozessen Vergabe, Abrechnung und Zusatzangebotsprüfung vor.

²¹ Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf den vom RH in einer Arbeitsgruppe formulierten Kodex „Code of Conduct“, in: RH (1999): Bericht der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen.

falls noch eine interne technische und juristische Qualitätssicherung erfolgen.

Das Parlament merkte dazu generell an, dass die Vorschläge des RH teilweise auf unterschiedlichen technischen und rechtlichen Auffassungen beruht hätten, von denen jedoch beide vertretbar gewesen und im Rahmen der Gebarungsüberprüfung eingehend erörtert worden seien. Insoweit seien diese nicht auf eine unzureichende Prüfung der Unterlagen durch das Projektteam des Parlaments zurückzuführen gewesen.

Der vom RH vorgeschlagene „Code of Conduct“ zur Steigerung des Bewusstseins und Förderung der Transparenz betreffend die Korruptionsrisiken werde in alle Ausschreibungsunterlagen aufgenommen. Überdies seien aus demselben Grund eine Kooperation mit Transparency International – Austrian Chapter zur Begleitung des gesamten Projekts und insbesondere der Beschaffungsvorgänge eingegangen und diesbezügliche Monitoringleistungen beauftragt worden.

Ergänzende Feststellungen zum Vergabewesen

17.1 Die Parlamentsdirektion startete im Jahr 2011 ein Projekt mit dem Titel „Standardisierung von Vergabeakten im Verwaltungsdienst“. Am 29. November 2011 lag ein erster Entwurf vor. Der Entwurf sah u.a. Regelungen zu Vorlage- und Genehmigungspflichten, zur Ermittlung der Kostenschätzung und zur Einholung unverbindlicher Preisauskünfte vor. Festlegungen über die Ausgestaltung der einzelnen Verfahren (z.B. Teilnehmer im Verhandlungsverfahren) fehlten. Der Leitfaden zu den Vergabeverfahren war nicht vollständig ausformuliert und nicht in Kraft gesetzt.

17.2 Der RH kritisierte, dass eine interne Verfahrensanleitung zur Durchführung von Vergaben fehlte.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, in Anbetracht der bevorstehenden Umsetzung der ersten Phase des Projekts „Sanierung Parlament“ rasch klare und einheitliche interne Regelungen mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge zu gewährleisten.

Er empfahl der Parlamentsdirektion weiters, bei Verhandlungsverfahren die Teilnehmeranzahl – im Sinne einer Belebung des Wettbewerbs – nicht mit der gesetzlichen Mindestanzahl von drei Teilnehmern zu begrenzen.

Vergaben und Vergabegrundlagen

17.3 Das Parlament teilte mit, alle im Rahmen des Projekts Gesamtkonzept durchgeführten Vergaben seien vergaberechtskonform gemäß der jeweils gültigen Rechtslage abgewickelt worden. Zur weiteren Standardisierung von Auftragsvergaben und zur Umsetzung der Empfehlungen des RH seien darüber hinausgehend die internen Vergaberichtlinien „Standardisierung von Vergabeakten“ im Juni 2012 in Kraft gesetzt worden.

Bei den Verhandlungsverfahren Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle sei bereits die Anzahl der zur Angebotslegung einzuladenden Bieter (von der gesetzlich vorgesehenen Mindestanzahl drei) auf fünf erhöht worden.

Budget/Kosten

Laufende Bauvorhaben

18 Für Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten für das historische Parlamentsgebäude sowie die Nebengebäude wendete das Parlament im Rahmen des laufenden Bauprogramms folgende Mittel auf:

Tabelle 4: Laufendes Bauprogramm 2006 bis 2011							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe 2006 bis 2011
	in Mill. EUR (inkl. USt)						
Budget ¹	5,58	5,33	9,23	8,46	6,69	7,06	42,34 ²
Aufwand lt. Parlaments- direktion ¹	5,52	5,20	7,82	8,21	5,68	6,10	38,52 ²

¹ baubezogene Aufträge der Abteilungen A2.1 (Grundsatzangelegenheiten des Bau- und Einrichtungsmanagements und Sonderprojekte), A2.2 (Sicherheit) und A2.3 (Technische Gebäudeverwaltung) der Parlamentsdirektion

² Rundungsdifferenzen

Quelle: Parlamentsdirektion

In diesen Aufwandspositionen verrechnete die Parlamentsdirektion auch die Zahlungen für den Wettbewerb zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals. Sie wendete dafür in Summe rd. 465.000 EUR auf. Darüber hinaus vergütete sie aus dieser Aufwandsposition an den Gewinner des Wettbewerbs 400.000 EUR für nach dem Wettbewerb erbrachte Leistungen (siehe TZ 9).

Erstellung „Gesamtkonzept zur Sanierung und Nutzung des Parlaments“

19.1 Die Erstellung des im Zeitraum Februar 2010 bis Februar 2011 erarbeiteten Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments verursachte externe Kosten von insgesamt rd. 2,12 Mill. EUR (siehe Anhang 2).

Das Gesamtkonzept beinhaltete neben den technischen Grundlagen für die Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes, den Nutzungsvarianten und einem Terminrahmen auch einen Kostenrahmen für unterschiedliche Ausbau- und Nutzungsvarianten. Demnach wurden folgende Kosten für die Sanierung angegeben (siehe Details in Anhang 3):

Tabelle 5: Gesamtkonzept Parlament, Kostenrahmen	
Variante/Leistungsumfang	Kosten (exkl. USt) in Mill. EUR¹
notwendige Sanierung	259,83
effizienzsteigernde Sanierung	39,67
Gesamtnekkosten	299,49

¹ Preisbasis November 2010; Rundungsdifferenzen

Quelle: Gesamtkonzept Parlament

Die Gesamtnekkosten enthielten Reserven von rd. 59,90 Mill. EUR. Die Planer gaben die Toleranzbreite für den Kostenrahmen mit +/-20 % an. Bis zum terminisierten Baubeginn waren rd. 3,5 Jahre veranschlagt. Bezogen auf die Preisbasis November 2010 war damit zum geplanten Zeitpunkt der Realisierungsentscheidung (Februar 2011) von Preissteigerungen bis zum Baubeginn in Höhe von rd. 13 % auszugehen²².

Die Bruttogesamtkosten für die Sanierung stellten sich daher aus Sicht des Parlaments zum Zeitpunkt der Realisierungsentscheidung wie folgt dar:

²² Baupreisindex für den Hochbau gesamt; Basis 2005: Indexwert verkettet bis 4. Quartal 2011: 120,9
Jahresdurchschnitt 2005 bis 2011: 3,7 % je Jahr

Budget/Kosten

Tabelle 6: Gesamtkonzept Parlament Bruttogesamtkosten			
		notwendige Sanierung	Summe effizienzsteigernde Sanierung einschließlich notwendiger Sanierung
		in Mill. EUR ¹	
Kostenrahmen lt. Gesamtkonzept		259,83	299,49
Kostentoleranz maximal	+ 20 %	51,96	59,90
Kostenrahmen maximal		311,79	359,39
Preissteigerungen bis geplanten Baubeginn (Preisbasis November 2010 bis September 2014)	+ 13 %	40,53	46,72
Summe Preisbasis 2014		352,32	406,11
Umsatzsteuer	+ 20 %	70,46	81,22
Gesamtsumme brutto maximal		422,79	487,33

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Gesamtkonzept Parlament; Berechnungen RH

Das Gesamtkonzept wies die Kosten für die Absiedelung des Parlaments während der Bauzeit in mehreren Varianten aus²³. Entsprechend der Entscheidung des Parlaments im Februar 2011, wonach eine Gesamtab siedelung durchzuführen sein wird, waren die Kosten zwischen rd. 26,09 Mill. EUR und 34,61 Mill. EUR²⁴ für die Absiedelung anzusetzen (siehe Details in Anhang 4).

Das Parlament stellte das Gesamtkonzept (Fassung 14. Jänner 2011) auf seiner Web-Seite einschließlich des Kostenrahmens unter Angabe aller Detailkalkulationen bis auf Ebene der Gewerke/Bauteile der Öffentlichkeit zum Download zur Verfügung. Damit waren die zu diesem Zeitpunkt bauherrnseitig geschätzten Kosten allgemein zugänglich.

19.2 Der RH zeigte auf, dass – unter Zugrundelegung der vom Planer angegebenen Bandbreite – zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesamtkonzepts von Bruttogesamtsanierungskosten einschließlich der Kosten für die Absiedelung von deutlich mehr als 500 Mill. EUR²⁵ zuzüglich der

²³ Absiedelungsvariante 1: Teilabsiedelung in zwei Etappen, Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 2: Teilabsiedelung in einem Zug, Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 3: Gesamtab siedelung, Plenarbetrieb außer Haus

²⁴ Preisbasis November 2010, exl. USt, Toleranz +/- 20 %

²⁵ effizienzsteigernde Sanierung (inkl. USt) rd. 487 Mill. EUR
Absiedelungskosten (inkl. USt) rd. 31 bis 41 Mill. EUR
Gesamtkosten (inkl. USt) rd. 518 bis 528 Mill. EUR

bauzeitbedingten Gleitung der Baukosten während der Bauausführungsphase auszugehen war.

Er erachtete es als für das Parlament als Bauherrn nachteilig, Kostenschätzungen im Detaillierungsgrad der Gewerke- bzw. Bauteilebene zu veröffentlichen, weil so den potenziellen Bietern die Kostenstruktur bzw. Preiserwartung der Auftraggeberin zur Kenntnis gelangten. Im Falle der Umsetzung der Planung und der Vergabe von Ausführungsleistungen könnte dies die freie Angebotspreisbildung im Wettbewerb zum Nachteil der Auftraggeberin einschränken.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass zwar gemäß den nationalen europarechtlichen Vergaberegeln Kostenermittlungen zu veröffentlichen sind, er empfahl dem Parlament aber, ungeachtet der erforderlichen Transparenz über seine Entscheidungen, künftig bei Planungen aller Stufen und Tiefen bauherrnseitige Kostenschätzungen, die über den Detaillierungsgrad gemäß den nationalen und europarechtlichen Vergaberegeln der geschätzten Gesamtkosten hinausgehen, nicht zu veröffentlichen.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, Kostenwerte des Projekts in jeder Phase (Projektbudget, Kostenschätzungen, Ist-Kosten udgl.) mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren zu berechnen und zu kommunizieren (siehe auch TZ 20). Insbesondere die Anteile für Umsatzsteuer, Preisveränderungen und die Risiken sollten dabei transparent und gleichbleibend bewertet werden. So kann die Entwicklung des Projekts in der Kostenverfolgung bzw. im Vergleich von Projektphasen immer nachvollziehbar gegenübergestellt und es kann Missverständnissen vorgebeugt werden.

19.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments sei den Anregungen des RH im Projektbudget, welches von der Bauherrin im April 2012 freigegeben worden sei, Rechnung getragen worden.*

Seit Vorlage des Gesamtkonzepts würden alle Kostenwerte mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren (exkl. USt, Preisbasis November 2010, ohne Valorisierung) ausgewiesen und diese Faktoren gemeinsam mit Kostenwerten transparent kommuniziert. Daher werde der Gesamtkostenrahmen einschließlich der effizienzsteigernden Sanierung mit 299,49 Mill. EUR angegeben.

Die Veröffentlichung detaillierter Kostenschätzungen im Rahmen der Erstellung des Gesamtkonzepts sei im Hinblick auf eine größtmögliche Projekt- und Kostentransparenz erfolgt. Künftig würden Veröffentli-

Budget/Kosten

chungen von Kostenschätzungen lediglich in dem vom RH empfohlenen Detaillierungsgrad erfolgen.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

20.1 Im Projektauftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ (Projekt Sanierungsplanung) vom 5. August 2011 legte die Präsidentin des Nationalrats als Auftraggeberin die Höhe des Kostenrahmens (Projektbudget) nicht fest. Die Parlamentsdirektion bezifferte im Organisations- und Projekthandbuch unter Punkt 3 den Kostenrahmen bis zur Fertigstellung des vertieften modularen Vorentwurfs mit 16 Mill. EUR. Dieser Betrag war auch in den Unterlagen für die Vergabeverfahren „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“²⁶ als Maximalbudget für das Planungsprojekt festgelegt. In der Leistungsbeschreibung der selben Ausschreibungsunterlagen wurde der verfügbare – und durch die Konsulenten zu verwaltende – Kostenrahmen bis zur Entscheidung durch die politischen Entscheidungsträger mit 7,8 Mill. EUR (ohne Valorisierung, netto) beziffert²⁷.

Die Parlamentsdirektion gliederte das Gesamtbudget für das Projekt Sanierungsplanung im Februar 2012 wie folgt auf:

²⁶ Teil I, Projektbeschreibung, Punkt 2.1

²⁷ Teil B Leistungsbeschreibung (2. Stufe), Punkt 1.2, Betrag ohne Valorisierung, netto

Tabelle 7: Budget Projekt Sanierungsplanung

Budget	2012	2013	2014	Summe
	in EUR ¹			
Planungs- und Projektsteuerungsleistungen, Begleitende Kontrolle, sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Projekt	798.726	4.907.519	1.836.586	7.542.831
Personalaufwand ²	300.000	600.000	600.000	1.500.000
Summe netto	1.098.726	5.507.519	2.436.586	9.042.831
20 % für nicht erfassbare Kosten ³	–	–	–	1.808.566
Indexanpassung 3 % je Jahr	–	165.226	148.388	313.614
20 % USt	–	–	–	1.933.002
Gesamtsumme brutto inkl. Reserve	–	–	–	13.098.012
Budgetreserve Planung	–	–	–	2.901.988
Gesamtsumme brutto inkl. Reserve und Budgetreserve	–	–	–	16.000.000

¹ Rundungsdifferenzen² fünf Akademiker/innen bzw. Referent/inn/en mit Sondervertrag und 2 Assistent/inn/en (im ersten Jahr nur zur Hälfte)³ gemäß ÖNORM B 1801–1: Reservemittel für Unvorhergesehenes

Quelle: Parlamentsdirektion

Laut Auskunft der Parlamentsdirektion leitete sich die Höhe des Projektbudgets aus dem Mittelbedarf her, der im Jahr 2011 für die damals beabsichtigte Gründung einer Errichtungsgesellschaft und deren Tätigkeit zur Umsetzung des Sanierungsprojekts vorgesehen war. Kalkulationsgrundlagen für die Bemessung der Reserven lagen nicht vor. In Verbindung mit der im Budget enthaltenen Position für nicht erfassbare Kosten ergaben sich Reserven von insgesamt rd. 5,07 Mill. EUR (inkl. USt)²⁸, das waren rd. 46 % der bemessenen Kostenteile.

Der in den Ausschreibungsunterlagen für die Gewerke „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ genannte Kostenrahmen, den die Konsulenten zu verantworten haben werden (7,8 Mill. EUR), war aus der Gesamtbudgetaufstellung nicht ableitbar. Die Parlamentsdirektion errechnete ihn im Jänner 2011 aus Kostenteilen des Gesamtkonzepts, die – unter der Annahme, dass im November 2011 eine Entscheidung über das Verfahren zur Suche eines Generalplaners getroffen würde – bis zur Erstellung des Vorentwurfs anfallen sollten. Im November 2011 hatte die

²⁸ nicht erfassbare Kosten	1.808.566 EUR zuzüglich 20 % USt	2.170.279,20 EUR
Budgetreserve Planung		2.901.988,00 EUR
Summe		5.072.267,20 EUR

Budget/Kosten

Parlamentsdirektion die Kosten mit rd. 7,65 Mill. EUR beziffert. Diese Beträge enthielten keine Reserven und waren exkl. USt und ohne Indexanpassung errechnet.

- 20.2** Der RH erachtete klare Projektvorgaben für die Festlegung der Verantwortlichkeit der Projektbeteiligten sowie die Steuerung und Messung des Projekterfolgs als unverzichtbar. Es wäre daher zweckmäßig, dass die Auftraggeberin des Projekts den Projektverantwortlichen das Projektbudget in gleicher Qualität wie den Projektauftrag vorgibt.

Kalkulatorisch nicht nachvollziehbare Budgetbestandteile, wie die Budgetreserve Planung, wären zu vermeiden; die Höhe der im Budget enthaltenen Positionen für nicht erfassbare Kosten und Reserven erschien angesichts des zum Zeitpunkt des Projektauftrags klar definierten Umfang des Projekts weit überhöht.

Im Gegensatz dazu enthielt das in den Ausschreibungsunterlagen genannte für die Konsumenten verfügbare Budget keine Reserven bzw. Vorsorgen für Unvorhergesehenes oder Preisanpassungen. Es war als Kenngröße und Vertragsgrundlage daher nur bedingt geeignet.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, die für das Projekt vorgesehenen Budgets neu zu kalkulieren. Budgetgrenzen wären so festzusetzen, dass sie – mit angemessenen, sparsamen Reserven versehen – den Projektbeteiligten wirksame Steuerungsgrößen bieten. Den Projektbeteiligten sollten nachvollziehbare Grenzen gesetzt werden, an denen der Erfolg des Projekts hinsichtlich der Einhaltung der finanziellen Ziele gemessen wird. Die Kostenwerte des Projekts wären in jeder Phase mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren festzulegen (siehe auch TZ 19).

- 20.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments sei den Anregungen des RH hinsichtlich des Projektbudgets für die „Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb“ mit einer Überarbeitung des Budgetplans Rechnung getragen worden.*

Sanierung des Parlaments- gebäudes – Planungsprojekt

Terminplanung

21.1 Dem Projektauftrag für das Projekt Sanierungsplanung vom 5. August 2011 lag ein Rahmenterminplan zum Stand 1. Juli 2011 bei. Dieser beinhaltete nicht alle wesentlichen Leistungsprozesse des Projekts²⁹ und war zum Zeitpunkt seiner Genehmigung nicht mehr aktuell³⁰.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle erstellte die Parlamentsdirektion einen aktualisierten Rahmenterminplan zum Stichtag 24. Jänner 2012. Dieser stellte in detaillierter Gliederung die Projektphasen und -vorgänge bis zur Entscheidung der Politik über den Sanierungsumfang (15. September 2014) dar. In diesen Zeitraum fielen auch die Betrauung einer Örtlichen Bauaufsicht für die Baudurchführung sowie die Absiedelung des Parlaments in eine Interimslokalisation samt deren Vorbereitung. Der Abschluss der baulichen Ausführung und die Wiederaufnahme des Parlamentsbetriebs im historischen Parlamentsgebäude waren – ohne den Umfang der Sanierung zu spezifizieren – für Juli/August 2018 vorgesehen.

Die wesentlichen Meilensteine der Sanierung des Parlamentsgebäudes stellten sich dabei wie folgt dar:

²⁹ So fehlte z.B. der Leistungsteil „Erstellung eines Organisations- und Projekthandbuchs“.

³⁰ Laut Rahmenterminplan 1. Juli 2011 hätten zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projektauftrags die Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle bereits fertiggestellt sein und eine Prüfung durch den RH bereits im Gange sein müssen.

Terminplanung

Tabelle 8: Termine Sanierung Parlament (Stand 24. Jänner 2012)		
von	bis	Vorgang
1. Dezember 2011	31. Juli 2018	Interimslokation
1. Dezember 2011	29. März 2013	davon: Suche, Spezifikation, Adaptierungsplanung
1. April 2013	30. September 2013	davon: Überprüfung durch den RH
1. Oktober 2013	31. Juli 2018	davon: Belegungsplanung, Adaptierung, Übersiedlung, Parlamentsbetrieb
14. Dezember 2011	26. April 2012	Erstellung Organisations- und Projekthandbuch
26. Dezember 2011	6. April 2012	davon: Überprüfung durch den RH
14. Dezember 2011	12. September 2012	Vergabeverfahren Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung
26. Dezember 2011	6. April 2012	davon: Überprüfung durch den RH
14. Dezember 2011	3. Oktober 2012	Vergabeverfahren Begleitende Kontrolle
26. Dezember 2011	6. April 2012	davon: Überprüfung durch den RH
16. Jänner 2012	3. Juni 2013	Vergabeverfahren Generalplaner
30. April 2012	25. Mai 2012	davon: Überprüfung durch den RH
4. Juni 2013	15. September 2014	Vorentwurfsplanung
4. März 2014	10. März 2014	davon: Prüfung und Freigabe durch den Bauherrn
11. März 2014	23. Juni 2014	davon: Überprüfung durch den RH
24. Juni 2014	15. September 2014	davon: Entscheidung Politik über Sanierungsumfang
13. Jänner 2014	17. November 2014	Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht
1. Mai 2014	11. Juni 2014	davon: Überprüfung durch den RH
		Umsetzung Bauarbeiten und Abschluss Sanierung
15. September 2014	19. November 2015	Maßnahmen vor Beginn der Sanierungsarbeiten Parlament
1. Dezember 2015	31. Juli 2018	Sanierungsarbeiten
1. August 2018	31. August 2018	Rückübersiedlung ins Parlament

Quelle: Parlamentsdirektion

Während der Erhebungen des RH an Ort und Stelle teilte das Parlament mit, es werde bei der Weiterentwicklung des Terminplans die in den Zeiträumen April/Mai 2012 und April bis September 2013 vorgesehenen Überprüfungsschritte des RH (im Vergabeverfahren Generalplaner und im Projektabschnitt Interimslokation) in den Terminplan nicht mehr aufnehmen. Demnach sei eine Gebarungsüberprüfung durch den RH erst nach der Freigabe des Vorentwurfs durch die Auftraggeberin vor der Entscheidung der Politik über den Sanierungsumfang vorgesehen.

- 21.2** Der RH verwies darauf, dass seine Prüfungstätigkeit im Parlament nur in Abstimmung und Abhängigkeit seiner laufenden jährlichen Prüfungsplanung abgewickelt werden kann. Er wird seine Berichte unter Einhaltung des ihm (bundesverfassungs)gesetzlich vorgegebenen Regelwerks sowie nationaler und internationaler Prüfungsstandards erstatten. Das Parlament sollte daher sicherstellen, dass seine Projektentscheidungen gemäß seinem Terminplan und ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden.

- 21.3** *Das Parlament teilte mit, dass der Rahmenterminplan des Projekts „Sanierungsplanung Parlament“ entsprechend dem Projektfortschritt laufend aktualisiert werde.*

Die Empfehlung, Projektentscheidungen ungeachtet der Berichtslegung durch den RH zu treffen, entspreche nicht dem Präsidialbeschluss vom 24. Februar 2011, der Entscheidungen über die tatsächlich umzusetzenden Maßnahmen jedenfalls erst nach Berichtslegung durch den RH vorsieht.

- 21.4** Der RH bekräftigte seine Feststellung, wonach das Parlament Projektentscheidungen wird treffen müssen, unabhängig davon, ob seine Prüfungsfeststellungen – bedingt durch die Regeln der Berichtslegung – bereits verfügbar sind oder nicht.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

Parlament

(1) Für Aufgabenstellungen mit besonderer Bedeutung und finanziellem Umfang wären Projekte einzurichten und Ziele, Termine, Ressourcen sowie Verantwortlichkeiten außerhalb der Linienorganisation so zu definieren, dass die Umsetzung effizient und ordnungsgemäß sichergestellt werden kann. (TZ 5)

(2) Die Funktionen des Projekts Sanierungsplanung sollten – entsprechend dem aktualisierten und von der Auftraggeberin genehmigten Stand des Organisations- und Projekthandbuchs – besetzt werden. (TZ 6)

(3) Durch organisatorische und rechtliche Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass Mehraufwendungen in der Planung und in weiterer Folge bei der Ausführung des Projekts vermieden werden. (TZ 6)

(4) Bauherrnseitige Kostenschätzungen, die über den Detaillierungsgrad der geschätzten Gesamtkosten gemäß den nationalen und europäischen Vergaberegeln hinausgehen, wären künftig bei Planungen aller Stufen und Tiefen nicht zu veröffentlichen. (TZ 19)

(5) Es wäre sicherzustellen, dass die Projektentscheidungen des Parlaments ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden. (TZ 21)

Parlamentsdirektion

(6) Hinsichtlich des Projekts Sanierungsplanung wäre/n

- Prozesse, Ablaufdiagramme udgl. darzustellen und die Zuständigkeiten einzelner Projektfunktionen zu beschreiben (z.B. mittels Projektfunktionsdiagrammen),
- dabei klare Regelungen für die Schnittstellen zwischen den Projektbeteiligten, Projektfunktionen und Aufgabenbeschreibungen zu treffen,
- Ergänzungen bzw. Änderungen der Regelungen mit anderen Verträgen zu harmonisieren,
- im Projekt Sanierungsplanung weitere Meilensteintermine zu definieren,

- grundsätzlich bei allen wesentlichen insbesondere gebbarungswirksamen Entscheidungen das Vier-Augen-Prinzip zu verankern,
- bereits bei der Erarbeitung des vertieften modularen Vorentwurfs zu berücksichtigen, dass alle künftigen Nutzer – so weit erforderlich – in Projektentscheidungen eingebunden werden können,
- Qualifikationserfordernisse so zu definieren und die Projektfunktionen so zu besetzen, dass den Anforderungen eines Großprojekts dieser technischen, rechtlichen und bauwirtschaftlichen Komplexität entsprochen wird; dies insbesondere in den Schlüsselfunktionen des Projektleiters, der Stellvertreter und des Kernteams,
- ausreichend für internes Know-how in technischer, rechtlicher und bauwirtschaftlicher Hinsicht auf Seite des Bauherrn zu sorgen,
- die im Organisations- und Projekthandbuch dargestellte Projektstruktur rasch umzusetzen,
- im Sinne einer aktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion die fachlichen, technischen und finanziellen Ressourcen auf Bauherrnseite in der weiteren Abwicklung entsprechend dem Projektfortschritt rechtzeitig anzupassen sowie
- bei der Weiterentwicklung der Prozesse Schnittstellen- und Fristenregelungen zu treffen (z.B. Rechnungsprüfung, Prüfung von Zusatzangeboten etc.) und diese in den Verträgen zu verankern. (TZ 7)

(7) Die Auftragswertermittlung vor Ausschreibungen wäre künftig lückenlos durchzuführen und zu dokumentieren. (TZ 11, 12)

(8) Die Vergabeprozesse wären so abzuwickeln, dass die Auswahl und schriftliche Beauftragung der Auftragnehmer vor der Leistungserbringung sichergestellt werden können. (TZ 12, 13)

(9) Es wären Vergleichsofferte nach einem festzusetzenden Standard einzuholen. (TZ 12, 13)

(10) Die maßgeblichen Gründe für die Wahl der Verhandlungsverfahren „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Begleitende Kontrolle“ wären in einem Vergabevermerk schriftlich festzuhalten. (TZ 14)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(11) Bei der weiteren Ausarbeitung der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ wären die Empfehlungen, die der RH zu anderen Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen abgab, sinngemäß zu berücksichtigen. (TZ 15)

(12) Hinsichtlich der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen für die Aufträge „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Begleitende Kontrolle“ wäre/n

- auf die Qualität der Vertragsunterlagen verstärkt zu achten und
 - im Sinne der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion – interne Ressourcen für eine vertiefte Prüfung sicherzustellen,
- auf die Harmonisierung der Struktur innerhalb einzelner Vertragsbestandteile zu achten bzw. die Struktur bei der Erstellung künftiger Vertragsunterlagen vorzugeben,
- vor der abschließenden Genehmigung und Ausschreibung sämtliche Vertragsunterlagen nochmals im Hinblick auf Widersprüche und abzustimmende Formulierungen zu prüfen und zu harmonisieren und auf eine kontinuierliche Qualitätssicherung im Projekt zu achten sowie
- zur Steigerung des Bewusstseins und der Förderung der Transparenz betreffend die Korruptionsrisiken ein „Code of Conduct“ in die Ausschreibungsunterlagen aller Projektbeteiligten aufzunehmen. (TZ 16)

(13) Es wären rasch klare und einheitliche interne Regelungen mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge zu gewährleisten. (TZ 17)

(14) Bei Verhandlungsverfahren wäre die Teilnehmeranzahl – im Sinne einer Belebung des Wettbewerbs – nicht mit der gesetzlichen Mindestanzahl von drei Teilnehmern zu begrenzen. (TZ 17)

(15) Kostenwerte des Projekts wären in jeder Phase (Projektbudget, Kostenschätzungen, Ist-Kosten udgl.) mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren zu berechnen und zu kommunizieren. (TZ 19, 20)

(16) Die für das Projekt Sanierungsplanung vorgesehenen Budgets wären neu zu kalkulieren. Budgetgrenzen wären so festzusetzen, dass sie – mit angemessenen, sparsamen Reserven versehen – den Projektbeteiligten wirksame Steuerungsgrößen bieten. (TZ 20)

ANHANG

- Anhang 1: Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien**
- Anhang 2: Kostenaufstellung Konsumenten Gesamtkonzept (Stand 7. Februar 2012)**
- Anhang 3: Gesamtkonzept Parlament, Aufgliederung Kostenrahmen**
- Anhang 4: Variantenbezogene Absiedelungskosten, Kostenrahmen**



Anhang 1: Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien

Inhalt	Jahr	Auftrags- summen	Zahlung Stand Februar 2011
			in EUR
Machbarkeitsstudie Ausbau Dachgeschoß über Bundesversammlungssaal	2006	13.800,00	13.800,00
Masterplan für die Installation einer Sicherheitsbeleuchtung in allen noch unversorgten Räumen des Parlamentsgebäudes	2007	39.900,00	38.700,00
Bewertung der Sprachverständlichkeit in Säulenhalle und Sprechzimmer	2007	3.312,00	3.312,00
Masterplan für die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes	2007	67.200,00	65.500,00
Energieausweis Bestand, min. Sanierung, max. Sanierung, Bericht Energieeinsparung und Wärmeschutz	2008	82.500,00	82.500,00
Studie über die Möglichkeit des Einsatzes erneuerbarer Energie im Parlamentsgebäude	2008	44.250,00	41.148,00
Konzept Raumkühlung im Parlamentsgebäude	2008	7.910,00	7.910,00
Maßnahmen- und Schadenskatalog zur Substanzerhaltung des Parlamentsgebäudes	2009	–	–
Gutachten über die Tragkraft der Stahlstiegen vom 1. in den 2. Stock	2009	5.000,00	–
Gutachten über Dachkonstruktionen und oberste Geschoßdecken	2009	3.780,00	3.780,00
Studie für die Schaffung von Büro-Ersatzflächen in Containern während des Umbaus des Nationalratssitzungssaals	2009	9.157,57	13.996,60
Maßnahmenliste Übersicht, Maßnahmenliste kurz, Maßnahmenbericht Rev02	2009	37.026,00	37.026,00
Prüfbericht über Dach- und Deckenkonstruktionen	2009	23.040,00	23.040,00
Vorentwurf für die Adaptierung des Bundesversammlungssaals als Ausweichquartier	2009	96.000,00	96.000,00
Grundlagen für ein Evakuierungskonzept lt. baulichem Ist-Zustand	2009	45.600,00	45.600,00
Außerordentliche Überprüfung der elektr. Anlage lt. Ö-Norm	2009	106.100,00	92.200,00
Studie Dacheindeckung	2009	11.400,78	11.400,78
Kosten-Nutzen-Analyse	2009	27.686,40	25.782,96
Gutachten über Dachkonstruktionen aus Holz im Mitteltrakt	2009	2.585,00	2.585,00
Studie über den Ausbau des Dachgeschoßes im Mitteltrakt des Parlamentsgebäudes	2009	21.835,20	21.800,06
Maßnahmen für das Provisorium Elektroinstallation NR-Saal-Bereich	2009	6.066,00	6.048,66
Gutachten über die Dachkonstruktion Nationalratssitzungssaal und Säulenhalle	2009	9.500,00	–
Gutachten über die Sanierung des Nationalratssitzungssaals	2009	25.214,40	23.014,32
Studie für eine multifunktionale Ausgestaltung des Lokals VI	2009	15.912,00	15.912,00
Zusammenfassender Akt betreffend Parlamentsdach	2010	–	–
Expertise hinsichtlich ‚Verlorenem Aufwand‘ zu den notwendigen Sanierungsmaßnahmen im Bauprogramm 2010 ff.	2010	4.329,60	8.009,76
Gutachten über die Optimierung von Abwicklungsmodellen zur Sanierung des Parlamentsgebäudes	2010	29.664,00	29.664,00
Gutachten zur Feststellung der Belastung durch elektromagnetische, nichtisolierende Strahlung	2010	9.720,00	9.720,00
Brandschutzkonzept für das Parlament Wien	2010	84.000,00	63.393,49
Summe		832.488,95	781.843,63

Quelle: Parlamentsdirektion

ANHANG 2

Anhang 2: Kostenaufstellung Konsumenten Gesamtkonzept (Stand 7. Februar 2012)			
Auftragsbezeichnung	Auftragsdatum	Auftragssumme	Rechnungen
		gesamt (inkl. USt)	inkl. USt
		in EUR	
Rechtliche Begleitung 2-stufiges Verhandlungsverfahren Gesamtkonzept	18.03.10	66.000,00	66.000,00
Technische Betreuung Lenkungsausschuss	18.03.10	25.200,00	25.200,00
Projektsteuerung für das Gesamtkonzept	01.04.10	177.235,68	179.537,76
Bestandserhebung Statik für Gesamtkonzept	07.04.10	67.467,60	57.736,80
Gesamtnutzungskonzept – Parlament	07.04.10	179.010,00	179.010,00
Inserat Ausschreibung	08.04.10	240,00	240,00
Sichtung und Bewertung der Bestandsunterlagen Elektrotechnik	08.04.10	12.180,00	11.775,00
Scan der historischen Parlamentspläne	09.04.10	8.862,00	8.935,26
Bestandserhebungen Hochbau, Projekt Gesamtkonzept	26.04.10	25.980,00	25.770,00
Erhebung Bestand Flächen und Funktionen	28.04.10	18.215,81	18.105,46
Vorerhebungen im Bereich Denkmalschutz	28.04.10	55.861,73	57.225,54
Sichtung und Bewertung Bestandsdokumentation IT	29.04.10	10.800,00	9.423,00
Farbliche Darstellung Grundlage Aussiedelungskonzept	15.05.10	4.358,02	5.284,09
Sichtung und Bewertung Bestandsunterlagen Heizung–Klima–Lüftung–Sanitär	31.05.10	171.470,40	169.866,49
Gesamtkonzept Parlament, Folgebeauftragung Befundung	31.05.10	104.257,92	104.257,92
Geometer – Gesamtkonzept Parlament – Auftrag	31.05.10	48.624,00	48.624,00
Befundung des baulichen Bestandes – Elektrotechnik	31.05.10	59.239,20	65.935,20
Scannen der Pläne Wiederaufbau Herrenhaus	09.06.10	4.424,20	2.512,06
Unterstützung Bedarfsplaner – Gesamtkonzept	09.07.10	4.967,04	5.379,88
Generalkonsulentenleistungen – Parlament	19.07.10	975.342,00	906.436,32
Plot für Heizung–Klima–Lüftung–Sanitär	06.08.10	3.930,43	3.385,40
Absiedelungskonzept	03.09.10	70.800,00	70.800,00
Moderation Workshop 13.10.2010	08.10.10	1.400,00	1.400,00
Bauvertragsrechtliche Beratung Gesamtkonzept	18.10.10	9.750,00	5.200,00
Schallschutztechnische Untersuchungen	17.11.10	23.856,00	23.856,00
Unterstützungsleistungen Gesamtkonzept Parlament	14.12.10	113.568,00	36.516,73
Online-Befragung Parlamentsumbau	17.01.11	5.562,00	5.562,00
Denkmalpflege GmbH	21.01.11	2.534,40	2.534,40
IHS–Auftrag Studie Ökonomische Wirkung Sanierung Parlament	28.01.11	16.400,00	16.400,00
Überprüfung Angaben Endbericht Gesamtkonzept	19.04.11	2.808,00	2.808,00
Gesamtsumme		2.270.344,43	2.115.717,31

Quelle: Parlamentsdirektion

Anhang 3: Gesamtkonzept Parlament, Aufgliederung Kostenrahmen										
Nettokosten (exkl. USt)	notwendige Sanierung	effizienzsteigernde Maßnahmen						Summe		
		konzeptbe- stimmende Basiselimen- te	Besucher- cafeteria 3. Oberge- schoß	neues Lokal 3. Oberge- schoß	zusätzliche Ausschuss- lokale Erdge- schoß	Couloir-Er- weiterungen neben Bun- desversamm- lungssaal	Bürozonen 3. Oberge- schoß	Ökologie- paket Technische Gebäudeaus- rüstung	Ausbau- standard Neumobiliar	effizienz- steigernde Sanierung einschließ- lich notwen- diger Sanierung
in EUR										
0 Grund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1 Aufschließung	4.672.620	-	-	-	-	-	-	-	-	4.672.620
2 Bauwerk-Rohbau	30.009.440	2.484.278	-	-	-	391.000	-	40.710	-	32.925.428
3 Bauwerk-Technik	47.898.800	4.644.310	1.330.800	278.320	1.710.800	497.280	718.480	991.200	-	58.069.390
4 Bauwerk-Ausbau	78.146.409	3.449.760	1.690.700	287.300	1.556.100	429.000	1.474.330	81.420	-	87.115.019
5 Einrichtung	1.718.388	1.173.000	235.750	46.000	230.000	92.000	103.500	-	1.483.500	5.082.138
6 Außenanlagen	4.671.000	-	93.600	-	-	-	-	-	-	4.764.600
7 Planungsleistungen	38.237.127	2.683.206	782.356	139.373	774.375	316.125	514.424	264.870	362.704	44.074.560
8 Nebenleistungen	2.506.750	175.989	51.180	9.058	49.909	20.886	34.224	16.039	25.412	2.889.447
9 Reserven	51.965.133	3.648.272	1.060.956	187.770	1.034.616	432.958	709.468	332.498	526.803	59.898.474
Gesamtkosten	259.825.667	18.258.815	5.245.342	947.821	5.355.800	2.179.249	3.554.426	1.726.737	2.398.419	299.492.276

Quelle: Gesamtkonzept

ANHANG 4

Anhang 4: Variantenbezogene Absiedelungskosten, Kostenrahmen									
Nettokosten (exkl. USt) ¹	Absiedelungsvariante 1 Teilabsiedelung in zwei Etappen Plenarbetrieb bleibt im Haus			Absiedelungsvariante 2 Teilabsiedelung in einem Zug Plenarbetrieb bleibt im Haus			Absiedelungsvariante 3 Gesamtabsiedelung Plenarbetrieb außer Haus		
	von	bis		von	bis		von	bis	
	in EUR								
1 Betriebskosten während der Bauphase	11.271.000	11.271.000		6.630.000	6.630.000		1.768.000	1.768.000	
2 Absiedelung	16.966.000	30.962.000		19.214.000	31.271.000		23.888.000	32.413.000	
3 Nacharbeit	21.689.000	21.689.000		–	–		–	–	
4 Staub- und Lärmschutz	559.000	559.000		596.000	596.000		–	–	
5 Baudauer	–	–		–	–		– 2.142.000	– 2.142.000	
6 Bauunterbrechungen	38.849.000	38.849.000		38.849.000	38.849.000		–	–	
7 Provisorien	7.490.000	7.490.000		4.100.000	4.100.000		2.499.000	2.499.000	
8 Siedelung Plenarcluster	3.100.000	3.100.000		3.100.000	3.100.000		75.000	75.000	
Absiedelungskosten	99.924.000	113.920.000		72.489.000	84.546.000		26.088.000	34.613.000	

¹ Preisbasis November 2010

Quelle: Gesamtkonzept



Bericht des Rechnungshofes

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	76
Abkürzungsverzeichnis	77

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG	79
Prüfungsablauf und -gegenstand	84
Begriffe	84
Personelle Ausstattung	86
Arbeitsabläufe	87
Risikomanagement	91
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	103

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Personelle Ausstattung	86
Tabelle 2: Arbeitsergebnisse	90
Tabelle 3: Neuaufnahmen	92
Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2009/13)	103

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FA	Finanzamt
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteueridentifikationsnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVA	Umsatzsteuer-Voranmeldung(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
Z	Ziffer
ZM	Zusammenfassende Meldung(en)





Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt setzten die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2010 zur Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer veröffentlicht hatte, zur Hälfte um. Durch die im Finanzamt Graz-Stadt und in der Großbetriebsprüfung erfolgte Personalverstärkung könnten in Zukunft der kontinuierlich steigende Arbeitsanfall bewältigt werden sowie eine nachhaltige Betrugsbekämpfung und Kontrolle der Auszahlungen erfolgen.

Das Risikomanagement wurde verbessert, bedarf jedoch – vor allem bezüglich jener ausländischer Unternehmer, die in Österreich zur Umsatzsteuer veranlagt werden – einer kontinuierlichen Evaluierung und Verbesserung. Weiterer Verbesserungsbedarf bestand noch bei der Durchführung der Vorbescheidkontrollen und beim Internen Kontrollsystem.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer war es, die Umsetzung der strategisch relevanten Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung abgegeben hatte, zu beurteilen. (TZ 1)

Personelle Ausstattung

Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt setzten die Empfehlung, frei werdende Planstellen mit entsprechend qualifiziertem Personal nachzubetzen, um und stockten das für ausländische Unternehmer zuständige Personal sowohl in der Großbetriebsprüfung als auch im Finanzamt Graz-Stadt zusätzlich auf. Damit könnten in Zukunft der kontinuierlich steigende Arbeitsanfall bewältigt, aber auch nachhaltige Betrugsbekämpfungsmaßnahmen gesetzt werden. (TZ 3)

Demgegenüber blieben im Finanzamt Graz-Stadt die Soll-Planstellen mit 24 Vollbeschäftigungsäquivalenten unverändert und die Aufstockung 2011 unberücksichtigt. (TZ 3)

Kurzfassung

Arbeitsabläufe

Das Finanzamt Graz–Stadt entlastete, der Empfehlung des RH folgend, die qualifizierten Mitarbeiter von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten durch eine Neuorganisation der Arbeitsverteilung, wodurch diese Mitarbeiter ihre Ressourcen auf qualifizierte Bearbeitungen konzentrieren konnten. (TZ 4)

Die vom RH empfohlene Konzentration der Auskünfte und Kundenkontakte konnte nicht in dem Ausmaß wie empfohlen umgesetzt werden, weil die in der Zielvereinbarung des Finanzamtes festgesetzte telefonische Erreichbarkeit dem entgegenstand und das Allgemeine Infocenter im Finanzamt Graz–Stadt nicht für Auskünfte an ausländische Unternehmer zuständig war. (TZ 4)

Das Finanzamt Graz–Stadt setzte die Empfehlung des RH, die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice anzugleichen, vor allem durch die Harmonisierung der Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe und eine gute Zusammenarbeit um. Dies spiegelte sich in gleichmäßigen Arbeitsergebnissen der beiden Teams wider. Allerdings fehlten schriftliche Arbeitsanleitungen und Entscheidungskriterien, welche die einheitliche Bearbeitung der Erledigungen sicherstellten. (TZ 5)

Risikomanagement

Neuaufnahmen

Die Empfehlung des RH, bei der Neuaufnahme von Veranlagungsfällen (erstmalige Vergabe einer Steuernummer) eine umfassende Prüfung vorzunehmen und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen, wurde durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket umgesetzt. So wurden der Fragebogen für ausländische Unternehmer überarbeitet, ein speziell dafür zuständiges Infocenter eingerichtet und die zuständigen Mitarbeiter mit Zugriffsberechtigungen auf internationale Unternehmensdatenbanken ausgestattet. Zudem ging das Finanzamt bei der Vergabe der Steuernummern und Umsatzsteueridentifikationsnummern (UID-Nummern) an ausländische Unternehmer im Rahmen des rechtlich eingeschränkten und EU-weit uneinheitlichen Spielraumes nunmehr restriktiver vor. (TZ 6)

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung****Kontrolldichte und Risikokriterien**

Die angestrebte Kontrolldichte im Bereich des Erstattungsverfahrens konnte im Einklang mit der Empfehlung des RH seit 2010 durch die Aufstockung der Personalressourcen erreicht werden. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, angesichts der hohen Umsatzsteuerguthaben, die zur Auszahlung gelangen, unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen zu entwickeln, wurde durch Änderung bestehender sowie Einführung neuer Risikokriterien – wenn auch zum Teil mit zeitlicher Verzögerung – umgesetzt. Hinsichtlich der Treffsicherheit der Risikoauswahl für jene ausländischen Unternehmer, die in Österreich zur Umsatzsteuer veranlagt werden, war aufgrund der verzögerten Einführung neuer Kriterien jedoch noch keine hinreichende Aussage möglich. (TZ 8)

Im Verfahren für jene ausländische Unternehmer, die in Österreich zur Umsatzsteuer veranlagt werden (Veranlagungsverfahren), konnte die vom RH empfohlene Verlagerung von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen nicht umgesetzt werden. Der Anteil der Vorbescheidkontrollen erhöhte sich zwar ab November 2011, blieb jedoch immer noch hinter den Nachbescheidkontrollen zurück. Zudem war die Vorbescheidkontrolldichte im Veranlagungsverfahren noch immer nicht risikoadäquat, weil die Rückforderung einer zu Unrecht in das Ausland überwiesenen Umsatzsteuer durch das Finanzamt erfahrungsgemäß zumeist aufwändig war bzw. erfolglos blieb. (TZ 9)

Die Empfehlung des RH, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen verbessert werden, wurde teilweise umgesetzt. Es waren zwar nunmehr im BMF umfangreichere Daten betreffend ausländische Unternehmer vorhanden, wodurch effizientere Risikoanalysen möglich gewesen wären, jedoch standen diese Daten dem Finanzamt Graz-Stadt nicht für zeitnahe Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen zur Verfügung. (TZ 10)

Kurzfassung**Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Zusammenfassende Meldungen**

Das BMF setzte die Empfehlung des RH zur Einführung einer elektronischen Überwachung teilweise um, weil es eine solche betreffend die Umsatzsteuer-Voranmeldungen nunmehr durchführte, jene betreffend die Zusammenfassenden Meldungen jedoch weiterhin fehlte. (TZ 11)

Durch die Überwachung der Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen konnten die (Grund-)Daten der Abgabepflichtigen aktualisiert, Kontrolllücken geschlossen, Risikofälle aufgedeckt, die Steuermoral und damit auch die Moral der Unternehmer, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, gehoben sowie die missbräuchliche Verwendung der UID-Nummer durch Unternehmer, die nicht (mehr) unternehmerisch tätig sind, eingedämmt werden. Mangels einer schriftlichen Arbeitsanleitung des BMF ergriffen allerdings allein die beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams im Finanzamt Graz-Stadt höchst unterschiedliche Maßnahmen im Rahmen der Überwachung der Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen. (TZ 11)

Internes Kontrollsystem

Das Finanzamt Graz-Stadt erachtete einen durchgehenden Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen als nicht praktikabel und setzte die Empfehlung des RH nicht um. Um das Vier-Augen-Prinzip bei den Veranlagungsfällen trotzdem gewährleisten zu können, trennte das Finanzamt Graz-Stadt im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Bearbeitung dieser Fälle von der Kontrolle. (TZ 12)

Vorsteuererstattung an Unternehmer in Drittländern

Österreich hat von einer EU-Ermächtigung – im Gegensatz etwa zu Deutschland – die Vorsteuererstattung an ausländische Unternehmer, die nicht in der EU ansässig sind, von der Gewährung vergleichbarer Vorteile durch den betreffenden Ansässigkeitsstaat abhängig zu machen, bisher nicht Gebrauch gemacht. (TZ 13)

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer						
Rechtsgrundlagen	Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem;					
	Richtlinie 2008/9/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Regelung der Erstattung der Mehrwertsteuer gemäß der Richtlinie 2006/112/EG an nicht im Mitgliedstaat der Erstattung, sondern in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Steuerpflichtige;					
	8. Richtlinie 79/1072/EWG des Rates vom 6. Dezember 1979 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren zur Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Inland ansässige Steuerpflichtige;					
	13. Richtlinie 86/560/EWG des Rates vom 17. November 1986 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren der Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Gebiet der Gemeinschaft ansässige Steuerpflichtige;					
	Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. 663/1994 i.d.g.F.;					
	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F.;					
	Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der ein eigenes Verfahren für die Erstattung der abziehbaren Vorsteuern an ausländische Unternehmer geschaffen wird, BGBl. 279/1995 i.d.g.F.					
Überweisungen an ausländische Unternehmer ¹	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007/2011
	in Mill. EUR					in %
Veranlagungsverfahren	684,73	548,10	389,92	370,43	426,07	– 38
Erstattungsverfahren	345,15	524,84	598,30	354,57	483,74	40
Summe	1.029,88	1.072,94	988,22	725,00	909,81	– 12
	Anzahl					
Fälle	91.275	104.073	94.962	103.966	116.383	28
Erledigungen ²	56.817	90.846	116.206	84.601	102.920	81
Mitarbeiter ³						
im Finanzamt Graz–Stadt	23,5	27,7	25,6	27,3	33,3	42
in der Großbetriebsprüfung	16,5	13,0	16,0	19,5	20,0	21

¹ Die Beträge beinhalten Rückzahlungen und Überrechnungen. Bei den Letztgenannten werden Guthaben auf andere Abgabekonten überwiesen.

² Die Differenzen zwischen der Anzahl der Fälle (= Steuernummern) und den Erledigungen beruhen darauf, dass nicht zu jedem Fall jährlich Erstattungsanträge beim Finanzamt Graz-Stadt einlangen.
Die diskontinuierliche Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 ist auf die Einführung des neuen Erstattungsverfahrens für Unternehmer aus EU-Ländern zurückzuführen. Im Jahr 2009 erfolgten überproportional viele Erledigungen, um Anlaufschwierigkeiten bei diesem Verfahren im Jahr 2010 kompensieren zu können.

³ Anzahl der Mitarbeiter für die Bearbeitung bzw. Prüfung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer jeweils zum 31. Dezember, in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quelle: BMF, Buchungen auf den Abgabekonten in den jeweiligen Kalenderjahren

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte im Dezember 2011 und im Jänner 2012 beim BMF und beim Finanzamt Graz-Stadt die Umsetzung ausgewählter, strategisch relevanter Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in Reihe Bund 2009/13 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

(2) Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im Juni 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt im September 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das BMF im Oktober 2012.

Begriffe

2 Einleitend werden im Bericht verwendete Begriffe und Zusammenhänge erläutert:

Systematik der Umsatzbesteuerung

Der Umsatzsteuer unterliegen

- Lieferungen und sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt,
- der Eigenverbrauch im Inland,
- die Einfuhr von Gegenständen aus einem Drittland in das Inland und
- der innergemeinschaftliche Erwerb. Dabei gelangen Gegenstände aus einem EU-Mitgliedstaat für unternehmerische Zwecke in das Inland.

Der Unternehmer berechnet von den im Inland gegen Entgelt erbrachten Lieferungen und sonstigen Leistungen die Umsatzsteuer und zieht davon jene Umsatzsteuerbeträge, die ihm für Leistungen an sein Unternehmen in Rechnung gestellt wurden, als Vorsteuer ab. Besteuert wird nur der im Unternehmen geschaffene Mehrwert.

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung****Ausländische Unternehmer**

Ausländische Unternehmer sind gemäß § 17 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz (AVOG) 2010 jene, „die ihr Unternehmen vom Ausland aus betreiben und im Inland weder eine Betriebsstätte haben noch Umsätze aus der Nutzung eines im Inland gelegenen Grundbesitzes erzielen.“ Für sie ist eine bundesweite Zuständigkeit beim Finanzamt Graz-Stadt festgelegt.

Ausländische Unternehmer, die im Inland Umsätze tätigen, sind verpflichtet, diese im Wege monatlicher bzw. quartalsmäßiger Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie in einer Jahresumsatzsteuererklärung dem Finanzamt Graz-Stadt bekanntzugeben und die darauf entfallende Umsatzsteuer zu entrichten. Die Berechtigung zum Vorsteuerabzug steht diesen ausländischen Unternehmern grundsätzlich zu. Das Finanzamt Graz-Stadt führt in diesen Fällen ein sogenanntes **Veranlagungsverfahren** durch.

Erbringt ein ausländischer Unternehmer keine steuerpflichtigen Umsätze in Österreich, kann der Anspruch auf Vergütung der Umsatzsteuer im **Erstattungsverfahren** geltend gemacht werden. Diese Möglichkeit besteht auch dann, wenn

- nur steuerfreie Umsätze gemäß § 6 Abs. 1 Z 3 UStG 1994 (bestimmte grenzüberschreitende Güter- oder Personenbeförderungen) durchgeführt werden oder
- nur Umsätze ausgeführt werden, für die die Steuerschuld auf den Leistungsempfänger übergeht oder
- nur elektronische Dienstleistungen vom Drittland aus an Nichtunternehmer erbracht und von der Sonderregelung des § 25a UStG 1994 bzw. in einem anderen Mitgliedstaat von der Regelung der Art. 357 bis 369 der Richtlinie 2006/112/EG Gebrauch gemacht wurde.

Bis zum 31. Dezember 2009 mussten alle ausländischen Unternehmer die Erstattungsanträge in Papierform beim Finanzamt Graz-Stadt einreichen.

Seit 1. Jänner 2010 erfolgt die Erstattung der Umsatzsteuer für in anderen EU-Mitgliedstaaten ansässige Unternehmer nur noch im Rahmen eines EU-weit in der Richtlinie 2008/9/EG einheitlich geregelten elektronischen Erstattungsverfahrens. Die Anträge sind seither zwingend in elektronischer Form im Ansässigkeitsstaat zu stellen, welcher diese

dann an den Erstattungsstaat weiterleitet. Dieses Verfahren wird in der Folge als **EU-Erstattungsverfahren (Online)** bezeichnet.

Die Vorsteuererstattung für Nicht-EU-Unternehmer erfolgt weiterhin durch Einreichung der Anträge in Papierform beim Finanzamt Graz-Stadt. Dieses Verfahren wird in der Folge als **Drittland-Erstattungsverfahren (Papier)** bezeichnet.

Personelle Ausstattung

3.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, aufgrund der laufenden Steigerung des Arbeitsanfalls und der Erhöhung der Auszahlungsbeträge die durch Pensionsabgänge frei werdenden Planstellen zeitgerecht mit entsprechend qualifiziertem Personal nachzubersetzen und die personellen Ressourcen für die Betrugsbekämpfung zu erhöhen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass seit der letzten Prüfung des RH bereits erfolgte Pensionierungen durch Zugänge ausgeglichen worden seien; künftige Abgänge könnten erst nach erfolgter Pensionierung nachbesetzt werden. Eine neuerliche Personalbedarfs- und Personaleinsatzberechnung werde im Rahmen des Projektes „Umsatzsteuersonderfälle Finanzamt Graz-Stadt“ durchgeführt. Im Rahmen dieses Projektes würden auch die IT-Unterstützung verbessert, organisatorische Abläufe optimiert und damit der Personaleinsatz effizient gestaltet.

Darüber hinaus sei eine Aufstockung der für die ausländischen Unternehmer zuständigen Prüfer in der Großbetriebsprüfung und eine Einbeziehung des Erhebungsdienstes der Großbetriebsprüfung erfolgt.

Tabelle 1: Personelle Ausstattung						
Mitarbeiter ¹	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007/2011
	Anzahl					in %
im Finanzamt Graz-Stadt	23,5	27,7	25,6	27,3	33,3	42
<i>davon Teams betriebliche Veranlagung</i>	23,1	27,1	25,1	26,8	32,6	41
<i>Außenprüfung</i>	0,4	0,6	0,5	0,5	0,7	75
in der Großbetriebsprüfung	16,5	13,0	16,0	19,5	20,0	21

¹ jeweils zum 31. Dezember; in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quelle: Finanzamt Graz-Stadt



Personelle Ausstattung

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

(3) Die Anzahl der Mitarbeiter für die Bearbeitung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer entwickelte sich wie folgt:

Wie der RH nunmehr feststellte, besetzte das BMF im Einvernehmen mit dem Finanzamt Graz-Stadt frei gewordene Planstellen mit qualifiziertem Personal nach und stockte die Prüfer für ausländische Unternehmer auf. Ende 2011 verstärkte das BMF die für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams um weitere fünf Personen (VBÄ). Mit dieser Erhöhung standen – unter Berücksichtigung der Ausbildungsphase für die neuen Mitarbeiter – gegenüber 2007 im Finanzamt Graz-Stadt um 42 % und in der Großbetriebsprüfung um 21 % mehr personelle Ressourcen für die Betrugsbekämpfung im Bereich der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer zur Verfügung.

Demgegenüber blieben jedoch die Soll-Planstellen im Finanzamt Graz-Stadt mit 24 VBÄ unverändert und die Aufstockung 2011 unberücksichtigt.

- 3.2** Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt setzten die Empfehlung durch die Aufstockung der personellen Ressourcen um. Damit wären in Zukunft systematische Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sowie eine Bewältigung des kontinuierlich steigenden Arbeitsanfalls möglich. Der RH wies jedoch darauf hin, dass eine Anpassung der Soll-Planstellen des Finanzamtes Graz-Stadt nicht erfolgte.

Arbeitsabläufe

Arbeitsanfall

- 4.1** (1) Der RH hatte dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 5) im Hinblick auf die zu erwartende weitere Steigerung des Arbeitsanfalls eine Entlastung qualifizierter Kräfte von zeitintensiven, manipulativen Tätigkeiten empfohlen, um Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität zu gewinnen.

Weiters hatte er empfohlen, Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team zu konzentrieren, damit die operative Tätigkeit in den Teams weitgehend störungsfrei erfolgen kann.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass das Finanzamt Graz-Stadt ein Organisationskonzept erstellt und bereits umgesetzt habe. Durch den Wegfall eines Teils der manipulativen Tätigkeiten und die Einrichtung eines vorgelagerten Infocenters seien die qualifizierten Mitarbeiter entlastet worden.

Arbeitsabläufe

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz-Stadt die qualifizierten Mitarbeiter durch

- die Einrichtung eines internen Infocenters für Neuaufnahmen für ausländische Unternehmer¹,
- das neue EU-Erstattungsverfahren, bei dem manipulative Tätigkeiten weggefallen sind, sowie
- die Neuorganisation der Arbeitsverteilung wie bspw. die laufende Bearbeitung von Veranlagungsakten und Neuaufnahmen

zugunsten qualifizierter Bearbeitungen entlasten konnte.

Das Finanzamt Graz-Stadt war bemüht, qualifizierte Mitarbeiter von Auskünften und Kundenkontakten zu entlasten; eine Konzentration auf einen Mitarbeiter je Team war jedoch nach Angaben des Finanzamtes Graz-Stadt nicht möglich. Das Allgemeine Infocenter des Finanzamtes war nämlich für ausländische Unternehmer nicht der erste Ansprechpartner für Auskünfte im Finanzamt.² Sämtliche Anfragen landeten in einem der beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Veranlagungsteams. Die durchschnittliche Anzahl der Anrufe betrug 1.500 pro Monat. Die Zielvereinbarungen im Finanzamt, die eine telefonische Erreichbarkeit von 85 % vorsahen, standen der Konzentration und damit einem effizienteren Personaleinsatz entgegen.

- 4.2** Das Finanzamt Graz-Stadt setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil mit der Entlastung qualifizierter Mitarbeiter Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität gewonnen werden konnten. Allerdings konnte die Konzentration der Auskünfte und Kundenkontakte auf wenige Mitarbeiter nicht in dem Ausmaß wie empfohlen umgesetzt werden, weil die in der Zielvereinbarung festgesetzte telefonische Erreichbarkeit dem entgegenstand.

Der RH empfahl dem Finanzamt Graz-Stadt, qualifizierte Mitarbeiter auch weiterhin soweit wie möglich von telefonischen Anfragen und Auskünften zu entlasten, um die operative Tätigkeit in den Teams störungsfrei durchführen zu können.

¹ das ist die erstmalige steuerliche Erfassung und Vergabe einer Steuernummer an einen ausländischen Unternehmer

² Im Gegensatz dazu war das Allgemeine Infocenter für inländische Steuerpflichtige Ansprechpartner für erste bzw. generelle Auskünfte und entlastete damit die Veranlagungsteams.



Arbeitsabläufe



Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

4.3 *Laut Stellungnahmen des BMF und des Finanzamts Graz-Stadt habe durch die zwischenzeitig erfolgte Absolvierung notwendiger Ausbildungen und die Verstärkung des Personals durch Neuaufnahmen eine weitere Entlastung qualifizierter Mitarbeiter vom Auskunft- und Telefonverkehr erfolgen können. Durch Optimierung von Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten werde auch weiterhin daran gearbeitet.*

Arbeitsprozesse –
Best Practices

5.1 (1) Der RH hatte dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice anzugleichen, um möglichst gleichmäßige Ergebnisse zu erzielen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Finanzamt Graz-Stadt bspw. durch die Nachbesetzung des zweiten Teamleiters sowie durch gemeinsame Dienstbesprechungen Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe harmonisiert habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz-Stadt im Dezember 2008 den zweiten Teamleiter nachbesetzt hatte. Im Jahr 2010 führte das Finanzamt im Rahmen des Projekts „Umsatzsteuersonderfälle FA Graz-Stadt“ umfangreiche, teamübergreifende Prozessanalysen durch. Danach wurden die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe beider Teams auf der Grundlage einer Best Practice harmonisiert und festgelegt. Allerdings fehlten schriftliche Arbeitsanleitungen und Entscheidungskriterien, welche die einheitliche Bearbeitung der Erledigungen sicherstellten.

Die beiden Teams arbeiteten im Rahmen von gemeinsamen Besprechungen und Projekten eng zusammen und tauschten ihre Erfahrungen aus.

Als Ergebnis dieser Prozessoptimierung und der Zusammenarbeit zwischen den beiden Teams näherten sich deren Arbeitsergebnisse an und lagen im Jahr 2011 – wie die folgende Tabelle zeigt – auf ähnlichem Niveau.

Arbeitsabläufe

Tabelle 2: Arbeitsergebnisse				
	2008	2009	2010	2011
	Anzahl			
Erledigungen ¹				
Erstattungsverfahren				
BV Team 31	44.243	57.127	38.406	46.734
BV Team 32	37.204	49.317	34.895	44.578
Erledigungen ¹				
Veranlagungsverfahren				
BV Team 31	4.723	5.338	5.582	5.660
BV Team 32	4.676	4.424	5.718	5.948
		in Tagen		
Durchlaufzeit ²				
	EU-Erstattungsverfahren (Online)			
BV Team 31	–	–	18	10
BV Team 32	–	–	23	11
Durchlaufzeit ²				
Drittland-Erstattungsverfahren (Papier)				
BV Team 31	86	67	64	77
BV Team 32	152	106	74	74
Durchlaufzeit ²				
Veranlagungsverfahren				
BV Team 31	35	27	20	18
BV Team 32	73	27	32	21

¹ nur Erstbescheide (ohne Wiederaufnahmen und Aufhebungen)

² Durchlaufzeit vom Eingang bis zum Bescheid

Quelle: BMF

Wie aus der Tabelle hervorgeht, reduzierte sich bspw. der Unterschied zwischen den beiden Teams bei den Erledigungen im Erstattungsverfahren von 7.039 im Jahr 2008 auf 2.156 im Jahr 2011. Weiters betrug etwa der Unterschied bei der Durchlaufzeit im Drittland-Erstattungsverfahren (Papier) im Teamvergleich 3 Tage (2008: 66 Tage).



Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

5.2 Das Finanzamt Graz-Stadt setzte die Empfehlung des RH vor allem durch die Harmonisierung der Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe beider mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice um. Dies spiegelte sich in gleichmäßigen Arbeitsergebnissen der beiden Teams wider.

Der RH wies auf die fehlenden schriftlichen Arbeitsanleitungen und Entscheidungskriterien hin, die die einheitliche Bearbeitung der Erledigungen durch die beiden Teams sicherstellen.

Risikomanagement

Neuaufnahmen

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, bei der Neuaufnahme³ von Veranlagungsfällen eine umfassende Prüfung vorzunehmen und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMF mitgeteilt, dass mittlerweile

- die Konzentration der Neuaufnahmen bei einigen qualifizierten Mitarbeitern des Finanzamtes Graz-Stadt erfolgt sei;
- der aus Anlass von Neuaufnahmen zu versendende Fragebogen überarbeitet worden sei;
- vier für ausländische Unternehmer zuständige Mitarbeiter des Finanzamtes Graz-Stadt Zugangsberechtigungen für Abfragemöglichkeiten von (kostenpflichtigen) internationalen Unternehmensdatenbanken hätten und diese Mitarbeiter bereits entsprechend geschult worden seien. Eine zusätzliche Schulung über sonstige Abfragemöglichkeiten zur Informationsbeschaffung bzw. Internetrecherche werde durchgeführt.

(3) Wie die folgende Tabelle zeigt, stieg die Anzahl der Neuaufnahmen seit dem Jahr 2007 insgesamt weiterhin an:

³ Neuaufnahmen führten entweder zu Veranlagungs- oder zu Erstattungsfällen.

Risikomanagement

Tabelle 3: Neuaufnahmen						
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007/2011
	Anzahl					in %
Erstattungsfälle	11.211	12.836	12.761	11.054	11.967	7
Veranlagungsfälle	2.752	2.587	2.156	2.149	2.424	– 12
Neuaufnahmen gesamt	13.963	15.423	14.917	13.203	14.391	3

Quelle: BMF

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz–Stadt die Neuaufnahmen in beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams bei einem eigens dafür spezialisierten Mitarbeiter in einem sogenannten „internen Infocenter“ konzentriert hatte. Diese Mitarbeiter konnten sich aufgrund der ständigen Befassung mit Neuaufnahmen Erfahrung und ein Spezialwissen auf diesem Gebiet aneignen und hatten auch die Möglichkeit, umfassende Recherchen in internationalen Unternehmensdatenbanken zu tätigen. Daher war eine bessere Basis für die Überprüfbarkeit der Voraussetzungen für die Neuaufnahme gegeben. Zudem arbeiteten sie mit den Außenprüfern zusammen, die im Zuge ihrer Ermittlungshandlungen auf potenziell steuerpflichtige ausländische Unternehmer hinwiesen.

Der überarbeitete Fragebogen für Neuaufnahmen, der seit 2011 Verwendung fand, enthielt zur Einschätzung des Risikos umfassendere Informationen über ausländische Unternehmer als der bisherige Fragebogen.

Zudem gingen die Teams bei der Vergabe der Steuernummern und Umsatzsteueridentifikationsnummern (UID–Nummern)⁴ im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten nunmehr restriktiver vor. Vor Vergabe der Steuernummer bzw. UID–Nummer führten sie umfassende Prüfungen durch und wiesen Anträge, bei denen die Voraussetzungen fehlten, ab.

- 6.2** Das BMF und das Finanzamt Graz–Stadt setzten die Empfehlung des RH durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket (Überarbeitung des Fragebogens für ausländische Unternehmer, Einrichtung eines speziellen Infocenters, restriktive Vorgangsweise bei der Vergabe von Steuernummern und UID–Nummern) um.

⁴ Diese dient im geschäftlichen Verkehr zur Identifikation eines Unternehmers gegenüber einem anderen Unternehmer.



Risikomanagement



Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

Kontrolldichte

7.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, die Kontrolldichte in jenem Umfang, wie im Reorganisationsprojekt 2006 beabsichtigt, festzulegen und die Erreichung dieses Anteils zu kontrollieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Reorganisationsprojekt die Erstattungsfälle umfasst habe und dass die vorgegebene Kontrolldichte erreicht worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die vorgegebene Kontrolldichte im Erstattungsverfahren seit 2010 durch die Aufstockung der Personalressourcen erreicht werden konnte.

7.2 Die Empfehlung des RH wurde durch die Erreichung der vorgegebenen Kontrolldichte im Erstattungsverfahren umgesetzt.

Elektronische Fallauswahl – Risikokriterien

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, angesichts der hohen Umsatzsteuerguthaben, die zur Auszahlung gelangen, unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen zu entwickeln.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Rahmen des Projekts „Umsatzsteuersonderfälle FA Graz-Stadt“ bereits verbesserte Risikokriterien entwickelt und die technische Umsetzung veranlasst worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Jahr 2010 im Rahmen des Projekts „Umsatzsteuersonderfälle FA Graz-Stadt“ die bestehenden Risikokriterien für die elektronische Auswahl von Kontrollfällen überprüft und teilweise angepasst wurden. Weiters wurden neue Risikokriterien sowohl für das Erstattungsverfahren als auch für das Veranlagungsverfahren definiert.

Während die Änderungen der Risikokriterien für das Erstattungsverfahren bereits im zweiten Halbjahr 2010 umgesetzt wurden, verzögerte sich die Umsetzung der Neuerungen für das Veranlagungsverfahren bis in den November 2011.

Darüber hinaus wurden umfassende Risikokriterien für das ab dem Jahr 2010 für Unternehmer aus EU-Staaten geltende neue EU-Erstattungsverfahren (Online) eingeführt. Dies war möglich, weil nunmehr zusätzliche risikorelevante Daten zur Verfügung stehen.

Risikomanagement

Dadurch konnten die Treffsicherheit und die Kontrolldichte im Erstattungsverfahren erhöht werden (siehe TZ 7).

- 8.2** Die Empfehlung des RH wurde durch Änderung bestehender sowie Einführung neuer Risikokriterien – wenn auch zum Teil mit zeitlicher Verzögerung – umgesetzt.

Für das Veranlagungsverfahren war jedoch hinsichtlich der Treffsicherheit und der Kontrolldichte aufgrund der verzögerten Einführung noch keine hinreichende Aussage möglich.

Der RH wies darauf hin, dass die Risikokriterien laufend hinsichtlich der Treffsicherheit sowie einer risikoadäquaten Kontrolldichte evaluiert und bei Bedarf angepasst werden sollten.

- 9.1** (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer vermehrt von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass dies bereits durchgeführt worden sei, insoweit eine derartige Umstellung von der Nach- auf die Vorbescheidkontrolle zweckmäßig erschien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Vorbescheidkontrolldichte im Veranlagungsverfahren mit der Einführung neuer Vorbescheidkontrollrisikokriterien ab November 2011 erhöhte. Aufgrund der verspäteten Umsetzung (siehe TZ 8) war eine aussagekräftige Überprüfung der dadurch erreichten Kontrolldichte noch nicht möglich. Der RH führte deshalb unter Berücksichtigung der neuen Risikokriterien eine Hochrechnung der erwarteten Vorbescheidkontrolldichte auf Basis von Durchschnittswerten des Jahres 2011 durch.

Diese ergab, dass sich der Anteil der Vorbescheidkontrollen aufgrund der neuen Risikokriterien zwar verdoppelte, die Nachbescheidkontrollen aber weiterhin überwogen. Die Kontrolldichte im Veranlagungsverfahren lag weit unter jener im Erstattungsverfahren.

- 9.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Zwar erhöhte sich der Anteil der Vorbescheidkontrollen ab November 2011, jedoch blieb dieser immer noch hinter den Nachbescheidkontrollen zurück. Zudem war die Vorbescheidkontrolldichte im Veranlagungsverfahren noch immer nicht risikoadäquat, weil die Rückforderung einer zu Unrecht in das

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

Ausland überwiesenen Umsatzsteuer durch das Finanzamt erfahrungsgemäß zumeist aufwändig war bzw. erfolglos blieb.

Deshalb wiederholte der RH seine Empfehlung an das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt, das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer von den Nach- auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 17 des Vorberichts und regte in diesem Zusammenhang an, die risikogesteuerte Kontrolle von Umsatzsteuer-Voranmeldungen – bspw. im Rahmen einer verstärkten Überwachung im ersten Jahr der steuerlichen Erfassung oder von kumulierten Gutschriften – zu verbessern, um zeitnahe Überprüfungen zu ermöglichen und aufwändige Rückforderungen zu vermeiden.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde im Zuge der periodischen Evaluierungen der Vor- und Nachbescheidkontrollen analysiert, in welchem Ausmaß eine weitere sinnvolle Verlagerung von den Nachbescheidkontrollen auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen möglich sei. Die überwiegenden Nachbescheidkontrollen würden auf Kontrollen im Zusammenhang mit dem Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem⁵ basieren, die aus derzeitiger Sicht nur auf diesem Weg überprüfbar seien.*

9.4 Der RH befürwortete die Absicht des BMF, in diesem Zusammenhang Analysen durchzuführen.

Der RH verblieb im Hinblick auf das hohe Risiko ungerechtfertigter Auszahlungen an ausländische Unternehmer und die damit verbundenen erschwerten Rückforderungsmöglichkeiten bei seiner Empfehlung, das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeiten jedenfalls von den Nach- auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

10.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen zu verbessern.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass zur Verbesserung der Datengrundlagen u.a. die genaue Kennzeichnung durch Branchenkennzahlen eingeführt worden sei, um eine zusätzliche Spe-

⁵ Mit diesem EU-weiten elektronischen Kontrollsystem können sich Unternehmen die Gültigkeit der Mehrwertsteurnummern ihrer Geschäftspartner bestätigen lassen und Steuerverwaltungen den Fluss des innergemeinschaftlichen Handels beobachten und auf etwaige Unregelmäßigkeiten hin überprüfen.

Risikomanagement

zifikation zu erreichen. Dadurch könnten effizientere Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen durchgeführt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz-Stadt die Branchenkennzahlen für ausländische Unternehmer elektronisch erfasste.

Außerdem standen im Rahmen des neuen elektronischen EU-Erstattungsverfahrens (Online) seit dem Jahr 2010 umfangreiche risikorelevante Daten zur Verfügung (siehe TZ 8).

Im Jahr 2011 führte das BMF in Zusammenarbeit mit dem Finanzamt Graz-Stadt für das Veranlagungsverfahren einen neuen Fragebogen für die steuerliche Erfassung ausländischer Unternehmer ein, mit dem zusätzliche risikorelevante Informationen von ausländischen Unternehmern abgefragt werden können.

Der RH stellte aber auch fest, dass das BMF dem Finanzamt Graz-Stadt seit Februar 2011 keine elektronischen Einzelfalldaten zu den Erledigungen mehr zur Verfügung gestellt hatte. Somit waren dem Finanzamt – vor allem für die Veranlagungsfälle – keine zeitnahen Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen mehr möglich.

10.2 Die Empfehlung des RH wurde insofern teilweise umgesetzt, als die Branchenkennzahlen für ausländische Unternehmer elektronisch erfasst wurden und dem Finanzamt Graz-Stadt im Rahmen des neuen elektronischen EU-Erstattungsverfahrens (Online) seit dem Jahr 2010 umfangreiche risikorelevante Daten zur Verfügung standen.

In den Datenbanken des BMF waren zwar nunmehr umfangreichere Daten betreffend ausländische Unternehmer vorhanden, wodurch effizientere Risikoanalysen möglich gewesen wären; allerdings standen diese Daten dem Finanzamt Graz-Stadt nicht zur Verfügung.

Der RH empfahl dem BMF, dem Finanzamt Graz-Stadt umgehend wieder aktuelle elektronische Einzelfalldaten zu den Erledigungen zeitnah zur Verfügung zu stellen, um gezielte Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen – vor allem für die Veranlagungsfälle – durchführen zu können.

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

10.3 *Laut Stellungnahme des BMF stehe den Teamleitern des Finanzamtes seit Anfang Juni 2012 der Zugriff auf POS (prozessorientierte Steuerung)⁶ zur Verfügung. Diese könnten damit ein breites Datenspektrum für eine lokale Risikoanalyse und gezielte Schwerpunktsetzung nutzen.*

Umsatzsteuer-Voran-
meldungen und
Zusammenfassende
Meldungen

11.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen⁷ (UVA) und der Zusammenfassenden Meldungen⁸ (ZM) elektronisch zu überwachen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die elektronische Überwachung der Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen ab Jänner 2010 durchgeführt werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF die Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen elektronisch überwachte. Unternehmer, welche die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen verabsäumten, bekamen zunächst automatisch ein Erinnerungsschreiben, in dem eine weitere Frist für die Abgabe der UVA gesetzt wurde. War auch dieses Erinnerungsschreiben erfolglos, waren diese Veranlagungsfälle von den Finanzämtern zu überprüfen und geeignete Maßnahmen zu setzen. Eine schriftliche Arbeitsanleitung des BMF für diese Maßnahmen lag nicht vor. So erfolgten die weiteren Bearbeitungsschritte allein in den beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams höchst unterschiedlich. Diese reichten von einer weiteren Erinnerung, der Wartung der Grunddaten, über Schätzungen und Außenprüfungen bis zur Löschung der Steuernummer bzw. Begrenzung der UID-Nummer.

Eine elektronische Überwachung der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen fand weiterhin nicht statt. Das BMF begründete dies mit der fehlenden gesetzlichen Verpflichtung zur Abgabe einer Zusammenfassenden Meldung für jene Zeiträume, in denen keine zu meldenden Lieferungen und sonstigen Leistungen erfolgen. Das BMF erachtete eine

⁶ Laut BMF sollen damit relevante Prozessinformationen zur Verfügung gestellt werden. Strategische und operative Entscheidungen des Verwaltungsmanagements im BMF sollen unterstützt und eine transparente Darstellung relevanter Querschnittsinformationen für alle steuerlich erfassten Unternehmen Österreichs sichtbar gemacht werden.

⁷ Neben der Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuerjahreserklärungen besteht für alle Unternehmer, deren Umsätze im vorangegangenen Kalenderjahr 30.000 EUR (100.000 EUR bis 31. Dezember 2010) überschritten haben, die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen.

⁸ Alle Unternehmer, die Waren an Geschäftspartner in anderen Mitgliedstaaten der EU liefern oder verbringen bzw. sonstige Leistungen erbringen, für die sie die Steuer schuldet, müssen für diese Zeiträume eine „Zusammenfassende Meldung über innergemeinschaftliche Lieferungen“ zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung einreichen.

Risikomanagement

Überwachung als nicht sinnvoll, solange keine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe einer solchen Leermeldung besteht.

- 11.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH zur Einführung einer elektronischen Überwachung teilweise um, weil es eine solche betreffend die Umsatzsteuer-Voranmeldungen nunmehr durchführte, jene betreffend die Zusammenfassenden Meldungen jedoch weiterhin fehlte.

Der RH empfahl dem BMF, in der EU auf eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe der Zusammenfassenden Meldung auch für Leermeldungen hinzuwirken, um weitere Kontrolllücken schließen und auch die Zusammenfassenden Meldungen elektronisch überwachen zu können.

Der RH erachtete die Einführung der elektronischen Umsatzsteuerüberwachung als gelungene IT-Unterstützung des BMF, die ein vergleichsweise ressourcenschonendes Instrument ist, um

- aktuelle (Grund-)Daten der Abgabepflichtigen zu gewährleisten,
- Kontrolllücken zu schließen,
- Risikofälle aufzudecken,
- die Steuermoral und damit auch die Moral der Unternehmer, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, zu heben sowie
- die missbräuchliche Verwendung der UID-Nummer durch Unternehmer, die nicht (mehr) unternehmerisch tätig sind, einzudämmen.

Nach Ansicht des RH lassen die unterschiedlichen Vorgangsweisen in den beiden Teams, die für die ausländischen Unternehmer zuständig sind, auf österreichweite Unterschiede in der Bearbeitung der überprüfungswürdigen Umsatzsteuerfälle schließen. Deshalb wies der RH darauf hin, österreichweit Best Practices zu eruieren und eine verbindliche Handlungsanleitung in das Organisationshandbuch der Finanzverwaltung einzufügen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF wäre durch die verpflichtende Abgabe von Leermeldungen nichts gewonnen, da sich diese gerade auf jene Zeiträume beziehen würden, in denen keine meldepflichtigen – und somit überprüfungswürdigen – grenzüberschreitenden Umsätze bewirkt würden. Auch unter dem Gesichtspunkt der laufenden Bestrebung, die Verwaltungskosten für Unternehmen zu senken bzw. diese möglichst gering zu halten, erschiene es geboten, Unternehmen in diesem Zusammenhang nicht mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand zu belasten. Das BMF werde ana-*

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

lysieren, inwieweit ein mit dieser Verpflichtung entstehender Mehraufwand (sowohl für die Unternehmen als auch für die Finanzämter) entstünde und tragbar sei. Grundsätzlich würden Differenzen zwischen den Beträgen der ZM und der Abgabenerklärung bei der Erklärungsprüfung bzw. Außenprüfung hinterfragt.

- 11.4** Der RH befürwortete die Absicht des BMF, in diesem Zusammenhang Analysen durchzuführen.

Der RH verblieb aber bei seiner Empfehlung, dass gerade im Hinblick auf zunehmende grenzüberschreitende innergemeinschaftliche Warenlieferungen und Dienstleistungen Kontrolllücken betreffend geltend gemachte Vorsteuerabzüge durch eine verpflichtende Abgabe von ZM-Leermeldungen geschlossen werden könnten. In der EU wäre deshalb auf eine Verpflichtung zur Abgabe von ZM-Leermeldungen hinzuwirken, um auch die Abgabe von ZM lückenlos elektronisch überwachen zu können.

Internes Kontrollsystem

- 12.1** (1) Der RH hatte dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, angesichts der umfassenden Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse der Mitarbeiter bei den Veranlagungsfällen von der fixen Fallzuteilung, bei der über Jahre ein Fall jeweils ein und demselben Mitarbeiter zugewiesen wird, abzugehen sowie durch organisatorische Vorkehrungen durchgehend einen Bearbeiterwechsel sicherzustellen, um den Grundsätzen des Internen Kontrollsystems zu entsprechen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass das Finanzamt Graz-Stadt eine Trennung in Neuaufnahme und laufende Bearbeitung festgelegt habe. In der Bearbeitung erfolge die Zuteilung nach Schwierigkeitsgrad. Außerdem werde die alphabetische Zuteilung der Akten umgestellt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Trennung der Neuaufnahmen von der laufenden Bearbeitung in einem vorgelagerten internen Infocenter durchgeführt wurde. Die laufende Bearbeitung der Veranlagungsfälle war weiterhin bestimmten Mitarbeitern nach dem Anfangsbuchstaben des Abgabepflichtigen fix zugeordnet, wobei eine neue Buchstabenzuteilung erfolgt war.

Das Finanzamt Graz-Stadt erachtete eine Aufhebung der Buchstabenzuteilung und einen damit einhergehenden Bearbeiterwechsel als nicht praktikabel. Es begründete dies einerseits mit einem unproduktiven Zeitaufwand. Andererseits könnten durch die kontinuierliche Bearbei-

Risikomanagement

tung und Betreuung durch einen Mitarbeiter komplexe Sachverhalte rasch erkannt und der Fall einer Außenprüfung zugeführt werden.

Um das Vier-Augen-Prinzip bei den Veranlagungsfällen jedenfalls gewährleisten zu können, ordnete das Finanzamt Graz-Stadt im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Trennung der Bearbeitung von der Kontrolle dieser Fälle an. Die Kontrolltätigkeit wird seitdem getrennt von der laufenden Bearbeitung von qualifizierten Mitarbeitern durchgeführt.

- 12.2** Das Finanzamt Graz-Stadt setzte die Empfehlung, einen durchgehenden Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen durch Abgehen von der fixen Fallzuteilung sicherzustellen, nicht um. Der RH erachtete die vom Finanzamt Graz-Stadt alternativ durchgeführte Maßnahme einer Trennung der Erfassungs- und Überprüfungstätigkeit als positiv, um Malversationen zu vermeiden. Voraussetzung dafür ist jedoch eine Erhöhung der Kontrolldichte bei den Veranlagern, ergänzt durch eine Zufallsauswahl für die Kontrollfälle (siehe TZ 9).

Der RH verwies darauf, zu evaluieren, ob die gesetzte Maßnahme alleine geeignet ist, das Vier-Augen-Prinzip bei den Veranlagungsfällen zu gewährleisten und Malversationen zu vermeiden oder ob zusätzliche Maßnahmen notwendig sind – wie bspw. eine Verringerung jener Grenze, bei der eine Genehmigung der Veranlagung durch den Teamleiter vorgesehen ist.

Der RH bekräftigte seine ursprüngliche Empfehlung, von der fixen Fallzuteilung abzugehen und einen durchgehenden Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen sicherzustellen.

- 12.3** *Laut Stellungnahmen des BMF und des Finanzamts Graz-Stadt werde zusätzlich zu der vom Finanzamt durchgeführten Maßnahme der Trennung der Erfassungs- und Überprüfungstätigkeit – gepaart mit der ab November 2011 durchgeführten Erhöhung der Kontrolldichte durch Einführung neuer Risikokriterien – das Vier-Augen-Prinzip durch eine genaue Einteilung und Regelung der Bearbeitungsschritte durch unterschiedliche Mitarbeiter in den einzelnen Fällen gewährleistet.*

Sonstige Feststellungen

- 13.1** Österreich könnte gemäß Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 86/560/EWG des Rates vom 17. November 1986 die Vorsteuererstattung an ausländische Unternehmer, die nicht in der EU ansässig sind, von der Gewährung vergleichbarer Vorteile durch den betreffenden Ansässigkeitsstaat abhängig machen. Damit könnte der budgetäre Abfluss aufgrund der Vorsteuererstattung allgemein und das Risiko einer ungerechtfertigten

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

Auszahlung im Speziellen an Unternehmer aus bestimmten Staaten ausgeschlossen werden. Österreich machte von dieser zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit – im Gegensatz etwa zu Deutschland – bisher noch nicht Gebrauch.

So führte bspw. ein aktuelles Verzeichnis des deutschen Bundesministeriums der Finanzen 49 Drittstaaten an, die eine Vorsteuererstattung auf Basis der zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit an deutsche Unternehmer durchführten. Demgegenüber standen 97 Drittstaaten, die keine entsprechende Vorsteuererstattung an deutsche Unternehmer durchführten. Die in diesen Drittstaaten ansässigen Unternehmer waren somit mangels zwischenstaatlicher Gegenseitigkeit in Deutschland von der Vorsteuererstattung ausgeschlossen.

13.2 Der RH empfahl dem BMF, die von der EU eingeräumte Option der zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit zu nützen und damit angesichts knapper Budgetmittel die Vorsteuererstattung auf ausländische Unternehmer jener Ansässigkeitsstaaten einzuschränken, die österreichischen Unternehmern vergleichbare Vorteile gewähren.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMF bedürfe es einer gesetzlichen Regelung, um eine Deutschland vergleichbare Liste in Österreich zu führen. Die überwiegende Anzahl der EU-Mitgliedstaaten habe von der Inanspruchnahme der durch Art. 2 Abs. 2 der 13. Richtlinie (86/560/EWG) eingeräumten Wahlmöglichkeit abgesehen. Im Hinblick auf möglicherweise positive Budgetauswirkungen und unter Berücksichtigung internationaler Erkenntnisse und Informationen aus dem Unionsgebiet bestehe seitens des BMF die Absicht, die Einführung einer entsprechenden Gegenseitigkeitsregelung sowohl aus verwaltungsökonomischer Sicht als auch hinsichtlich der verwaltungstechnischen Realisierbarkeit zu prüfen. Die Ermittlung jener Drittstaaten, die im Bereich der Mehrwertsteuererstattung österreichischen Unternehmen vergleichbare Vorteile gewähren, werde einen angemessenen, aber doch längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.*

Im Ergebnis werde jedenfalls abzuwägen sein, wie weit die empfohlene Gegenseitigkeitsregelung bei der Vorsteuererstattung an nicht im EU-Raum ansässige Unternehmer tatsächlich einen verwaltungsökonomischen bzw. budgetären Mehrwert darstelle und den mit der Einführung der Regelung und Erstellung von Drittstaatenlisten verbundenen Ermittlungs- und Feststellungsaufwand im Ergebnis auch amortisiere. Das BMF werde diesbezüglich sowohl legistische als auch Kosten-/Nutzenüberlegungen anstellen.

Risikomanagement

- 13.4** Der RH befürwortete die Absicht des BMF, eine entsprechende Gegenseitigkeitsregelung zu prüfen.

Der RH verblieb aufgrund des Risikos ungerechtfertigter Auszahlungen bei seiner Empfehlung. Zur Ermittlung eines entsprechenden Drittstaatenverzeichnisses könnte das BMF Kontakt mit den deutschen Behörden aufnehmen bzw. in einem ersten Schritt das entsprechende Verzeichnis des deutschen Bundesministeriums der Finanzen heranziehen.

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 14 Der RH stellte fest, dass das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt von zehn überprüften Empfehlungen des Vorberichts fünf umsetzten, drei teilweise und zwei nicht umsetzten.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2009/13)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
4	Zeitgerechte Nachbesetzung frei werdender Planstellen mit entsprechend qualifiziertem Personal	3	X		
5	Entlastung qualifizierter Kräfte von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten; Konzentration der Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team	4		X	
7	Angleichung der Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage der Best Practice	5	X		
11	Setzen von Prüfungsschritten bei der Neuaufnahme von Veranlagungsfällen und Bereitstellung der dafür erforderlichen personellen Ressourcen	6	X		
14	Kontrolle des im Reorganisationsprojekt angestrebten Anteils an den Erledigungen	7	X		
15	Entwicklung einer treffsicheren Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen	8	X		
15	Verlagerung des Schwergewichts der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen	9			X
15	Schaffung der Voraussetzungen zur Verbesserung der Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen	10		X	
17	Elektronische Überwachung der verpflichtenden Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Zusammenfassenden Meldungen	11		X	
18	Abgehen von der fixen Fallzuteilung; Sicherstellung organisatorischer Vorkehrungen für einen durchgehenden Mitarbeiterwechsel	12			X

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Finanzamt
Graz-Stadt

(1) Das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer wäre von den Nach- auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen zu verlagern. (TZ 9)

BMF

(2) Dem Finanzamt Graz-Stadt sollten umgehend wieder aktuelle elektronische Einzelfalldaten zu den Erledigungen zeitnah zur Verfügung gestellt werden, um gezielte Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen – vor allem für die Veranlagungsfälle – durchführen zu können. (TZ 10)

(3) In der EU wäre auf eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen auch für Leermeldungen hinzuwirken, um weitere Kontrolllücken schließen und auch die Zusammenfassenden Meldungen elektronisch überwachen zu können. (TZ 11)

(4) Die von der EU eingeräumte Option der zwischenstaatlichen Gegenseitigkeit im Zusammenhang mit der Vorsteuererstattung wäre – dem Beispiel Deutschlands folgend – zu nützen und damit angesichts knapper Budgetmittel die Vorsteuererstattung auf ausländische Unternehmer jener Ansässigkeitsstaaten einzuschränken, die österreichischen Unternehmern vergleichbare Vorteile gewähren. (TZ 13)

Finanzamt Graz-Stadt

(5) Qualifizierte Mitarbeiter sollten auch weiterhin soweit wie möglich von telefonischen Anfragen und Auskünften entlastet werden. (TZ 4)

(6) Von der fixen Fallzuteilung wäre abzugehen und ein durchgehender Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen wäre sicherzustellen. (TZ 12)



Bericht des Rechnungshofes

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	108
Abkürzungsverzeichnis	109

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)

KURZFASSUNG	111
Prüfungsablauf und -gegenstand	126
Ausgliederung des BIFIE	126
Aufgaben des BIFIE	132
Organisation	153
Personal	166
Finanzierung des BIFIE	174
Zusammenfassende Beurteilung	185
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	188
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	193

ANHANG

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Chronologie Ausgliederung BIFIE _____	127
Abbildung 1:	Domänenorientiertes Überprüfungsdesign der Bildungsstandards _____	137
Abbildung 2:	Qualitätszyklus Bildungsstandards _____	138
Tabelle 2:	Übersicht internationale Studien _____	147
Abbildung 3:	Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft bei Auftrag, Erstellung und Auswertung von Bildungsberichten _____	150
Abbildung 4:	Organisationsstruktur des BIFIE _____	153
Tabelle 3:	Personalentwicklung 2008 bis 2011 _____	166
Tabelle 4:	Entwicklung Aufwendungen für Personal (inkl. refundierte Beamte) 2008 bis 2010 _____	167
Tabelle 5:	Aufwendungen Werkverträge 2008 bis 2010 _____	172
Tabelle 6:	Zuwendungen BMUKK an BIFIE 2008 bis 2010 ____	175
Tabelle 7:	Entwicklung Bilanz 2008 bis 2010 _____	177
Tabelle 8:	Änderungen Bilanzberichtigung Jahresabschluss 2010 _____	179
Tabelle 9:	Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung 2008 bis 2010 _____	180

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	Allgemein bildende höhere Schule
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHS	Berufsbildende höhere Schule
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
ca.	circa
etc.	et cetera
EUR	Euro
f.	folgend(e)
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	litera (Buchstabe)
Mill.	Million(en)

Abkürzungen



Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
rd.	rund
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)

Die Ausgliederung des Bundesinstituts für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) war gekennzeichnet durch mangelhafte Zielvorgaben seitens des BMUKK. Bereits im Jahr 2008 (Jahr der Ausgliederung) wurden dem BIFIE – über die gesetzlich festgelegten Zuwendungen hinaus – zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. So stiegen im Zeitraum 2008 bis 2010 die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE auf mehr als das Doppelte an. Gleichzeitig verfügte das BIFIE Ende 2010 über Bankguthaben von 8,49 Mill. EUR und damit über eine Überliquidität. Der Personalstand des BIFIE (Stand Anfang September 2011) überschritt das bei der Ausgliederung geplante Personal um etwa ein Drittel.

Zu den Kernaufgaben des BIFIE zählte die Umsetzung zentraler Projekte des BMUKK: die Bildungsstandards und die standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung an höheren Schulen. Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE übte Kritik an der Konzeption der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung. Das Projektcontrolling des BIFIE genügte nicht der bildungspolitischen Bedeutung und dem finanziellen Ausmaß der Projekte (Zuwendungen BMUKK an BIFIE 2008 bis 2010 insgesamt 34,71 Mill. EUR).

Die Gebarungssicherheit im BIFIE war wegen gravierender Kontrolllücken nicht gewährleistet.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der vom BMUKK mit der Ausgliederung des BIFIE (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens) im Jahr 2008 verfolgten Ziele und der Erfüllung der vier Kernaufgaben durch das BIFIE: angewandte Bildungsforschung, Bildungsmonitoring, Qualitätsentwicklung und regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung. Darüber hinaus überprüfte der RH die Organe sowie

Kurzfassung

die Organisationsstruktur des BIFIE und dessen Finanzierung und Gebarung. (TZ 1)

Ausgliederung des BIFIE

Mit 1. Jänner 2008 wurde das BIFIE zur Durchführung von Untersuchungen im Bereich der angewandten Bildungsforschung, zum Monitoring des Schulsystems, zur Bereitstellung von Informationen für bildungspolitische Entscheidungen sowie zur Begleitung und Implementierung bildungspolitischer Maßnahmen und deren Evaluation als eine juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet. Mit der Ausgliederung waren Aufgaben im öffentlichen Interesse – Aufgaben des BMUKK – ausgelagert worden. Das BIFIE war nicht auf Gewinn ausgerichtet. (TZ 3)

Das BMUKK sah die Ausgliederung des BIFIE v.a. unter der Zielsetzung, die Grundlagen für eine evidenzbasierte Bildungspolitik und systematische Schulentwicklung zu schaffen. Klare wirtschaftliche und operative Zielvorgaben legte das BMUKK nicht fest. Eine effiziente Steuerung durch das BMUKK war dadurch erschwert, eine Erfolgsmessung nicht möglich. Mangels Messgrößen über die Zielerreichung war eine durch die Ausgliederung des BIFIE bewirkte Effizienzsteigerung in der Projektabwicklung für den RH nicht feststellbar. (TZ 4, 29)

Auf Basis eines Ende 2007 erstellten Businessplans legte das BMUKK bei der Ausgliederung die Zuwendungen an das BIFIE für die Jahre 2008 bis 2010 fest. Bereits im Jahr 2008 wurden dem BIFIE zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Innerhalb von drei Jahren erhöhten sich so die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE von 7,36 Mill. EUR (2008) auf 15,12 Mill. EUR (2010) auf mehr als das Doppelte. (TZ 5)

Auch der Personalstand des BIFIE stieg überproportional an. Die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze im BIFIE lag deutlich über jener der im BMUKK aufgelassenen Stellen: Das BMUKK ging bei der Ausgliederung für den vorläufigen Endausbau des BIFIE im Jahr 2009 von etwa 60 bis 70 Mitarbeitern aus. Anfang September 2011 waren bereits 112,17 Mitarbeiter (in Vollzeitäquivalenten) beim BIFIE beschäftigt. Die Ausgliederung ermöglichte die Anstellung von Personal, ohne die Zahl der Planstellen im Personalplan des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes erhöhen zu müssen. Sie hatte auch zur Folge, dass Ausgaben für dauerhaft beschäftigtes Perso-

nal als Sachaufwand verrechnet wurden. Dies stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit. (TZ 5)

Das vom Direktorium erstellte Unternehmenskonzept enthielt keine konkreten Zielvorgaben. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war es entgegen der gesetzlichen Anforderung weder vom Aufsichtsrat noch vom BMUKK genehmigt. (TZ 6)

Aufgaben des BIFIE

Das BIFIE erledigte v.a. die gesetzlich vorgesehenen Kernaufgaben (angewandte Bildungsforschung, Bildungsmonitoring, Qualitätsentwicklung und regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung). Drittmittel trugen zur Kostendeckung des BIFIE und damit zur finanziellen Entlastung des BMUKK nur geringfügig bei. (TZ 7)

Bildungsstandards

Zu den Kernaufgaben Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung zählten die Bildungsstandards¹. Mit der Einführung der Bildungsstandards wurde ein wichtiger Schritt im Bereich der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung an allgemein bildenden Schulen in Angriff genommen. Das BIFIE teilte das Projekt auf die Standorte Wien (Implementierung der Bildungsstandards) und Salzburg (Überprüfung der Bildungsstandards und Ergebnismeldungen) auf. (TZ 8)

Von 2008 bis 2010 betrugen die Aufwendungen für die Bildungsstandards 8,22 Mill. EUR. Für den Zeitraum 2011 bis 2014 waren weitere 28,93 Mill. EUR (davon 1,24 Mill. EUR für Investitionen) geplant. Der geplante Anstieg der Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2014 war auf die Durchführung des ersten Überprüfungszyklus zurückzuführen. (TZ 12)

Das BIFIE Wien war für die Implementierung der Bildungsstandards (Begleit- und Fortbildungsmaßnahmen für die Lehrkräfte) zuständig. Die Implementierungsmaßnahmen waren hauptsächlich auf die Lehrerfortbildung ausgerichtet, um bei den Lehrkräften ein kompetenzorientiertes Lehr- und Lernverständnis sicherzustellen. Ein hohes – bisher nicht genütztes – Potenzial bestand in der Leh-

¹ Bildungsstandards legen konkrete Lernergebnisse fest. Diese Lernergebnisse basieren auf grundlegenden Kompetenzen, über die die Schüler am Ende einer bestimmten Schulstufe verfügen sollen.

Kurzfassung

rerabildung. Die Messung des Erfolgs der Implementierungsmaßnahmen war jedoch nach Meinung der Experten erst in fünf bis zehn Jahren möglich. (TZ 9)

Die Überprüfung der Bildungsstandards (BIFIE Salzburg) stellte ein bedeutendes Projekt im Bildungsbereich dar, weil es wertvolle Informationen zur Verbesserung der Schul- und Unterrichtsqualität sowie der Schülerleistungen liefern kann. Ab dem Schuljahr 2011/2012 werden jährlich die 8. Schulstufe und ab dem Schuljahr 2012/2013 zusätzlich die 4. Schulstufe flächendeckend in Österreich getestet. Im Endausbau (ab Schuljahr 2012/2013) wird die Überprüfung 180.000 Schüler jährlich umfassen. Der erste Überprüfungszyklus, begonnen im Schuljahr 2011/2012, endet im Schuljahr 2013/2014. (TZ 10)

Auf Basis der Ergebnisse aus der Überprüfung der Bildungsstandards soll über die Ergebnismeldungen ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess von Unterricht und Schule initiiert werden. Das BMUKK hatte dazu die strategischen Zielvorgaben und die entsprechenden Rahmenbedingungen sicherzustellen. (TZ 11)

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts Bildungsstandards war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht dokumentiert. Die Projektrichtlinien des BIFIE enthielten keine Vorgaben hinsichtlich Projektcontrolling und Projektfortschrittskontrolle. (TZ 12)

Zentrale standardisierte kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung

An den allgemein bildenden höheren Schulen (AHS) wird die standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung (standardisierte Reifeprüfung) erstmals ab dem Haupttermin 2014 und an den berufsbildenden höheren Schulen (BHS) ab 2015 stattfinden.² (TZ 13)

Die Zentralisierung der schriftlichen Reifeprüfung wurde allerdings insofern nicht konsequent durchgeführt, als die Beurteilung dezentral erfolgen soll. Die Korrektur der schriftlichen Klausurarbeiten durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen widersprach wichtigen Zielen der standardisierten Reifeprüfung wie höchstmögliche Objektivität, Transparenz und Vergleichbarkeit von Schülerleistungen. (TZ 13)

² Nach Beendigung der Gebarungsüberprüfung kam es zur Verschiebung der Termine um ein Jahr; die standardisierte Reifeprüfung wird an den AHS erstmals zum Haupttermin 2015 und an den BHS zum Haupttermin 2016 stattfinden; vgl. BGBl. I Nr. 73/2012.

Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE beurteilte die Arbeiten zur standardisierten Reifeprüfung im Frühjahr 2011 wie folgt: „Die bisherigen Verfahren erscheinen aber nur schwach testtheoretisch begründet, in der Durchführung wenig praktikabel und in der politischen Legitimation anfällig.“ (TZ 14)

Durch das geplante Verfahren der standardisierten Reifeprüfung haben die Lehrkräfte der Abschlussklassen keine Aufgaben mehr für die Reifeprüfung auszuarbeiten. Dadurch sind die unmittelbar betroffenen Lehrkräfte nicht mehr einbezogen und ein Pool an Aufgaben geht verloren. Die Prüfungstaxen wurden nicht reduziert, obwohl die verbleibenden Arbeiten einen geringeren Aufwand erforderten. (TZ 16)

Die standardisierte Reifeprüfung war ein inhaltlich überaus komplexes Projekt mit strengen Sicherheitsanforderungen, wofür besondere organisatorische und technische Rahmenbedingungen erforderlich waren. Die vom RH festgestellte Projektfortschrittskontrolle entsprach nicht der Bedeutung des Vorhabens. Dadurch war auch bei der standardisierten Reifeprüfung der genaue Umsetzungsstand nicht dokumentiert. (TZ 15)

Für den Zeitraum 2008 bis 2010 entstanden dem BIFIE durch die standardisierte Reifeprüfung Aufwendungen von 4,61 Mill. EUR. Das BIFIE plante weitere 24,52 Mill. EUR (davon 1,54 Mill. EUR für Investitionen, z.B. für IT-Hard- und Software) für die Jahre 2011 bis 2014. (TZ 16)

Das BMUKK stellte dem BIFIE Wien, das für die Durchführung der standardisierten Reifeprüfung zuständig war, 400 Werteinheiten pro Jahr (20 Vollzeitäquivalente) ab dem Jahr 2011 zur Verfügung. Damit sollten Lehrkräfte aus der Unterrichtspraxis einen Teil ihrer Lehrverpflichtung zur Entwicklung von Aufgaben verwenden. Die Werteinheiten werden langfristig gebunden sein und stellen einen zusätzlichen Kostenfaktor (3,60 Mill. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2014) für das BMUKK dar. (TZ 16)

Internationale Studien und Assessments

Das BIFIE Salzburg wickelte im Auftrag des BMUKK auch folgende internationale Studien zur Messung und zum Vergleich von Schülerleistungen ab: PISA (Programme for International Student Assessment), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study),

Kurzfassung

TALIS (Teaching and Learning International Survey) und TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study). (TZ 17)

Internationale Studien unterstützten eine faktenbasierte Bildungspolitik, weil sie Verbesserungspotenzial im internationalen Vergleich aufzeigten. Im Zeitablauf war jedoch bei den internationalen Studien ein Leistungsrückgang der österreichischen Schüler feststellbar. Dieser erforderte gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Schülerleistungen. (TZ 17)

Grundsätzlich veröffentlichte das BIFIE zu jeder internationalen Studie eine Studienbeschreibung, erste Ergebnisse und einen Expertenbericht. Für die PISA-Studie 2009 lag beinahe drei Jahre nach der Studie kein Expertenbericht vor. Dies stellte die Sinnhaftigkeit eigener Expertenberichte in Frage, umso mehr, als für die wissenschaftliche Aufarbeitung wichtiger Ergebnisse der internationalen Studien das Instrument des Nationalen Bildungsberichts zur Verfügung stand. (TZ 17)

Im Zeitraum 2008 bis 2010 fielen für die internationalen Studien Aufwendungen von insgesamt 2,52 Mill. EUR an. Für 2011 bis 2014 budgetierte das BIFIE dafür 5,19 Mill. EUR (davon 66.000 EUR für Investitionen). Dies entsprach einem Anstieg der durchschnittlichen jährlichen Kosten um rd. 55 %. (TZ 17)

Nationaler Bildungsbericht

Der Nationale Bildungsbericht sollte im Sinne einer faktenbasierten Entscheidungsfindung der Erarbeitung und Aufbereitung einer breiten Datenbasis zur Situation der Schule in Österreich dienen. Das Konzept des Nationalen Bildungsberichts sah eine Zweiteilung in Bildungsindikatoren (Band 1) und analytische wissenschaftliche Beiträge (Band 2) vor. Bei den Vorbereitungsarbeiten zum Nationalen Bildungsbericht 2012 traten Auffassungsunterschiede zwischen BMUKK und BIFIE über die zu bearbeitenden Themen im Band 2 auf. Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE war nicht eingebunden. (TZ 18)

Für den Nationalen Bildungsbericht 2009 fielen im BIFIE Aufwendungen von knapp 560.000 EUR an. Weitere Aufwendungen vor der Ausgliederung des BIFIE waren bei der Vorgängerinstitution erfasst worden. Beim Bericht 2009 erhielten die Autoren jeweils 14.000 EUR für ihre wissenschaftlichen Beiträge. Für den Zeitraum 2011 bis 2014

plante das BIFIE 1,16 Mill. EUR (davon 15.000 EUR für Investitionen) für die Bildungsberichterstattung. (TZ 18)

Evaluation Neue Mittelschule

Das vom BIFIE entwickelte Evaluationskonzept sollte Daten als Grundlage für bildungspolitische Entscheidungen nach der Entwicklungsphase über den Nutzen der Neuen Mittelschule bereitstellen. Weiters sollte es Informationen zur Feinsteuerung während des Entwicklungsprozesses liefern. (TZ 19)

Obwohl die erste Generation der Modellversuche noch nicht beendet war und es noch keine aussagekräftigen Befunde über den Nutzen der Neuen Mittelschule gab, beschloss der Nationalrat im März 2012 die Übernahme des Modellversuchs Neue Mittelschule in das Regelschulwesen. (TZ 19)

Organisation

Die Organe des BIFIE waren das Direktorium, der Aufsichtsrat und der Wissenschaftliche Beirat. Daneben gab es Zentren für die inhaltlichen Arbeitsbereiche des BIFIE, die auf die einzelnen Standorte (Graz, Salzburg und Wien) aufgeteilt waren. (TZ 20)

Direktorium

Das Direktorium bestand aus zwei – für die Dauer von fünf Jahren von der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur bestellten – Direktoren. (TZ 21)

Das Direktorium hatte jährlich einen Dreijahresplan zu erstellen. Seit Gründung des BIFIE gab es lediglich zwei genehmigte Dreijahrespläne. Die Planung verzögerte sich wegen Differenzen zwischen BMUKK und BIFIE. Diese betrafen den Geldmittelbedarf und die Projektkosten. Aufgrund der Nichteinhaltung der Pläne verfügte das BIFIE über eine hohe Mittelausstattung, die zum Aufbau von beträchtlichen Bankguthaben (Ende 2010 8,49 Mill. EUR) und zu einer Überliquidität führten. In der problemhaften Erstellung der Dreijahrespläne und der Überliquidität manifestierte sich eine zu schwach ausgeprägte kaufmännische Kompetenz in der Führung des BIFIE. (TZ 21)

Kurzfassung

Die Institutsordnung des BIFIE enthielt als gemeinsame Aufgabe des Direktoriums die Bestellung des Abschlussprüfers. Dem stand jedoch das BIFIE-Gesetz entgegen, wonach die Bestellung des Abschlussprüfers dem BMUKK oblag. (TZ 21)

Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat des BIFIE bestand aus neun Mitgliedern, wobei fünf vom BMUKK zu nominieren waren. In der Sitzung vom Oktober 2010 beschloss der Aufsichtsrat einstimmig die dauerhafte Teilnahme des Geschäftsführers der Koordinationsstelle des BMUKK als nicht stimmberechtigte Auskunftsperson. Das Gesellschaftsrecht sah jedoch keine dauerhafte Auskunftsperson für Aufsichtsratssitzungen vor. (TZ 22)

Nach der Geschäftsordnung war der Aufsichtsrat mindestens vier Mal pro Jahr einzuberufen. Dies wurde in einigen Jahren nicht eingehalten. (TZ 22)

Der Aufsichtsrat hatte u.a. Verträge, deren Gesamtentgelt 10 % der Basiszuwendung überstieg, zu genehmigen. Wegen Erhöhung der Basiszuwendung stieg die Betragsgrenze für diese Verträge von 500.000 EUR auf 1,30 Mill. EUR an. Durch die Erhöhung der Basiszuwendungen bei gleichbleibendem Anteil genehmigungspflichtiger Verträge war eine Kontrollücke entstanden. Nach den Feststellungen des RH wurden seit Gründung des BIFIE dem Aufsichtsrat keine Verträge zur Genehmigung vorgelegt. (TZ 23)

Wissenschaftlicher Beirat

Der Wissenschaftliche Beirat sollte das nationale und internationale wissenschaftliche Niveau sichern und die Organe des BIFIE in der Wahrnehmung aller gesetzlichen Aufgaben unterstützen. Er gab an die Organe des BIFIE Empfehlungen ab. Obwohl dadurch die Kontrollfunktion des BMUKK um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung erweitert werden könnte, erfolgte keine Weiterleitung der Empfehlungen an das BMUKK. (TZ 24)

Standorte

Der Sitz des BIFIE war in Salzburg. Bei Ausgliederung gab es Zweigstellen in Graz, Klagenfurt und Wien, wobei der Standort Klagenfurt organisatorisch und personell dem BIFIE Wien zugeordnet war. Mit Ende des Jahres 2011 war die Auflösung des Standorts Graz geplant. In Zukunft waren zwei Hauptstandorte des BIFIE in Salzburg und Wien beabsichtigt. (TZ 25)

Bei der Ausgliederung war für Wien ein kleinerer Standort geplant. Mit der Novelle des BIFIE-Gesetzes 2009 kam die standardisierte Reifeprüfung als wesentliche Aufgabe für das BIFIE Wien dazu. Dies führte zu einem starken Anstieg des Personalstands im BIFIE Wien. Entsprechend den Planungen wird das BIFIE Wien beinahe die Mitarbeitergröße des Sitzes des BIFIE in Salzburg annehmen. (TZ 25)

Aus wirtschaftlichen Gründen war keine Notwendigkeit für zwei Hauptstandorte gegeben. Im Gegenteil: Diese verursachten Doppelstrukturen und Ineffizienzen in der Verwaltung und der Aufgabenerfüllung. (TZ 25)

Doppelstrukturen

Das „Zentrale Management und Services“ in Salzburg war grundsätzlich für Infrastrukturleistungen des gesamten BIFIE zuständig. Durch die Vergrößerung des Standorts wurde zusätzliches Personal für Infrastrukturleistungen in Wien angestellt. Im Jahr 2011 wurden diese Mitarbeiter teilweise dem Zentralen Management und Services in Salzburg formal kostenrechnerisch zugeordnet. Tiefergreifende Restrukturierungen unterblieben, wesentliche Vorteile zentral verwalteter Ressourcen und Leistungen wurden nicht genutzt. (TZ 26)

Insgesamt gab es am BIFIE drei unterschiedliche Internet-Aufgabenplattformen bzw. waren diese in Entwicklung, obwohl die zugrunde liegenden Prozesse identisch waren bzw. viele Gemeinsamkeiten aufwiesen. Für die Plattformen fielen bis Ende 2011 Kosten von 316.000 EUR (inkl. Lizenzgebühren, Schulungen etc.) an. (TZ 27)

Das BIFIE Salzburg und das BIFIE Wien verfügten über jeweils zwei Konferenzräume. Diese Räumlichkeiten wurden jedoch nur zu knapp 50 % genutzt. (TZ 27)

Kurzfassung

Zusammenarbeit BMUKK und BIFIE

Das BMUKK richtete zur Konzentration der Aufsichtsaktivitäten und des Informationsflusses eine Koordinationsstelle für das BIFIE und die Bildungsforschung für das Ressort ein. (TZ 28)

Gemäß BIFIE-Gesetz hatte das BMUKK die Vorgaben zu den Dreijahresplänen zu formulieren. Diese Vorgaben ergingen nicht rechtzeitig und waren unpräzise. Eine generelle Leitlinie für die Abstimmung zwischen dem BMUKK bzw. der Koordinationsstelle und dem BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 28)

Ab dem Jahr 2010 verstärkten das BMUKK bzw. die Koordinationsstelle die Aufsichtsaktivitäten gegenüber dem BIFIE. Im Frühjahr 2011 fand eine Belegeinschau statt. Überdies wurde eine externe Plausibilitätsprüfung der Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung (Pauschalhonorar 130.000 EUR) beauftragt. Die Forcierung der Aufsichtsaktivitäten war zweckmäßig. Jedoch war die Beiziehung externer Berater mit hohen Kosten hiezu nicht notwendig, weil in den staatlichen Dienststellen ausreichend Fachkompetenz vorhanden war. (TZ 28)

Im BIFIE kam es zur Bündelung einer großen Anzahl an wissenschaftlichen Studien und pädagogischen Projekten. Jedoch beauftragte das BMUKK neben dem BIFIE auch andere Auftragnehmer für bildungswissenschaftliche Studien und pädagogische Projekte im Bereich der Kernaufgaben des BIFIE. Eine ausschließliche Beauftragung des BIFIE durch das BMUKK war nicht gegeben. (TZ 29)

Die sachlich zuständigen Mitarbeiter des BMUKK waren i.d.R. für die Projektverfolgung bzw. das Projektcontrolling verantwortlich. Die Aufgabenwahrnehmung durch die Mitarbeiter des BMUKK gestaltete sich unterschiedlich in einer Bandbreite von ausschließlich inhaltlich bis auch finanziell. (TZ 29)

Personalentwicklung

Die Personalkosten des BIFIE stellten einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Aufgrund des starken Anstiegs der Mitarbeiter verdoppelten sich beinahe die Aufwendungen für das Personal von 2,89 Mill. EUR (2008) auf 5,56 Mill. EUR (2010). (TZ 30)

Personalverwaltung

Die Bediensteten des BIFIE waren in unterschiedliche Kategorien aufgesplittet: Vertragsbedienstete, dienstzugeteilte Beamte und Angestellte des BIFIE. Die Vielfalt der dienstrechtlichen und besoldungsmäßigen Unterschiede bedingte eine komplexe Personalverwaltung, die auch in der Abschlussprüfung 2010 beanstandet wurde. (TZ 31)

Verträge Direktoren

Die beiden Direktoren wurden per 1. April 2008 von der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur für fünf Jahre bestellt. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung lagen noch keine unterfertigten Anstellungsverträge vor. Verantwortlich für den Abschluss der Verträge war der Aufsichtsrat. Aufgrund einer mündlichen Vereinbarung der Direktoren mit der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur erfolgten die laufenden Bezugsauszahlungen (auf Basis eines valorisierten Fixbezugs von 125.000 EUR jährlich). Weder die bereits praktizierte Erfolgsprämie (25.000 EUR jährlich) noch die in den Vertragsentwürfen vorgesehene Einmalzahlung als Teile des Bezugs entsprachen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes. (TZ 32)

Mitarbeiter Standorte Graz und Klagenfurt

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in Klagenfurt drei Verwaltungsbedienstete beschäftigt. Grundsätzlich bestand kein Bedarf an Verwaltungsbediensteten in Klagenfurt. Bemühungen des BMUKK und des Direktoriums, diese unbefriedigende Situation durch eine Versetzung der Klagenfurter Bediensteten in andere Bundesdienststellen zu lösen, scheiterten bislang. Für 2010 fielen für die Klagenfurter Verwaltungsbediensteten Kosten von 141.000 EUR an. Für den Klagenfurter Standort wurden im Jahr 2010 Mietkosten von 10.000 EUR rückgestellt. (TZ 33)

Eine ähnliche Situation könnte nach der beabsichtigten Schließung des Standorts Graz für die dortigen beamteten Mitarbeiter und Vertragsbediensteten entstehen. Das Direktorium bezifferte ursprünglich die Einsparungen aus der Schließung des Standorts mit ca. 250.000 EUR jährlich. Aufgrund der personalbedingten Beibehaltung des Büros reduzierten sich die Einsparungen auf 110.000 EUR. (TZ 33)

Kurzfassung**Werkverträge**

Für die Entwicklung der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung zog das BIFIE Dritte (v.a. Universitätsinstitute, Lehrkräfte und Hilfspersonal) heran, mit denen es Werkverträge abschloss. Die Werkverträge im wissenschaftlich-pädagogischen Bereich verdreifachten sich von 990.000 EUR (2008) auf 3,10 Mill. EUR (2010), dies trotz der umfangreichen Aufnahme von qualifiziertem Personal. Im Managementletter zum Jahresabschluss 2010 wurde die Überwachung des Leistungsfortschritts von Werkverträgen bemängelt. (TZ 34)

Testleiter

Lediglich die interne Testleitung an der eigenen Schule für die Bildungsstandards war im Rahmen der lehramtlichen Pflichten zu erbringen, wofür die Lehrkräfte Belohnungen erhielten. Für externe Testleitungen bestand eine vertragliche Beziehung zwischen dem BIFIE und der jeweiligen Lehrkraft, die Testleitungen wurden vom BIFIE pauschal entschädigt. Weiters erhielten die Lehrkräfte für diese Tätigkeiten Sonderurlaube. Eine Notwendigkeit, Lehrkräfte als externe Testleiter für die Bildungsstandards zu nominieren, bestand – mit Ausnahme der Startphase – nicht, weil die Testleitung in den Dienstpflichten der Lehrer verankert war. (TZ 35)

Finanzierung des BIFIE

Die Höhe der Basiszuwendung – mit dieser waren die Kosten der Kernaufgaben des BIFIE abzudecken – war im BIFIE-Gesetz geregelt und erfolgte auf Grundlage von Dreijahresplänen. Das BMUKK legte in der Novelle 2009 den Finanzmittelbedarf des BIFIE mit jeweils 15,10 Mill. EUR (2010 und 2011) sowie mit 18,65 Mill. EUR (2012) fest. Die Basiszuwendungen stiegen von 6,5 Mill. EUR im Jahr 2009 auf 13 Mill. EUR für die Jahre 2010 bis 2012. Der Finanzmittelbedarf darüber hinaus (2,10 Mill. EUR für 2010 und 2011 sowie 5,65 Mill. EUR für 2012) war über „Mittel für erhöhte Aufwendungen“ abzudecken. Diese waren grundsätzlich für außerordentliche Situationen (finanzielle Schwierigkeiten) vorgesehen und hätten nicht zur Regelfinanzierung verwendet werden sollen. (TZ 36)

Zusätzlich betraute das BMUKK das BIFIE in einem Rahmenvertrag mit der Abwicklung verschiedener Aufträge (Nationaler Bildungsbericht, OECD-Programme, Implementierung der Bildungsstandards, standardisierte Reifeprüfung etc.). Für diese Leistungen wurde ein Entgelt von insgesamt 11,38 Mill. EUR vereinbart, wovon 6,74 Mill. EUR ausbezahlt wurden. Dieser Rahmenvertrag enthielt auch Leistungen, die zu den Kernaufgaben des BIFIE zählten und durch die Basiszuwendung abzudecken gewesen wären. (TZ 37)

Entwicklung Bilanz

Das BIFIE verfügte über eine zu hohe Mittelausstattung, die zum hohen Aufbau der Position Bankguthaben (im Jahr 2010 8,49 Mill. EUR) und zu einer Überliquidität des BIFIE führte. Die Überliquidität lief einem wirtschaftlichen Umgang mit finanziellen Mitteln zuwider, was sich u.a. in häufigen Vorauszahlungen zeigte. (TZ 38, 39)

Für die noch nicht verwendeten Zuwendungen des BMUKK der Abschlussperiode bildete das BIFIE Passive Rechnungsabgrenzungen und verminderte den Gewinn. Diese Position erhöhte sich im Zeitablauf auf 3,72 Mill. EUR (2010). Konkrete Berechnungen lagen der Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung nicht zugrunde. Durch die Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung und der Gewinnrücklage erzielte das BIFIE keine nennenswerten Gewinne, über die das BMUKK durch einen Ausschüttungsbeschluss verfügen hätte können. Dadurch hatte das BMUKK eingeschränkte Möglichkeiten, die liquiden Mittel abzuziehen. (TZ 38)

Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung

Insgesamt stiegen die Aufwendungen um rd. 135 %. Die größten Aufwandspositionen waren Aufwendungen für bezogene Leistungen (Werkverträge) und für Personal. Angesichts des im BIFIE stetig gestiegenen Fachpersonals war die Auslagerung vieler Dienstleistungen (z.B. die Konzeption der Homepage, Rechts- und Beratungsleistungen) unzweckmäßig. (TZ 39)

Kurzfassung

Internes Kontrollsystem

Bei Anschaffungen oder Verträgen über 30.000 EUR wurde das Gebot des Vier-Augen-Prinzips auf Direktorenebene nicht ausnahmslos eingehalten. Sowohl im BIFIE Salzburg als auch im BIFIE Wien gab es Personen, die in einem familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnis zueinander standen. Die Richtlinie des Internen Kontrollsystems regelte die Themen Befangenheit und Unvereinbarkeit nicht ausreichend. Eine Richtlinie zur Aufnahme neuer Mitarbeiter, die ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellt, gab es nicht. Aufgrund dieser gravierenden Kontrolllücken war die Gebarungssicherheit im Überprüfungszeitraum nicht gewährleistet. (TZ 40)

Das Interne Kontrollsystem war auch deshalb nicht ausreichend, weil es nicht alle Unternehmensbereiche umfasste (z.B. Anlageninventur). (TZ 40)

Planung und Berichterstattung

Das BIFIE-Gesetz sah ein umfangreiches Planungs- und Berichterstattungssystem vor, das vom BIFIE nicht zufriedenstellend umgesetzt wurde. Vor allem die Dreijahres- und Jahrespläne stellten keine realistische Situation der Aufwandsentwicklung dar. Nicht zuletzt führten die jährlichen Abweichungen zur Überliquidität des BIFIE. (TZ 41)

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Kenndaten zum Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)				
Gesellschaftsform/Firmenbuchnummer	Juristische Person des öffentlichen Rechts, nicht auf Gewinn gerichtet/FN 310319b			
Unternehmensgegenstand	Angewandte Bildungsforschung; Bildungsmonitoring; Qualitätsentwicklung; regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung; Entwicklung, Implementierung, Auswertung und begleitende Evaluierung der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfungen an höheren Schulen; Abwicklung von Aufträgen im Namen und auf Rechnung des Bundes			
Unternehmenssitz/Zweigstellen	Sitz: Salzburg; Zweigstellen: Graz, Wien			
Kompetenzrechtliche Grundlage	Art. 14 Abs. 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.			
Bundesrecht	Bundesgesetz über die Einrichtung eines Bundesinstitutes für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE-Gesetz), BGBl. I Nr. 25/2008 i.d.g.F., in Kraft mit 1. Jänner 2008			
Gebarung	2008 (1. April bis 31. Dezember)	2009	2010	Veränderung
	in 1.000 EUR ²			in % ²
Erträge gesamt	6.184,67	10.181,08	13.614,18	+ 120,13
Aufwendungen gesamt	5.648,81	9.273,57	13.263,22	+ 134,80
<i>davon für bezogene Leistungen¹</i>	<i>2.594,92</i>	<i>3.854,71</i>	<i>5.577,71</i>	<i>+ 114,95</i>
<i>für Personal</i>	<i>1.659,89</i>	<i>2.859,23</i>	<i>3.868,79</i>	<i>+ 133,08</i>
Jahresüberschuss	535,86	907,51	350,96	- 34,51
Bilanzgewinn	53,59	144,34	495,30	+ 824,24
Bilanzsumme	3.225,78	7.420,35	10.453,40	+ 224,06
<i>Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten</i>	<i>2.769,80</i>	<i>5.879,94</i>	<i>8.493,08</i>	<i>+ 206,63</i>
<i>passive Rechnungsabgrenzungsposten</i>	<i>417,90</i>	<i>2.694,07</i>	<i>3.721,33</i>	<i>+ 790,48</i>
Zuwendungen BMUKK insgesamt	7.362,10	12.232,78	15.120,00	+ 105,43
	in VZÄ			
Personal am 31. Dezember	38,47	58,98	79,74	+ 154,27
Personal am 1. September 2011	112,17 (Veränderung 2008 bis 2011: + 257,68 %)			

¹ inkl. Aufwendungen für refundierte Beamte² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September 2011 bis Februar 2012 das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) und das BMUKK.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der vom BMUKK mit der Ausgliederung des BIFIE im Jahr 2008 verfolgten Ziele und der Erfüllung der vier Kernaufgaben (angewandte Bildungsforschung, Bildungsmonitoring, Qualitätsentwicklung und regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung) durch das BIFIE. Darüber hinaus überprüfte der RH die Organe sowie die Organisationsstruktur des BIFIE und dessen Finanzierung und Gebarung.

Zu dem im April 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BIFIE im Mai 2012 und das BMUKK im Juli 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2012.

Ausgliederung des BIFIE

Vorgeschichte

- 2 (1) Im Jahr 1971 wurde das Zentrum für Schulversuche und Schulentwicklung für die wissenschaftliche Vorbereitung, Betreuung, Kontrolle und Auswertung von Schulversuchen als nachgeordnete Dienststelle des damaligen Bundesministeriums für Unterricht und Kunst gegründet.³

(2) Im Zuge einer 2005 stattgefundenen Reorganisation wurde das Zentrum mit Standorten in Graz und in Klagenfurt mit einer Lehrer-Arbeitsgruppe⁴ zusammengelegt und in ein Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens (sogenanntes BIFIE-alt) umgewandelt. Das BIFIE-alt war als nachgeordnete Dienststelle des damaligen Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur organisiert.

(3) Daneben bestand an der Universität Salzburg das Zentrum für Vergleichende Bildungsforschung, das im Auftrag des BMUKK internationale Studien zur Messung und zum Vergleich von Schülerleistungen auf Werkvertragsbasis durchführte (Drittmittelfinanzierung).

(4) Im Rahmen der Ausgliederung des BIFIE im Jahr 2008 kam es zur Zusammenführung des BIFIE-alt und des Zentrums für Vergleichende Bildungsforschung zum nunmehrigen BIFIE.

³ vgl. § 9 des Art. II der 4. Schulorganisationsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 234/1971

⁴ Die Lehrer-Arbeitsgruppe arbeitete in Salzburg an einem Projekt zu den Bildungsstandards.



Ausgliederung des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen SchulwesensErrichtung und
Rechtsstellung

3.1 Mit dem BIFIE-Gesetz (BGBl. I Nr. 25/2008) wurde mit 1. Jänner 2008 das BIFIE als eine juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet

- zur Durchführung von Untersuchungen im Bereich der angewandten Bildungsforschung,
- zum Monitoring des Schulsystems,
- zur Bereitstellung von Informationen für bildungspolitische Entscheidungen sowie
- zur Begleitung und Implementierung bildungspolitischer Maßnahmen und deren Evaluation.

Das BIFIE war nicht auf Gewinn ausgerichtet.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Chronologie der Ausgliederung des BIFIE:

Tabelle 1: Chronologie Ausgliederung BIFIE	
9. Jänner 2008	BGBl. I Nr. 25/2008 Errichtung des BIFIE mit Wirksamkeit 1. Jänner 2008
März 2008	Bestellung Aufsichtsrat und Wissenschaftlicher Beirat durch das BMUKK
1. April 2008	Bestellung des Direktoriums durch die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur
17. November 2009	BGBl. I Nr. 113/2009 Novelle des BIFIE-Gesetzes

Quellen: BIFIE; RH

Das BIFIE-Gesetz legte u.a. die Rechtsstellung, die Aufgaben, die Zusammensetzung und Pflichten der Organe (Direktorium, Aufsichtsrat und Wissenschaftlicher Beirat), die erforderliche Arbeitsplanung und die Berichtspflichten des BIFIE gegenüber dem Aufsichtsrat und dem BMUKK fest.

Die Novelle 2009 normierte zusätzliche Aufgaben in Form der Abwicklung der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfungen an höheren Schulen. Des Weiteren wurde die jährliche Basiszuwendung des BIFIE verdoppelt und für die Jahre 2010 bis 2012 festgelegt (siehe TZ 36).

Der Sitz des BIFIE ist in Salzburg; Zweigstellen bestehen in Graz und Wien bzw. Klagenfurt (TZ 25). Das BIFIE ist im Firmenbuch eingetragen (Firmenbuch-Nummer FN 310319b).

Ausgliederung des BIFIE

3.2 Der RH wies darauf hin, dass mit Errichtung des BIFIE Aufgaben im öffentlichen Interesse – die Aufgaben des BMUKK darstellten – ausgelagert wurden. Die Rechtsform (juristische Person des öffentlichen Rechts) und die im BIFIE-Gesetz verankerten Grundsätze der Objektivität, der Unparteilichkeit sowie der Transparenz sollten die Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung gewährleisten. Der RH legte dem BMUKK nahe, im Rahmen der in § 3 Abs. 1 Z 3 BIFIE-Gesetz geforderten Evaluierung die Frage zu analysieren, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben nicht selbst durch das BMUKK erledigt werden können.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien die im BIFIE-Gesetz formulierten Kernaufgaben einschließlich der Planung, der Implementierung und der Umsetzung der Neuen Reifeprüfung aus Sicht des BMUKK bestens beim BIFIE verankert. Sie sollten aus inhaltlichen sowie organisatorischen Gründen auch weiterhin von diesem umgesetzt werden.*

3.4 Unabhängig von der aus Sicht des BMUKK guten Verankerung der Kernaufgaben beim BIFIE sah der RH die Notwendigkeit, in der nach BIFIE-Gesetz geforderten Evaluierung der grundlegenden Frage nachzugehen, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben aufgrund der besonderen bildungspolitischen Bedeutung nicht selbst durch das BMUKK erledigt werden können.

Ziele der Ausgliederung

4.1 Das BMUKK sah die Ausgliederung des BIFIE v.a. unter der allgemeinen Zielsetzung, die Grundlagen für eine evidenzbasierte Bildungspolitik und systematische Schulentwicklung zu schaffen.

Weitergehende Zieluntergliederungen bzw. operative Zielsetzungen lagen nicht vor.

4.2 Nach Ansicht des RH war der Erfolg jeder Ausgliederung wesentlich von der Qualität und der Detailliertheit der Zielvorgaben für den ausgegliederten Rechtsträger abhängig.⁵ Der RH wies darauf hin, dass klare wirtschaftliche und operative Zielvorgaben des BMUKK fehlten, wodurch eine effiziente Steuerung durch das BMUKK erschwert war. Zudem war aufgrund fehlender Vorgaben von Messgrößen zur Zielerreichung eine Erfolgsmessung unmöglich. Er empfahl dem BMUKK, umgehend die Ziele des BIFIE zu operationalisieren.

⁵ siehe bspw. RH-Berichte „Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung“ und „Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA und in der Austrian Development Agency“, Reihe Bund 2007/10, TZ 3 und Reihe Bund 2009/11, TZ 6 sowie auch Matzka M. et al, Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger, 2011, S. 8 und S. 132

4.3 Laut Stellungnahme des BMUKK seien die Ziele des BIFIE mit der Nennung der Kernaufgaben und der Ergänzung um die Neue Reifeprüfung im BIFIE-Gesetz sowie den entsprechenden Konkretisierungen in den Erläuterungen zum Gesetz präzise beschrieben. Ebenso sähe das BIFIE-Gesetz den rollierenden Dreijahresplan bzw. den Jahresplan als Steuerungsinstrumente des BMUKK vor. In diesen Planungsinstrumenten würden klare Zielvorgaben gemacht, Meilensteine definiert und Budgetpläne auf die einzelnen Kernaufgaben hinuntergebrochen. Eine genauere Definition der Ziele im Gesetz erscheine dem BMUKK daher nicht zielführend.

4.4 Der RH hielt dem BMUKK entgegen, dass das BIFIE-Gesetz die (Kern-) Aufgaben des BIFIE definierte, nicht jedoch seine Ziele. Die in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage dargestellten Ziele waren sehr allgemein gehalten und eigneten sich nicht zur effizienten Steuerung des BIFIE. Wie in den TZ 21, 28 und 41 dargestellt, führten die fehlenden (Ziel-)Vorgaben zu Verzögerungen im Planungsprozess bzw. wurden Pläne teilweise gar nicht erstellt. Das umfangreiche – im BIFIE-Gesetz vorgesehene – Planungs- und Berichterstattungssystem funktionierte daher nicht zufriedenstellend. Der RH hielt an seiner Empfehlung gegenüber dem BMUKK fest, umgehend die Ziele des BIFIE zu operationalisieren.

Finanzielle und personelle Aspekte der Ausgliederung

5.1 (1) Nach Angaben des BMUKK fielen vor der Ausgliederung für die vom BIFIE wahrgenommenen Aufgaben relativ geringe Summen an. Die nach der Ausgliederung deutlich höheren Ausgaben (siehe TZ 36) argumentierte das BMUKK damit, dass durch systematisches Qualitätsmonitoring, gezielte Bildungsforschung sowie systematische Qualitätsentwicklung die Effizienz des Schulsystems deutlich gesteigert werden könnte.

(2) Auf Basis eines Ende 2007 erstellten Businessplans legte das BMUKK bei der Ausgliederung die Zuwendungen an das BIFIE für die Jahre 2008 bis 2010 fest. Bereits im Jahr 2008 wurden dem BIFIE zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Innerhalb von drei Jahren erhöhten sich die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE von 7,36 Mill. EUR (2008) auf 15,12 Mill. EUR (2010).

Die Finanzierung des BIFIE erfolgte aus dem Budget des BMUKK.

Ausgliederung des BIFIE

(3) Das BMUKK ging bei der Ausgliederung für den vorläufigen Endausbau des BIFIE im Jahr 2009 von etwa 45 bis 50 wissenschaftlichen und 15 bis 20 administrativen Mitarbeitern aus. Die Mitarbeiter für die mit der BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 dazugekommene standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung waren darin nicht berücksichtigt.

Mit der Ausgliederung (2008) wurden 14,40 (in VZÄ) Bedienstete des Bundes von der Vorgängerinstitution BIFIE-alt übernommen und diese Arbeitsplätze im Planstellenbereich des BMUKK aufgelassen. Im Zeitablauf nahm das Personal des BIFIE wesentlich stärker zu als bei der Ausgliederung geplant. So belief sich der Personalstand Anfang September 2011 auf 112,17 VZÄ, womit das bei der Ausgliederung geplante Personal um etwa ein Drittel⁶ überschritten wurde.

5.2 (1) Auch für den finanziellen Bereich war eine allgemein gehaltene Zielsetzung festzustellen. Hinsichtlich der finanziellen Situation verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 38.

(2) Der Personalstand des BIFIE stieg überproportional an. Die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze im BIFIE lag deutlich über jener der im BMUKK aufgelassenen Stellen. Die Ausgliederung des BIFIE ermöglichte die Anstellung bzw. Beschäftigung von Personal, ohne die Zahl der Planstellen im Personalplan des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes erhöhen zu müssen. Sie hatte auch zur Folge, dass Ausgaben für dauerhaft beschäftigtes Personal als Sachaufwand verrechnet wurden. Dies stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Wegen des überproportionalen Personalanstiegs empfahl der RH dem BMUKK, in die Aufsichtsaktivitäten verstärkt den Personalbereich einzubeziehen.

5.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei bereits seit Sommer 2011 ein verstärktes Augenmerk auf die Personalentwicklung des BIFIE gelegt worden. Der Aufsichtsrat habe das Controlling hinsichtlich des Personalplans verstärkt.*

(2) *Das BIFIE teilte mit, dass die Zuwendungen ab 2008 im selben Ausmaß gestiegen seien, wie das BMUKK fortschreitend neue Aufgaben und Leistungskataloge für das BIFIE definiert oder durch neue gesetzliche Vorgaben geschaffen habe. Das BIFIE habe große Projekte zu einem Zeitpunkt übernommen, als die genauen Umfänge, die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Kosten noch nicht festgestanden seien. Die Aufwendungen der großen Projekte würden sich in dem in der Novelle des BIFIE-Gesetzes 2009 vorgegebenen budgetären*

⁶ Die zusätzlichen Mitarbeiter für die standardisierte, kompetenzorientierte Reifeprüfung waren hier nicht berücksichtigt.



Ausgliederung des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Rahmen bewegen. Die geplanten und genehmigten Personalkosten seien vom BIFIE in keinem Jahr überschritten worden.

Unternehmens-
konzept

- 5.4** Der Stellungnahme des BIFIE „Die Zuwendungen ... stiegen ab 2008 im selben Ausmaß, wie das BMUKK fortschreitend neue Aufgaben und Leistungskataloge für das BIFIE definierte oder durch neue gesetzliche Vorgaben ... schuf“ hielt der RH seine Gegenäußerung zu TZ 38 entgegen. Letztlich bestätigte das BIFIE durch die Bilanzberichtigung des Jahresabschlusses 2010 die Ungenauigkeiten in der Planung und wies die erhöht zugeflossenen Aufwendungen als Gewinn aus, über die das BMUKK nun durch einen Ausschüttungsbeschluss verfügen konnte.
- 6.1** Das vom Direktorium des BIFIE erstellte Unternehmenskonzept enthielt keine konkreten Zielvorgaben, sondern wiederholte im Wesentlichen den Gesetzestext bzw. die Erläuterungen der Regierungsvorlage. Dies kritisierte der Aufsichtsrat in seiner Sitzung im Oktober 2009 und verlangte die Erarbeitung von mittel- und längerfristigen Zielsetzungen. Das Direktorium änderte das Unternehmenskonzept bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht. Es erfolgte keine Genehmigung durch den Aufsichtsrat und das BMUKK.⁷
- 6.2** Der RH vermisste ein Unternehmenskonzept mit klaren Zielvorgaben für das BIFIE. Er empfahl dem BIFIE, ein an den näher zu detaillierenden und operativ auszugestaltenden Zielvorgaben (siehe TZ 4) sowie den geänderten Rahmenbedingungen (z.B. BIFIE-Gesetz-Novelle 2009) orientiertes Unternehmenskonzept zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen.
- 6.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE seien die grundlegenden Zielsetzungen des BIFIE bis 2011 ständig verändert bzw. erweitert worden. Das Direktorium würde daher derzeit ein neues Unternehmenskonzept erarbeiten, das auf die aktuellen und kommenden Anforderungen bis 2018 Bezug nehme.*

⁷ Gemäß § 13 BIFIE-Gesetz ist das Unternehmenskonzept vom Aufsichtsrat zu prüfen und zu genehmigen und in weiterer Folge an das BMUKK zur Genehmigung weiterzuleiten.

Aufgaben des BIFIE

Allgemeines

7.1 Als Kernaufgaben legte § 2 Abs. 2 des BIFIE-Gesetzes folgende Tätigkeitsfelder fest:

- angewandte Bildungsforschung,
- Bildungsmonitoring,
- Qualitätsentwicklung und
- regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung.

Im Rahmen der Kernaufgaben Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung hatte die Entwicklung, Implementierung, Auswertung und begleitende Evaluierung der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfungen an höheren Schulen zu erfolgen.

Das BIFIE konnte Auftragsforschung und Arbeiten im Auftrag Dritter durchführen. Diese durften jedoch nicht das Kerngeschäft beeinträchtigen und kein finanzielles Risiko für den Gesamtbetrieb darstellen.

Das BIFIE führte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung einige wenige Aufträge Dritter durch (2009: Erträge von 91.000 EUR; 2010: keine Erträge; 2011 (Stand Oktober): 283.000 EUR⁸).

7.2 Nach den Feststellungen des RH erledigte das BIFIE v.a. die gesetzlich vorgesehenen Tätigkeitsfelder. Drittmittel trugen zur Kostendeckung des BIFIE und damit zur finanziellen Entlastung des BMUKK nur geringfügig bei.

Wenn auch in den nächsten drei bis vier Jahren die laufenden Großprojekte (Bildungsstandards, Reifeprüfung) im Vordergrund der Tätigkeit des BIFIE stehen werden, empfahl der RH dem BIFIE, mittelfristig die drittfinanzierten Projekte unter Wahrung der gesetzlichen Schranken weiter auszubauen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE werde es im kommenden Jahr an einem Konzept arbeiten, wie es verstärkt drittfinanzierte Projekte einwerben könne.*

⁸ z.B. für Wiener Lesetest, PISA 2009 Auswertung Tirol



Aufgaben des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Bildungsstandards

Allgemeines

8.1 (1) Die Implementierung und Überprüfung der Bildungsstandards⁹ war unter den Kernaufgaben Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung des BIFIE zu subsumieren. Die rechtliche Grundlage für die Einführung von Bildungsstandards stellte § 17 Abs. 1a Schulunterrichtsgesetz¹⁰ dar, welcher der zuständigen Bundesministerin die Möglichkeit einräumt, Bildungsstandards zu verordnen, wenn dies für die Entwicklung und Evaluation des österreichischen Schulwesens notwendig ist.¹¹

(2) Die darauf bezogene Verordnung aus 2009¹² legte die Funktionen der Bildungsstandards fest. Bildungsstandards sollen

- eine nachhaltige Ergebnisorientierung in der Planung und Durchführung von Unterricht bewirken,
- eine Grundlage für die individuelle Förderung von Schülern sicherstellen und
- zur Schul- und Unterrichtsentwicklung (Qualitätsentwicklung in der Schule) beitragen.

Die Verordnung regelte auch, was Schüler nach der 4. und 8. Schulstufe können sollen. Standards sind für folgende Unterrichtsgegenstände vorgesehen:

- Volksschule (4. Schulstufe): Deutsch/Lesen/Schreiben und Mathematik
- Hauptschule und allgemein bildende höhere Schule (AHS) (jeweils 8. Schulstufe): Deutsch, (erste) lebende Fremdsprache (Englisch) und Mathematik.

⁹ Bildungsstandards legen konkrete Lernergebnisse fest. Diese Lernergebnisse basieren auf grundlegenden Kompetenzen, über die die Schüler am Ende einer bestimmten Schulstufe verfügen sollen. Die Kompetenzen beziehen sich auf ein aus dem jeweiligen Lehrplan abgeleitetes fachbezogenes bzw. fächerübergreifendes Kompetenzmodell und decken die gesamte inhaltliche Breite des jeweiligen Unterrichtsgegenstands bzw. der in fachlichem Zusammenhang stehenden Unterrichtsgegenstände ab.

¹⁰ Bundesgesetz über die Ordnung von Unterricht und Erziehung in den im Schulorganisationsgesetz geregelten Schulen (Schulunterrichtsgesetz), BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

¹¹ vgl. Novelle des Schulunterrichtsgesetzes BGBl I. Nr. 117/2008

¹² Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur über Bildungsstandards im Bildungswesen, BGBl. II Nr. 1/2009 i.d.g.F.

Aufgaben des BIFIE

(3) Das BIFIE teilte das Projekt Bildungsstandards auf die Standorte Wien und Salzburg auf. Wien war für die Implementierung der Bildungsstandards, Salzburg für die Überprüfung der Bildungsstandards und die Ergebnismeldungen an die Betroffenen zuständig.

- 8.2** Der RH vermerkte positiv, dass mit der Einführung der Bildungsstandards ein wichtiger Schritt im Bereich der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung an allgemein bildenden Schulen in Angriff genommen wurde. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Problemanalyse und Lösungsvorschläge der im Rahmen der Verwaltungsreform eingerichteten Arbeitsgruppe Verwaltung Neu, Arbeitspaket 3 – Schulverwaltung (siehe dort S. 27). Schon in seinem Bericht „Bewegungserziehung an Schulen“ (Reihe Bund 2008/9, TZ 3) hatte der RH die Einführung von Bildungsstandards empfohlen.

Zur Standortthematik wegen der Aufteilung des Projekts auf die Standorte Salzburg und Wien verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 25 ff.

Implementierung der Bildungsstandards

- 9.1** (1) Die Implementierung der Bildungsstandards bestand aus Begleit- und Fortbildungsmaßnahmen für die Lehrkräfte, um bei diesen ein kompetenzorientiertes Lehr- und Lernverständnis sicherzustellen.

Dass Bedarf an Implementierungsmaßnahmen bestand, zeigte eine vom BIFIE Graz im Herbst 2009 durchgeführte Befragung von Lehrkräften und Schulleitern.¹³ Während sich insgesamt über 60 % der Schulleiter gut oder sehr gut bei den Bildungsstandards unterstützt fühlten, traf dies nur auf knapp 30 % der Lehrer zu. Mehr als die Hälfte der Lehrer fühlte sich wenig und 13 % gar nicht unterstützt. Die Lehrer erachteten Materialien, die zur Planung und Gestaltung des Unterrichts eingesetzt werden können, als besonders wichtig (vor allem das Adaptieren der Schulbücher und das Bereitstellen von Übungsaufgaben sowie Praxishandbüchern).

¹³ vgl. Maria Grillitsch, Bildungsstandards auf dem Weg in die Praxis, 2010



Aufgaben des BIFIE


**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

(2) Zur Implementierung der Bildungsstandards setzte das BIFIE Wien v.a. folgende Maßnahmen:

- Information und Unterstützung der beteiligten Personengruppen,
- Bereitstellung von Lehr-, Lern- und Begleitmaterialien (z.B. Praxishandbücher, Themenhefte, Aufgabensammlungen, Leitfäden),
- Informations- und Fortbildungsveranstaltungen für Multiplikatoren, Führungskräfte und Lehrende an Pädagogischen Hochschulen („train the trainer“),
- Diagnoseinstrumente zur informellen Kompetenzmessung, die den Lehrern Lernstandsanalysen auf Schüler- und Klassenebene ermöglichen und
- Unterstützung bei der Ergebnissrückmeldung (z.B. Ausbildung von Rückmeldemoderatoren).

(3) Neben der Bereitstellung von Materialien erarbeitete das BIFIE Wien in Kooperation mit dem BMUKK auch Empfehlungen zur Einbindung der Bildungsstandards und der Kompetenzorientierung bei der Gestaltung, der Auswahl und der Approbation von Lehrbüchern.

(4) Die Messung des Erfolgs der Implementierungsmaßnahmen war jedoch nach Meinung der Experten erst in fünf bis zehn Jahren möglich.¹⁴

9.2 Der RH anerkannte die Maßnahmen des BIFIE und des BMUKK in Bezug auf die Implementierung der Bildungsstandards, wies jedoch auf die langfristige Wirkungsweise der Maßnahmen hin. Er empfahl dem BIFIE, nach Ende des ersten Überprüfungszyklus (Sommer 2014, siehe TZ 10) eine neuerliche Evaluierung durchzuführen, um den Unterstützungs- und Fortbildungsbedarf zu erheben und den Prozess der Implementierung zu optimieren.

Der RH wies darauf hin, dass die Implementierungsmaßnahmen hauptsächlich die Lehrerfortbildung betrafen. Er sah jedoch ein hohes – bisher nicht genutztes – Potenzial bei der Lehrerausbildung und empfahl dem BMUKK, die Kompetenzorientierung bei der geplanten Reform der Lehrerausbildung zu berücksichtigen (z.B. bei den Curricula).

¹⁴ vgl. Jürgen Oelkers/Kurt Reusser, Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen, 2008, S. 511; Josef Lucyshyn, Implementation von Bildungsstandards in Österreich (Arbeitsbericht), 2006, S. 9

Aufgaben des BIFIE

9.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei in den Curricula der Pädagogischen Hochschulen bereits jetzt die Kompetenzorientierung umgesetzt. Aus den Ziel- und Leistungsplänen der Pädagogischen Hochschulen sei im Bereich der Fort- und Weiterbildung die Befassung mit den Bildungsstandards und der neuen Reifeprüfung abzuleiten. Im Zuge der geplanten Reform der Lehrerbildung würde auch die verbindliche Verankerung der Bildungsstandards und der neuen Reifeprüfung in der Hochschul-Curriculaverordnung angeregt werden. Ziel sei es, in allen Ausbildungsrichtungen für Pädagogen die Kompetenzorientierung nachhaltig zu verankern.*

(2) *Laut Stellungnahme des BIFIE sei die Implementierung der Bildungsstandards nachhaltig angelegt und würde in enger Zusammenarbeit mit den Institutionen der Lehrerfortbildung erfolgen. Die einschlägigen Begriffe und Unterrichtsmethoden würden sich dadurch zunehmend und zufriedenstellend verbreiten, das würde die prozessbegleitende Forschung des BIFIE zeigen. Das BIFIE werde der Empfehlung des RH nach einer Evaluierung der Implementierungsmaßnahmen am Ende des ersten Zyklus folgen.*

Überprüfung der Bildungsstandards

10.1 Das BIFIE Salzburg führte im Frühjahr 2009 österreichweit an 204 Schulen der Sekundarstufe I¹⁵ und im Frühjahr 2010 an 267 Volksschulen Ausgangsmessungen (sogenannte Baseline-Testungen) durch. Diese Messungen lieferten Daten über den Ausgangsstand und sollten später Aussagen über die Wirksamkeit der Einführung von Bildungsstandards ermöglichen. Weitere Arbeiten des BIFIE Salzburg betrafen die Aufgabenerstellung¹⁶, die Testentwicklung, die Überprüfung der Bildungsstandards und die Rückmeldung der Ergebnisse an die Betroffenen (siehe TZ 11).

Ab dem Schuljahr 2011/2012 waren flächendeckende Überprüfungen der Bildungsstandards durchzuführen.¹⁷

¹⁵ Die Sekundarstufe I umfasst die fünfte bis achte Schulstufe (Hauptschule, Neue Mittelschule, Unterstufe AHS).

¹⁶ Für „Aufgaben“ war häufig auch die Bezeichnung „Item“ anzutreffen; darunter werden die einzelnen Aufgaben oder Fragen eines Tests verstanden.

¹⁷ siehe Novelle der Verordnung der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur über Bildungsstandards im Bildungswesen, BGBl. II Nr. 1/2009 i.d.F. BGBl. II Nr. 282/2011

Abbildung 1: Domänenorientiertes Überprüfungsdesign der Bildungsstandards

	2011/2012	2012/2013	2013/2014
8. Schulstufe (Hauptschule/ AHS-Unterstufe)	Überprüfung Mathematik	Überprüfung Englisch	Überprüfung Deutsch
	1. Zyklus 8. Schulstufe		
		2012/2013	2013/2014
4. Schulstufe (Volksschule)		Überprüfung Mathematik	Überprüfung Deutsch
		1. Zyklus 4. Schulstufe	

Quelle: Bildungsstandards in Österreich, BIFIE (Hrsg.), 2011

Durch das domänenorientierte Überprüfungsdesign¹⁸ werden ab dem Schuljahr 2011/2012 jährlich die 8. Schulstufe und ab dem Schuljahr 2012/2013 zusätzlich die 4. Schulstufe getestet. Im Endausbau (ab Schuljahr 2012/2013) wird die Überprüfung 180.000 Schüler jährlich umfassen. Der erste Überprüfungszyklus, begonnen im Schuljahr 2011/2012, endet im Schuljahr 2013/2014.

10.2 Die Überprüfung der Bildungsstandards stellte nach Ansicht des RH ein bedeutendes Projekt im Bildungsbereich dar, weil es wertvolle Informationen zur Verbesserung der Schul- und Unterrichtsqualität sowie der Schülerleistungen liefern kann. Aufgrund der zunehmenden organisatorischen und logistischen Anforderungen des Projekts empfahl der RH dem BMUKK und dem BIFIE, durch das Projektmanagement ein umsichtiges und systematisches Vorgehen sicherzustellen, um den Projekterfolg unter wirtschaftlichem Ressourceneinsatz zu gewährleisten.

10.3 (1) Laut Stellungnahme des BMUKK sei der Erfolg der ersten Überprüfung 2012 (Abwicklung ohne nennenswerte Zwischenfälle oder Pannen) ein Beleg für die umsichtige und zielorientierte Vorgehensweise in Abstimmung zwischen dem Projektmanagement im BIFIE und der Bildungsstandards-Koordination im BMUKK.

(2) Das BIFIE teilte mit, dass der erste flächendeckende Test (Mathematik achte Schulstufe) im Mai 2012 vollständig und erfolgreich durchgeführt worden sei.

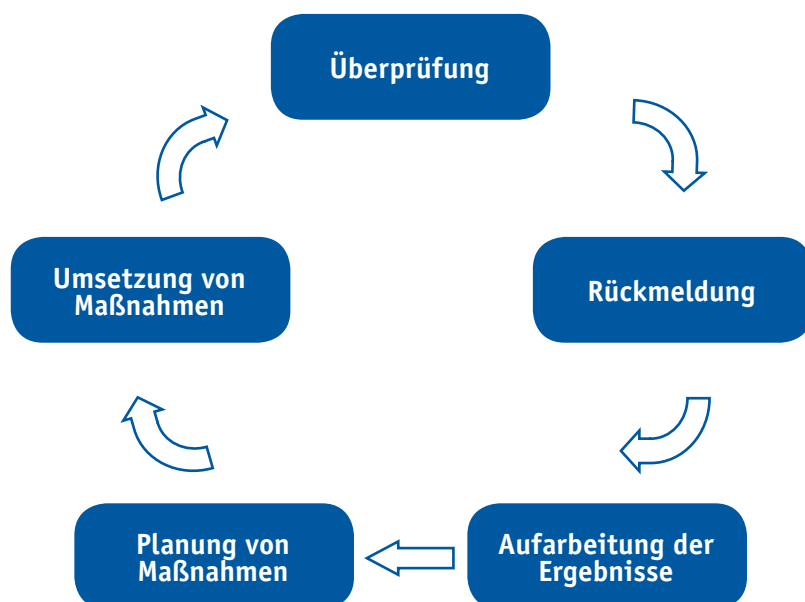
¹⁸ Domänenorientiert bedeutet, dass pro Testjahr und Stufe jeweils nur die Kompetenz in einer Domäne (Mathematik oder Englisch oder Deutsch) überprüft wird.

Aufgaben des BIFIE

Ergebnisrückmeldungen

- 11.1** Die Ergebnisse aus den Überprüfungen der Bildungsstandards werden den Schülern, den Lehrkräften, den Schulleitungen und den Schulbehörden¹⁹ sowie dem BMUKK und den Ländern zur Verfügung gestellt werden. Darauf aufbauend soll ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess von Unterricht und Schule initiiert werden, der nach folgendem Zyklus ablaufen soll:

Abbildung 2: Qualitätszyklus Bildungsstandards



Quelle: Bildungsstandards in Österreich, BIFIE (Hrsg.), 2011

- 11.2** Der RH betonte die Wichtigkeit der Initiierung von Qualitätsentwicklungsprozessen an den Schulen. Nach Ansicht des RH hatte das BMUKK für die strategischen Zielvorgaben und die entsprechenden Rahmenbedingungen zu sorgen. Der RH empfahl dem BMUKK, Maßnahmen zu setzen (z.B. Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Schulaufsicht, Einbindung der Pädagogischen Hochschulen für Unterstützungsmaßnahmen in der Qualitätsentwicklung), um in der Praxis tatsächlich Qualitätsverbesserungen von Unterricht und Schule durch die Bildungsstandards sicherzustellen.

¹⁹ Landes- und Bezirksschulbehörden

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die Bildungsstandards umfassende Begleitmaßnahmen erfordern. Um dem Bedarf gerecht zu werden, habe das BMUKK seit dem Schuljahr 2011/2012 u.a. das Projekt „Schulqualität Allgemeinbildung (SQA)“ begonnen. Ein Teilprojekt davon sei die „Entwicklungsbegleitung in Schulen (EBIS)“, das eine umfassende Unterstützungsstruktur für alle Schulen anbiete, die mit den Ergebnissen der Bildungsstandardtestung einen standortbezogenen Schulentwicklungsprozess beginnen wollen.*

Parallel dazu würde das BIFIE die Einführung der Bildungsstandards evaluieren, die Ergebnisse sollten kontinuierlich in mögliche Adaptierungen des Konzepts einfließen. Darüber hinaus nähmen die Bildungsstandards eine wichtige Position in der Aus- und Weiterbildung der Lehrer ein.

Projektmanagement

- 12.1** (1) Von 2008 bis 2010 betrugen die Aufwendungen für die Bildungsstandards 8,22 Mill. EUR, wovon 3,82 Mill. EUR auf die Implementierung und 4,40 Mill. EUR auf die Überprüfung entfielen. Für den Zeitraum 2011 bis 2014 waren für die Bildungsstandards 28,93 Mill. EUR (davon 1,24 Mill. EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software) geplant.²⁰ Der geplante Anstieg der Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2014 war auf die Durchführung des ersten Überprüfungszyklus zurückzuführen. Im Zeitraum 2008 bis 2010 fanden v.a. die Arbeiten zur Grundkonzeption des Projekts statt.

(2) Für das Projekt Bildungsstandards gab es einen Masterplan vom März 2009, der im Jahr 2010 aktualisiert wurde. Die bisherigen Arbeitspläne²¹ des BIFIE enthielten Leistungsverzeichnisse (z.B. 27 Projektschritte bei der Überprüfung der Bildungsstandards) für das Projekt und die wichtigsten zeitlichen Meilensteine.

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte dem RH nicht bekanntgegeben werden: Ein auf Anfrage des RH erstellter Fortschrittsbericht gab zwar einen Überblick über noch zu erledigende Projektschritte, sagte jedoch nichts über den genauen Umsetzungsgrad aus.

²⁰ Die Gesamtbeträge berücksichtigen die Begleitforschung zu den Bildungsstandards nicht.

²¹ Der gem. § 13 Abs. 3 BIFIE-Gesetz jährlich zu erstellende Dreijahresplan besteht aus einem Arbeits- und einem Finanzplan.

Aufgaben des BIFIE

Es fanden regelmäßige Besprechungen der BIFIE-Mitarbeiter mit den für die Bildungsstandards zuständigen Mitarbeitern des BMUKK statt. Sowohl die Mitarbeiter des BMUKK als auch jene des BIFIE gingen von einer rechtzeitigen und ordnungsgemäßen Abwicklung des Projekts (2014) aus.

(3) Das Unternehmenskonzept des BIFIE enthielt zwar Projekttrichtlinien, jedoch keine Vorgaben hinsichtlich Projektcontrolling. Damit war eine geordnete und systematische Projektfortschrittskontrolle erschwert.

12.2 Der RH stellte an Ort und Stelle zum Projekt Bildungsstandards ambitionierte Projektaktivitäten fest, vermisste jedoch ein umfassendes Projektcontrolling. Er empfahl dem BIFIE, ein effektives Projektcontrolling zu installieren. Nach Ansicht des RH wäre dies aufgrund der Bedeutung des Projekts für das österreichische Bildungssystem und des finanziellen Ausmaßes unbedingt erforderlich.

12.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE bestehe das Projektcontrolling aus quartalsweisen Fortschrittssitzungen des Direktoriums mit dem gesamten Managementteam zu den Kernaufgaben und den entsprechenden Arbeitsberichten, laufenden Projektkontrollen der zuständigen Direktoren und der Jahresabschluss-Sitzung mit den Zentrumsleitern und dem Controlling.*

Das Direktorium und die Zentrumsleitungen – die gleichzeitig selbst Bereichsleiter der großen Projekte waren – seien über den Stand der laufenden Arbeiten und deren Kosten bestens informiert. Dem BIFIE erschien eine weitergehende interne Fortschrittskontrolle zur Steuerung oder Kontrolle nicht notwendig. Die Leistungen in den Arbeitsplänen seien stets so erfüllt worden, dass die langfristigen Projekte im Plan und die Meilensteine eingehalten worden seien.

12.4 Der RH wies darauf hin, dass die vom BIFIE dargestellten Elemente des Projektcontrolling nicht dokumentiert und daher für den RH nicht nachvollziehbar waren. Auch fehlte ein detaillierter Zeitplan²² für die Projekte, der Voraussetzung für eine geordnete und systematische Projektfortschrittskontrolle war. Der RH hielt an seiner Empfehlung gegenüber dem BIFIE fest, ein effektives Projektcontrolling zu installieren.

²² Der Zeitplan hat die terminliche Planung aller Phasen und Realisationsschritte eines Projekts abzudecken. Er ist in enger Abstimmung mit der Erstellung der Arbeitspaketbeschreibungen und der Ressourcenplanung durchzuführen und erfolgt unter Berücksichtigung der Meilensteine und Ecktermine des Projekts.



Aufgaben des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen SchulwesensZentrale standardi-
sierte kompetenzori-
enterte Reife- und
Diplomprüfung

Allgemeines

13.1 Zwei Novellen des Schulunterrichtsgesetzes aus den Jahren 2009 bzw. 2010²³ legten die Einführung der standardisierten kompetenzorientierten Reife- und Diplomprüfung (im Folgenden **standardisierte Reifeprüfung**) an allgemein bildenden bzw. berufsbildenden höheren Schulen (AHS und BHS) fest. An den AHS soll die standardisierte Reifeprüfung erstmals ab dem Haupttermin 2014 und an den BHS ab 2015 stattfinden.²⁴ Die betroffenen Prüfungsgebiete sind:

- die Unterrichtssprachen (Deutsch, Kroatisch, Slowenisch und Ungarisch),
- die lebenden Fremdsprachen (Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch),
- Latein, Griechisch und
- (angewandte) Mathematik.

Die standardisierte schriftliche Reifeprüfung soll in jedem Schuljahr dreimal (Sommer-, Herbst- und Frühjahrstermin) stattfinden. Zusätzlich zu den schriftlichen Prüfungen soll es dreimal jährlich mündliche standardisierte Kompensationsprüfungen²⁵ geben.

Eine zentrale Beurteilung der schriftlichen Klausurarbeiten der standardisierten Reifeprüfung sah das Schulunterrichtsgesetz nicht vor.

13.2 Der RH wiederholte seine bereits im Rahmen der Gesetzesbegutachtung zu den Novellen des Schulunterrichtsgesetzes 2009 und 2010 vorgebrachte Kritik, dass die beabsichtigte Zentralisierung der Reifeprüfung insofern nicht konsequent verfolgt wurde, als die Beurteilung dezentral erfolgen soll. Die Korrektur der schriftlichen Klausurarbeiten durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen widersprach wichtigen Zielen der standardisierten Reifeprüfung wie höchstmögliche Objektivität, Transparenz und Vergleichbarkeit von Schülerleistungen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 14.

²³ vgl. BGBl. I Nr. 112/2009 und BGBl. I Nr. 52/2010

²⁴ Nach Beendigung der Gebarungsüberprüfung kam es zur Verschiebung der Termine um ein Jahr; die standardisierte Reifeprüfung wird an den AHS erstmals zum Haupttermin 2015 und an den BHS zum Haupttermin 2016 stattfinden; vgl. BGBl. I Nr. 73/2012.

²⁵ Negativ beurteilte Klausurarbeiten können zu einem der darauffolgenden Nebentermine mündlich wiederholt werden.

Aufgaben des BIFIE

Projektbeschreibung

- 14.1** (1) Für das Projekt „standardisierte Reifeprüfung“ war das BIFIE Wien zuständig. Ein Teil des Projekts umfasste Informations- und Implementierungsmaßnahmen zur Unterstützung der Unterrichtspraxis (z.B. Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen, Unterrichtsmaterialien, Aufgabenpools, fachdidaktische Praxishandbücher, Unterlagen zur kompetenzorientierten Leistungsfeststellung und -beurteilung).

Ein weiterer Teilbereich war die Aufgabenentwicklung mit folgendem Ablauf:

- Aufgabenkonstruktion und -moderation (inkl. Lösungen und Begründungen) durch Aufgabenersteller und wissenschaftliche Mitarbeiter,
- Durchführung der Feldtestungen²⁶ (Lektorieren, Layout, Druck und Versand der Feldtestungsunterlagen, Zentralkorrektur, Datenauswertung, Empfehlungen an die Aufgabenersteller),
- Approbationsverfahren (Standard-Setting) und Endauswahl der Prüfungsaufgaben,
- physische bzw. elektronische Übermittlung der Prüfungs- und Korrekturmateriale an die Schulen,
- Hotlines des BIFIE zur Unterstützung der Lehrkräfte,
- Verwaltung, Zuteilung und elektronische Übermittlung der Aufgaben der mündlichen Kompensationsprüfungen.

Aufgrund der unterschiedlichen Anspruchsniveaus in den lebenden Fremdsprachen (vier-, sechs- und achtjähriger Unterricht, Unterschiede zwischen AHS und BHS), Latein (vier- und sechsjährig) und Mathematik bzw. angewandter Mathematik an den BHS (in neun Varianten) werden pro Termin 236 Aufgaben erforderlich sein. Unter Berücksichtigung von zwei Reservepaketen ergaben sich pro Schuljahr 1.180 Aufgaben.

Ein Entwicklungszyklus für einen Prüfungstermin dauerte etwa zweieinhalb Jahre (mit Nebenterminen und Evaluation drei Jahre), wobei zwei bis drei Feldtestungen pro Entwicklungszyklus vorgesehen waren.

²⁶ Die Feldtestung ist ein Verfahren zur Feststellung der Qualität der Prüfungsaufgaben. Ziel ist es, ausreichend Daten zur Angemessenheit und Streuwirkung des Schwierigkeitsgrads, zur Validität und Reliabilität, zur Klarheit der Instruktionen etc. zu erhalten.

Daneben müssen die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen (z.B. sichere Produktions- und Versandlogistik) zur österreichweiten Umsetzung der standardisierten Reifeprüfung geschaffen werden.

Ein weiterer Bestandteil zur Optimierung der inhaltlichen und organisatorischen Aspekte der standardisierten Reifeprüfung war die Betreuung und Begleitung von Schulversuchen (in den lebenden Fremdsprachen seit dem Jahr 2009) durch das BIFIE.

(2) Der Wissenschaftliche Beirat beurteilte die Arbeiten zur standardisierten Reifeprüfung im Frühjahr 2011 wie folgt: „Die bisherigen Verfahren erscheinen aber nur schwach testtheoretisch begründet, in der Durchführung wenig praktikabel und in der politischen Legitimation anfällig.“²⁷ Er empfahl, eine vereinfachte Durchführung unter vertretbaren Kosten anzustreben. Seiner Ansicht nach wäre dies am besten gewährleistet, wenn die Lehrkräfte der Abschlussklassen die Aufgaben entwickelten. Zur Sicherung der Objektivität der Bewertung wären Zweitbegutachtungen von Lehrkräften aus anderen Schulen anzustreben.

14.2 Der RH wies auf die Kritik des Wissenschaftlichen Beirats hin und empfahl dem BIFIE, den Anregungen bei der weiteren Entwicklung der standardisierten Reifeprüfung Rechnung zu tragen. Zur Erhöhung der Objektivität empfahl der RH dem BIFIE, zumindest durch die Erstellung von verbindlichen Beurteilungskriterien und Korrekturschlüsseln die Bewertungsspielräume einzuschränken.

14.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE sei für die Pilotierungen bzw. die Feldtestungen der Aufgaben und Aufgabenpakete eine testtheoretisch fundierte empirische Analyse weiter vorgesehen, um die Schwierigkeiten in unterschiedlichen Schularten kontrollieren und geeignete Prüfungspakete auswählen zu können. Im Vordergrund bei der endgültigen Prüfungskonstruktion stünden jedoch fachdidaktische Überlegungen und professionsbezogene Erfahrungen.*

Das BIFIE teilte weiters mit, dass durch enge, kriterienorientierte Korrekturleitfäden die Anforderungen klarer festgelegt und der Korrekturspielraum der Lehrkräfte in Richtung höhere Objektivität und bessere Vergleichbarkeit eingeschränkt würde.

²⁷ Achte Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des BIFIE im Anschluss an die Beiratssitzung am 31. März und 1. April 2011 in Wien, S. 6

Aufgaben des BIFIE

Projektmanagement

- 15.1** Die Arbeitspläne des BIFIE enthielten für die standardisierte Reifeprüfung – wie auch bei den Bildungsstandards – jährliche Leistungsverzeichnisse und die wichtigsten zeitlichen Meilensteine. Das BMUKK legte dem RH einen groben zeitlichen Überblick über das Projekt standardisierte Reifeprüfung an AHS vor, in dem auch die Anknüpfungspunkte zwischen BIFIE und BMUKK dargestellt waren. Der genaue Umsetzungsstand des Projekts zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war nicht ausreichend dokumentiert.
- 15.2** Nach Ansicht des RH war die standardisierte Reifeprüfung ein inhaltlich überaus komplexes Projekt mit strengen Sicherheitsanforderungen, wofür besondere organisatorische und technische Rahmenbedingungen erforderlich waren. Er stellte eine der Bedeutung des Vorhabens nicht entsprechende Projektfortschrittskontrolle fest. Der RH wiederholte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, ein effektives Projektcontrolling einzurichten (siehe TZ 12).
- 15.3** *Siehe Stellungnahme des BIFIE zu TZ 12.*

Projektkosten

- 16.1** (1) Die Erläuterungen zur Novelle des Schulunterrichtsgesetzes für die standardisierte AHS-Reifeprüfung bezifferten die Entwicklungskosten für den Zeitraum 2009 bis 2013 mit ca. 16,60 Mill. EUR. Hinsichtlich der standardisierten BHS-Reifeprüfung hielten die Erläuterungen fest, dass es zu keinen Mehrausgaben gegenüber dem Status quo kommen werde. In beiden Fällen hatte der RH im Zuge von Gesetzesbegutachtungsverfahren die Darstellung der finanziellen Auswirkungen wegen unzureichender Berechnungsgrundlagen kritisiert.

Die BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 begründete die Verdoppelung der jährlichen Basiszuwendung (siehe TZ 36) u.a. mit der bis dahin noch nicht berücksichtigten standardisierten Reifeprüfung (siehe TZ 3). Die Erläuterungen bezifferten die Kosten für die standardisierte Reifeprüfung für den Zeitraum 2009 bis 2014 insgesamt mit 29 Mill. EUR, wovon 15,20 Mill. EUR auf die AHS und 13,80 Mill. EUR auf die BHS entfielen.

Zu den in der BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 angegebenen Kosten waren nach Angaben des Direktoriums weitere Kostensteigerungen u.a. durch geringe Synergien zwischen der AHS- und BHS-Reifeprüfung zu erwarten. Diese ergaben sich v.a. aufgrund größerer Stichproben für die Feldtestungen, für zusätzliche Aufgaben (in den lebenden Fremd-

sprachen und der Mathematik) und für die Abwicklung der Kompensationsprüfungen. Zusätzlich kommt ab 2016 die standardisierte Berufsreifeprüfung.²⁸

(2) Für den Zeitraum 2008 bis 2010 entstanden dem BIFIE durch die standardisierte Reifeprüfung Aufwendungen von 4,61 Mill. EUR. Das BIFIE plante weitere 24,52 Mill. EUR (davon 1,54 Mill. EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software) für die Jahre 2011 bis 2014.

(3) Das BMUKK stellte dem BIFIE Wien 400 Werteinheiten²⁹ (20 VZÄ bzw. 1,20 Mill. EUR) pro Jahr ab dem Jahr 2011 für die standardisierte Reifeprüfung zur Verfügung. Damit sollten Lehrkräfte aus der Unterrichtspraxis einen Teil ihrer Lehrverpflichtung (durchschnittlich 2,82 Werteinheiten je Lehrkraft) zur Entwicklung von Aufgaben verwenden.³⁰ Die Werteinheiten – in etwa 3,60 Mill. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2014 – stellten einen zusätzlichen Kostenfaktor für die standardisierte Reifeprüfung dar, den das BMUKK abdeckte.

16.2 Der RH wies auf die ungenügenden Darstellungen der finanziellen Auswirkungen in den angeführten Gesetzesnovellen hin. Wenn auch damals die Synergien zwischen der AHS- und BHS-Reifeprüfung noch nicht endgültig feststanden, wären nach Ansicht des RH genauere Kalkulationen erforderlich gewesen. Zudem räumte diese Vorgehensweise dem BIFIE einen Spielraum bei der Planerstellung ein.

Durch das geplante Verfahren zur Abwicklung der standardisierten Reifeprüfung haben die Lehrkräfte der Abschlussklassen keine Aufgaben für die Reifeprüfung ihrer Klasse mehr auszuarbeiten. Der RH kritisierte diese Vorgehensweise, weil dadurch die unmittelbar betroffenen Lehrkräfte nicht mehr einbezogen waren und ein Pool an Aufgaben verloren ging.

Durch die vom BMUKK zur Verfügung gestellten Werteinheiten werden Lehrkräfte aus der Praxis bei der Erstellung der Aufgaben miteinbezogen. Zu beachten ist, dass die Werteinheiten langfristig gebunden sein werden und einen zusätzlichen Kostenfaktor für das BMUKK darstellen. Im Zuge der Neuorganisation der Reifeprüfung empfahl der RH

²⁸ siehe Novelle BGBl. I Nr. 32/2011 zum Bundesgesetz über die Berufsreifeprüfung BGBl. I Nr. 68/1997

²⁹ Alle Unterrichtsgegenstände sind einer bestimmten Lehrverpflichtungsgruppe zugeordnet. Ihre Wertigkeit ist je nach durchschnittlichem Arbeitsaufwand verschieden festgelegt. Beispielsweise entspricht bei der Lehrverpflichtungsgruppe 1 (z.B. Deutsch) eine Unterrichtsstunde 1,167 Werteinheiten.

³⁰ Es handelt sich dabei um die sogenannte Einrechnung von Nebenleistungen; vgl. § 9 Abs. 3 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.

Aufgaben des BIFIE

dem BMUKK, wegen des Wegfalls der Aufgabenerstellung durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen die Prüfungstaxen³¹ zu reduzieren, weil die verbleibenden Arbeiten einen geringeren Aufwand erforderten.

Aufgrund der Mehrkosten für die Aufgabenerstellung und der festgestellten Planungsungenauigkeit (siehe TZ 38) empfahl der RH dem BIFIE, Maßnahmen zu setzen (z.B. Aufgabenerstellung durch Lehrkräfte der Abschlussklassen, Reduktion der Feldtestungen, vereinfachte Distribution der Prüfungsaufgaben, Synergien bei der Abwicklung der Kompensationsprüfungen), um eine Kostenreduktion bei der standardisierten Reifeprüfung zu bewirken.

16.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMUKK sei eine entsprechende Vereinbarung hinsichtlich der Prüfungstaxen bereits zwischen dem BMUKK und den Fachgewerkschaften abgeschlossen worden.*

(2) Das BIFIE führte aus, dass Werteinheiten unverzichtbar seien, um Lehrer mit aktueller Unterrichtspraxis an der laufenden Aufgabenentwicklung zu beteiligen.

Zur Kostenreduktion bei der standardisierten Reifeprüfung nahm das BIFIE nicht Stellung.

Internationale Studien und Assessments

17.1 (1) Das BIFIE Salzburg wickelte im Auftrag des BMUKK u.a. auch folgende internationale Studien zur Messung und zum Vergleich von Schülerleistungen ab:

- PISA – Programme for International Student Assessment,
- PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study,
- TALIS – Teaching and Learning International Survey und
- TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study.

³¹ siehe Prüfungstaxengesetz – Schulen/Pädagogische Hochschulen, BGBl. Nr. 314/1976 i.d.g.F.

Tabelle 2: Übersicht internationale Studien

Studie	PISA	PIRLS	TALIS	TIMSS
Organisation	OECD ¹	IEA ²	OECD	IEA
Teilnehmer	15- und 16-jährige Schüler	Schüler 4. Schulstufe	Lehrkräfte und Schulleiter Sekundarstufe I	Schüler 4. und 8. Schulstufe ³
Inhalte	Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft	Lesen	Arbeitsbedingungen, Unterrichtsmethoden, Einstellungen und Schulressourcen	Mathematik und Naturwissenschaft
Erhebungsintervall	drei Jahre	fünf Jahre	fünf Jahre	vier Jahre
Teilnahme Österreich	2000 2003 2006 2009	2006 2011	2008	1995 2007 2011

¹ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung² International Association for the Evaluation of Educational Achievement³ Österreich nimmt ausschließlich für die 4. Schulstufe teil.

Quellen: BIFIE; RH

Im Frühjahr 2011 fanden in Österreich die Testungen zu PIRLS und TIMSS statt. Weiters starteten die Vorbereitungen für PISA 2012 mit dem Feldtest. In Bezug auf TALIS war nicht klar, ob Österreich an der Studie 2013 teilnehmen wird.

Grundsätzlich veröffentlichte das BIFIE zu jeder Studie eine Studienbeschreibung, erste Ergebnisse und einen Expertenbericht. Für die PISA-Studie 2009 lag zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch kein Expertenbericht vor.

(2) Österreichs Schüler (15- bis 16-Jährige) lagen bei PISA 2009 in Bezug auf die Lesekompetenz statistisch signifikant unter dem OECD-Schnitt. Innerhalb der 34 OECD-Länder nahm Österreich Rang 31 ein. Bei der PIRLS-Lesestudie 2006 erzielten die getesteten österreichischen Volksschüler der 4. Klasse die 20. Position innerhalb der 45 Teilnehmerländer bzw. -provinzen. Ein Vergleich (wie bei PISA) mit den teilnehmenden 19 OECD-Ländern ergab für Österreich Rang 12.

Bei TIMSS 1995 erreichten die österreichischen Schüler der 4. Schulstufe einen Mathematikmittelwert im oberen Mittelfeld, das Ergebnis bei der Erhebung 2007 war deutlich schlechter und bestenfalls noch Mittelmaß. Österreich lag lediglich an der 17. Stelle aller 36 Teilneh-

Aufgaben des BIFIE

merländer. Auch in der Naturwissenschaft war ein Leistungsrückgang feststellbar.

(3) Im Zeitraum 2008 bis 2010 fielen für die internationalen Studien Aufwendungen von insgesamt 2,52 Mill. EUR an, davon 1,33 Mill. EUR für die Studien der OECD (PISA und TALIS) und 1,19 Mill. EUR für die Studien der IEA (PIRLS und TIMSS). Für 2011 bis 2014 budgetierte das BIFIE für die internationalen Studien 5,19 Mill. EUR (davon 66.000 EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software).

(4) In einem Fragebogen der OECD zur künftigen Entwicklung von PISA nach 2015 sprach sich das BMUKK für eine Verlängerung des Erhebungsintervalls von drei auf vier Jahre aus. Ebenso befürwortete das BMUKK unter bestimmten Bedingungen den vermehrten IT-Einsatz bei der Testabwicklung.

17.2 (1) Internationale Studien unterstützten eine faktenbasierte Bildungspolitik, weil sie Verbesserungspotenzial im internationalen Vergleich aufzeigten. Vor diesem Hintergrund legte der RH dem BMUKK nahe, eine Nicht-Teilnahme an TALIS 2013 zu überdenken. Aufgrund des im Zeitablauf aufgetretenen Leistungsrückgangs der österreichischen Schüler im internationalen Vergleich empfahl der RH dem BMUKK, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Schülerleistungen zu setzen.

(2) Der RH wies auf den geplanten Anstieg der mit den internationalen Studien verbundenen Kosten hin: Es war eine rd. 55 %-ige Erhöhung von durchschnittlich 840.000 EUR jährlich (Zeitraum 2008 bis 2010) auf 1,30 Mill. EUR jährlich (Zeitraum 2011 bis 2014) geplant.

Da für die PISA-Studie 2009 beinahe drei Jahre nach Durchführung noch kein Expertenbericht vorlag, stellten sich die Expertenberichte für die internationalen Studien grundsätzlich in Frage. Nach Ansicht des RH stünde für die wissenschaftliche Aufarbeitung wichtiger Ergebnisse der internationalen Studien das Instrument des Nationalen Bildungsberichts zur Verfügung. Zur Senkung der Kosten empfahl der RH dem BIFIE, die Herausgabe eigener Expertenberichte kritisch zu hinterfragen.

Aus der Verlängerung des Erhebungsintervalls für die PISA-Studie und dem vermehrten IT-Einsatz bei der Testabwicklung könnte sich auch eine Kostenreduktion ergeben, weshalb der RH die diesbezüglichen Bemühungen des BMUKK positiv bewertete.

- 17.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei seit 2007 eine Vielzahl an Reformprojekten (Klassenschülerhöchstzahl 25, Bildungsstandards, Neue Reifeprüfung, Neue Mittelschule, ganztägige Schulformen, Neue Oberstufe) in die Wege geleitet worden. Diese Systemreformen würden sich in den nächsten Jahren in entsprechenden Ergebnissen bei nationalen und internationalen Vergleichen niederschlagen.*

Das BMUKK führte aus, dass mit der Teilnahme an TALIS 2009 eine grundlegende Analyse der Situation der österreichischen Lehrer vorliege. Eine vertiefende Analyse der österreichischen Daten sei vom BIFIE 2010 publiziert worden. Außerdem würde es sich bei TALIS um eine Erhebung bei Lehrern handeln, die über ihre Arbeitsplatzsituation reflektierten.

(2) Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass die Kosten für internationale Assessments in einem bestimmten Zeitraum niemals linear seien. Sie hingen erheblich von der Anzahl der in diesem Zeitraum durchgeführten internationalen Erhebungen und Berichtslegungen ab. Der Expertenbericht zur PISA-Studie 2009 sei im Frühjahr 2012 publiziert worden. Dieser Bericht sei noch vor Gründung des BIFIE vertraglich und terminlich vom BMUKK mit einem externen Experten festgelegt worden.

Zur Auflassung der Expertenberichte zu den internationalen Studien nahm das BIFIE nicht Stellung.

Nationaler Bildungsbericht

- 18.1** (1) Das Konzept des Nationalen Bildungsberichts sah eine Zweiteilung in Bildungsindikatoren (Band 1)³² und analytische wissenschaftliche Beiträge (Band 2) vor. Der erste Band analysierte das österreichische Schulsystem anhand von Daten und Indikatoren. Im zweiten Teil wurden zentrale Themen des österreichischen Schulwesens von (österreichischen) universitären Bildungswissenschaftlern wissenschaftlich abgehandelt.

Bisher erschien im Jahr 2009 der erste Nationale Bildungsbericht; der nächste war für 2012 geplant.

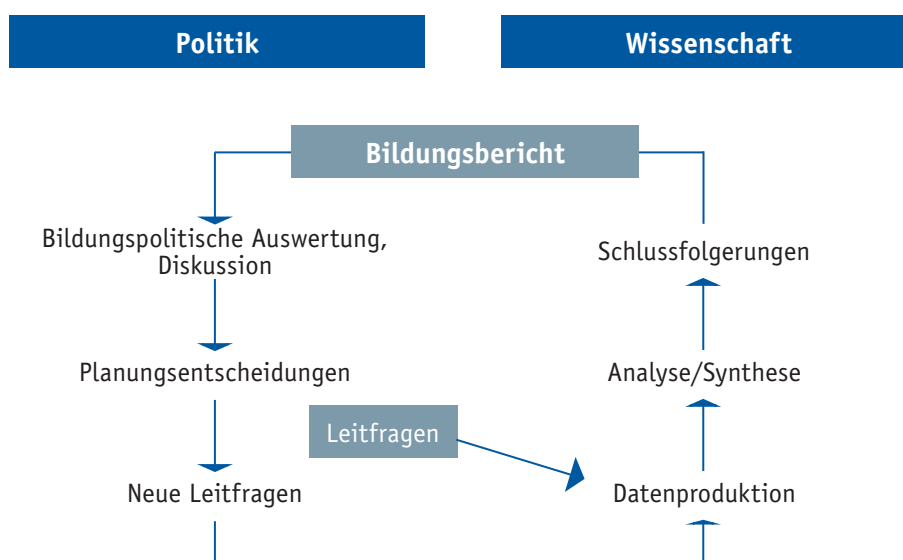
(2) Bei den Vorbereitungsarbeiten zum Nationalen Bildungsbericht 2012 traten Auffassungsunterschiede zwischen BMUKK und BIFIE in Bezug auf die zu bearbeitenden Themen im Band 2 auf. Der Nationale Bildungsbericht 2009 enthielt zur Thematik der Zuständigkeiten und Ver-

³² Band 1 enthält bildungsstatistische Kennzahlen wie Kontextindikatoren zum Schul- und Bildungswesen, Inputindikatoren, Prozessfaktoren, Indikatoren zu Output/Outcome sowie Qualitätsindikatoren und Leistungsvergleiche.

Aufgaben des BIFIE

antwortlichkeiten bei der Bildungsberichterstattung die nachfolgende Abbildung:

Abbildung 3: Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft bei Auftrag, Erstellung und Auswertung von Bildungsberichten



Quelle: Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2, S. 12

Entsprechend dem dargestellten Konzept waren die Leitfragen für die Analyse sowie die konkreten Entscheidungen, die auf Basis der Berichte getroffen wurden, der Politik zuzuordnen. Datenproduktion und -interpretation sowie wissenschaftliche Schlussfolgerungen kamen von den beauftragten Experten.

Der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE befasste sich bisher nicht explizit mit der Themenfestsetzung für Band 2 des Nationalen Bildungsberichts.

(3) Für den Nationalen Bildungsbericht 2009 fielen im BIFIE Aufwendungen von knapp 560.000 EUR an. Weitere Aufwendungen vor der Ausgliederung des BIFIE waren bei der Vorgängerinstitution erfasst worden. Für den Zeitraum 2011 bis 2014³³ plante das BIFIE 1,16 Mill. EUR (davon 15.000 EUR für Investitionen, z.B. IT-Hard- und Software) für die Bildungsberichterstattung. Beim Bericht 2009

³³ Der Zeitraum umfasste den Bericht 2012 und anteilig den Bericht 2015.

erhielten die Autoren jeweils 14.000 EUR für ihre wissenschaftlichen Beiträge.

- 18.2** Der Nationale Bildungsbericht sollte im Sinne einer faktenbasierten Entscheidungsfindung der Erarbeitung und Aufbereitung einer breiten Datenbasis zur Situation der Schule in Österreich dienen. Zur Sicherung der Akzeptanz und Entscheidungsrelevanz empfahl der RH dem BMUKK und dem BIFIE, einen verbindlichen Modus in Bezug auf die zu bearbeitenden Themen im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts zu fixieren. Hiezu wäre nach Auffassung des RH auch der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE zu konsultieren.

Aufgrund der beträchtlichen Kosten, die für den Nationalen Bildungsbericht geplant waren, empfahl der RH dem BIFIE, eigene wissenschaftliche Mitarbeiter heranzuziehen und die Höhe der Autorenhonorare – v.a. von den universitären Experten – substantiell zu reduzieren.

- 18.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMUKK bestehe es auf dem in Abbildung 3 dargestellten Modus für die Themengenerierung. Für den Nationalen Bildungsbericht 2015 würde eine stärkere Einbeziehung des Wissenschaftlichen Beirats des BIFIE in die Themenfindung vorgesehen werden.*

(2) Das BIFIE führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Wissenschaftliche Beirat in einer Sitzung 2011 die Möglichkeit gehabt hätte, die vom BMUKK vorgegebenen Themenbereiche zu diskutieren und dazu Stellung zu nehmen. Der Nationale Bildungsbericht 2009 habe insgesamt Aufwendungen von rd. 1,10 Mill. EUR verursacht. Der Modus zur Themengenerierung würde nach Abschluss des Nationalen Bildungsberichts 2012 mit dem BMUKK vereinbart werden; der Wissenschaftliche Beirat würde dabei einbezogen werden.

Zur Kostenreduktion hinsichtlich des Nationalen Bildungsberichts nahm das BIFIE nicht Stellung.

- 18.4** In dem dem RH anlässlich der Erhebungen an Ort und Stelle vorliegenden Protokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats vom 31. März/1. April 2011 wurde der Nationale Bildungsbericht 2013 nicht thematisiert. Die vom BIFIE dargestellte Behandlung des Nationalen Bildungsberichts durch den Wissenschaftlichen Beirat wurde seitens des BIFIE bei der Schlussbesprechung nicht angesprochen bzw. wurde das betreffende Protokoll dem RH nicht zur Verfügung gestellt.

Aufgaben des BIFIE

Evaluation Neue Mittelschule

- 19.1** (1) Mit der Einführung von Modellversuchen zur Neuen Mittelschule legte § 7a Abs. 4 Schulorganisationsgesetz³⁴ fest, dass die Modellversuche vom jeweiligen Landesschulrat unter wissenschaftlicher Begleitung nach bundeseinheitlichen Kriterien zu betreuen, zu kontrollieren und begleitend zu evaluieren seien, wofür das BIFIE beizuziehen wäre. Daneben wurden Berichtspflichten für das BIFIE (Nationaler Bildungsbericht, Ergebnisberichte) festgelegt.

Das vom BIFIE entwickelte Evaluationskonzept für die Modellversuche zur Neuen Mittelschule sollte einerseits Daten als Grundlage für bildungspolitische Entscheidungen nach der Entwicklungsphase über den Nutzen der Neuen Mittelschule bereitstellen. Andererseits sollte es Informationen zur Feinsteuerung während des Entwicklungsprozesses liefern.

Die Untersuchung über den Nutzen bezog sich auf die ersten beiden Generationen von Schülern der Neuen Mittelschule, die diesen Modellversuch in den Schuljahren 2011/2012 bzw. 2012/2013 beenden werden.

(2) Noch vor Beendigung der ersten Generation der Modellversuche und dem Vorliegen aussagekräftiger Befunde über den Nutzen der Neuen Mittelschule beschloss der Nationalrat im März 2012³⁵ die Übernahme des Modellversuchs Neue Mittelschule in das Regelschulwesen. Nach einem Stufenplan sollen bis zum Schuljahr 2018/2019 alle Hauptschulen in Neue Mittelschulen umgewandelt werden.

- 19.2** Der RH bekräftigte seine bereits im Rahmen der Gesetzesbegutachtung vorgebrachte Kritik über die beabsichtigte flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule an Hauptschulen wegen des Fehlens von Evaluationsergebnissen.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem BIFIE, das Evaluationskonzept kostenneutral an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei wären nach Ansicht des RH einerseits die gesetzlichen Ansprüche zu berücksichtigen und andererseits zweckmäßige Informationen für die Schulpraxis bereitzustellen. Auch die Ergebnisberichte wären aufgrund der flächendeckenden Einführung der Neuen Mittelschule auf das notwendige Ausmaß zu reduzieren.

- 19.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK laufe die Evaluation der Neuen Mittelschule in modifizierter Form weiter. Zusammenfassende Ergebnisse seien im ersten Halbjahr 2014 zu erwarten, die dazu betragen*

³⁴ Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.F. BGBl. I Nr. 44/2009

³⁵ 29. März 2012 Beschluss im Nationalrat 521/BNR, BGBl. I Nr. 36/2012

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

könnten, die Neue Mittelschule qualitativ weiterzuentwickeln. Die kostenneutrale Anpassung des Evaluationskonzepts an die aktuellen Rahmenbedingungen sei geplant.

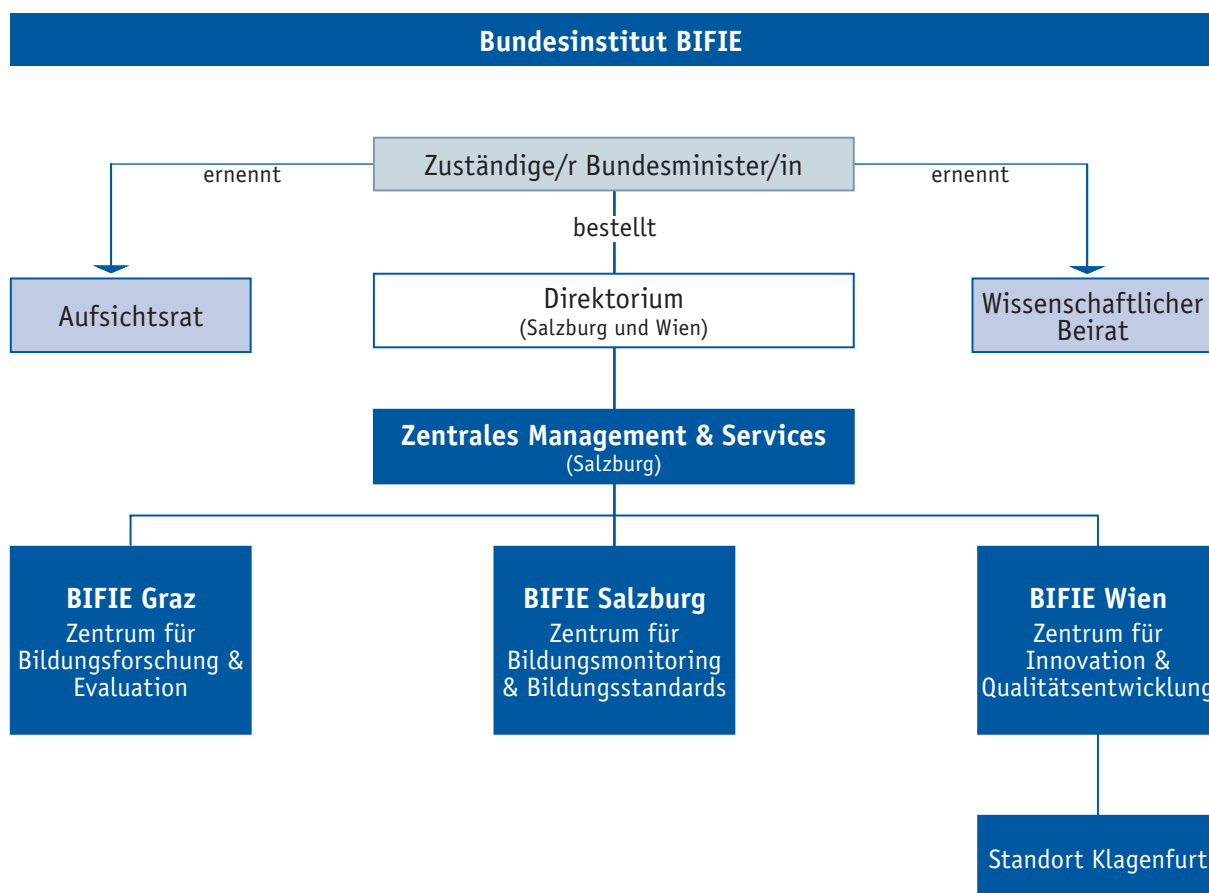
(2) Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme, dass es die Vorgaben des BMUKK abwarten würde.

Organisation

Allgemeines

20 Die Organe des BIFIE waren das Direktorium, der Aufsichtsrat und der Wissenschaftliche Beirat. Nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Organisationsstruktur des BIFIE zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Herbst 2011):

Abbildung 4: Organisationsstruktur des BIFIE



Quelle: BIFIE; Adaptierungen RH

Organisation

Neben dem Direktorium gab es Zentren für die inhaltlichen Arbeitsbereiche des BIFIE, die auf die einzelnen Standorte aufgeteilt waren.

Organe des BIFIE

Direktorium

- 21.1** (1) Das Direktorium bestand aus zwei – für die Dauer von fünf Jahren von der zuständigen Bundesministerin bestellten – Direktoren.

Die Institutsordnung legte einerseits die jeweiligen eigenen Aufgabengebiete der Direktoren und andererseits jene Bereiche fest, in denen die Direktoren einvernehmliche Entscheidungen zu treffen hatten. Demnach war der eine Direktor in Salzburg für den wissenschaftlich-forschenden Bereich und der andere Direktor in Wien für die Bereiche Qualitätsentwicklung und Innovation zuständig. Für den kaufmännischen Bereich waren beide Direktoren gemeinsam zuständig.

(2) Das Direktorium hatte jährlich einen Dreijahresplan zu erstellen. Seit Gründung des BIFIE im Jahr 2008 gab es zwei genehmigte Dreijahrespläne.³⁶ Insbesondere die Erstellung des Dreijahresplans für die Jahre 2011 bis 2013 erwies sich aufgrund des Widerstreits zwischen aufgabenorientierter, transparenter Planung und bereitzustellender Finanzmittel als langwierig. Das BMUKK veranlasste die Beiziehung eines externen Beraters. Ende des Jahres 2011 kam es lediglich zur Kenntnisnahme, nicht jedoch zur Genehmigung des nunmehr zeitlich erweiterten Plans für die Jahre 2011 bis 2014 durch den Aufsichtsrat. Die Planung verzögerte sich wegen Differenzen zwischen BMUKK und BIFIE v.a. hinsichtlich des Geldmittelbedarfs und der Projektkosten. Auch dem RH wurden unterschiedliche, nicht genau kalkulierte Projektkosten vorgelegt.

Aufgrund der Nichteinhaltung der vorangegangenen Pläne verfügte das BIFIE über eine hohe Mittelausstattung, die zum Aufbau von hohen Bankguthaben (Ende 2010 8,49 Mill. EUR) und zu einer Überliquidität führten (siehe TZ 38).

(3) Die Institutsordnung enthielt in § 3 Abs. 3 lit. e als gemeinsame Aufgabe des Direktoriums die Bestellung des Abschlussprüfers. Dieser Bestimmung stand jedoch § 24 Abs. 3 Z 5 BIFIE-Gesetz entgegen, wonach die Bestellung des Abschlussprüfers dem BMUKK oblag.

³⁶ Dreijahresplan für den Zeitraum 2008 bis 2010 und Dreijahresplan für den Zeitraum 2010 bis 2012.

- 21.2** Der RH wies auf eine zu schwach ausgeprägte kaufmännische Kompetenz in der Führung des BIFIE hin, die sich z.B. bei der Erstellung der Dreijahrespläne und der Überliquidität manifestierte. Der RH empfahl dem BMUKK, die BIFIE-Führungsstruktur so umzugestalten, dass einerseits jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und andererseits eine fundierte kaufmännische Expertise installiert wird.

Der RH wies auf die dem BIFIE-Gesetz widersprechende Bestimmung zur Bestellung des Abschlussprüfers in der Institutsordnung hin. Er empfahl dem BIFIE, die Institutsordnung umgehend an die Bestimmungen des BIFIE-Gesetzes anzupassen.

- 21.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMUKK stehe dem BIFIE seit Frühjahr 2012 ein Experte mit fundierter kaufmännischer Expertise zur Verfügung. Die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips in der BIFIE-Führungsstruktur würde durch eine Änderung der Institutsordnung bzw. des Internen Kontrollsystems sichergestellt werden. Diese Änderungen habe der BIFIE-Aufsichtsrat im Juli 2012 beschlossen.*

(2) Der Direktor des BIFIE (Salzburg)³⁷ betonte in der Stellungnahme des BIFIE, dass der Aufbau des kaufmännischen Rechnungswesens und der betrieblichen Organisation in den Gründungsjahren hauptsächlich in seiner Hand gelegen und zügig vonstatten gegangen sei. Auch hätten alle Abschlussprüfungen ergeben, dass das BIFIE über ein gutes kaufmännisches System verfüge. Es sei unverständlich, warum trotz nachgewiesenem praktischem kaufmännischem Erfolg undifferenziert Kritik geübt und fehlende Kompetenzen moniert würden. Weiters hätte die Ausschreibung für das Direktorium keine expliziten kaufmännischen Kompetenzen umfasst.

Mit der Institutsordnung 2012 sei dem wachsenden Aufwand im kaufmännischen Bereich insofern Rechnung getragen worden, als dem Leiter des Zentralen Management und Services mehr kaufmännische Verantwortung eingeräumt worden sei.

Das BIFIE wies darauf hin, dass die Abschlussprüfer stets durch die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur bestellt worden seien. Die Institutsordnung sei zwischenzeitlich bereinigt worden.

- 21.4** Der RH stellte klar, dass seine Beurteilung in Bezug auf eine zu schwach ausgeprägte kaufmännische Kompetenz in der Führung des BIFIE neben organisatorischen Aspekten auch die anderen Aufgabengebiete des Direktoriums miteinbezog. Die Stellungnahme des BIFIE unterstrich

³⁷ Der zweite Direktor des BIFIE (Wien) wurde während der Gebarungsüberprüfung abberufen.

Organisation

dies insofern, als sie darauf verwies, dass die Ausschreibung für das Direktorium keine expliziten kaufmännischen Kompetenzen forderte. Der RH blieb bei seiner Ansicht, dass der kaufmännischen Komponente in der Führungsstruktur des BIFIE zu wenig Bedeutung beigegeben wurde.

Das BIFIE erhielt in den Jahren 2008 bis 2010 vom BMUKK insgesamt Zuwendungen in Höhe von 34,71 Mill. EUR, wovon Ende 2010 rund ein Viertel (8,49 Mill. EUR) unter den liquiden Mitteln (Bankguthaben) – beinahe unverzinst – ausgewiesen war. Vor dem Hintergrund der angespannten budgetären Situation des Bundes beurteilte der RH die Aussage über den praktischen kaufmännischen Erfolg des BIFIE als nicht angebracht.

Aufsichtsrat

- 22.1** Dem Aufsichtsrat oblag v.a. die laufende Aufsicht, die Entgegennahme und Genehmigung der jährlichen Planungs- und Tätigkeitsberichte des Direktoriums sowie dessen Entlastung.

Der Aufsichtsrat bestand aus neun Mitgliedern, wobei fünf vom BMUKK zu nominieren waren.³⁸ In der Sitzung vom Oktober 2010 beschloss der Aufsichtsrat einstimmig die dauerhafte Teilnahme des Geschäftsführers der Koordinationsstelle des BMUKK (siehe TZ 28) als nicht stimmberechtigte Auskunftsperson.

Nach § 3 Abs. 1 der Geschäftsordnung war der Aufsichtsrat mindestens vier Mal pro Jahr einzuberufen; bei Bedarf waren weitere Einberufungen möglich. Im Gründungsjahr 2008 fanden sieben Sitzungen, im Jahr 2009 lediglich zwei und im Jahr 2010 drei statt. Im Jahr 2011 gab es zwar vier Sitzungen, davon zwei innerhalb von zwei Wochen.³⁹

- 22.2** Zur Wahrnehmung der laufenden Aufsicht waren nach Ansicht des RH regelmäßige Sitzungen (z.B. bei Vorliegen der Quartalsberichte und des Jahresabschlusses) des Aufsichtsrats erforderlich. Der RH stellte kritisch fest, dass der Aufsichtsrat in einigen Jahren die in der Geschäftsord-

³⁸ Die weiteren Mitglieder nominierten folgende Institutionen: ein Mitglied des BMF, ein Mitglied des BMWF, ein Mitglied der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und ein Mitglied des Betriebsrats des BIFIE.

³⁹ In der Sitzung vom 1. Juni 2011 verbatte der Aufsichtsrat die Genehmigung des Jahresberichts 2010. In der darauffolgenden Sitzung vom 14. Juni 2011 genehmigte der Aufsichtsrat den geänderten Jahresabschluss 2010 und den revidierten Lagebericht 2010.

nung und auch im Gesellschaftsrecht⁴⁰ festgelegten Sitzungstermine nicht einhielt. Der RH empfahl dem Aufsichtsrat des BIFIE, die laufende Überwachung der Geschäftstätigkeit zu intensivieren und dafür auch regelmäßige Sitzungen abzuhalten.

Aufgrund der Konzentration der Informationen über das BIFIE in der Koordinationsstelle empfahl der RH dem BMUKK, in Betracht zu ziehen, den Geschäftsführer der Koordinationsstelle in den Aufsichtsrat zu nominieren. Er wies darauf hin, dass die derzeitige Situation (Geschäftsführer der Koordinationsstelle als dauerhafte Auskunftsperson ohne Stimmrecht) nicht durch das Gesellschaftsrecht⁴¹ abgedeckt war.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würde bei den Sitzungen des Aufsichtsrats der Geschäftsführer der Koordinationsstelle zu Beginn zu den relevanten Punkten der Tagesordnung eingeladen. Dies würde auch gesondert im Protokoll vermerkt.*

23.1 Der Aufsichtsrat hatte gemäß BIFIE-Gesetz u.a. den Erwerb und die Veräußerung von Liegenschaften, Beteiligungen, Unternehmen und Betrieben sowie Verträge, deren Gesamtentgelt 10 % der Basiszuwendung überstieg, zu genehmigen.

Die Basiszuwendung erhöhte sich seit Gründung des BIFIE von 5 Mill. EUR auf 13 Mill. EUR im Jahr 2010. Der Prozentsatz (10 %) für aufsichtsratspflichtige Verträge blieb jedoch unverändert. Daher stieg die Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge von 500.000 EUR auf 1,30 Mill. EUR.

Nach den Feststellungen des RH wurden seit Gründung des BIFIE dem Aufsichtsrat keine Verträge zur Genehmigung vorgelegt, weil die Betragsgrenze nicht überschritten wurde, obwohl „wichtige“ Geschäfte (v.a. Werkverträge mit den Universitäten) vorlagen.

23.2 Der RH stellte eine Kontrollücke fest, die sich aufgrund der kontinuierlichen Erhöhung der Basiszuwendungen bei gleichbleibendem Anteil genehmigungspflichtiger Verträge ergab. Er empfahl dem BMUKK zur Schließung der Kontrollücke, auf eine Änderung des BIFIE-Gesetzes hinzuwirken, indem der Prozentsatz durch eine absolute Betragsgrenze ersetzt wird. Damit wären alle wesentlichen Geschäfte aufsichtsratspflichtig.

⁴⁰ vgl. § 30i Abs. 3 GmbH-Gesetz (RGBl. Nr. 58/1906 i.d.g.F.) und § 94 Abs. 3 Aktiengesetz (BGBl. Nr. 98/1965 i.d.g.F.)

⁴¹ vgl. § 30h GmbH-Gesetz und § 93 Aktiengesetz

Organisation

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei im Juli 2012 vom Aufsichtsrat eine absolute Betragsgrenze für aufsichtsratspflichtige Verträge beschlossen worden.*

Wissenschaftlicher Beirat

- 24.1** Am BIFIE war ein Wissenschaftlicher Beirat eingerichtet. Der Beirat sollte das nationale und internationale wissenschaftliche Niveau sichern und die Organe des BIFIE in der Wahrnehmung aller gesetzlichen Aufgaben unterstützen, insbesondere bei der Erstellung der Jahres- und Dreijahrespläne.

Der Wissenschaftliche Beirat hatte grundsätzlich zwei Sitzungstermine pro Jahr, die jeweils i.d.R. zwei Tage dauerten. Er hielt die Sitzungen abwechselnd an den einzelnen Standorten des BIFIE ab und unterzog die an dem jeweiligen Standort verwirklichten Projekte einer wissenschaftlichen Prüfung (z.B. standardisierte Reifeprüfung, Evaluation Neue Mittelschule). Der Wissenschaftliche Beirat gab – an die Organe des BIFIE gerichtete – Empfehlungen ab. Zudem ersuchte er das Direktorium, seine Empfehlungen an das BMUKK weiterzuleiten. Die Koordinationsstelle im BMUKK verfügte jedoch über keine Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats.

- 24.2** Wenn auch eine Weiterleitung der Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats (z.B. zur standardisierten Reifeprüfung, Evaluierungskonzept Neue Mittelschule) an das BMUKK im BIFIE-Gesetz nicht vorgesehen war, stand der RH dem Anliegen des Wissenschaftlichen Beirats positiv gegenüber. Dadurch könnte die Kontrollfunktion des BMUKK um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung erweitert werden.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE würden künftig die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats systematisch an die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur weitergeleitet werden.*

Standorte

25.1 (1) Der Sitz des BIFIE war in Salzburg. Bei der Ausgliederung gab es Zweigstellen in Graz, in Klagenfurt und in Wien, wobei der Standort Klagenfurt organisatorisch und personell dem BIFIE Wien zugeordnet war.

Mit Ende des Jahres 2011 war die Auflassung des Standorts Graz geplant. Die Aufgaben von Graz sollten auf das BIFIE Salzburg (Bildungsforschung) und das BIFIE Wien (Begleitforschung zur Implementierung der Bildungsstandards und zur standardisierten Reifeprüfung) verteilt werden. In Zukunft waren zwei Hauptstandorte des BIFIE in Salzburg und Wien beabsichtigt.

(2) Bei der Ausgliederung war für Wien ein kleinerer Standort geplant; das Unternehmenskonzept ging von einem Personalstand von zehn Mitarbeitern bis 2009 aus. Mit der Novelle des BIFIE-Gesetzes 2009 kam die standardisierte Reifeprüfung als wesentliche Aufgabe für das BIFIE Wien dazu. Die Ausweitung der Aufgaben führte zu einem starken Anstieg des Personalstands; Anfang September 2011 waren in Wien 38,37 Mitarbeiter (in VZÄ) beschäftigt.⁴²

Wegen des Anwachsens des Standorts Wien waren größere Räumlichkeiten erforderlich. Dem BIFIE standen ab 2011 in Wien 1.700 m² und in Salzburg 3.100 m² zur Verfügung. Die monatlichen Mietkosten waren in Wien pro m² um knapp 60 % höher als in Salzburg (m²-Preis in Salzburg 11,36 EUR und in Wien 18,07 EUR).

(3) Die zwei Hauptstandorte Salzburg und Wien wurden mit dem guten Kontakt zu den jeweiligen Hauptansprechpartnern und der geographischen Präsenz des BIFIE in Österreich begründet: Die zwei Standorte würden die flächendeckende Arbeit des BIFIE erleichtern.

(4) Im Jahr 2010 fielen für Dienstreisen zwischen Salzburg und Wien insgesamt Reisekosten von 37.000 EUR an. Die 340 Fahrten zwischen den Standorten beanspruchten 1.000 Stunden Dienstzeit (0,5 VZÄ).

25.2 Der RH stellte fest, dass der ursprünglich als Zweigstelle geplante Standort Wien kontinuierlich gewachsen war und entsprechend den Planungen beinahe die Mitarbeitergröße des Sitzes des BIFIE in Salzburg annehmen wird. Gründe dafür waren zusätzliche Aufgaben in Form der standardisierten Reifeprüfung und die konsequente Aufgabenaufteilung bei den Kernaufgaben zwischen den beiden Direktoren.

⁴² Im Vergleich dazu: Anfang September 2011 waren am Standort Salzburg 65,61 Mitarbeiter (in VZÄ) beschäftigt.
Für den Standort Wien war ein weiterer Personalzuwachs geplant: Die Planungen sahen bis Ende 2014 am Standort Wien insgesamt 56,95 Mitarbeiter (in VZÄ) vor.

Organisation

Der RH sah – hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gründen – keine Notwendigkeit für zwei Hauptstandorte. Diese bedingten nach Ansicht des RH Doppelstrukturen bzw. Ineffizienzen in der Verwaltung und der Aufgabenerfüllung (siehe TZ 26 f.). Er empfahl dem BIFIE, langfristig die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenzulegen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE sei die Eröffnung des Zentrums Wien im BIFIE-Gesetz 2008 (Text der Regierungsvorlage) schlüssig mit der Nähe zum BMUKK und anderen Schulbehörden argumentiert worden.*

Doppelstrukturen

Zentrales Management und Services

26.1 Anknüpfungspunkte zwischen den Standorten Salzburg und Wien gab es v.a. durch die Aufteilung des Direktoriums, das Projekt Bildungsstandards (siehe TZ 8 ff.) und die Inanspruchnahme der Leistungen des „Zentralen Management und Services“.

Das Zentrale Management und Services in Salzburg war grundsätzlich für das Finanz- und Rechnungswesen, das Controlling, das IT- und Informationsmanagement sowie die Organisations-, die Personal- und die Öffentlichkeitsarbeit des gesamten BIFIE zuständig. Infolge der Vergrößerung des BIFIE Wien wurde zusätzliches Personal für Infrastrukturleistungen (Reinigung, Sekretariat, IT, Medienmanagement, Medientechnik und -design etc.) in Wien angestellt. Dieses Personal war ursprünglich dem BIFIE Wien zugeordnet.

Aufgrund einer vom BMUKK beauftragten externen Prüfung des BIFIE im Jahr 2011 wurden die Mitarbeiter der IT, der Reinigung und des Sekretariats (0,5 VZÄ) des BIFIE Wien dem Zentralen Management und Services (Salzburg) kostenrechnerisch formal zugeordnet. Vorgesetzte blieb nach wie vor die Leitung des BIFIE Wien. Die Mitarbeiter in den Bereichen Medienmanagement, Medientechnik und -design verblieben beim BIFIE Wien und waren für die dort abgewickelten Projekte zuständig.

26.2 Der RH wies darauf hin, dass das BIFIE erste Schritte zur Strukturreinigung gesetzt hatte. Da die Zusammenlegung der Mitarbeiter des Zentralen Management und Services jedoch nur kostenrechnerisch erfolgte, konnten bisher wesentliche Vorteile zentral verwalteter Ressourcen und Leistungen (z.B. Synergien, flexibler Personaleinsatz) nicht genutzt werden. Der RH kritisierte die bisher lediglich formal stattgefundene Änderung und empfahl dem BIFIE, tiefgreifende Restrukturierungen vorzunehmen (siehe TZ 25).

26.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE würden mit dem kommenden Dreijahresplan und der neuen Institutsordnung administrative und organisatorische Strukturen in Wien abgebaut bzw. dem zuständigen Zentralen Management und Services zugeordnet werden.*

Sonstige Bereiche

27.1 (1) Die Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung waren durch ähnliche Prozesse gekennzeichnet. Beispielsweise erforderten sowohl die Implementierung (im Rahmen der Diagnoseinstrumente) als auch die Überprüfung der Bildungsstandards und die standardisierte Reifeprüfung die Erstellung von Aufgaben. Zu deren Entwicklung und Archivierung gelangten internetbasierte Aufgabenplattformen zum Einsatz.

Insgesamt gab es am BIFIE u.a. drei Internet-Aufgabenplattformen bzw. waren diese in Entwicklung.⁴³ Das Direktorium begründete die Mehrzahl an Aufgabenplattformen mit den unterschiedlichen inhaltlichen und sicherheitstechnischen Anforderungen sowie weitaus höheren Kosten bei einer für das gesamte BIFIE anwendbaren Lösung. Konkrete Unterlagen bzw. Berechnungen dazu konnten dem RH nicht vorgelegt werden. Für die Aufgabenplattformen fielen bis Ende 2011 Kosten von 316.000 EUR (inkl. Lizenzgebühren, Schulungen etc.) an.

Die Plattformen für die standardisierte Reifeprüfung und die Diagnoseinstrumente betreuten ausschließlich die IT-Mitarbeiter des BIFIE Wien ohne Zugriffsmöglichkeit für den zentralen IT-Bereich (Zentrales Management und Services) in Salzburg, der für die Gesamt-IT des BIFIE zuständig war.

Beim Betrieb der internetbasierten Anwendungen arbeiteten das BIFIE Salzburg und das BIFIE Wien zwar mit demselben Rechenzentrum zusammen, jedoch völlig getrennt voneinander und zu unterschiedlichen Konditionen.⁴⁴

⁴³ BIFIE Salzburg: eine Aufgabenplattform zur Überprüfung der Bildungsstandards, diese soll durch eine neu entwickelte im Frühjahr 2012 abgelöst werden; BIFIE Wien: eine Aufgabenplattform zur Implementierung der Bildungsstandards (Diagnoseinstrumente) und eine zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Entwicklung befindliche Aufgabenplattform für die standardisierte Reifeprüfung.

⁴⁴ BIFIE Salzburg 36.000 EUR jährlich, Vorauszahlung für drei Jahre, 7 % Sondernachlass; BIFIE Wien 35.000 EUR jährlich, Zahlung jährlich im Voraus, 4 % Sondernachlass; die Konditionen des BIFIE Salzburg waren günstiger.

Organisation

Es gab keinen Link zwischen der BIFIE-Homepage und jener für die Diagnoseinstrumente des BIFIE Wien. Umgekehrt gab es zwar Verweise, die teilweise jedoch nicht funktionierten.

(2) Sowohl das BIFIE Salzburg als auch das BIFIE Wien verfügten über jeweils zwei Konferenzräume, die für Veranstaltungen mit größerem Teilnehmerkreis genutzt werden konnten. Daneben standen an beiden Standorten mehrere kleinere gemeinsame Arbeits- bzw. Besprechungsräume zur Verfügung.

Soweit Daten verfügbar waren,⁴⁵ stellte sich die Auslastung der Konferenzräume wie folgt dar: Die beiden Säle des BIFIE Salzburg waren in den ersten zehn Monaten des Jahres 2011 durchschnittlich zu 46 % belegt. Für die beiden Räumlichkeiten des BIFIE Wien betrug die Belegungsrate in den Monaten September bzw. Oktober 2011 40 % bzw. 56,10 %. Das BIFIE Wien nutzte in den ersten zehn Monaten des Jahres 2011 die Seminarräumlichkeiten in Salzburg zehn Mal. Es fanden im September und Oktober 2011 keine Veranstaltungen des BIFIE Salzburg in den Räumlichkeiten des BIFIE Wien statt.

Wegen der flächendeckenden Arbeit des BIFIE stammten die Seminarteilnehmer an beiden Standorten aus ganz Österreich.

27.2 Nach Ansicht des RH führten die zwei Hauptstandorte des BIFIE zu Doppelstrukturen. Beispielsweise wurden sowohl in Salzburg als auch in Wien Seminarräumlichkeiten vorgehalten, die jedoch nur zu knapp 50 % (in Wien im Oktober 2011 zu 56,10 %) genutzt wurden. Auch im IT-Bereich kam es – wie am Beispiel der Aufgabenplattformen ersichtlich – zu Doppelgleisigkeiten.

Der RH kritisierte insbesondere die Entscheidung, auch am Standort Wien Flächen für Konferenzräume anzumieten, obwohl ausreichend Kapazitäten in Salzburg vorhanden waren.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, langfristig die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenzulegen (siehe TZ 25). Mittelfristig sollten Maßnahmen gesetzt werden, um die Doppelstrukturen zu reduzieren und eine effiziente Aufgabenerfüllung bei wirtschaftlicher Betriebsführung zu gewährleisten.

27.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE gebe es inzwischen ein gemeinsames Plattformprojekt, das bis Ende 2012/Anfang 2013 den Anforderungen beider Standorte entsprechen soll.*

⁴⁵ Daten für die Raumbelugung von Jänner bis August 2011 der Konferenzräume des BIFIE Wien standen nicht zur Verfügung.

Das BIFIE würde für seinen Betrieb Seminar- und Besprechungsräume benötigen. Die Auslastung seiner Seminar- und Besprechungsräume (50 % bis 60 %) entspräche bzw. überträfe die übliche Auslastung von Besprechungsräumen in Ministerien, Schulbehörden oder Universitäten.

- 27.4** Die Kritik des RH bezog sich v.a. auf die Anmietung von Konferenzräumlichkeiten für einen größeren Teilnehmerkreis an beiden Standorten (TZ 25). Da die Seminarteilnehmer an beiden Standorten aus ganz Österreich stammten und wegen der jeweils geringen Auslastung beurteilte der RH Konferenzräumlichkeiten an beiden Standorten als nicht zweckmäßig.

Zusammenarbeit
BMUKK und BIFIE

Koordinationsstelle im BMUKK

- 28.1** (1) Das BMUKK richtete eine Koordinationsstelle für das BIFIE und die Bildungsforschung für das Ressort ein. Die Koordinationsstelle setzte sich aus einer Vorsitzenden (Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur), einem stellvertretenden Vorsitzenden (zuständiger Sektionschef), einem Geschäftsführer und sechs Mitgliedern (alle BMUKK) zusammen.

(2) Gemäß § 24 Abs. 3 Z 2 BIFIE-Gesetz hatte das BMUKK die Vorgaben zu den Dreijahresplänen zu formulieren. Die erste schriftliche Vorgabe an das BIFIE für den Dreijahresplan 2010 bis 2012 erfolgte im Februar 2010. Neben dem finanziellen Rahmen enthielt sie lediglich die in allgemeiner Form gehaltene Vorgabe zur prioritären Umsetzung der Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung. Im November 2010 erfolgte schriftlich die Vorgabe des finanziellen Rahmens für das Jahr 2013 (Plan 2011 bis 2013) sowie im November 2011 für das Jahr 2014 (Plan 2011 bis 2014).

Die genannten Schreiben informierten u.a. darüber, dass die Pläne des BIFIE vor Genehmigung durch den Aufsichtsrat des BIFIE mit dem BMUKK bzw. der Koordinationsstelle abzustimmen wären. Diese Vorgehensweise war im BIFIE-Gesetz nicht vorgesehen. Es war seitens der Koordinationsstelle und des BIFIE geplant, eine generelle Leitlinie für die Erstellung der Dreijahrespläne zu formulieren, die jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorlag.

(3) Ab dem Jahr 2010 verstärkten das BMUKK bzw. die Koordinationsstelle die Aufsichtsaktivitäten gegenüber dem BIFIE. Beispielsweise fand im Frühjahr 2011 eine Belegeinschau statt, und eine externe Plausibilitätsprüfung der Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung (Pauschalhonorar 130.000 EUR) wurde beauftragt.

Organisation

28.2 (1) Das BMUKK verfolgte mit der Koordinationsstelle grundsätzlich das Ziel, die Aufsichtsaktivitäten und den Informationsfluss gegenüber dem BIFIE zu konzentrieren. Der RH erachtete die festgestellte Forcierung der Aufsichtsaktivitäten des BMUKK bzw. der Koordinationsstelle als zweckmäßig. Er kritisierte jedoch die Beiziehung externer Berater mit hohen Kosten, weil seiner Ansicht nach in den staatlichen Dienststellen ausreichend Fachkompetenz vorhanden war, um die Aufsichtsaktivitäten abwickeln zu können. Der RH empfahl dem BMUKK, primär die im Ressort vorhandenen Ressourcen zu nutzen, um damit Kosten zu vermeiden.⁴⁶

(2) Der RH bemängelte die Vorgaben des BMUKK an das BIFIE in Bezug auf die Dreijahrespläne. Für die fristgerechte Erstellung der Dreijahrespläne wären rechtzeitige und detaillierte Vorgaben erforderlich. Der RH empfahl dem BMUKK, die Vorgaben an das BIFIE zu präzisieren und rechtzeitig (z.B. Ende Juni des Jahres 2011 für den Dreijahresplan 2012 bis 2014) bekanntzugeben.

(3) Eine Abstimmung der Dreijahrespläne mit dem BMUKK bzw. der Koordinationsstelle vor Genehmigung im Aufsichtsrat war im BIFIE-Gesetz nicht vorgesehen. Der RH erachtete diese Vorgehensweise dennoch als zweckmäßig, um das nachfolgende Genehmigungsprozedere durch den Aufsichtsrat und das BMUKK zu beschleunigen. Um die zügige Erstellung und Genehmigung der Dreijahrespläne zu gewährleisten, empfahl der RH dem BMUKK und dem BIFIE, die diesbezügliche Leitlinie rasch und verbindlich festzulegen.

28.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK war die Koordinationsstelle für das Beteiligungs-Controlling des BIFIE verantwortlich. Grundsätzlich würden alle Belange des BIFIE über die Koordinationsstelle koordiniert. Lediglich bei Bedarf an zusätzlicher Fachexpertise würde auf andere, externe Partner zurückgegriffen.*

Zwischen dem BMUKK und dem BIFIE sei bereits ein neues, genaueres Prozedere vereinbart worden, welches u.a. die Vorgaben der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur zum rollierenden Dreijahresplan verbindlich regelt und präzisiert.

(2) *Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass es für die Akkordierung der Dreijahrespläne mit dem BMUKK weder eine schriftliche Leitlinie noch eine Geschäftsordnung gebe; in den letzten Jahren habe es daher sehr unterschiedliche Akkordierungsverläufe gegeben.*

⁴⁶ siehe dazu RH Reihe Bund 2004/2, Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien, TZ 4

Begleitung der BIFIE-Projekte durch das BMUKK

- 29.1** (1) Im BIFIE kam es zur Bündelung einer großen Anzahl an wissenschaftlichen Studien und pädagogischen Projekten, die vor der Ausgliederung von einer Vielzahl von Mitarbeitern des BMUKK aus mehreren Abteilungen bearbeitet worden waren. Beispielsweise startete die Pilotphase der Bildungsstandards im Herbst 2001. Lehrkräfte von rd. 300 Pilotschulen waren in die Entwicklung eingebunden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren im BMUKK für dieses zentrale Projekt zwei Mitarbeiter tätig.

Neben dem BIFIE gab es nach wie vor auch andere Auftragnehmer für bildungswissenschaftliche Studien und pädagogische Projekte im BMUKK. Beispielsweise beauftragte das BMUKK für Studien zur Neuen Mittelschule oder zur Migrationsthematik nicht das BIFIE, sondern andere externe Auftragnehmer. Eine ausschließliche Beauftragung des BIFIE durch das BMUKK war nicht gegeben.

(2) Das BIFIE arbeitete mit den sachlich zuständigen Mitarbeitern des BMUKK im Rahmen der Projekte zusammen. Diese Mitarbeiter waren i.d.R. auch für die Projektverfolgung bzw. das –controlling seitens des BMUKK verantwortlich. Die Aufgabenwahrnehmung durch die Mitarbeiter des BMUKK gestaltete sich unterschiedlich: Während einige sich nur für inhaltliche Aspekte als zuständig erachteten, bezogen andere auch finanzielle Aspekte in ihre Tätigkeit ein. Häufig fehlten den Mitarbeitern finanzielle Detailinformationen.

- 29.2** (1) Aufgrund fehlender Messgrößen über die Zielerreichung und auch wegen der komplexen Struktur sowie der Verteilung der Aufgaben über mehrere Abteilungen im BMUKK war eine durch die Ausgliederung des BIFIE bewirkte Effizienzsteigerung in der Projektabwicklung für den RH nicht festzustellen. Er wies nochmals auf die Wichtigkeit von exakten Zielvorgaben hin (siehe TZ 4).

Um eine entsprechende Aufsicht über die Aufgabenerfüllung des BIFIE zu gewährleisten, empfahl der RH dem BMUKK, die Projektverfolgung bzw. das Projektcontrolling innerhalb des Ressorts zu vereinheitlichen (z.B. in Form eines Standards) und den Kostenaspekt zu berücksichtigen.

(2) Der RH stellte lediglich eine teilweise Aufgabenübertragung des BMUKK an das BIFIE fest. Er empfahl dem BMUKK – nach Maßgabe der Ergebnisse der Evaluierung (siehe Empfehlung in TZ 3) – sämtliche Projekte, die in die Kernaufgaben des BIFIE fallen, auch dorthin zu verlagern.

Organisation

29.3 Laut Stellungnahme des BMUKK sei das Projektcontrolling über die Koordinationsstelle organisiert und entsprechend in der Geschäftseinteilung verankert. Die jeweiligen Fachreferenten im BMUKK seien den Verantwortlichen im BIFIE bekannt, eine entsprechende schriftliche Unterlage hierzu würde laufend aktualisiert werden.

Dem BMUKK sei es nicht zuletzt aus Gründen der Effizienz ein Anliegen, sämtliche Vorhaben und Projekte, die unter die Kernaufgaben des BIFIE fielen, auch von diesem umsetzen zu lassen.

29.4 Der RH stellte unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Projektverfolgung bzw. dem Projektcontrolling in Bezug auf die Projekte des BIFIE innerhalb des BMUKK fest. Der RH bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BMUKK, das Projektcontrolling hinsichtlich der Projekte des BIFIE innerhalb des Ressorts zu vereinheitlichen (z.B. in Form eines Standards), um ein effektives und systematisches Vorgehen sicherzustellen.

Personal

Personalentwicklung **30.1** (1) Die Anzahl der Mitarbeiter des gesamten BIFIE entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 3: Personalentwicklung 2008 bis 2011						
	1. April 2008	31. Dezember 2008	31. Dezember 2009	31. Dezember 2010	1. September 2011	Veränderung
	in VZÄ					in %
Angestellte	16,96	22,88	39,58	54,99	84,91	+ 400,65
Vertragsbedienstete	3,00	3,25	3,00	3,00	3,00	0,00
Refundierte Beamte	11,40	11,74	13,04	16,32	19,76	+ 73,33
Lehrlinge	0,00	0,60	3,36	5,43	4,50	–
Summe	31,36	38,47	58,98	79,74	112,17	+ 257,68

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Eine weitere Personalsteigerung war geplant, insbesondere betraf diese die standardisierte Reifeprüfung.

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

Der Anstieg der vom BIFIE an andere Bundesdienststellen (z.B. Landes-
schulräte) refundierten Beamten (v.a. Lehrkräfte) erklärte sich dadurch,
dass nach der Gründungsphase dem BIFIE wegen speziellen Perso-
nalbedarfs weitere Beamte zugewiesen wurden.⁴⁷

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Aufwendungen für
das Personal:

Tabelle 4: Entwicklung Aufwendungen für Personal (inkl. refundierte Beamte) 2008 bis 2010				
	2008	2009	2010	Veränderung
	in Mill. EUR			in %
Refundierung Beamte ¹	1,23	1,24	1,69	+ 37,40
Personalaufwand Bedienstete	1,66	2,86	3,87	+ 133,13
Summe	2,89	4,10	5,56	+ 92,39

¹ enthalten im Aufwand für bezogene Leistungen

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Die Aufwendungen für das Personal verdoppelten sich beinahe im
Zeitraum 2008 bis 2010.

30.2 Die Personalkosten des BIFIE stellten einen bedeutenden Kostenfaktor
dar. Wegen des überproportionalen Personalanstiegs und der hohen
Kosten empfahl der RH dem BIFIE, mit effektivem Personalcontrol-
ling die Personalkosten zu steuern. Dem BMUKK legte er nochmals
nahe, in den Aufsichtsaktivitäten den Personalbereich zu berücksich-
tigen (siehe auch TZ 5).

30.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE seien für einen fairen Vergleich auch
die Kosten der Vorgängerorganisationen zu berücksichtigen, die vom
BIFIE übernommen wurden.*

30.4 Der RH entgegnete, dass er sehr wohl die Kosten der Vorgängerorga-
nisationen in den Vergleichsbasen berücksichtigt hatte. Zudem stellte
er die Problematik der übernommenen Mitarbeiter in TZ 33 detailliert
dar, weswegen der Vorwurf des unfairen Vergleichs ins Leere ging.

⁴⁷ siehe § 78c Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

Personal

Personalverwaltung

31.1 (1) Für die Bediensteten des BIFIE waren unterschiedliche Rechtsgrundlagen anzuwenden: Für die Vertragsbediensteten galten die Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948⁴⁸. Für die dienstzugeordneten Beamten waren das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 und das Gehaltsgesetz 1956⁴⁹ maßgebend. Diese wurden weiterhin von ihrer ursprünglichen Dienststelle besoldet, das BIFIE refundierte deren Personalkosten. Für Neuaufnahmen des BIFIE war das Angestelltengesetz anzuwenden.

Diese Aufsplitterung der Bediensteten in unterschiedliche Kategorien bereitete Schwierigkeiten in der Personalverwaltung. Es gab bspw. unterschiedliche Auszahlungstermine für die Bezüge bzw. Gehälter. Oftmals war es dem BIFIE nicht möglich, die zu refundierenden Bezüge der einzelnen dienstzugeordneten Beamten nachzuvollziehen, weil ihm die erforderlichen Abrechnungsunterlagen nicht zur Verfügung standen.

(2) Der Managementletter zum Jahresabschluss 2010 enthielt Beanstandungen zur Personalverwaltung: Die Aufzeichnungen zur Lohn- und Gehaltsverrechnung stimmten nicht mit dem Mitarbeiterstand der vom BIFIE geführten Liste überein. Weiters bestand das Risiko, dass die Personalrückstellungen nicht vollständig gebildet wurden.

31.2 Der RH wies auf die – regelmäßig bei Ausgliederungen⁵⁰ anzutreffende – Vielfalt der dienstrechtlichen und besoldungsmäßigen Unterschiede innerhalb des BIFIE hin, die eine komplexe Personalverwaltung bedingte. Der RH empfahl dem BIFIE, die Anzahl der selbst angeforderten refundierten Beamten gering zu halten. Die festgestellten Mängel in der Personalverwaltung wären umgehend zu beheben.

Verträge Direktoren

32.1 (1) Die beiden Direktoren wurden per 1. April 2008 von der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur für fünf Jahre bestellt. Verantwortlich für den Abschluss der Anstellungsverträge war der Aufsichtsrat. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung lagen noch keine unterfertigten Verträge vor. Beide Direktoren waren als refundierte Beamte beim BIFIE beschäftigt.

(2) In einem Vertragsentwurf des BMUKK vom März 2011 wurde den Direktoren ein Jahresbezug von 150.000 EUR (aufgeteilt in einen Fixbezug von 125.000 EUR und eine Erfolgsprämie von 25.000 EUR) vorgeschlagen. Die Gewährung der Erfolgsprämie war von der Feststellung

⁴⁸ BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.

⁴⁹ BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.

⁵⁰ siehe bspw. RH Reihe Bund 2007/10, Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung, TZ 14

des Jahresabschlusses und der Entlastung des Direktoriums abhängig, nicht jedoch von der Erzielung eines wirtschaftlichen Erfolgs. Die Jahresbezüge der Direktoren lagen um 17,72 % über dem eines Sektionschefs.

Außerdem war eine Einmalzahlung (17.400 EUR bzw. 79.200 EUR) nach Beendigung des Dienstverhältnisses vorgesehen, welche die verminderten Pensionsansprüche der beiden Direktoren gegenüber ihrer Beamtenpension ausgleichen sollte. Diese Einmalzahlung überstieg bei einem Direktor das Höchstaussmaß des nach Angestelltengesetz festgesetzten Abfertigungsanspruchs.

(3) Aufgrund einer mündlichen Vereinbarung der Direktoren mit der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur erfolgten die laufenden Bezugsauszahlungen auf Basis des valorisierten Fixbezugs von 125.000 EUR jährlich. Die Erfolgsprämie wurde i.d.R. nach Feststellung des Jahresabschlusses ausbezahlt.

32.2 Der RH kritisierte, dass nach beinahe vierjähriger Tätigkeit noch kein Abschluss der Dienstverträge der Direktoren zustande gekommen war. Ebenso beanstandete er die auf intransparenter Grundlage erfolgte Auszahlung der Bezüge an die Direktoren. Der RH vermerkte, dass die Jahresbezüge der Direktoren deutlich über dem Bezug eines Sektionschefs lagen. Er empfahl dem Aufsichtsrat des BIFIE, umgehend die Verhandlungen voranzutreiben und die Verträge abzuschließen.

Der RH wies darauf hin, dass auf diese Verträge die Vertragsschablonenverordnung des Bundes⁵¹ anzuwenden war. Nach Ansicht des RH entsprachen weder die – bereits praktizierte – Erfolgsprämie (weil sie unabhängig von der Erzielung eines wirtschaftlichen Erfolgs war) noch die vorgesehene Einmalzahlung (wegen der über dem Angestelltengesetz liegenden Höhe) den Bestimmungen dieser Verordnung.⁵²

32.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE habe der Aufsichtsrat des BIFIE den Direktoren bis Ende Mai 2012 noch kein rechtsverbindliches und der Vertragsschablonenverordnung des Bundes entsprechendes Angebot schriftlich vorgelegt.*

⁵¹ BGBl. II Nr. 254/1998 i.d.g.F.

⁵² siehe dazu RH Reihe Bund 2011/7, Verträge der geschäftsführenden Leistungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“), TZ 32

Personal

Mitarbeiter Standorte
Graz und Klagenfurt

33.1 (1) Von den bei Ausgliederung übernommenen 4,50 Mitarbeitern des Standorts Klagenfurt waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch drei Verwaltungsbedienstete (zwei Beamtinnen und eine Vertragsbedienstete) beschäftigt. Das BIFIE Wien⁵³ versuchte die Bediensteten mit administrativen Tätigkeiten (z.B. Versenden von Massensendungen) zu beschäftigen. Grundsätzlich bestand jedoch kein Bedarf an Verwaltungsbediensteten in Klagenfurt, weil keine operativen Tätigkeiten stattfanden.

Die Arbeitsplätze der Bediensteten des Standorts Klagenfurt wurden in Folge der Ausgliederung im Planstellenbereich des BMUKK aufgelassen. Bemühungen des BMUKK und des Direktoriums, die Klagenfurter Bediensteten in andere Bundesdienststellen zu versetzen, scheiterten bislang, weil keine Planstellen vorhanden waren bzw. neue Planstellen hätten geschaffen werden müssen.

Das Direktorium bezifferte die für 2010 angefallenen Kosten für die Klagenfurter Verwaltungsbediensteten mit 141.000 EUR. Für den Klagenfurter Standort wurden im Jahr 2010 Mietkosten von 10.000 EUR rückgestellt.

(2) Mit Ende des Jahres 2011 war die Auflösung des Standorts Graz geplant. Die ursprünglich intendierte gänzliche Schließung wurde insofern abgeändert, als das dort angesiedelte Zentrum für Bildungsforschung und Evaluation zwar aufgelöst wurde, die Büroräumlichkeiten für die in Graz Beschäftigten jedoch weiterhin bestehen blieben.

Anfang September 2011 gab es am Standort Graz 8,75 Beschäftigte (in VZÄ), wobei die Pensionierung des Zentrumsleiters mit Jahresende 2011 anstand. Insbesondere für die drei Verwaltungsbediensteten (eine Beamtin und zwei Vertragsbedienstete) und die beamteten wissenschaftlichen Mitarbeiter (1,75 VZÄ) wäre nach gänzlicher Auflösung des Standorts eine andere Verwendung zu organisieren.

Das Direktorium bezifferte ursprünglich die Einsparungen aus der Schließung des Standorts mit ca. 250.000 EUR jährlich. Aufgrund der personalbedingten Beibehaltung des Büros reduzierten sich die Einsparungen auf 110.000 EUR.

33.2 Der RH wies auf die unbefriedigende Situation der Beschäftigten des Klagenfurter Standorts hin: Kosten fielen an, denen keine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit gegenüber stand. Der RH wies zudem darauf hin, dass bei der beabsichtigten gänzlichen Schließung des Standorts

⁵³ Der Standort Klagenfurt gehörte organisatorisch und personell zum BIFIE Wien.

Graz eine ähnliche Situation für die beamteten Mitarbeiter und Verwaltungsbediensteten entstehen könnte.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem BIFIE, die Bemühungen für eine anderweitige Verwendung der Klagenfurter Mitarbeiter – unter Auslotung von dienststellen- und ressortübergreifenden Verwendungsmöglichkeiten – zu intensivieren. Weiters empfahl er dem BIFIE, für die beamteten Mitarbeiter und die Vertragsbediensteten des Standorts Graz in diesem Sinne für anderweitige Beschäftigungsmöglichkeiten Sorge zu tragen.

33.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMUKK werde es seine Bemühungen hinsichtlich der beamteten Mitarbeiter des Klagenfurter Standorts intensivieren.*

(2) Das BIFIE entgegnete dem RH in seiner Stellungnahme, dass die bisher gescheiterte Versetzung der ursprünglichen BMUKK-Mitarbeiter in Klagenfurt und der nur langfristig mögliche Abbau übernommener und unkündbarer Verwaltungskräfte (Graz) nicht dem BIFIE angelastet werden könnten. Der Wille zur Straffung der Organisation sei gezeigt worden, alles was gesetzlich und praktisch möglich war, sei 2010 und 2011 umgesetzt worden. Das BIFIE könne nach derzeitiger gesetzlicher Regelung für die unkündbaren Grazer Mitarbeiter für keine anderweitigen Beschäftigungsmöglichkeiten sorgen. Bis 2015 sei für eine adäquate Beschäftigung im Rahmen der Evaluation der Neuen Mittelschule gesorgt.

33.4 Da die Kernaufgaben des BIFIE umfangreiche Verwaltungsaufgaben mit sich brachten (z.B. Bildungsstandards-Testungen an rd. 180.000 Schülern jährlich), waren nach Ansicht des RH im BIFIE selbst sinnvolle Verwendungsmöglichkeiten für die betreffenden Verwaltungsbediensteten vorhanden. Beispielsweise wäre die Errichtung eines (ortsunabhängigen) Callcenters für das gesamte BIFIE in Klagenfurt denkbar. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen gegenüber dem BIFIE, für eine anderweitige Verwendung der Klagenfurter und Grazer Mitarbeiter (nach Beendigung der Evaluation Neue Mittelschule) Sorge zu tragen.

Personal

Werkverträge

34.1 (1) Für die Entwicklung der Bildungsstandards und der standardisierten Reifeprüfung zog das BIFIE Dritte (v.a. Universitätsinstitute, Lehrkräfte und Hilfspersonal) heran, mit denen es Werkverträge abschloss.

Die Aufwendungen für diese Werkverträge betrugen:

Tabelle 5: Aufwendungen Werkverträge 2008 bis 2010				
	2008	2009	2010	Veränderung
	in 1.000 EUR			in %
Werkverträge und Honorare wissenschaftlich-pädagogischer Bereich	990,55	2.072,86	3.095,59	+ 212,51
Sonstige Werkverträge und Honorare	0,00	113,94	365,78	–
Leasingarbeiter	0,00	97,58	119,23	–
Summe	990,55	2.284,38	3.580,60	+ 261,48

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Insbesondere bei den Werkverträgen im wissenschaftlich-pädagogischen Bereich war mit einer mehr als Verdreifachung insgesamt ein starker Anstieg der Honorargelder zu verzeichnen. Dieser war auf die ausgelagerten Arbeiten für die Projekte Bildungsstandards und standardisierte Reifeprüfung zurückzuführen.

(2) Im Managementletter zum Jahresabschluss 2010 wurde die Überwachung des Leistungsfortschritts von Werkverträgen bemängelt. Die Rechnungslegung der Werkvertragsnehmer wäre sehr unregelmäßig.

(3) Das BIFIE beabsichtigte, die Werkverträge mit den Universitäten zu reduzieren und die Aufgaben verstärkt von Lehrkräften entwickeln zu lassen.

34.2 Der RH bemängelte, dass trotz der umfangreichen Aufnahme von qualifiziertem Personal (siehe TZ 30) auch die Kosten für Werkverträge überproportional anstiegen. Er empfahl dem BIFIE, die Verträge mit den Universitäten (v.a. im Bereich der Aufgabenentwicklung) zu reduzieren, um eine Kostensenkung zu bewirken.

Da die Werkverträge die größte Kostenposition darstellten, empfahl der RH dem BIFIE, die Überwachung der Werkverträge sicherzustellen.

34.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE betreffen die größeren Werkverträge zu mehr als 90 % die standardisierte Reifeprüfung. Ein Rückbau der bezogenen Leistungen zugunsten eigenen Personals sei im Jahr 2012 eingeleitet worden.*

Für die laufende Kontrolle der Werkverträge sei eine eigene Softwarelösung erstellt worden.

Testleiter

35.1 (1) Ein Erlass des BMUKK⁵⁴ vom März 2011 regelte die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilnahme von Bundeslehrkräften u.a. als Testleiter bei der Überprüfung der Bildungsstandards, an der Evaluation der Neuen Mittelschule und an internationalen Assessments. Lediglich die interne Testleitung⁵⁵ für die Bildungsstandards war im Rahmen der lehramtlichen Pflichten⁵⁶ zu erbringen. Die mit der internen Testleitung betraute Lehrkraft erhielt pro Testleitung eine Belohnung.⁵⁷

Für die externe Testleitung⁵⁸ bestand eine vertragliche Beziehung zwischen dem BIFIE und der jeweiligen Lehrkraft. Das BIFIE bezahlte eine pauschale Entschädigung,⁵⁹ ersetzte die Reisekosten und meldete die Lehrkraft bei der Krankenkasse an. Für die Teilnahme an den Testtagen war den betroffenen Lehrkräften Sonderurlaub einzuräumen.

(2) Die Feldtestungen der standardisierten Reifeprüfung hatten für die Bundeslehrkräfte, die als Testleiter fungierten, den Charakter einer Dienstbesprechung. Die Lehrkräfte erhielten für die Testleitung einen Anerkennungsbetrag (AHS: 100 EUR, BHS: 80 EUR) vom BIFIE, der mittels Werkvertrag (Honorarnote) abgerechnet wurde. Allfällige Reisekosten übernahm das BIFIE.

⁵⁴ GZ BMUKK-722/0003-III/8/2011

⁵⁵ Dabei handelt es sich um die ordnungsgemäße Abwicklung der Überprüfung der Bildungsstandards an der eigenen Schule.

⁵⁶ vgl. § 51 Abs. 2 Schulunterrichtsgesetz

⁵⁷ Das Ausmaß der Belohnung betrug 4 % des jeweiligen Gehaltsansatzes der Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2, eines Beamten der Allgemeinen Verwaltung; 4 % von 2.272,40 = 90,90 EUR.

⁵⁸ Dabei handelt es sich um die ordnungsgemäße Abwicklung der Überprüfung der Bildungsstandards, der Evaluation Neue Mittelschule und von internationalen Assessments an einer fremden/externen Schule.

⁵⁹ Es galten z.B. folgende Pauschalentgelte für PIRLS und TIMSS: 75 EUR Teilnahme Schulung, 135 EUR pro regulärer Testsitzung und 115 EUR für Nachtest.

Personal

- 35.2** Der RH sah keine Notwendigkeit, Lehrkräfte als externe Testleiter für die Überprüfung der Bildungsstandards zu nominieren, weil die Testleitung in den Dienstpflichten der Lehrer verankert war. Sollten – v.a. in der Startphase der Bildungsstandards – dennoch externe Testleiter benötigt werden, könnten diese Tätigkeiten nach Ansicht des RH auch von Nicht-Lehrkräften durchgeführt werden.

Der RH empfahl dem BMUKK, im Zuge allfälliger Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht die Durchführung von Testungen generell (z.B. PISA, Feldtestung standardisierte Reifeprüfung) in die Diskussion einzubringen und diese kostenneutral in den Dienstpflichten zu verankern.

- 35.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMUKK sei lediglich die Übernahme der Durchführung von Standardüberprüfungen als lehramtliche Pflicht im Schulunterrichtsgesetz verankert. Die Wahrnehmung der Aufgaben der externen Testleitung würde im Auftrag des für die Durchführung der Testungen zuständigen BIFIE erfolgen.*

(2) *Das BIFIE informierte in seiner Stellungnahme, dass bisher die Notwendigkeit bestanden habe, externe Testleiter für die Bildungsstandards zu nominieren. Dies habe rd. 10 % der Klassen im Bundesgebiet für die sogenannte S10-Qualitätsprüfung an zufällig ausgewählten Schulen betroffen.*

- 35.4** Wegen der Wichtigkeit der Testungen (z.B. PISA, Evaluation Neue Mittelschule) für eine faktenbasierte Bildungspolitik war der RH der Ansicht, dass die Durchführung von Testungen generell – nach dem Vorbild der Bildungsstandards – in die lehramtlichen Pflichten aufzunehmen wäre. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung gegenüber dem BMUKK, im Zuge allfälliger Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht die Durchführung von Testungen kostenneutral in den Dienstpflichten zu verankern.

Finanzierung des BIFIE

Finanzierung entsprechend BIFIE-Gesetz

- 36.1** (1) Das BIFIE-Gesetz legte u.a. auch die Finanzierung des BIFIE in folgender Form fest:
- eine jährliche Basiszuwendung (§ 16 Abs. 1),
 - Mittel für erhöhte Aufwendungen unter der Voraussetzung einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Gebarung (§ 16 Abs. 3) und



Finanzierung des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

- Mittel für die Abwicklung von Aufträgen im Namen und auf Rechnung des Bundes durch das BMUKK (§ 2 Abs. 3, sogenannte Durchlaufposten).

Darüber hinaus konnte das BIFIE Tätigkeiten und Aufgaben für Dritte gegen Entgelt übernehmen, sofern die Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt war und kein finanzielles Risiko für den Gesamtbetrieb bestand (siehe TZ 7).

(2) Die Zuwendungen des BMUKK an das BIFIE entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 6: Zuwendungen BMUKK an BIFIE 2008 bis 2010				
	2008	2009	2010	Veränderung
	in Mill. EUR			in %
Basiszuwendung (§ 16 Abs. 1)	5,00	6,50	13,00	+ 160,00
Startkosten	1,35	–	–	–
Erhöhte Aufwendungen (§ 16 Abs. 3)	–	–	2,12	–
Durchlaufposten (§ 2 Abs. 3)	1,01	5,73	–	–
Summe	7,36	12,23	15,12	+ 105,43

Quellen: BMUKK, BIFIE; eigene Berechnungen RH

Insgesamt stiegen die dem BIFIE zur Verfügung gestellten Mittel im Zeitraum 2008 bis 2010 auf mehr als das Doppelte an.

(3) Die Höhe der Basiszuwendung war im BIFIE-Gesetz geregelt und erfolgte auf Grundlage von Dreijahresplänen. Sie betrug für das Jahr 2008 5 Mill. EUR sowie eine zusätzliche einmalige Zahlung zur Abdeckung erhöhter Aufwendungen in der Startphase von 1,35 Mill. EUR. Nach dem Jahr 2008 stieg die Basiszuwendung auf 6,50 Mill. EUR jährlich.

Das BMUKK legte in der Novelle 2009 des BIFIE-Gesetzes den Finanzmittelbedarf des BIFIE mit jeweils 15,10 Mill. EUR⁶⁰ für die Jahre 2010 und 2011 sowie mit 18,65 Mill. EUR für das Jahr 2012 fest. Der stark gestiegene Finanzmittelbedarf wurde mit zusätzlichen Aufgaben (z.B. standardisierte Reifeprüfung) bzw. mit erweiterten Aufgaben (z.B. bei den Bildungsstandards) des BIFIE begründet. Die Basiszuwendungen, die die Kosten der Kernaufgaben des BIFIE abdecken sollten, wurden

⁶⁰ lt. Regierungsvorlage Finanzmittelbedarf 2010 von 15,10 Mill. EUR (Plan), tatsächlich ausbezahlte Finanzmittel 2010 in Höhe von 15,12 Mill. EUR (Ist)

Finanzierung des BIFIE

von 6,50 Mill. EUR auf 13 Mill. EUR für die Jahre 2010 bis 2012 verdoppelt. Der Finanzmittelbedarf darüber hinaus (2,10 Mill. EUR für 2010 und 2011 sowie 5,65 Mill. EUR für 2012) war über Mittel für erhöhte Aufwendungen (§ 16 Abs. 3) abzudecken.

- 36.2** Der RH wies das BMUKK auf die Notwendigkeit einer Gesetzesnovelle im Jahr 2012 hin, weil die Finanzierung des BIFIE ab dem Jahr 2013 nicht geregelt ist.

Der RH beanstandete die Aufteilung der Finanzierung in eine Basiszuwendung und zusätzliche Mittel für erhöhte Aufwendungen. Die Mittel aus erhöhten Aufwendungen waren grundsätzlich für außerordentliche Situationen (finanzielle Schwierigkeiten) vorgesehen und nicht zur Regelfinanzierung. Der RH empfahl dem BMUKK, in einer Gesetzesnovelle zum BIFIE-Gesetz die Basiszuwendungen derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden.

- 36.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK seien in der noch für 2012 vorgesehenen zweiten Novelle des BIFIE-Gesetzes Anpassungen hinsichtlich der bedarfsgerechten Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE geplant.*

- 37.1** Die Durchlaufposten (§ 2 Abs. 3) beruhten auf einem mit dem BIFIE im Juni 2009 abgeschlossenen Rahmenvertrag. Darin betraute das BMUKK das BIFIE mit der Abwicklung verschiedener Aufträge (Nationaler Bildungsbericht, OECD-Programme, Implementierung der Bildungsstandards, die standardisierte Reifeprüfung etc.). Für diese Leistungen wurde ein Entgelt von insgesamt 11,38 Mill. EUR vereinbart, wovon 6,74 Mill. EUR ausbezahlt wurden.

Nach der BIFIE-Gesetz-Novelle 2009 gab es ab 2010 keine Verträge über Durchlaufposten mehr.

- 37.2** Der RH bemängelte, dass der Rahmenvertrag auch Leistungen enthielt, die zu den Kernaufgaben des BIFIE zählten und durch die Basiszuwendung abzudecken gewesen wären (siehe TZ 36).



Finanzierung des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Entwicklung Bilanz **38.1** (1) Die einzelnen Bilanzpositionen des BIFIE entwickelten sich im Zeitraum 2008 bis 2010 wie folgt:

Tabelle 7: Entwicklung Bilanz 2008 bis 2010				
	2008	2009	2010	Veränderung
	in 1.000 EUR ¹			in % ¹
Anlagevermögen	411,18	1.017,96	1.608,58	+ 291,21
Umlaufvermögen	2.802,81	6.039,82	8.617,47	+ 207,46
davon Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten	2.769,80	5.879,94	8.493,08	+ 206,63
Rechnungsabgrenzungsposten	11,79	362,57	227,34	+ 1.828,24
AKTIVA gesamt	3.225,78	7.420,35	10.453,40	+ 224,06
Eigenkapital	1.588,11	2.495,63	2.846,59	+ 79,24
Rückstellungen	698,74	1.009,96	2.668,22	+ 281,86
Verbindlichkeiten	521,03	1.220,68	1.217,25	+ 133,62
Rechnungsabgrenzungsposten	417,90	2.694,07	3.721,33	+ 790,48
PASSIVA gesamt	3.225,78	7.420,35	10.453,40	+ 224,06

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BIFIE

Der Anstieg des Anlagevermögens betraf den Ankauf von Software-rechten und Anschaffungen von Betriebs- und Geschäftsausstattung, EDV sowie technischen Geräten. Im Zentrum Wien wurden 2010 bauliche Adaptierungen von 280.000 EUR in einem neu errichteten Bürogebäude vorgenommen.

Der kontinuierliche Aufbau der Position Bankguthaben resultierte aus zugeflossenen, nicht verwendeten Zuwendungen des BMUKK. Für die nicht in der Abschlussperiode verwendeten Zuwendungen bildete das BIFIE Passive Rechnungsabgrenzungen und verminderte den Gewinn. Konkrete Berechnungen lagen der Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung nicht zugrunde. Diese Position erhöhte sich im Zeitablauf von 417.900 EUR auf 3,72 Mill. EUR (2010).

In den Jahren 2008 und 2009 beschloss das Direktorium, 90 % des Jahresüberschusses in die Gewinnrücklagen einzustellen.⁶¹ Der Bilanzgewinn des BIFIE 2008 bzw. 2009 belief sich auf rd. 54.000 EUR bzw. rd. 144.000 EUR. Im Jahr 2010 betrug dieser rd. 495.000 EUR (siehe TZ 39).

⁶¹ Durch die Bildung einer Gewinnrücklage reduziert sich der Bilanzgewinn, der an den Eigentümer ausgeschüttet werden kann. Im Jahr 2008 (2009) bildete das BIFIE eine Gewinnrücklage von 482.000 EUR (817.000 EUR).

Finanzierung des BIFIE

Neben den Rückstellungen für Sozialkapital wurden im Jahr 2010 u.a. auch Rückstellungen für eventuell rückzahlbare Durchlaufposten in der Höhe von 750.000 EUR und für ausstehende Eingangsrechnungen aus nicht abgerechneten Werkvertragsleistungen von 400.000 EUR gebildet.

(2) Aufgrund der hohen Liquidität des BIFIE bezahlte das BMUKK im Jahr 2011 teilweise die Mittel aus erhöhten Aufwendungen nicht aus, forderte die rückgestellten Durchlaufposten zurück und schöpfte einen Teil des Gewinns ab. Insgesamt verringerte sich dadurch die hohe Liquidität des BIFIE um 2,37 Mill. EUR.

- 38.2** Zusammenfassend stellte der RH kritisch fest, dass das BIFIE über eine zu hohe Mittelausstattung verfügte, die zum Aufbau der Bankguthaben und somit zu einer Überliquidität des BIFIE führte. Der RH beanstandete die unzureichenden Berechnungsgrundlagen für die Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung (Verschiebung der Erträge in die Folgejahre). Durch die Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung und der Gewinnrücklage erzielte das BIFIE keine nennenswerten Gewinne, über die das BMUKK durch einen Ausschüttungsbeschluss verfügen hätte können. Dadurch hatte das BMUKK eingeschränkte Möglichkeiten, die liquiden Mittel abzuziehen.

Der RH kritisierte die Überliquidität des BIFIE in Hinblick auf eine wirtschaftliche Betriebsführung und die angespannte budgetäre Situation des Bundes. Er wiederholte seine Empfehlung gegenüber dem BMUKK, für eine bedarfsgerechte Finanzierung Sorge zu tragen (siehe TZ 36). Der RH empfahl dem BIFIE, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen, um in Zukunft eine Überliquidität zu vermeiden.

- 38.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE handle es sich bei den Kernaufgaben um hoch innovative und kreative Projekte, die einmalig und erstmalig in Österreich wären. In den ersten Jahren des BIFIE seien der Umfang und die Kosten der geplanten Projekte aus mangelnder Erfahrung schwierig zu bestimmen gewesen, vorsichtig kalkuliert worden und manchmal hätten sich Leistungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (Gesetze, Verordnungen) verschoben. Darüber hinaus sei es in der Praxis zu etlichen Einsparungen gekommen und Sicherheitsreserven hätten kaum verwendet werden müssen. Dies habe insgesamt zu einem erhöhten Stand an liquiden Mitteln geführt.*

Das BIFIE teilte weiters mit, dass das BMUKK seit 2011 die Abschöpfung von nicht verbrauchten Mitteln – durch Einbehaltung von Monatsraten – angewendet habe. Hierfür sei noch eine schriftliche Regelung erforderlich. Die liquiden Mittel seien 2011 deutlich reduziert worden



Finanzierung des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

und würden in den kommenden beiden Jahren auf den gesetzlich erforderlichen Mindeststand reduziert werden.

- 38.4** Seit Gründung des BIFIE kam es bis Ende 2010 zum Aufbau eines Passiven Rechnungsabgrenzungspostens in Höhe von 3,72 Mill. EUR. Das BIFIE erklärte diese Bilanzposition mit verschobenen Leistungen, wofür die Zuwendungen des BMUKK bereits zugeflossen waren. Der Bildung der Passiven Rechnungsabgrenzung lagen jedoch keine konkreten Berechnungen – z.B. in Form von Kalkulationen der einzelnen Projekte – zugrunde. Aufbauend auf diesem Sachverhalt und der vorgefundenen Überliquidität des BIFIE bemängelte der RH die Planungsrechnungen des BIFIE, insbesondere stellten die Dreijahres- und Jahrespläne keine realistische Situation der Aufwandsentwicklung dar.

Nach der Gebarungsüberprüfung durch den RH veranlasste das Direktorium eine Berichtigung des Jahresabschlusses 2010. Gegenstand der Berichtigung waren die Passiven Rechnungsabgrenzungen; die Abgrenzung für Zuwendungen des BMUKK aus erhöhten Aufwendungen war zu hoch vorgenommen worden. Die Passiven Rechnungsabgrenzungen wurden um 2,29 Mill. EUR reduziert, gegengleich erhöhten sich die Erträge in derselben Höhe. Weiters kam es zu Korrekturen der Rückstellungen und der Verbindlichkeiten, die zu korrespondierenden Anpassungen der Erträge und Aufwendungen führten. Insgesamt bewirkten die Änderungen eine Erhöhung des Jahresüberschusses bzw. des Bilanzgewinns um 2,36 Mill. EUR.

Die Auswirkungen der Änderungen auf die Posten der Bilanz sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 8: Änderungen Bilanzberichtigung Jahresabschluss 2010			
	Jahresabschluss 2010	Änderung	geänderter Jahresabschluss 2010
	in 1.000 EUR		
Eigenkapital	2.846,59	2.361,76	5.208,35
Rückstellungen	2.668,22	– 149,11	2.519,11
Verbindlichkeiten	1.217,25	73,47	1.290,72
Rechnungsabgrenzungsposten	3.721,33	– 2.286,12	1.435,21
PASSIVA gesamt	10.453,40	0,00	10.453,40

Quellen: BIFIE; Berechnungen RH

Finanzierung des BIFIE

Die Kritik des RH wurde durch die Bilanzberichtigung bestätigt. Er bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen; die Planungsrechnungen sollten ein realistisches Bild der Aufwandsentwicklung darstellen.

Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung **39.1** (1) Die Gewinn- und Verlustrechnung entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 9: Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung 2008 bis 2010				
Gewinn- und Verlustrechnung	2008	2009	2010	Veränderung
	in 1.000 EUR			in %
Erträge gesamt	6.184,67	10.181,08	13.614,18	+ 120,13
Aufwendungen gesamt	5.648,81	9.273,57	13.263,22	+ 134,80
davon Aufwendungen für bezogene Leistungen ¹	2.594,92	3.854,71	5.577,71	+ 114,95
Aufwendungen für Personal	1.659,89	2.859,23	3.868,79	+ 133,08
Jahresüberschuss	535,86	907,51	350,96	- 34,51
Bilanzgewinn ²	53,59	144,34	495,30	+ 824,24

¹ inkl. Aufwendungen für refundierte Beamte

² Der Bilanzgewinn ergibt sich aus dem Jahresüberschuss abzüglich der Zuführung zur Gewinnrücklage zuzüglich des Gewinnvortrags aus dem Vorjahr.

Quellen: BIFIE; eigene Berechnungen RH

Die Erträge setzten sich zu nahezu 99 % aus den Zuwendungen des BMUKK zusammen.

Die größten Aufwandspositionen waren Aufwendungen für bezogene Leistungen (Werkverträge, siehe TZ 34) und für Personal (siehe TZ 30), die beide im Überprüfungszeitraum kontinuierlich anstiegen.

Die übrigen Aufwendungen enthielten bspw. 2010 die Neukonzeption der BIFIE-Homepage in Höhe von 49.000 EUR.⁶² Dies obwohl das BIFIE über Mitarbeiter im Bereich Informationsmanagement verfügte, die auch die Vorversion der Homepage erstellt hatten.

Die Rechts- und Beratungsleistungen (z.B. EDV-Beratung, Lohnverrechnung) stiegen von 70.000 EUR (2008) auf 180.000 EUR (2010).

⁶² Im Jahr 2011 fielen für die Neukonzeption der BIFIE-Homepage weitere 79.000 EUR an.



Finanzierung des BIFIE

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

(2) Der RH stellte häufig Vorauszahlungen für Aufwendungen fest (z.B. Zahlungen von 17.000 EUR für Seminar-Veranstaltungspauschalen ein halbes Jahr im Voraus; Vorauszahlung von 50.000 EUR für Werkvertrag über insgesamt 119.000 EUR einen Monat vor Vertragsabschluss; Vorauszahlungen für Leistungen eines Rechenzentrums: BIFIE Salzburg Vorauszahlung für drei Jahre insgesamt 108.000 EUR, BIFIE Wien Zahlung 35.000 EUR jährlich im Voraus). Dadurch kam es zum starken Anstieg der Aktiven Rechnungsabgrenzungen (um 1.828,24 % im Zeitraum 2008 bis 2010; siehe TZ 38).

- 39.2** Der RH wies darauf hin, dass die Aufwendungen von 2008 bis 2010 um rd. 135 % gestiegen waren. Angesichts des im BIFIE stetig gestiegenen Fachpersonals erachtete der RH es als unzweckmäßig, bestimmte Dienstleistungen (z.B. die Konzeption der Homepage, Rechts- und Beratungsleistungen) auszulagern. Der RH empfahl dem BIFIE daher, in erster Linie das eigene Personal einzusetzen.⁶³

Der RH verwies zudem auf die vorhandene Überliquidität, die einem wirtschaftlichen Umgang mit finanziellen Mitteln zuwiderlief (z.B. häufige Vorauszahlungen).

- 39.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE sei es bei komplexen Design- und Programmieraufgaben im Bereich des Internet und bei der gelegentlichen Inanspruchnahme spezialisierter Rechtsberatungen (z.B. Datenschutz- oder Arbeitsrecht) nicht sinnvoll und wirtschaftlich, eigene personelle Kapazitäten aufzubauen.*

- 39.4** Angesichts der Stellungnahme des BIFIE hinsichtlich der Unwirtschaftlichkeit von eigenen personellen Kapazitäten für Design- und Programmieraufgaben im Bereich des Internet stellte der RH den Bereich „Informationsmanagement & Softwareentwicklung“ des Zentralen Management und Services in Frage. Nach den Feststellungen des RH hatte der erwähnte Bereich wesentlich am Design der neuen BIFIE-Homepage mitgewirkt und die Programmierarbeiten durchgeführt.

Internes Kontrollsystem

- 40.1** (1) Das Interne Kontrollsystem des BIFIE (Stand November 2011) umfasste Regelungsmaßnahmen bzw. Richtlinien für die Abwicklung und Kontrolle des Bestell- und Vertragsprozesses sowie der Rechnungsbearbeitung und -prüfung. Die Verantwortungsgrenzen bei der Anschaffung von Sachmitteln und bei Vertragsabschlüssen wurden u.a. insofern festgelegt, als Geschäftsfälle über 30.000 EUR vom jeweiligen Zentrumsleiter und ausnahmslos von beiden Direktoren zu unterzeich-

⁶³ siehe dazu RH Reihe Bund 2004/2, Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien, TZ 4

Finanzierung des BIFIE

nen waren. Der RH stellte fest, dass bei Anschaffungen oder Verträgen über 30.000 EUR das Gebot des Vier-Augen-Prinzips auf Direktorenebene nicht ausnahmslos eingehalten wurde.

Jede Zentrumsleitung konnte gemeinsam mit ihrem Stellvertreter über budgetierte Anschaffungen und Verträge in ihrem Zentrum bis zu einem Betrag von 30.000 EUR entscheiden. Bei Abwesenheit der Zentrumsleitung oder der Stellvertretung war das Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten, indem ein anderer Zentrumsleiter oder einer der beiden Direktoren unterschrieb.

(2) Sowohl im BIFIE Salzburg (Zentrumsleiter und stellvertretende Zentrumsleiterin eines anderen Zentrums) als auch im BIFIE Wien (Direktor und Zentrumsleiterin) gab es Personen, die in einem familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnis zueinander standen.

Die Bundeshaushaltsverordnung⁶⁴ sah aus Gründen der Gebarungssicherheit die volle Unbefangenheit von Bediensteten vor, die mit der Wahrnehmung der Haushaltsführung betraut waren. Befangen waren Bedienstete, wenn die Gebarungssicherheit durch ein familiäres oder wirtschaftliches Naheverhältnis nicht gewährleistet war.

Auf Hinweis des RH fügte das BIFIE noch während der Gebarungsüberprüfung einen allgemeinen Passus über die Befangenheit und Unvereinbarkeit bei Vorliegen von familiären oder wirtschaftlichen Naheverhältnissen in die Richtlinie des Internen Kontrollsystems ein.

(3) Seit ca. 2010 praktizierte das BIFIE zur Aufnahme neuer Mitarbeiter ein Verfahren nach bestimmten Kriterien. Dieses unterschied sich für das wissenschaftliche und das administrative Personal. Eine Richtlinie zur Aufnahme neuer Mitarbeiter mit Objektivierungskriterien gab es allerdings nicht.

(4) Bei den jeweils in Teilbereichen durchgeführten Prüfungen des Internen Kontrollsystems durch den Wirtschaftsprüfer erfolgten Beanstandungen im Bereich der Anlageninventur, des Personalwesens und der Kreditorenbuchhaltung.

40.2 (1) Der RH stellte gravierende Kontrolllücken im Internen Kontrollsystem fest, wodurch die Gebarungssicherheit im überprüften Zeitraum nicht gewährleistet war. Die auf Hinweis des RH vom BIFIE vorgenommene Anpassung der Richtlinie des Internen Kontrollsystems war nicht ausreichend. Gemäß Bundeshaushaltsverordnung war ein Bedienste-

⁶⁴ siehe § 9 Bundeshaushaltsverordnung 2009, BGBl. II Nr. 489/2008

ter umgehend von der Wahrnehmung von Aufgaben der Haushaltsführung abzugeben, wenn sich Anhaltspunkte einer Gefährdung der Gebarungssicherheit ergaben. Der RH empfahl dem BIFIE, umgehend die familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse explizit ad personam im Internen Kontrollsystem auszuschließen und andere Zeichnungskonfigurationen sicherzustellen.

(2) Aufgrund der mehrfach festgestellten familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse zwischen Bediensteten des BIFIE empfahl der RH dem BIFIE, umgehend eine Richtlinie zur Neuaufnahme von Mitarbeitern zu erlassen, die ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellt.

(3) Der RH erachtete weiters den Umfang des Internen Kontrollsystems im BIFIE als nicht ausreichend, zumal zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht alle Bereiche (z.B. Anlageninventur) umfasst waren. Der RH hielt fest, dass diese Mängel umgehend zu beseitigen wären und auch für diese Bereiche eine detaillierte schriftliche Dienstanweisung zu erstellen wäre.

40.3 *Laut Stellungnahme des BIFIE sei es durch Eigenmächtigkeiten von Führungskräften und groben Pflichtverletzungen zum Übertreten bzw. Nicht-Beachten des Vier-Augen-Prinzips und des bestehenden Internen Kontrollsystems gekommen. Im März 2012 habe der Wirtschaftsprüfer dazu sein Rederecht im Aufsichtsrat in Anspruch genommen, woraufhin es zur Abberufung des Wiener Direktors und zum Entzug der Handlungsvollmacht der Wiener Zentrumsleitung gekommen sei.*

Eine Erweiterung des Internen Kontrollsystems und die engere Zusammenführung mit den Gebarungsrichtlinien seien in Arbeit. Die Richtlinien zur Anlageninventur seien zum Jahresabschluss 2011 erweitert und revidiert worden. Die Richtlinien bezüglich der familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse seien bereits 2011 ausgeweitet und präzisiert worden.

Zur Neuaufnahme von Mitarbeitern nahm das BIFIE nicht Stellung.

Planung und Bericht-
erstattung

41.1 (1) Die Direktoren legten das nach BIFIE-Gesetz geforderte Unternehmenskonzept dem Aufsichtsrat zwar vor, der es wegen Mängel bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht genehmigte.

(2) Jährlich hatte das Direktorium unter Berücksichtigung der Vorgaben des BMUKK einen Dreijahresplan – bestehend aus einem Arbeitsplan sowie einem Finanzplan – zu erstellen und dem Aufsichtsrat rechtzeitig vor Jahresende zur Prüfung vorzulegen. Wie bereits in TZ 21 und

Finanzierung des BIFIE

TZ 28 dargestellt, erfolgte einerseits keine rechtzeitige bzw. keine Vorlage der Dreijahrespläne durch das Direktorium. Andererseits mangelte es auch an konkreten und rechtzeitigen Vorgaben durch das BMUKK.

(3) Weiters umfasste die Berichterstattung einen Jahresplan, der vom Direktorium bis Ende September für das kommende Jahr zu erstellen war. Aufgrund der Verzögerungen bei den Dreijahresplänen waren die Jahrespläne (geringfügig adaptierte) Ausschnitte aus den Dreijahresplänen.

(4) Bis Ende März hatte das Direktorium einen Jahresbericht (Jahresabschluss und Lagebericht) über das vergangene Jahr dem Aufsichtsrat zur Prüfung vorzulegen. Die Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuchs⁶⁵ zur Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses sowie des Lageberichts waren sinngemäß anzuwenden.

Das Direktorium kam dieser Verpflichtung – mit zeitlicher Verzögerung für das Jahr 2009 und einer Korrektur für das Jahr 2010 – nach.

(5) Unterjährig hatte das Direktorium dem Aufsichtsrat mindestens vierteljährlich über den Gang der Geschäfte und die Lage des BIFIE im Vergleich zum Dreijahresplan unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung zu berichten (Quartalsberichte).

Der Aufsichtsrat beanstandete die vorgelegten Quartalsberichte aufgrund mangelnder Aussagefähigkeit, worauf sie mehrmals abgeändert wurden.

(6) Das BIFIE hatte auch Quartalsberichte an das BMF – zur Durchführung des Beteiligungs- und Finanzcontrolling des Bundes – nach den Vorgaben des BMF⁶⁶ zu erstellen. Es fertigte dafür eigene Quartalsberichte an, die sich von jenen an den Aufsichtsrat in ihrer Aussagekraft unterschieden.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das BIFIE dabei, die Quartalsberichte nach den Vorgaben des BMF zu vereinheitlichen.

41.2 Das BIFIE-Gesetz sah ein umfangreiches Planungs- und Berichterstattungssystem vor. Nach den Feststellungen des RH wurde es nicht zufriedenstellend vom BIFIE umgesetzt. Der RH bemängelte, dass v.a. die Dreijahres- und Jahrespläne keine realistische Situation der Auf-

⁶⁵ vgl. § 14 Abs. 2 BIFIE-Gesetz i.V.m. §§ 189 bis 243 und §§ 268 bis 276 Unternehmensgesetzbuch dRGBL. S. 219/1897 i.d.g.F.

⁶⁶ vgl. § 15b Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F. i.V.m. den Controlling-Richtlinien, BGBl. II Nr. 319/2002 i.d.g.F.

wandsentwicklung darstellten. Die jährlichen Abweichungen führten zu der bereits in TZ 38 dargestellten hohen Liquidität des BIFIE.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung gegenüber dem BIFIE, die Planungsgenauigkeit zu erhöhen (siehe TZ 38), weiters wäre das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern. In Bezug auf die Quartalsberichte befürwortete der RH die Bemühungen des BIFIE zur Vereinheitlichung nach Maßgabe der Vorgaben des BMF.

- 41.3** *Laut Stellungnahme des BIFIE sei es ab Ende 2010 bezüglich der Finanzierung der standardisierten Reifeprüfung zu erheblichen und fortdauernden Differenzen mit dem BMUKK gekommen. Das Problem habe auch in der Verzögerung der gesetzlichen Details zur standardisierten Reifeprüfung gelegen, was vom BIFIE nicht beeinflussbar gewesen sei. Die Differenzen hätten dazu geführt, dass alle vom BIFIE vorgelegten Pläne vom BMUKK zurückgewiesen worden und erhebliche Verzögerungen in allen Planungsvorgängen im Aufsichtsrat eingetreten seien.*

Das Berichterstattungssystem laufe seit 2009 plangemäß und sei aufgrund von Wünschen und Rückmeldungen mehrmals verbessert, ausgebaut bzw. verändert worden. Die Vereinheitlichung der Quartalsberichte sei im ersten Quartal 2012 erfolgt.

- 41.4** Eine wichtige Aufgabe von Quartalsberichten war es, aussagekräftige Informationen für den Aufsichtsrat zur Verfügung zu stellen, damit dieser seine Aufsichts- und Kontrollfunktion zufriedenstellend ausüben konnte. Der Aufsichtsrat thematisierte wiederholt im Jahr 2010 den Inhalt und die Form der Quartalsberichte. Auch in der Aufsichtsratssitzung vom März 2011 – beinahe drei Jahre nach Gründung des BIFIE – wurde die Aussagefähigkeit der Quartalsberichte kritisiert. Der RH hielt seine Kritik am Planungs- und Berichterstattungssystem für gerechtfertigt und daher aufrecht.

Zusammenfassende Beurteilung

- 42.1** Der RH führte seine Gebarungsüberprüfung im vierten Jahr des Bestehens des BIFIE durch. Die beiden Großprojekte (Bildungsstandards, standardisierte Reifeprüfung) befanden sich noch in Entwicklung. Zusammenfassend hielt der RH Folgendes fest:

(1) Mit den Bildungsstandards war ein wichtiges Projekt des BMUKK im Bereich der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung an allgemein bildenden Schulen in Umsetzung begriffen. Von besonderer Bedeutung war jedoch nicht nur die Durchführung der Überprüfung selbst, sondern auch die Initiierung von Qualitätsentwicklungsprozessen an den Schulen in der Praxis.

Zusammenfassende Beurteilung

Im Endausbau (ab dem Schuljahr 2012/2013) werden jährlich 180.000 Schüler getestet werden, wofür ein effektives Projektmanagement erforderlich sein wird. Bisher führte das BIFIE lediglich Überprüfungen im Umfang von etwa 5.000 Jugendlichen (z.B. PISA-Test) durch.

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts und ob es termingerecht abgewickelt werden wird, war für den RH nicht ersichtlich.

(2) Neben der Qualitätsentwicklung in der Schule soll die standardisierte Reifeprüfung eine hohe Objektivität, Transparenz und Vergleichbarkeit von Schülerleistungen sicherstellen. Die Zentralisierung wurde jedoch insofern nicht konsequent umgesetzt, als die Beurteilung durch die jeweiligen Lehrkräfte der Abschlussklassen erfolgen soll. Zudem kritisierte der Wissenschaftliche Beirat des BIFIE das vom BIFIE konzipierte Verfahren zur Abwicklung der standardisierten Reifeprüfung als zu praxisfern, zu aufwendig in der Durchführung und zu kostenintensiv.

Zu den bezifferten Projektkosten von 29 Mill. EUR waren aufgrund geringer Synergien zwischen der AHS- und BHS-Reifeprüfung weitere Kostensteigerungen zu erwarten. Detaillierte Kalkulationen, die dies belegten, legte das BIFIE jedoch nicht vor.

Der genaue Umsetzungsstand des Projekts zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war nicht ausreichend dokumentiert. Auch war für den RH nicht ersichtlich, ob das Projekt termingerecht (Haupttermin 2014 bzw. 2015) umgesetzt werden wird.

(3) Mängel traten bei der Erstellung der Dreijahrespläne des BIFIE auf. Einerseits erfolgte keine rechtzeitige bzw. keine Vorlage der Dreijahrespläne durch das Direktorium. Andererseits wichen die tatsächlichen Ausgaben von den vorgelegten Plänen ab, wodurch es zum Aufbau von hohen Bankguthaben und zu einer Überliquidität kam.

(4) Weiters stellte der RH gravierende Kontrolllücken im Internen Kontrollsystem fest, wodurch die Gebarungssicherheit im überprüften Zeitraum nicht gewährleistet war.

42.2 Der RH räumte ein, dass das BIFIE aufgrund seines kurzen Bestehens noch mit Anlaufschwierigkeiten konfrontiert war. Nach Ansicht des RH waren Nachjustierungen bei der Konzeption der Projekte und Verbesserungen beim Projektmanagement sowie -controlling erforderlich. Bei der standardisierten Reifeprüfung wären Kostensenkungspotenziale auszuloten und zu realisieren (siehe dazu die Empfehlung in TZ 16).

**Zusammenfassende Beurteilung****BMUKK****Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens**

Zur Behebung der Mängel im kaufmännischen Bereich wären nach Ansicht des RH eine fundierte kaufmännische Expertise in der Führung des BIFIE zu installieren (siehe dazu die Empfehlung in TZ 21) sowie das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern. Die Mängel im Internen Kontrollsystem wären umgehend zu beseitigen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK

(1) Im Rahmen der im BIFIE-Gesetz geforderten Evaluierung wäre die Frage zu analysieren, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben nicht selbst durch das BMUKK erledigt werden können. (TZ 3)

(2) Die bei Ausgliederung des BIFIE verfolgten Ziele wären umgehend zu operationalisieren. (TZ 4)

(3) Die Vorgaben für die Dreijahrespläne wären zu präzisieren und rechtzeitig bekanntzugeben. (TZ 28)

(4) Die Basiszuwendungen des BMUKK an das BIFIE wären derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden. (TZ 36, 38)

(5) Die BIFIE-Führungsstruktur wäre so umzugestalten, dass einerseits jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und andererseits eine fundierte kaufmännische Expertise installiert wird. (TZ 21)

(6) Auf eine Änderung des BIFIE-Gesetzes wäre hinzuwirken, wodurch der Prozentsatz (von der Basiszuwendung) für aufsichtsratspflichtige Verträge durch eine absolute Betragsgrenze ersetzt wird; damit wären alle wesentlichen Geschäfte aufsichtsratspflichtig. (TZ 23)

(7) Sämtliche Projekte des BMUKK, die in die Kernaufgaben des BIFIE fallen, wären – nach Maßgabe der Ergebnisse der Evaluierung (siehe Schlussempfehlung (1)) – dorthin zu verlagern. (TZ 29)

(8) Die Projektverfolgung bzw. das Projektcontrolling innerhalb des Ressorts wäre zu vereinheitlichen (z.B. in Form eines Standards) und dabei auch der Kostenaspekt zu berücksichtigen. (TZ 29)

(9) In die Aufsichtsaktivitäten wäre verstärkt der Personalbereich des BIFIE einzubeziehen. (TZ 5, 30)

(10) Aufgrund des im Zeitablauf aufgetretenen Leistungsrückgangs der österreichischen Schüler im internationalen Vergleich wären gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Schülerleistungen zu setzen. (TZ 17)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

(11) Vor dem Hintergrund einer faktenbasierten Bildungspolitik wäre eine Nicht-Teilnahme an TALIS (Teaching and Learning International Survey) 2013 zu überdenken. (TZ 17)

(12) Die Kompetenzorientierung wäre bei der geplanten Reform der Lehrerbildung zu berücksichtigen (z.B. bei den Curricula). (TZ 9)

(13) Maßnahmen wären zu setzen, um in der Praxis tatsächlich Qualitätsverbesserungen von Unterricht und Schule durch die Bildungsstandards sicherzustellen. (TZ 11)

(14) Im Zuge der Neuorganisation der Reifeprüfung wären wegen des Wegfalls der Aufgabenerstellung durch die Lehrkräfte der Abschlussklassen die Prüfungstaxen zu reduzieren. (TZ 16)

(15) Im Zuge allfälliger Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht wäre die Durchführung von Testungen generell (z.B. PISA, Feldtestung standardisierte Reifeprüfung) in die Diskussion einzubringen und kostenneutral in den Dienstpflichten zu verankern. (TZ 35)

(16) Primär wären die im Ressort vorhandenen Ressourcen zu nutzen, um damit Kosten zu vermeiden. (TZ 28)

(17) Es wäre in Betracht zu ziehen, den Geschäftsführer der Koordinationsstelle beim BMUKK in den Aufsichtsrat des BIFIE zu nominieren. (TZ 22)

BIFIE

(18) Ein an den näher zu detaillierenden und operativ auszugestaltenden Zielvorgaben sowie den geänderten Rahmenbedingungen (z.B. BIFIE-Gesetz-Novelle 2009) orientiertes Unternehmenskonzept wäre zu erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen. (TZ 6)

(19) Die familiären und wirtschaftlichen Naheverhältnisse wären explizit ad personam im Internen Kontrollsystem auszuschließen und andere Zeichnungskonfigurationen sicherzustellen. (TZ 40)

(20) Es wäre umgehend eine Richtlinie zur Neuaufnahme von Mitarbeitern zu erlassen, die ein objektives Aufnahmeverfahren sicherstellt. (TZ 40)

(21) Das Interne Kontrollsystem wäre auf alle Unternehmensbereiche auszudehnen. Für die noch fehlenden Bereiche (z.B. Anla-

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

geninventur) wäre eine detaillierte schriftliche Dienstanweisung zu erstellen. (TZ 40)

(22) Die Planungsgenauigkeit wäre zu erhöhen sowie das Planungs- und Berichterstattungssystem zu verbessern. (TZ 38, 41)

(23) Nach Ende des ersten Überprüfungszyklus der Bildungsstandards wäre eine Evaluierung durchzuführen, um den Unterstützungs- und Fortbildungsbedarf zu erheben und den Prozess der Implementierung zu optimieren. (TZ 9)

(24) Den Anregungen des Wissenschaftlichen Beirats wäre bei der weiteren Entwicklung der standardisierten Reifeprüfung Rechnung zu tragen. (TZ 14)

(25) Um die Kontrollfunktion des BMUKK um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung zu erweitern, wären die Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats an das BMUKK weiterzuleiten. (TZ 24)

(26) Zur Erhöhung der Objektivität der standardisierten Reifeprüfung wären zumindest durch die Erstellung von verbindlichen Beurteilungskriterien und Korrekturschlüsseln die Bewertungsspielräume einzuschränken. (TZ 14)

(27) Maßnahmen wären zu setzen, um eine Kostenreduktion bei der standardisierten Reifeprüfung zu bewirken. (TZ 16)

(28) Die Herausgabe eigener Expertenberichte für die internationalen Studien wäre kritisch zu hinterfragen. (TZ 17)

(29) Die eigenen wissenschaftlichen Mitarbeiter wären für den Nationalen Bildungsbericht heranzuziehen und die Autorenhonorare – v.a. von den universitären Experten – wären substantiell zu reduzieren. (TZ 18)

(30) Ein effektives Projektcontrolling wäre zu installieren. (TZ 12, 15)

(31) Mittelfristig wären die drittfinanzierten Projekte unter Wahrung der gesetzlichen Schranken weiter auszubauen. (TZ 7)

(32) Die Institutsordnung wäre umgehend an die Bestimmungen des BIFIE-Gesetzes anzupassen. (TZ 21)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMUKK

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation
und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

(33) Langfristig wären die Kernaufgaben an einem Hauptstandort zusammenzulegen. (TZ 25, 27)

(34) Maßnahmen sollten gesetzt werden, um die Doppelstrukturen zwischen dem BIFIE Salzburg und dem BIFIE Wien zu reduzieren. (TZ 26, 27)

(35) Die Personalkosten wären durch ein effektives Personalcontrolling zu steuern. (TZ 30)

(36) Die Anzahl der selbst angeforderten refundierten Beamten wäre gering zu halten. (TZ 31)

(37) Die in der Personalverwaltung festgestellten Mängel wären umgehend zu beheben. (TZ 31)

(38) Für die beamteten Mitarbeiter und die Vertragsbediensteten des Standorts Graz wäre für anderweitige Beschäftigungsmöglichkeiten Sorge zu tragen. (TZ 33)

(39) Um eine Kostenreduktion zu erreichen, sollten die Werkverträge mit den Universitäten reduziert werden. (TZ 34)

(40) Die Überwachung der Werkverträge wäre sicherzustellen. (TZ 34)

(41) Zur Kostenreduktion wäre für bestimmte Dienstleistungen in erster Linie das eigene Personal einzusetzen. (TZ 39)

BMUKK und BIFIE

(42) Eine Leitlinie für die Abstimmung zwischen BMUKK und BIFIE zur Erstellung der Dreijahrespläne wäre rasch und verbindlich festzulegen. (TZ 28)

(43) Aufgrund der zunehmenden organisatorischen und logistischen Anforderungen der Überprüfung der Bildungsstandards wäre durch das Projektmanagement ein umsichtiges und systematisches Vorgehen sicherzustellen, um den Projekterfolg unter wirtschaftlichem Ressourceneinsatz zu gewährleisten. (TZ 10)

(44) Ein verbindlicher Modus zur Themenfestlegung im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts wäre zu fixieren. (TZ 18)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(45) Das Evaluationskonzept für die Modellversuche Neue Mittelschule wäre kostenneutral an die neuen Rahmenbedingungen (stufenweise flächendeckende Einführung) anzupassen. (TZ 19)

(46) Die Bemühungen für eine anderweitige Verwendung der Klagenfurter BIFIE-Mitarbeiter wären – unter Auslotung von dienststellen- und ressortübergreifenden Verwendungsmöglichkeiten – zu intensivieren. (TZ 33)

Aufsichtsrat des
BIFIE

(47) Die Verhandlungen zu den Anstellungsverträgen der Direktoren wären umgehend voranzutreiben und die Verträge wären abzuschließen. (TZ 32)

(48) Die laufende Überwachung der Geschäftstätigkeit des BIFIE wäre zu intensivieren und dafür wären regelmäßige Sitzungen abzuhalten. (TZ 22)



BMUKK

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

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





BMUKK

ANHANG
Entscheidungsträger**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

[Dkfm. Ferdinand LACINA](#)
(seit 1. Jänner 2008)Stellvertreter des
VorsitzendenProf. Dr. Rudolf BRETSCHNEIDER
(1. Jänner 2008 bis 6. September 2011)[Dr. Elisabeth HIRSCHBICHLER](#)
(seit 15. November 2011)

Direktorium

Mag. Josef LUCYSHYN
(1. Jänner 2008 bis 31. März 2008 – interimistischer Direktor
1. April 2008 bis 29. März 2012 – Direktor)[DDr. Günter HAIDER](#) – Direktor
(seit 1. April 2008)[Mag. Dipl.-Ing. Dr. Christian DORNINGER](#) – interimistischer Direktor
(seit 30. März 2012)





Bericht des Rechnungshofes

Leistungsvereinbarungen





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	201
Abkürzungsverzeichnis _____	203

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Leistungsvereinbarungen

KURZFASSUNG _____	205
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	222
Rechtsgrundlagen und Ziele _____	222
Finanzielles Volumen _____	225
Strategische Steuerungsinstrumente _____	249
Abstimmung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 mit den Entwicklungsplänen _____	261
Ambitioniertheit der Ziele an den überprüften Universitäten _____	275
Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarungen _____	277
Internationale Vergleiche _____	279
Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor bzw. Rektorat _____	280
Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten _____	284

Inhalt



Steuerungsgrößen 292

Monitoring 296

Checkliste Steuerung durch Leistungsvereinbarungen und
Zielvereinbarungen 302

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 303

ANHANG

Verwendungen entsprechend der Bildungsdokumentations-
verordnung Universitäten 307

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Zusammensetzung der „Globalbudgets gesamt“ _____	226
Abbildung 1:	Aufschlüsselung der „Globalbudgets gesamt“ in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 (in Mrd. EUR) _____	226
Tabelle 2:	Entwicklung der Formelbudgetanteile der Universitäten _____	231
Tabelle 3:	Entwicklung der Globalbudgets _____	232
Tabelle 4:	Entwicklung der Globalbudgets je Studierenden und Jahr _____	234
Tabelle 5:	Verhältnis ordentliche/prüfungsaktive Studierende zu universitärem Lehrpersonal _____	237
Tabelle 6:	Zahlungen an die Universitäten (ohne Universität für Weiterbildung Krems) _____	239
Tabelle 7:	Gegenüberstellung der budgetierten Werte und der durch das BMWF tatsächlich geleisteten Beträge für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 _____	241
Tabelle 8:	Entwicklung des Schwerpunktbudgets an der Universität für Bodenkultur Wien und an der Universität Klagenfurt _____	243
Tabelle 9:	Anteil der Zahlungen im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen an den Umsatzerlösen der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt im Zeitraum 2007 bis 2010 _____	246
Tabelle 10:	Anteil der fixen Kostenblöcke an den Zahlungen im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen an der Universität für Bodenkultur Wien und an der Universität Klagenfurt im Zeitraum 2007 bis 2010 _____	247
Abbildung 2:	Wesentliche Steuerungsinstrumente _____	250

Tabellen Abbildungen



Tabelle 11:	Beispiel Ableitung von Vorhaben und Zielen in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 an der Universität für Bodenkultur Wien _____	273
Tabelle 12:	Beispiel Ableitung von Vorhaben und Zielen in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 an der Universität Klagenfurt _____	274
Tabelle 13:	Universität für Bodenkultur Wien, Vergleich von Zielwerten 2010 bzw. 2012 mit Istwerten 2009 _____	275
Tabelle 14:	Universität Klagenfurt, Vergleich von Zielwerten 2010 bzw. 2012 mit Istwerten 2009 _____	276
Tabelle 15:	Vorhaben und Ziele der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 _____	278
Checkliste	_____	302

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BidokVUni	Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten, BGBL. II Nr. 30/2004 i.d.g.F.
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BOKU	Universität für Bodenkultur Wien
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
gem.	gemäß
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
iZm	im Zusammenhang mit
lit.	litera (Buchstabe)
LV-Periode	Leistungsvereinbarungsperiode
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
UG	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien, BGBL. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.

Abkürzungen



VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente(n)
WS	Wintersemester
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Leistungsvereinbarungen

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Leistungsvereinbarungen

Die Globalbudgets der Universitäten stiegen von rd. 5,610 Mrd. EUR in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 auf rd. 6,508 Mrd. EUR in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 an. Trotzdem sank in diesem Zeitraum an der Mehrzahl der Universitäten das auf Studierende bezogene Globalbudget. An den überprüften Universitäten, der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt, verschlechterten sich die auf Professoren bezogenen Betreuungsrelationen vom Wintersemester 2007/2008 auf Wintersemester 2010/2011 erheblich.

Der Prozess der Leistungsvereinbarung 2010–2012 und deren Monitoring durch das BMWF wiesen deutliche Verbesserungen gegenüber der Vorperiode 2007–2009 auf. Aufgrund der weiterhin fehlenden Einbettung in eine universitäre Gesamtstrategie, Intransparenzen im Bereich des formelgebundenen Budgets, teilweise defensiver Zielsetzungen sowie Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Personalindikatoren war ihre Steuerungswirkung jedoch eingeschränkt.

Hinsichtlich des Abschlusses der Zielvereinbarungen bestand an beiden überprüften Universitäten Verbesserungspotenzial.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung war die Beurteilung der Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWF und der Universität für Bodenkultur Wien bzw. der Universität Klagenfurt. Insbesondere beurteilte der RH die ordnungspolitischen Rahmenvorgaben, den Leistungsvereinbarungsprozess einschließlich Monitoring und Steuerung, die strategischen Vorgaben, die finanziellen Rahmenbedingungen sowie die Leistungsbereiche Forschung, Studien und Personalentwicklung. Nicht-Ziel war die Überprüfung der Gesamtgebarung des BMWF bzw. der überprüften Universitäten. (TZ 1)

Kurzfassung

Rechtsgrundlagen und Ziele

Gemäß Universitätsgesetz 2002 (UG) war die Leistungsvereinbarung ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Sie war – bilateral – zwischen den einzelnen Universitäten und dem Bund für jeweils drei Jahre abzuschließen. Inhalte der Leistungsvereinbarung waren insbesondere die von der Universität zu erbringenden Leistungen und die Zuteilung des Grundbudgets als Leistungsverpflichtung des Bundes. (TZ 2)

Im Kontext der durch das UG erfolgten Abkehr von der staatlichen Verwaltung der Universitäten hin zu deren Autonomie bildeten Leistungsvereinbarungen das zentrale und folgerichtige Instrument des Staates zur Steuerung der einzelnen Universitäten im Sinne einer gemeinsamen Festlegung der Ziele und der zu erbringenden Leistungen. (TZ 2)

Während das UG für die Inhalte der Leistungsvereinbarung in den vom RH betrachteten Bereichen Studien und Personalentwicklung präzisere Vorgaben enthielt, lagen für den ebenfalls vom RH überprüften Bereich Forschung (die Forschungsprojekte und Forschungsprogramme) keine näheren Vorgaben oder Einschränkungen – bspw. hinsichtlich des Umfangs oder der Dauer von Projekten – vor. (TZ 3)

Finanzierung im Rahmen der Leis- tungsvereinbarungen

Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung hatte im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen den in der Leistungsvereinbarungsperiode für alle Universitäten zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag festzusetzen. (TZ 4)

Der Gesamtbetrag setzte sich aus den Globalbudgets (Grund- und Formelbudgets) der Universitäten, dem Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse und dem Klinischen Mehraufwand zusammen und betrug für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 rd. 7,252 Mrd. EUR. Unter Hinzurechnung weiterer Positionen, wie Hochschulraumbeschaffung, Generalsanierungen, Bauvorhaben, Bezugserhöhungen und dem Konsolidierungsbeitrag 2011 und 2012 ergab sich ein Globalbudget gesamt (Bundesvoranschlag (BVA)) von rd. 7,888 Mrd. EUR. (TZ 4)

Budgetposition	Leistungsvereinbarungsperiode		Steigerung
	2007 – 2009 ¹	2010 – 2012	
	in Mrd. EUR ³		in % ³
Grundbudgets	4,482	5,186	+ 15,7
Formelbudgets	1,128	1,322	+ 17,2
= Globalbudgets der 21 Universitäten	5,610	6,508	+ 16,0
Einbehalt gem. § 12 Abs. 5 UG	0,028	0,132	+ 371,4
Klinischer Mehraufwand (KMA)	0,618	0,612	– 1,0
= Globalbetrag/Gesamtbetrag gem. § 12 Abs. 2 UG	6,256	7,252	+ 15,9
Hochschulraumbeschaffung	0,137	0,137	0,0
Bezugserhöhungen (Schätzungen)	0,337	0,063	– 81,3
Generalsanierungen, Bauvorhaben, Konsolidierungsbeitrag	–	0,411	–
Universität für Weiterbildung Krems ²	0,020	0,025	+ 25,0
Globalbudgets gesamt (BVA)	6,750	7,888	+ 16,9

¹ Abweichungen der Werte 2007–2009 zu den entsprechenden Werten im Bericht Reihe Bund 2009/2 („Universitätscontrolling“) sind durch zwischenzeitliche Aktualisierungen begründet.

² Die Finanzierung der Universität für Weiterbildung Krems ist nicht im UG geregelt, daher bestehen unterschiedliche Darstellungen bei der Budgetierung.

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMWF, Universitätsbericht 2008, Universitätsbericht 2011

Grundbudgets

Aufbauend auf einem Vorschlag des BMWF wurde in Verhandlungen mit den Rektoren das der jeweiligen Universität in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 zur Verfügung stehende Grundbudget vereinbart. Wichtige Faktoren hinsichtlich der Kosten der Leistungserbringung (wie bspw. die Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) durch die Universitäten spielten jedoch dabei nahezu keine Rolle. (TZ 5)

Im Rahmen der Erstellung des Hochschulplans war allerdings die Erarbeitung eines neuen Finanzierungsmodells mit einer studentenbezogenen Finanzierung der Lehre und einer getrennt davon zu finanzierenden Forschung begonnen worden. (TZ 5)

Kurzfassung

Formelbudgets

Durch die in der Formelbudget-Verordnung geregelte Berechnung des Formelbudgets sollte ein Wettbewerbselement in die Finanzierung der Universitäten Eingang finden. Die komplexe Berechnungsmethode unter Einbeziehung von Indikatoren aller 21 Universitäten konnte allerdings zur Folge haben, dass sich Verbesserungen nicht in Budgetanteilssteigerungen widerspiegeln und die finanziellen Auswirkungen von Indikatorveränderungen für die einzelnen Universitäten kaum abschätzbar waren. (TZ 6)

Von der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 zur Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 konnte die Universität für Bodenkultur Wien ihren Anteil am Formelbudget steigern; demgegenüber musste die Universität Klagenfurt einen anteilmäßigen Rückgang hinnehmen. (TZ 7)

Entwicklung der Globalbudgets

Die Grund- und Formelbudgets (Globalbudgets) aller Universitäten stiegen zwischen der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 und der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 um rd. 16 % auf rd. 6,508 Mrd. EUR. Die Universität für Bodenkultur Wien (rd. 24 % auf rd. 284 Mill. EUR) und die Universität Klagenfurt (rd. 18 % auf rd. 142 Mill. EUR) wiesen dabei überdurchschnittliche Steigerungen auf. (TZ 8)

Globalbudget je Studierenden; Betreuungsrelationen

Das Globalbudget je Studierenden und Jahr stieg an Universitäten mit Auswahlverfahren (Medizinische und Kunstuniversitäten) von der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 auf 2010–2012 an. Die höchsten Steigerungsraten verzeichneten die Medizinische Universität Wien (+ 41,5 %) und die Medizinische Universität Innsbruck (+ 38,1 %). Dies korrelierte in beiden Fällen mit den höchsten Rückgängen der Studierendenzahlen (– 18,1 % bzw. – 17,5 %). An allen anderen Universitäten sank das Globalbudget je Studierenden im selben Zeitraum; am stärksten an der Universität für Bodenkultur Wien (– 14,2 %), der Technischen Universität Wien (– 12,0 %) und der Montanuniversität Leoben (– 11,4 %). Auch hier waren die stärksten Rückgänge des Globalbudgets je Studierenden ein Spiegelbild der stärksten Zuwächse der Studierendenzahlen (+ 44,6 %; + 29,4 %; + 31,5 %). Grundsätzlich wirkten sich steigende Studierendenzahlen nicht im selben Ausmaß in Budgetsteigerungen aus. (TZ 9)

Die Betreuungsrelationen, bezogen auf die ordentlichen Studierenden, verschlechterten sich an den beiden überprüften Universitäten seit dem Wintersemester 2007/2008 stark. Besonders ausgeprägt

war dieser Trend im Verhältnis zu den Professoren, insbesondere an der Universität für Bodenkultur Wien: Im Durchschnitt mussten sich dort im Wintersemester 2010/2011 187 ordentliche Studierende einen Professor teilen – um fast 66 mehr als noch drei Jahre zuvor. Die Vollbeschäftigungsäquivalente der Professoren gingen an der Universität für Bodenkultur Wien – insbesondere mangels Neuausschreibung freiwerdender Professuren in den Jahren 2007 und 2008 – um 11,4 % zurück, obwohl die Studierendenzahlen stark anstiegen. An der Universität Klagenfurt verschlechterte sich dieses Betreuungsverhältnis im selben Zeitraum um 27 auf 137 Studierende je Professor. Eine etwas günstigere Entwicklung zeigte sich dann, wenn nur prüfungsaktive Studierende berücksichtigt wurden. (TZ 10)

Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse

Gemäß UG konnte der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung bis zu 2 % des Gesamtbetrags der Leistungsvereinbarungen für besondere Finanzierungserfordernisse¹ einbehalten. Für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 betrugen diese Mittel 132,20 Mill. EUR. Im Februar 2010 – nur zwei Monate nach Beginn der Leistungsvereinbarungsperiode – waren davon bereits rd. 118,35 Mill. EUR, also knapp 90 % der Mittel zugesagt, oder für Zusagen vorgemerkt. Durch die frühzeitige Vergabe der einbehaltenen Mittel bestand nur noch wenig Spielraum für besondere Finanzierungserfordernisse in der bis 2012 dauernden Leistungsvereinbarungsperiode. (TZ 13)

Finanzierung der Schwerpunkte

Zur Finanzierung von neuen Schwerpunkten (einschließlich Bauvorhaben) wurden allen Universitäten für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 Mittel – als Teil des Globalbudgets – in Höhe von rd. 209 Mill. EUR zur Verfügung gestellt. Dadurch konnten weitere Impulse zur Universitätsentwicklung bzw. Profilbildung gesetzt werden. Im Vergleich zur Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 bedeutete dies eine Erhöhung um rd. 23 Mill. EUR (+ 12,4 %); der Anteil der Mittel für Schwerpunktsetzungen am Globalbudget lag damit lediglich bei rd. 3,2 %. (TZ 12)

Während sich das Schwerpunktbudget an der Universität für Bodenkultur Wien im Vergleich der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 zur Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 verdoppelte,

¹ bspw. für die Erhöhung des Grundbudgets einer Universität aufgrund eines Bescheides der Schlichtungskommission nach § 13a UG betreffend Abänderung der Leistungsvereinbarung

Kurzfassung

Zahlungen an Universitäten und Finanzierungsgrad

verringerte sich dieses im selben Zeitraum an der Universität Klagenfurt um 1,34 Prozentpunkte. (TZ 12)

Die jährlich an die Universitäten im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen ausbezahlten Beträge stiegen von rd. 2,222 Mrd. EUR im Jahr 2007 auf rd. 2,552 Mrd. EUR im Jahr 2011 und damit in vier Jahren um rd. 14,9 %. Damit lagen die Leistungen des BMWF in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 um rd. 113,37 Mill. EUR über den budgetierten Werten. (TZ 11)

Der Anteil der Zahlungen im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen an den Umsatzerlösen lag bei beiden überprüften Universitäten über die Jahre 2007 bis 2009 bei rd. 69 % bzw. 70 %. (TZ 14)

Die Universitäten konnten über den Einsatz der Globalbudgets grundsätzlich frei verfügen. Eine deutliche Einschränkung ergab sich jedoch durch große, nahezu fix vorgegebene Kostenblöcke: So waren im Zeitraum 2007 bis 2009 an der Universität für Bodenkultur Wien insgesamt rd. 79,8 % und an der Universität Klagenfurt insgesamt rd. 96,8 % der im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen erhaltenen Beträge bereits durch Personalaufwendungen (ohne Drittmittelpersonal) und Gebäudemieten gebunden. (TZ 14)

Kostenrechnung

Aufgrund von bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen zur Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten verzichtete das BMWF auf eine gesonderte Verankerung der Verpflichtung in den Leistungsvereinbarungen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe Studienplatzfinanzierung des BMWF und der Österreichischen Universitätenkonferenz wurde festgestellt, dass die Kostenträgerrechnung an den Universitäten sehr differenziert gehandhabt wurde und unterschiedlich weit gediehen war. (TZ 15)

Strategische Steuerungsinstrumente

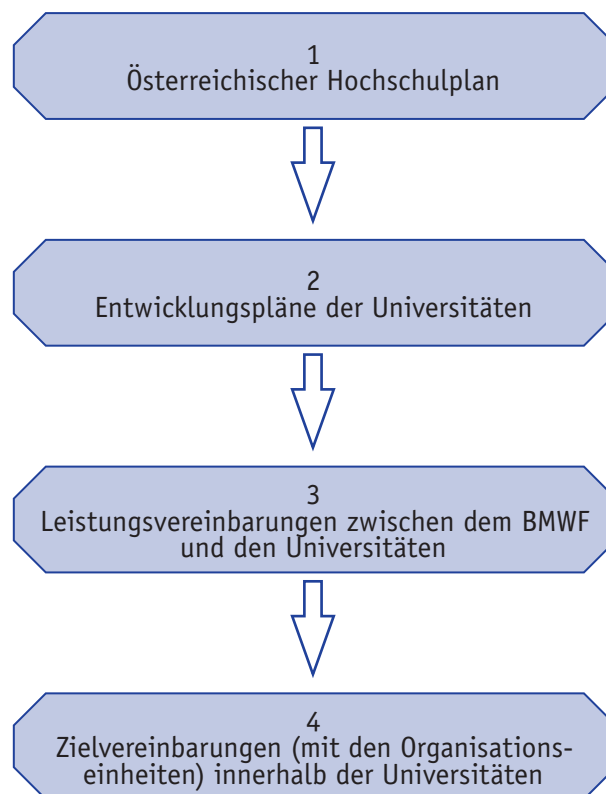
Österreichischer Hochschulplan

Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) sah die Erarbeitung eines „Österreichischen Hochschulplans“ (Hochschulplan) mit folgenden Schwerpunkten vor:

- Strategische Leitlinien,
- Standortoptimierungen,

- Durchlässigkeit innerhalb des Hochschulwesens,
- Balance zwischen regionalen Bildungsangeboten und Bündelung von Forschungsinfrastruktur. (TZ 16)

Der Hochschulplan sollte damit an der Spitze einer Kaskade von strategischen Instrumenten zur Steuerung im Universitätsbereich stehen: (TZ 16)



Quelle: RH

Zum ursprünglich angepeilten Termin Mitte 2011 lag der Hochschulplan nicht vor. Dadurch verfügten die Universitäten zum Zeitpunkt der Vorarbeiten für die Erstellung ihrer Entwicklungspläne und der Leistungsvereinbarungen der bereits dritten Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 noch immer nicht über den erforderlichen Gesamtstrategischen Überbau. (TZ 16)

Kurzfassung**Rektorenbrief**

Das BMWF übermittelte im Februar 2009, und damit vor Beginn der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2010–2012, einen teilweise universitätsspezifisch verfassten Brief an die Rektoren (sog. Rektorenbrief) hinsichtlich grundlegender Erwartungen des BMWF an die jeweilige Leistungsvereinbarung. Der Rektorenbrief konnte die mangelnden strategischen Vorgaben des Hochschulplans nicht ersetzen und wurde zu einem Zeitpunkt übermittelt, als die meisten Universitäten bereits ihre jeweiligen Entwicklungspläne beschlossen (so die Universität Klagenfurt) oder den Prozess zur Erstellung nahezu abgeschlossen (so die Universität für Bodenkultur Wien) hatten. (TZ 17)

Einheitliche Strukturen zum Entwicklungsplan

Mit dem vom BMWF in Abstimmung mit der Österreichischen Universitätenkonferenz erarbeiteten und von den Universitäten für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 verwendeten Leitfaden zur universitären Entwicklungsplanung (endabgestimmt im September 2009) wurde die entsprechende Empfehlung des RH (Reihe Bund 2009/2) umgesetzt. (TZ 18)

Leistungsvereinbarungen: Prozess der Erstellung

Die gewählte Organisationsform in der für Leistungsvereinbarungen zuständigen Sektion im BMWF war geeignet, eine Gleichbehandlung aller Universitäten im Prozess der Leistungsvereinbarung zu unterstützen. (TZ 20)

Alle Leistungsvereinbarungen der Periode 2010–2012 wurden rechtzeitig unterzeichnet, womit die seinerzeitige Empfehlung des RH aus dem Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling““ (Reihe Bund 2009/2) umgesetzt wurde. (TZ 21)

Die bilateralen Verhandlungen mit den Universitäten erfolgten seitens des BMWF ab den Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2010–2012 durch eine eigene Task Force, deren Teams abteilungs- und sektionsübergreifend zusammengesetzt waren. Durch die Zusammensetzung der Teams war die Einbindung der erforderlichen (Forschungs-)Kompetenzen gewährleistet. (TZ 21)

Der Prozess der Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 wurde seitens des BMWF insgesamt zweckmäßiger organisiert und abgewickelt als jener für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009. (TZ 24)

Im Sinne eines laufenden Informationsaustausches zwischen dem BMWF und den Universitäten insbesondere im Hinblick auf den Stand der Umsetzung der Leistungsvereinbarungen führte das BMWF mit allen Universitäten zweimal jährlich Begleitgespräche. Diese Begleitgespräche ergänzten das Berichtswesen der Universitäten als zusätzliche Controlling- und Steuerungsmaßnahme. (TZ 22)

Im Rahmen des ersten Begleitgesprächs zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 im Juni 2010 – also ein halbes Jahr nach Beginn der laufenden Periode – empfahl das BMWF den beiden überprüften Universitäten, Einsparungen zur Bildung von Rücklagen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 zu tätigen. Grundsätzlich entsprach es zwar einer verantwortungsvollen Vorgangsweise des BMWF, den Universitäten, im Rahmen der Leistungsvereinbarungsbegleitgespräche, bevorstehende budgetäre Engpässe frühzeitig zu kommunizieren. Der Umstand, dass bereits kurz nach Abschluss der Leistungsvereinbarungen Teile des vereinbarten Budgets dazu verwendet werden sollten, Rücklagen für künftige Leistungsvereinbarungsperioden zu bilden, war jedoch nicht geeignet, die – durch das auf drei Jahre vereinbarte Globalbudget intendierte – Planungssicherheit zu erhöhen. (TZ 23)

Abstimmung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 mit den Entwicklungsplänen

Bereich Forschung

Der Entwicklungsplan 2009 der Universität für Bodenkultur Wien widmete sich in einem eigenen Abschnitt dem Thema Forschung u.a. mit strategischen Grundsätzen, Erwartungen und Zielsetzungen und bildete spezifische Forschungsthemen und Vorhaben der wissenschaftlichen Organisationseinheiten ab. (TZ 26)

Im Entwicklungsplan 2010–2012 der Universität Klagenfurt waren die definierten Forschungsschwerpunkte so allgemein formuliert, dass eine Forschungsstrategie schwer erkennbar war. (TZ 26)

An den beiden überprüften Universitäten fanden sich in den Leistungsvereinbarungen 2010–2012 die Schwerpunkte der Entwicklungspläne sowie die vorgegebenen Zielsetzungen des BMWF (Rektorenbrief) wieder. Im Gegensatz zur Universität Klagenfurt hatte die Universität für Bodenkultur Wien großteils nur relative Kenn-

Kurzfassung

größen als Zielerreichungsindikatoren vorgegeben (z.B. Steigerungsraten), keine absoluten Werte, was die interuniversitäre Vergleichbarkeit erschwerte. (TZ 27)

Bereich Studien

Die in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität für Bodenkultur Wien angeführten 16 Vorhaben leiteten sich schlüssig aus den im Entwicklungsplan 2009 angeführten Schwerpunkten und Maßnahmen – darunter auch das Thema Betreuungsrelationen – ab. Die Messung der Umsetzung der Vorhaben erfolgte durch eindeutig festgelegte Maßnahmen oder Meilensteine. Die vier Ziele der Leistungsvereinbarung zum Bereich Lehre bezogen sich – mit eindeutig messbaren Indikatoren und Zielwerten – auf die angeführten Vorhaben. (TZ 29, 30)

In der Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität Klagenfurt fanden sich die im Entwicklungsplan 2010–2012 angeführten Schwerpunkte und Maßnahmen größtenteils wieder; direkte Maßnahmen zur Verbesserung der ungünstigen Betreuungsrelationen in den Massenfächern (Psychologie und Wirtschaftswissenschaften) – wie im Entwicklungsplan angesprochen – fehlten jedoch. Die Umsetzung der Vorhaben konnte entweder durch eindeutig festgelegte Maßnahmen oder durch die Anbindung an quantifizierbare Ziele bestimmt werden. (TZ 29, 30)

Bereich Personalentwicklung

An den beiden überprüften Universitäten leiteten sich die Vorhaben der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 schlüssig aus den Entwicklungsplänen sowie den Vorgaben des BMWF ab. Die Umsetzung der Vorhaben war teilweise durch festgelegte Maßnahmen, Meilensteine oder quantifizierte Ziele messbar. (TZ 32, 33)

Ambitioniertheit der Ziele in den Leistungsvereinbarungen 2010–2012

Der RH stellte an den beiden überprüften Universitäten in den Bereichen Forschung, Studien und Personalentwicklung die in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 vereinbarten Zielwerte für die Jahre 2010 und 2012 den jeweiligen Istwerten des Jahres 2009 gegenüber. An der Universität Klagenfurt lagen – im Gegensatz zur Universität für Bodenkultur Wien – fast die Hälfte der Zielwerte der Jahre 2010 und 2012 unter den bereits 2009 erreichten Werten. (TZ 35)



Kurzfassung

BMW F

Leistungsvereinbarungen

Maßnahmen bei
Nichterfüllung der
Leistungsvereinba-
rung

Von den sieben an der Universität für Bodenkultur Wien nicht umgesetzten Vorhaben der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 wurden vier in einer teilweise veränderten Form in die Leistungsvereinbarung 2010–2012 übertragen. Drei der nicht umgesetzten Vorhaben wurden nicht mehr erwähnt. An der Universität Klagenfurt wurde ein Vorhaben nicht umgesetzt, es wurde in die Leistungsvereinbarung 2010–2012 nicht mehr aufgenommen. Die Universität für Bodenkultur Wien verfehlte ein Drittel der in der Leistungsvereinbarung 2007–2009 vereinbarten Ziele, die Universität Klagenfurt ein Viertel. (TZ 36)

Obwohl somit bis zu rd. 23 % der Vorhaben nicht umgesetzt und bis zu rd. 33 % der Ziele nicht erreicht wurden, erfolgten keine weitergehenden Konsequenzen oder Sanktionen seitens des BMW F. Dies auch deshalb, weil in den Leistungsvereinbarungen die Maßnahmen im Fall der Nichterfüllung nur sehr allgemein formuliert waren. (TZ 36)

Zielvereinbarungen
zwischen Universi-
tätsrat und Rektor
bzw. Rektorat

Gemäß UG war es Aufgabe des Universitätsrats, mit dem Rektorat eine Zielvereinbarung abzuschließen. In diesen Zielvereinbarungen sollte festgelegt werden, wer innerhalb der Universität innerhalb welchen Zeitraums welche Leistungen zu erbringen bzw. Ziele zu erreichen hatte und welche finanziellen Anreize damit gegebenenfalls verbunden waren. (TZ 38)

Während der Universitätsrat der Universität für Bodenkultur Wien in beiden Leistungsvereinbarungsperioden Zielvereinbarungen mit dem Rektor bzw. dem Rektorat abschloss, kam der Universitätsrat der Universität Klagenfurt dieser Verpflichtung erstmals im Jahr 2010, zu Beginn der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012, nach. (TZ 39)

An beiden überprüften Universitäten wurden die Zielvereinbarungen teilweise verspätet, das heißt nach Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarung, abgeschlossen. Die Steuerungsfunktion der Zielvereinbarungen war dadurch eingeschränkt. (TZ 39)

Beide überprüften Universitäten hatten zuletzt die Zielvereinbarungen mit der Leistungsvereinbarung 2010–2012 abgestimmt. Sie hatten Maßstäbe und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung in die Zielvereinbarungen aufgenommen. Allerdings waren manche Ziele der Zielvereinbarung 2010/2011 der Universität Klagenfurt nur unbestimmt formuliert. (TZ 39)

Kurzfassung

Beide überprüften Universitäten sahen eine Evaluierung der Zielerreichung durch den Universitätsrat vor und bei Zielerreichung eine Auszahlung von Prämien an die Mitglieder des Rektorats. Während die Universität für Bodenkultur Wien im Jahr 2010 die Auszahlung der vollen Prämie beschloss (allerdings verzichteten die Rektoratsmitglieder aus Einsparungsgründen auf die Auszahlung), obwohl die Evaluierung nicht detailliert vorlag, wurden die Prämien an die Mitglieder des Rektorats der Universität Klagenfurt gestaffelt ausbezahlt – je nach im Evaluierungsbericht des Universitätsrats ausgewiesenen Zielerreichungsgrad. An der Universität für Bodenkultur Wien wurden ausgerechnet für jene Jahre die höchsten Prämien ausbezahlt, in denen trotz sich verschlechternder Betreuungsrelationen freie Professuren nicht nachbesetzt wurden und keine Evaluierungen der Zielvereinbarungen vorlagen. (TZ 39)

Zielvereinbarungen
des Rektorats mit
den Organisations-
einheiten

Gemäß UG war es die Aufgabe des Rektorats, mit den Leitern von Organisationseinheiten der Universität Zielvereinbarungen abzuschließen. Zweck dieser Zielvereinbarungen war es insbesondere, festzulegen, bis zu welchem Zeitpunkt welche Leistungen zu erbringen waren. Dabei hatten sich die Zielvereinbarungen an den strategischen Zielen der Universität und der Leistungsvereinbarungen zu orientieren. Dies erforderte das Herunterbrechen der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung auf jene der in Frage kommenden Organisationseinheiten der Universität. (TZ 40)

An beiden überprüften Universitäten war sowohl in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 als auch in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 bis zur Unterzeichnung der Zielvereinbarungen bereits ein beträchtlicher Teil der Leistungsvereinbarungsperiode verstrichen. Die Steuerungsfunktion der Zielvereinbarungen war dadurch eingeschränkt. (TZ 41)

Nur die Universität Klagenfurt hatte mit allen Organisationseinheiten, den wissenschaftlichen und den anderen, Zielvereinbarungen abgeschlossen. An der Universität für Bodenkultur Wien gab es Zielvereinbarungen nur mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten, in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 darüber hinaus nur mit sechs von damals 13 wissenschaftlichen Organisationseinheiten. (TZ 41)

An der Universität für Bodenkultur Wien war der Abschluss der Zielvereinbarungen teilweise in rechts- bzw. geschäftsordnungswidriger Weise erfolgt: Unterrepräsentation des Rektorats sowie eine unvollständige Zeichnung der nur als Protokolle vorliegenden Vereinbarungen. (TZ 41)

Beide überprüften Universitäten hatten Ziele der Leistungsvereinbarung in den Bereichen Forschung, Lehre und Personalentwicklung auf jene in den Zielvereinbarungen der jeweiligen Organisationseinheiten heruntergebrochen. An der Universität für Bodenkultur Wien übertrafen die Zielwerte der Zielvereinbarungen 2010–2012 die Zielwerte der Leistungsvereinbarung sogar. Dadurch hatte die Universität für Bodenkultur Wien Vorsorge dafür getroffen, dass allfällige Unterschreitungen von Zielwerten einzelner Organisationseinheiten durch andere Organisationseinheiten (durch Zielübererfüllung) aufgefangen werden könnten. Die Universität Klagenfurt hatte hingegen nicht alle Ziele konsequent und durchgängig weitergegeben. (TZ 41)

Leistungsanreize in den Zielvereinbarungen 2010–2012

Beide überprüften Universitäten schöpften ihr Leistungsanreizsystem nicht zur Gänze aus: An der Universität für Bodenkultur Wien war in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 das kennzahlengesteuerte Leistungsanreizsystem ausgesetzt. Finanzielle Leistungsanreize waren nicht vorgesehen. (TZ 42)

Die Universität Klagenfurt vereinbarte in den Zielvereinbarungen 2010–2012 mit ihren wissenschaftlichen Organisationseinheiten zur Unterstützung der Erreichung der aus der Leistungsvereinbarung 2010–2012 abgeleiteten Zielwerte die Zuweisung eines Betrags von insgesamt je 50.000 EUR. 60 % dieses Betrags wurden allerdings bereits im Jahr 2010 zugewiesen; dadurch waren nur 40 % des zur Verfügung stehenden Betrags an die Erfüllung der Ziele gebunden. (TZ 42)

Zielvereinbarungsbegleitgespräche

An beiden Universitäten fanden in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 erstmals Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten statt. Damit wurde jene Vorgangsweise, wie sie mit dem BMWF in Form der Leistungsvereinbarungsbegleitgespräche geübt wurde, inneruniversitär nach-

Kurzfassung

vollzogen. Die für Forschung und Lehre zuständigen Vizerektoren waren allerdings nicht (Universität Klagenfurt) bzw. nur in wenigen Fällen (Universität für Bodenkultur Wien) in diese Gespräche eingebunden. (TZ 43)

Steuerungsgrößen

Lehrvolumen

Die Universitäten erhoben für die Wissensbilanz das Lehrvolumen des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals für Lehre in Vollbeschäftigungsäquivalenten und differenziert nach den Studienfeldern. Bei der Darstellung dieser Wissensbilanz-Kennzahl fehlte der Bezug zu Personalkategorien des eingesetzten Lehrpersonals (bspw. Professoren, Dozenten, Assistenten, Lehrbeauftragte). Eine Beurteilung, welches wissenschaftliche Personal an den einzelnen Universitäten ein bestimmtes Studienangebot in welchem Umfang trug, war dadurch außerhalb der Universität nicht möglich. (TZ 44)

Einsatz des allgemeinen Personals

Für welche universitätsspezifische Tätigkeit das allgemeine Personal eingesetzt war, war nach außen hin ebenfalls nicht transparent. Nur drei von insgesamt 24 für das Universitätspersonal zur Auswahl stehende Ausprägungen bei der Beschreibung der Verwendung der jeweiligen Person betrafen das in den Kernbereichen des Universitätsmanagements und der Universitätsverwaltung eingesetzte allgemeine Personal. (TZ 45)

Erfolgsquote

Laut Wissensbilanz 2010 sank an der Universität für Bodenkultur Wien rückblickend betrachtet die Erfolgsquote von 88,3 % im Studienjahr 2007/2008 auf 68,6 % im Studienjahr 2009/2010. Jene der Universität Klagenfurt hingegen stieg von 59 % im Studienjahr 2007/2008 auf 73,3 % im Studienjahr 2008/2009 und sank auf 66,2 % im Studienjahr 2009/2010. Die beiden überprüften Universitäten hatten jedoch Bedenken, dass Nebeneffekte durch Studienumstiege von Diplom- auf Bachelorstudien die Berechnungsergebnisse verzerrten und die Aussagekraft der Erfolgsquote beeinträchtigten. (TZ 46)

Monitoring und Berichts-
wesen

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Durch die Novelle 2010 der Wissensbilanz-Verordnung wurde die Zahl der Wissensbilanzindikatoren wesentlich von 53 auf 26 (bzw. 31 für die Medizinischen Universitäten) reduziert. Ebenso wurden die Kennzahlen in ihrer Definition und ihren Schichtungsmerkmalen so verändert und präzisiert, dass zukünftig eine bessere Validität und Verwertbarkeit erwartet werden kann. (TZ 47)

Die überwiegende Mehrheit der Universitäten nahm die Wissensbilanzkennzahlen als Zielerreichungsindikatoren in ihre Leistungsvereinbarung 2010–2012 auf. Insgesamt fanden sich bis zu 21 (von damals noch 53) Wissensbilanzindikatoren in den einzelnen Leistungsvereinbarungen. Die Universität für Bodenkultur Wien hatte eine, die Universität Klagenfurt 21 Kennzahlen der Wissensbilanz als Zielerreichungsindikatoren in die Leistungsvereinbarung integriert. (TZ 48)

Die mit der Wissensbilanz-Verordnungs-Novelle 2010 implementierte Verschränkung von Wissensbilanz und Leistungsbericht brachte den Vorteil einer besseren Lesbarkeit und gewährleistete ein Monitoring der schrittweisen Erreichung der Ziele der Leistungsvereinbarung. (TZ 49)

Universitäten

Die Universität für Bodenkultur Wien hatte ein internes Monitoring- und Steuerungskonzept ab 2005/2006 – basierend auf einem inneruniversitären Benchmarking der Organisationseinheiten – eingesetzt. Allerdings führte das Aussetzen des Leistungsanreizsystems wegen – aus Sicht der Universität für Bodenkultur Wien – „Unsicherheiten über die Geltung der aktuellen Leistungsvereinbarung 2010–2012“ zu einer Sistierung des Zeitplans der Arbeitsgruppe, ein verfeinertes und automatisiertes Benchmarking bis Herbst 2010 umzusetzen. (TZ 50)

Die Universität Klagenfurt verwendete zur Messung der Zielerreichung einen auf den Kennzahlen der Wissensbilanz basierenden Kennzahlenspiegel, der teilweise auf die Fakultäten heruntergebrochen war. Das Monitoring der Zielerreichung erfolgte im Rahmen bzw. im Vorfeld der Leistungsvereinbarungsbegleitgespräche mit dem BMWF, der Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den Organisationseinheiten sowie bei der jährlichen Erstellung des Leistungsberichts bzw. der Wissensbilanz. (TZ 50)

Kurzfassung

Checkliste Steuerung durch Leistungsvereinbarungen und Zielvereinbarungen

Auf Basis seiner Gebarungsüberprüfung sah der RH folgende Elemente als mitentscheidend für die gelungene Steuerung durch Leistungs- und Zielvereinbarungen an: [\(TZ 51\)](#)

Checkliste	
<input type="checkbox"/>	strategische Vorgaben des BMWF vor Beginn der universitätsinternen Prozesse zur Erstellung der Entwicklungspläne und Leistungsvereinbarungsentwürfe
<input type="checkbox"/>	rechtzeitige Übermittlung der Leistungsvereinbarungsentwürfe durch die Universitäten
<input type="checkbox"/>	(Prozess-)Unterstützung der Universitäten durch das BMWF in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen
<input type="checkbox"/>	Abstimmung der Leistungsvereinbarung mit dem Entwicklungsplan
<input type="checkbox"/>	ambitionierte Ziele in der Leistungsvereinbarung
<input type="checkbox"/>	regelmäßige Durchführung von Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen
<input type="checkbox"/>	Zielvereinbarungen Universitätsrat – Rektorat <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> rechtzeitiger Abschluss <input type="checkbox"/> Einklang mit Zielen der Leistungsvereinbarung <input type="checkbox"/> detaillierte Evaluierung der Erfüllung
<input type="checkbox"/>	Zielvereinbarungen Rektorat — Organisationseinheiten <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> rechtzeitiger Abschluss mit allen Organisationseinheiten <input type="checkbox"/> durchgängiges Herunterbrechen der Ziele der Leistungsvereinbarungen <input type="checkbox"/> effektives Leistungsanreizsystem <input type="checkbox"/> Durchführung von Zielvereinbarungsbegleitgesprächen
<input type="checkbox"/>	transparentes Finanzierungssystem mit Wettbewerbselementen
<input type="checkbox"/>	kennzahlenorientiertes Monitoring mit Ausrichtung auf Erfolgs-, Qualitäts- und Produktivitätsaspekte
<input type="checkbox"/>	konkrete Maßnahmen bei Nichterfüllung

Kenndaten zu den Leistungsvereinbarungen						
Rechtsgrundlagen	Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.					
Finanzierung durch BMWF	2007 – 2009			2010 – 2012		
	Grund- budget +	Formel- budget =	Global- budget	Grund- budget +	Formel- budget =	Global- budget
	in Mill. EUR ³					
Universität für Bodenkultur Wien	184,09	44,58	228,67	228,02	55,77	283,79
Universität Klagenfurt	95,78	24,15	119,93	113,60	28,09	141,69
Summe der 19 restlichen Universitäten	4.202,67	1.058,85	5.261,52	4.844,10	1.238,54	6.082,64
Summe Globalbudgets	4.482,54	1.127,58	5.610,12	5.185,72	1.322,40	6.508,12
Zusätzliche Positionen:						
Klinischer Mehraufwand (KMA) ¹	618,20			611,40		
Hochschulraumbeschaffung ²	136,80			136,60		
Bezugserhöhungen (teilweise Schätzungen)	337,05			63,49		
Generalsanierungen, Bauvorhaben, Konsolidierungsbeitrag	–			411,05		
Einbehalt gem. § 12 Abs. 5 UG	27,78			132,20		
Universität für Weiterbildung Krems	19,70			25,30		
Globalbudgets gesamt (BVA)	6.749,65			7.888,16		
Studierende (jeweils WS)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Anzahl					
Universität für Bodenkultur Wien	7.278	7.898	9.124	9.956	10.490	–
Universität Klagenfurt	8.431	8.440	10.050	9.987	9.995	–
Summe der 19 restlichen Universitäten	217.337	223.986	254.368	264.142	271.870	–
Summe Studierende	233.046	240.324	273.542	284.085	292.355	–

¹ an überprüften Universitäten nicht gegeben² an Universität Klagenfurt nicht gegeben³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMWF, uni:data, Leistungsvereinbarungen zwischen BMWF und 21 Universitäten

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai 2011 bis Oktober 2011 die Leistungsvereinbarungen zwischen BMWF und Universitäten im Bereich des BMWF, an der Universität für Bodenkultur Wien und an der Universität Klagenfurt.

Ziel dieser Querschnittsüberprüfung war die Beurteilung

- der ordnungspolitischen Rahmenvorgaben für Leistungsvereinbarungen,
- des Leistungsvereinbarungsprozesses einschließlich Monitoring und Steuerung,
- der strategischen Vorgaben,
- der finanziellen Rahmenbedingungen sowie
- der Leistungsbereiche Forschung, Studien und Personalentwicklung.

Nicht-Ziel war die Überprüfung der Gesamtgebarung des BMWF bzw. der überprüften Universitäten.

Der Schwerpunkt lag in der Überprüfung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012; soweit dies zur Bildung von Vergleichen und der Überprüfung von ausgewählten Empfehlungen des Berichts des RH „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) zweckmäßig war, wurde auch die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 betrachtet.

Zu dem im Mai 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Universität für Bodenkultur Wien im Juni 2012, die Universität Klagenfurt im Juli 2012 sowie das BMWF im August 2012 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Oktober 2012.

Rechtsgrundlagen und Ziele

- 2.1 Gemäß Universitätsgesetz 2002 (UG)² war die Leistungsvereinbarung ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Leistungsvereinbarungen waren – bilateral – zwischen den einzelnen Universitäten und dem Bund für jeweils drei Jahre abzuschließen. Dabei standen einander der Rektor der jeweiligen Universität einerseits und der für Wissenschaft und For-

² § 13 Abs. 1 UG

schung zuständige Bundesminister, vertreten durch einen hochrangigen Beamten andererseits, gegenüber.

Inhalte der Leistungsvereinbarungen waren insbesondere

- die von der Universität zu erbringenden Leistungen,
- die Zuteilung des Grundbudgets als Leistungsverpflichtung des Bundes sowie dessen Aufteilung auf das Budgetjahr,
- Inhalt, Ausmaß und Umfang der Ziele sowie Zeitpunkt der Zielerreichung,
- Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung,
- Berichtswesen und Rechenschaftslegung.

Durch den Abschluss der Leistungsvereinbarung sollte die Umsetzung der hochschulplanerischen Ziele des Staates ebenso wie die Umsetzung der im Entwicklungsplan der Universität zum Ausdruck kommenden universitären Ziele sichergestellt werden. Als Instrument des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bedeuten Leistungsvereinbarungen eine Abkehr von der Steuerung durch Anordnungen hin zu Ziel- und Ergebnissteuerung, Controlling und Berichtswesen.

Die Ausgestaltung als öffentlich-rechtlicher Vertrag sicherte dabei beidseitig die rechtliche Verbindlichkeit. Die Einhaltung der Verpflichtungen konnte durch ein Verfahren vor der Schlichtungskommission³ bzw. vor dem Verwaltungsgerichtshof überprüft werden. Eine Abänderung einer Leistungsvereinbarung war nur einvernehmlich und bei Vorliegen gravierender Veränderungen der ihr zugrunde liegenden Rahmenbedingungen oder durch einen Bescheid der Schlichtungskommission zulässig.

- 2.2** Im Kontext der durch das UG erfolgten Abkehr von der staatlichen Verwaltung der Universitäten hin zu deren Autonomie bildeten Leistungsvereinbarungen aus Sicht des RH ein zentrales und folgerichtiges Instrument des Staates zur Steuerung der einzelnen Universitäten im Sinne einer gemeinsamen Festlegung der Ziele und der zu erbringenden Leistungen.

³ § 13a UG

Rechtsgrundlagen und Ziele

3.1 Während das UG für die Inhalte der Leistungsvereinbarung in den vom RH betrachteten Bereichen Studien und Personalentwicklung präzisere Vorgaben enthielt, lagen für den ebenfalls vom RH überprüften Bereich Forschung (die Forschungsprojekte und Forschungsprogramme) keine näheren Vorgaben oder Einschränkungen – bspw. hinsichtlich des Umfangs oder der Dauer von Projekten – vor. Das UG⁴ verpflichtete die Universitäten hier dazu, „die geplanten und die weiterzuführenden Forschungsprojekte und Forschungsprogramme sowie die Vorhaben zur Entwicklung und Erschließung der Künste bekanntzugeben“.

Die beiden überprüften Universitäten setzten diese Vorgabe des UG unterschiedlich um:

- Die Universität für Bodenkultur Wien führte in den Leistungsvereinbarungen insbesondere den Ausbau ihrer Standorte, die Evaluierung ihrer Organisationseinheiten und die Errichtung von Forschungseinrichtungen an.
- Die Universität Klagenfurt gab in den Leistungsvereinbarungen bspw. den Auf- und Ausbau von Fach- und Ausbildungsbereichen sowie Schwerpunktbildungen an.

Konkrete Forschungsprojekte und –programme waren in den Leistungsvereinbarungen der beiden überprüften Universitäten nicht angeführt.

3.2 Der RH wies auf die unklare Regelung für die Universitäten hinsichtlich der in die Leistungsvereinbarungen aufzunehmenden Forschungsprojekte und –programme hin. Er empfahl dem BMWF, auf eine entsprechende gesetzliche Klarstellung hinzuwirken.

3.3 *Das BMWF teilte mit, dass sowohl nach dem Wortlaut des UG und vor allem systemisch grundsätzlich alle Forschungsleistungen Regulationsgegenstand der Leistungsvereinbarungen sein könnten. Die Bandbreite der möglichen inhaltlichen Regelung und damit einhergehend der Detaillierungsgrad erstreckte sich theoretisch von der Verankerung eines einzelnen spezifischen Forschungsprojekts über die Verankerung von Vorhaben zur Einwerbung kompetitiver Forschungsförderungen bis hin zu einer etwaigen Veränderung des Forschungs-Wirkungsbereichs. Die Ausgestaltung der konkreten „finalen Programmierung“ des Leistungsbereichs Forschung für eine konkrete Universität sei bspw. von deren Größe, Positionierung, Profilbildung und Entwicklung abhängig.*

⁴ § 13 Abs. 2 Z 1 lit. b UG



Leistungsvereinbarungen

- 3.4 Der RH entgegnete, dass gerade durch die – vom BMWF angesprochene – Bandbreite der möglichen inhaltlichen Regelung sowie dadurch, dass grundsätzlich alle Forschungsleistungen Regelungsgegenstand der Leistungsvereinbarungen sein können, klare Vorgaben erforderlich sind. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, diesbezüglich auf eine klarere gesetzliche Regelung hinzuwirken.

Finanzielles Volumen

Finanzierung der Universitäten im Rahmen der Leistungsvereinbarungen

- 4 Gemäß UG⁵ waren die Universitäten vom Bund zu finanzieren. Demnach hatte der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen bis spätestens Ende des zweiten Jahres jeder Leistungsvereinbarungsperiode den in der nächsten Leistungsvereinbarungsperiode für alle Universitäten zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag festzusetzen.

Die einzelnen Universitäten erhielten jeweils ein für drei Jahre im Voraus festgelegtes Globalbudget, welches sich aus dem Grundbudget und dem formelgebundenen Budget (Formelbudget) zusammensetzte. Das Grundbudget betrug rd. 80 % und das Formelbudget rd. 20 % des Globalbudgets.

Neben den Globalbudgets enthielt der Gesamtbetrag gem. § 12 Abs. 2 UG zusätzlich noch den Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse gem. § 12 Abs. 5 UG in Höhe von 2 % der Globalbudgets („Ministerreserve“ – siehe TZ 13) und den Klinischen Mehraufwand an den Medizinischen Universitäten in Wien, Graz und Innsbruck.

Gemeinsam mit weiteren Budgetpositionen (bspw. Bezugserhöhungen für das am Tag vor dem vollen Wirksamwerden des UG⁶ an den Universitäten vorhandene Bundespersonal, Hochschulraumbeschaffung, Generalsanierungen, Bauvorhaben, Konsolidierungsbeiträge/Offensivmittel sowie das Budget für die Universität für Weiterbildung Krems) ergab sich für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 ein „Globalbudget gesamt“ laut BVA von rd. 7,888 Mrd. EUR.

⁵ § 12 UG

⁶ 1. Jänner 2004

Finanzielles Volumen

Tabelle 1: Zusammensetzung der „Globalbudgets gesamt“			
Budgetposition	Leistungsvereinbarungsperiode		Steigerung
	2007 – 2009 ¹	2010 – 2012	
	in Mrd. EUR ³		in % ³
Grundbudgets	4,482	5,186	+ 15,7
Formelbudgets	1,128	1,322	+ 17,2
= Globalbudgets der 21 Universitäten	5,610	6,508	+ 16,0
Einbehalt gem. § 12 Abs. 5 UG	0,028	0,132	+ 371,4
Klinischer Mehraufwand (KMA)	0,618	0,612	– 1,0
= Globalbetrag/Gesamtbetrag gem. § 12 Abs. 2 UG	6,256	7,252	+ 15,9
Hochschulraumbeschaffung	0,137	0,137	0,0
Bezugserhöhungen (Schätzungen)	0,337	0,063	– 81,3
Generalsanierungen, Bauvorhaben, Konsolidierungsbeitrag	–	0,411	–
Universität für Weiterbildung Krems ²	0,020	0,025	+ 25,0
Globalbudgets gesamt (BVA)	6,750	7,888	+ 16,9

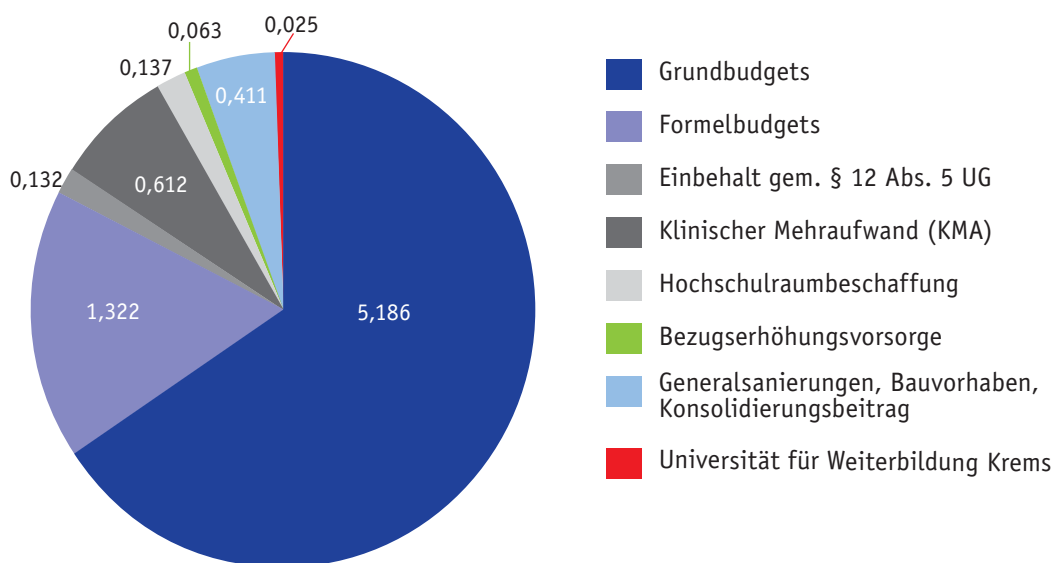
¹ Abweichungen der Werte 2007–2009 zu den entsprechenden Werten im Bericht Reihe Bund 2009/2 („Universitätscontrolling“) sind durch zwischenzeitliche Aktualisierungen begründet.

² Die Finanzierung der Universität für Weiterbildung Krems ist nicht im UG geregelt, daher bestehen unterschiedliche Darstellungen bei der Budgetierung.

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMWF, Universitätsbericht 2008, Universitätsbericht 2011

Abbildung 1: Aufschlüsselung der „Globalbudgets gesamt“ in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 (in Mrd. EUR)



Quellen: BMWF (Daten); RH (Grafik)

Ermittlung des Grundbudgets

5.1 (1) Das BMWF machte auf Basis des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags gemäß UG einen Vorschlag für das Grundbudget der jeweiligen Universitäten. Ausgangsbasis für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 war das jeweilige Grundbudget für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009, bereinigt um Einmalbeträge und laufende Nachträge. Hinzu kamen die Bezugserhöhungen der Vorperiode, Valorisierungen, die Kosten des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten sowie Mittel für Schwerpunktsetzungen. Schließlich wurde mit den Rektoren das der Universität zur Verfügung stehende Grundbudget in den Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen vereinbart.

(2) Hingegen spielten bei der Ermittlung des Grundbudgets andere wichtige Faktoren, nämlich jene hinsichtlich der Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten wie bspw. die Kosten

- eines Studienplatzes,
- für ein Studium,
- für einen Absolventen

weiterhin nahezu keine Rolle – wie der RH bereits im Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) aufgezeigt hatte.

(3) Im Rahmen der Erarbeitung des Hochschulplans hatten das BMWF und die Österreichische Universitätenkonferenz im Jänner 2011 eine Arbeitsgruppe eingerichtet (siehe TZ 16), die ein neues Finanzierungsmodell für die Universitäten mit einer studentenbezogenen Finanzierung der Lehre und einer getrennt davon zu finanzierenden Forschung zu erarbeiten hatte.

5.2 Der RH hielt an seiner im Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) gegebenen Empfehlung an das BMWF, den Kosten der Leistungserbringung (wie bspw. die Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen einen höheren Stellenwert einzuräumen, weiterhin fest.

5.3 *Das BMWF sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Laut seiner Stellungnahme werde durch die Einführung der Hochschulraum-Strukturmittel den Kosten der Leistungserbringung ein höherer Stellenwert ein-*

Finanzielles Volumen

geräumt werden. Weiters seien durch die Abbildung der Basisleistungen im Bereich Lehre in den aktuellen Leistungsvereinbarungen anhand der neu erstellten „Muster-Leistungsvereinbarung samt Arbeitsbehelf“ konkrete erste Schritte zur stärkeren Orientierung an den Kosten der Leistungserbringung erfolgt. Die nächsten Arbeitsschritte zur Umsetzung einer kapazitätsorientierten Universitätsfinanzierung seien Teil der laufenden Koalitionsgespräche.

Berechnung des Formelbudgets

6.1 (1) Die Berechnung des Formelbudgets war in der Formelbudget-Verordnung⁷ geregelt. Die Verordnung berücksichtigte die Veränderungen von Referenzwerten zu Istwerten von insgesamt elf Indikatoren aus den Bereichen

- Lehre (bspw. Anzahl der prüfungsaktiven ordentlichen Studierenden),
- Forschung und Entwicklung und Erschließung der Künste (bspw. Einnahmen aus bestimmten Drittmittelprojekten) sowie
- gesellschaftliche Zielsetzungen (bspw. Anzahl der Studienabschlüsse von Frauen in Doktoratsstudien mit Gewichtung nach Art des Doktoratsstudiums).

Die Veränderungen wurden gegenüber allen anderen Universitäten und gegenüber der eigenen Vorperiode gemessen. Über diese Berechnungsmethode sollte ein Wettbewerbselement in die Finanzierung der Universitäten Eingang finden.

(2) Die Ermittlung der konkreten Formelbudgetbeträge erfolgte durch ein komplexes mathematisches Modell (u.a. mit Größenfaktoren der Universitäten, Errechnung von Funktionswerten, Ermittlung und Gewichtung von Punktezahlen), in dem die Indikatoren der 21 Universitäten zusammenspielten. Das hatte zur Folge, dass die Auswirkungen der Veränderungen von Indikatoren für die einzelnen Universitäten kaum abschätzbar waren, weil sie auch von Indikatorveränderungen an anderen Universitäten abhingen.

Durch die langfristige Perspektive der Leistungsvereinbarungen spiegelten sich Veränderungen bei den Indikatoren zudem erst einige Jahre später in den Formelbudgets wider. Weiters konnte es durch die Berechnungsformel bei Indikatoren, die bereits ein hohes Ausgangsniveau

⁷ Formelbudget-Verordnung – FBV, BGBl. II Nr. 120/2006 vom 16. März 2006

erreichten, dazu kommen, dass sich weitere Steigerungen nicht mehr in Budgetsteigerungen auswirkten.

(3) Das Formelbudget wurde zuletzt im April 2011 im Auftrag des BMWF einer umfassenden Evaluierung⁸ unterzogen. Dabei wurde insbesondere Folgendes kritisch festgestellt:

- die Steuerungswirkung der meisten Indikatoren sei aufgrund der Intransparenz der Effekte gering;
- ein hohes Ausgangsniveau ließe Steigerungen des Formelbudgetanteils kaum zu;
- das Formelbudget habe als Steuerungsmodell eine sehr langfristige Perspektive: Maßnahmen, die eine Universität setze, spiegelten sich erst einige Jahre später im Ergebnis des Formelbudgets wider;
- es wäre aufgrund der Berechnungsmethode möglich, dass sich eine Universität in Summe über alle Indikatoren überdurchschnittlich steigern konnte, aber ihr Formelbudget trotzdem sank;
- das Formelbudget wäre für die Kunstuniversitäten ungeeignet bzw. benachteilige diese;
- bei einigen Indikatoren führten für Universitäten mit niedrigem Ausgangsniveau auch große Leistungssteigerungen nicht zu nennenswerten Budgetsteigerungen.

6.2 Der RH stellte fest, dass die in der Formelbudget-Verordnung festgelegten Indikatoren zur Berechnung des formelgebundenen Budgets grundsätzlich die in den drei Bereichen (1) Lehre, (2) Forschung und Entwicklung und Erschließung der Künste sowie (3) gesellschaftliche Zielsetzungen in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten Ziele und Vorhaben widerspiegeln. Weiters erachtete er den durch das Formelbudget hervorgerufenen Wettbewerb der Universitäten um Budgetmittel grundsätzlich als positiv.

Kritisch sah er jedoch all jene Effekte, die darauf hinausliefen, dass sich Verbesserungen nicht in Budgetanteilssteigerungen auswirkten, insbesondere dann, wenn dafür ein hohes Ausgangsniveau der betroffenen Universität verantwortlich war.

⁸ Evaluierung des formelgebundenen Budgets der Universitäten, Studie im Auftrag des BMWF, Institut für Höhere Studien vom April 2011

Finanzielles Volumen

Er wies weiters darauf hin, dass die finanziellen Auswirkungen von Indikatorveränderungen für die jeweilige Universität wegen des komplexen Berechnungsmodells kaum vorhersehbar waren.

Die Eignung des Formelbudgets für die Kunstuniversitäten erachtete er insgesamt für zweifelhaft, weil an den Kunstuniversitäten – wie auch in der Evaluierung vom April 2011 festgestellt wurde – zahlreiche Indikatoren der Formelbudget-Verordnung nur eine untergeordnete Rolle spielten oder Leistungen⁹ in den Indikatoren nur inadäquat wiedergegeben werden.

Der RH empfahl daher dem BMWF, für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 dieses Finanzierungsmodell – unter Beibehaltung des Wettbewerbscharakters – neu zu gestalten.

6.3 *Das BMWF teilte mit, dass das bisherige Formelbudget durch die Hochschulraum-Strukturmittel ersetzt werde.*

Entwicklung der Formelbudgets

7 Das unter TZ 6 beschriebene Wettbewerbselement führte auf Seiten der Universitäten zu Gewinnern und Verlierern hinsichtlich der aus dem Formelbudget erhaltenen Anteile. Dies wird im Folgenden dargestellt:

⁹ Beispielsweise die Anzahl der prüfungsaktiven ordentlichen Studierenden wegen der begrenzten Zahl an Studienplätzen oder die Anzahl der Abschlüsse von Doktoratsstudien – diese werden an Kunstuniversitäten kaum angeboten und nachgefragt.



Finanzielles Volumen

BMWf

Leistungsvereinbarungen

Tabelle 2: Entwicklung der Formelbudgetanteile der Universitäten

Universität	Formelbudget 2007–2009		Formelbudget 2010–2012		Steigerung des %-Anteils
	in Mill. EUR ¹	in % ¹	in Mill. EUR ¹	in % ¹	in % ¹
Montanuniversität Leoben	19,64	1,74	25,35	1,92	10,34
Universität Linz	43,10	3,82	55,10	4,17	9,16
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	18,95	1,68	24,23	1,83	8,93
Technische Universität Graz	58,57	5,19	73,90	5,59	7,71
Universität für Bodenkultur Wien	44,58	3,95	55,77	4,22	6,84
Universität Mozarteum Salzburg	19,51	1,73	24,11	1,82	5,20
Wirtschaftsuniversität Wien	36,38	3,23	44,55	3,37	4,33
Medizinische Universität Graz	51,33	4,55	62,51	4,73	3,96
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	7,22	0,64	8,64	0,65	1,56
Universität Graz	75,46	6,69	89,25	6,75	0,90
Technische Universität Wien	100,97	8,96	118,84	8,99	0,33
Universität für angewandte Kunst Wien	14,66	1,30	17,21	1,30	0,00
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	38,50	3,41	44,84	3,39	– 0,59
Universität Klagenfurt	24,15	2,14	28,09	2,12	– 0,93
Universität Wien	169,37	15,02	196,60	14,87	– 1,00
Medizinische Universität Wien	146,42	12,99	166,57	12,59	– 3,08
Veterinärmedizinische Universität Wien	46,92	4,16	52,23	3,95	– 5,05
Medizinische Universität Innsbruck	54,52	4,84	60,66	4,59	– 5,17
Universität Salzburg	55,14	4,89	61,24	4,63	– 5,32
Universität Innsbruck	90,07	7,99	99,37	7,51	– 6,01
Akademie der bildenden Künste Wien	12,12	1,08	13,34	1,01	– 6,48
Summe	1.127,58	100,00	1.322,40	100,00	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWf und den jeweiligen Universitäten

Finanzielles Volumen

Aus der nach der anteiligen Steigerung von 2007–2009 auf 2010–2012 sortierten Tabelle ist ersichtlich, dass die Montanuniversität Leoben den Anteil am jeweiligen für alle Universitäten zur Verfügung stehenden Formelbudget in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 gegenüber der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 am stärksten steigern konnte, während die Akademie der bildenden Künste Wien den stärksten Rückgang des Formelbudgetanteils aufwies. Ein Trend, dass Universitäten mit gleichartiger Ausrichtung (bspw. Medizinische Universitäten) Gewinner oder Verlierer waren, konnte vom RH nicht festgestellt werden.

Die Universität für Bodenkultur Wien konnte ihren Anteil am – an Wettbewerbselementen orientierten – Formelbudget aller Universitäten deutlich steigern (um 6,84 %), während die Universität Klagenfurt einen anteilmäßigen Rückgang (um 0,93 %) hinnehmen musste.

Entwicklung der Globalbudgets

8 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Globalbudgets der 21 Universitäten für die Leistungsvereinbarungsperioden 2007–2009 und 2010–2012:

Tabelle 3: Entwicklung der Globalbudgets							
Universität	2007–2009			2010–2012			Steige- rung
	Grund- budget	Formel- budget	Global- budget	Grund- budget	Formel- budget	Global- budget	
	in Mill. EUR ¹						in % ¹
Universität für Bodenkultur Wien	184,09	44,58	228,67	228,02	55,77	283,79	24,10
Universität Klagenfurt	95,78	24,15	119,93	113,60	28,09	141,69	18,14
Summe der 19 restlichen Universitäten	4.202,67	1.058,85	5.261,52	4.844,10	1.238,54	6.082,64	15,61
Summe	4.482,54	1.127,58	5.610,12	5.185,72	1.322,40	6.508,12	16,01

1 Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWF und den jeweiligen Universitäten



Die Summe der Globalbudgets aller Universitäten stieg von 2007–2009 auf 2010–2012 um rd. 16 %. Dabei variierte die Steigerung zwischen den einzelnen Universitäten von rd. 12,24 % (Veterinärmedizinische Universität Wien) bis rd. 34,14 % (Universität für künstlerische Gestaltung Linz).

Die Steigerungen der zwei überprüften Universitäten lagen über dem Durchschnitt aller Universitäten: jene der Universität für Bodenkultur Wien mit 24,10 % deutlich, jene der Universität Klagenfurt mit 18,14 % knapp darüber.

Globalbudget je Studierenden und Betreuungsrelationen

9.1 Der RH ermittelte für beide Leistungsvereinbarungsperioden aufgrund der Globalbudgets und der Studierendenzahlen den Budgetanteil je Studierenden und Jahr. Um die Unterschiede betreffend Universitäten bestimmter Ausrichtung zu berücksichtigen, nahm er eine Gruppierung nach Medizinischen Universitäten, Technischen Universitäten, Kunstuniversitäten und den anderen Universitäten vor, wobei die „anderen Universitäten“ mit rd. 44 % den größten Anteil der Budgetmittel erhielten. Dabei wurde das Globalbudget der entsprechenden Leistungsvereinbarungsperioden für die Berechnung gedrittelt, um das Globalbudget je Studierenden und Jahr zu erhalten. Für die Zahl der Studierenden zog der RH die Werte des Wintersemesters 2006/2007¹⁰ bzw. 2009/2010¹¹ heran, da diese in etwa dem Beginn der jeweiligen Leistungsvereinbarungsperioden entsprachen.

¹⁰ per Februar 2007

¹¹ per Februar 2010

Finanzielles Volumen

Tabelle 4: Entwicklung der Globalbudgets je Studierenden und Jahr

	Globalbudget ¹			Studierende			Globalbudget je Studierenden und Jahr		
	LV- Periode 2007– 2009	LV- Periode 2010– 2012	Verände- rung	Winter- semester 2006/ 2007	Winter- semester 2009/ 2010	Verände- rung	in der LV- Periode 2007– 2009	in der LV- Periode 2010– 2012	Verände- rung
	in Mill. EUR ²		in % ²	Anzahl		in % ²	in EUR ²		in % ²
Uni Wien	833,98	969,68	+ 16,3	69.489	85.708	+ 23,3	4.001	3.771	– 5,7
Uni Graz	386,57	441,56	+ 14,2	21.304	25.717	+ 20,7	6.048	5.723	– 5,4
Uni Innsbruck	430,52	487,05	+ 13,1	20.961	25.730	+ 22,8	6.846	6.310	– 7,8
Uni Salzburg	262,19	298,29	+ 13,8	13.100	16.393	+ 25,1	6.672	6.065	– 9,1
WU Wien	199,01	229,90	+ 15,5	22.176	26.825	+ 21,0	2.991	2.857	– 4,5
Uni Linz	222,15	268,56	+ 20,9	13.100	16.422	+ 25,4	5.653	5.451	– 3,6
Uni Klagenfurt	119,93	141,69	+ 18,1	7.838	10.050	+ 28,2	5.100	4.699	– 7,9
Medizinische Universitäten									
Med. Uni Wien	705,81	818,16	+ 15,9	9.009	7.381	– 18,1	26.115	36.949	+ 41,5
Med. Uni Graz	253,85	294,70	+ 16,1	4.175	4.246	+ 1,7	20.267	23.135	+ 14,2
Med. Uni Innsbruck	254,74	290,06	+ 13,9	3.374	2.782	– 17,5	25.167	34.754	+ 38,1
Vet.–Med. Uni Wien	232,50	260,95	+ 12,2	2.313	2.320	+ 0,3	33.506	37.493	+ 11,9
Technische Universitäten									
TU Wien	505,81	575,84	+ 13,8	18.118	23.438	+ 29,4	9.306	8.190	– 12,0
TU Graz	285,83	336,50	+ 17,7	9.396	11.482	+ 22,2	10.140	9.769	– 3,7
Montanuni Leoben	99,33	115,69	+ 16,5	2.206	2.901	+ 31,5	15.008	13.293	– 11,4
Uni für Bodenkultur Wien	228,67	283,79	+ 24,1	6.309	9.124	+ 44,6	12.082	10.368	– 14,2
Kunstuniversitäten									
Uni für angewandte Kunst Wien	75,96	90,69	+ 19,4	1.434	1.586	+ 10,6	17.657	19.061	+ 8,0
Uni für Musik und darstellende Kunst Wien	200,40	234,00	+ 16,8	3.093	3.091	– 0,1	21.597	25.235	+ 16,8
Uni Mozarteum Salzburg	109,89	126,73	+ 15,3	1.620	1.643	+ 1,4	22.610	25.710	+ 13,7
Uni für Musik und darstellende Kunst Graz	105,89	124,31	+ 17,4	1.743	1.877	+ 7,7	20.251	22.076	+ 9,0
Uni für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	35,78	48,00	+ 34,1	1.036	1.119	+ 8,0	11.513	14.298	+ 24,2
Akademie der bildenden Künste Wien	61,31	71,97	+ 17,4	1.005	1.211	+ 20,5	20.334	19.809	– 2,6
Summe aller Universitäten³	5.610,12	6.508,12	+ 16,0	232.799	281.046	+ 20,7	8.033	7.719	– 3,9

¹ nur Grund- und Formelbudget; ohne Klinischen Mehraufwand, Hochschulraumbeschaffung, Bezugserhöhungen, Generalsanierungen etc.

² Rundungsdifferenzen möglich

³ Die Anzahl der Studierenden gemäß "uni:data" (Studierende, die an mehreren Universitäten studieren, werden für die Gesamtsumme nur einmal gezählt) betrug inkl. der Universität für Weiterbildung, Krems im Wintersemester 2006/2007 insgesamt 224.063 und im Wintersemester 2009/2010 insgesamt 273.542 Personen. Die Werte 232.799 für das Wintersemester 2006/2007 bzw. 281.046 für das Wintersemester 2009/2010 in der Tabelle ergaben sich aus der Aufsummierung der Werte der einzelnen Universitäten – ohne der Universität für Weiterbildung Krems – da "bereinigte" Werte für die einzelnen Universitäten nicht vorlagen.

Quellen: Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWF und den jeweiligen Universitäten, BMWF, Hochschulstatistisches Informationssystem des BMWF (uni:data)

9.2 Der RH wies auf Folgendes hin:

- An allen Universitäten war das Globalbudget von der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 zur Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 angestiegen, die Studierendenzahlen waren hingegen an drei Universitäten gesunken (Medizinische Universitäten Wien und Innsbruck, Universität für Musik und darstellende Kunst Wien). Grundsätzlich wirkten sich steigende Studierendenzahlen nicht im selben Ausmaß in Budgetsteigerungen aus.
- An Universitäten mit Auswahlverfahren¹² – also den Medizinischen Universitäten und den Kunstuniversitäten¹³ – stieg das Globalbudget je Studierenden und Jahr zwischen der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 und der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 an. Die höchsten Steigerungsraten verzeichneten die Medizinische Universität Wien (+ 41,5 %) und die Medizinische Universität Innsbruck (+ 38,1 %). Dies korrelierte in beiden Fällen mit den höchsten Rückgängen der Studierendenzahlen (– 18,1 % bzw. – 17,5 %).
- An allen anderen Universitäten sank das Globalbudget je Studierenden im selben Zeitraum; am stärksten an der Universität für Bodenkultur Wien (– 14,2 %), der Technischen Universität Wien (– 12,0 %) und der Montanuniversität Leoben (– 11,4 %). Auch hier waren die stärksten Rückgänge des Globalbudgets je Studierenden ein Spiegelbild der stärksten Zuwächse der Studierendenzahlen (+ 44,6 %; + 29,4 %; + 31,5 %).

9.3 Die Universität für Bodenkultur Wien bestätigte die Darstellung des RH, wonach sich die Finanzierung bezogen auf die Anzahl der Studierenden deutlich verschlechtert habe. Die Anzahl der Studierenden sei in diesem Zusammenhang ein Kostenfaktor, der von der Universität weder beeinflusst werden könne, noch automatisch zu einer angemessenen Erhöhung des Globalbudgets der Universität führe.

¹² gemäß § 124b UG: Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder Auswahl der Studierenden längstens bis zwei Semester nach Zulassung an den medizinischen Universitäten;

gemäß § 63 Abs. 1 Z 4 UG: Voraussetzung der künstlerischen Eignung an Kunstuniversitäten

¹³ mit Ausnahme der Akademie der bildenden Künste Wien

Finanzielles Volumen

10.1 (1) Zur Vertiefung seiner Aussagen zum Bereich Studien untersuchte der RH die Betreuungsrelationen an den beiden überprüften Universitäten jeweils zur Mitte der jeweiligen Leistungsvereinbarungsperiode.

(2) An der Universität für Bodenkultur Wien stieg vom Wintersemester 2007/2008 bis Wintersemester 2010/2011 die Anzahl der ordentlichen Studierenden um rd. 36,3 % und die Anzahl der prüfungsaktiven¹⁴ Studierenden um rd. 39,3 %. Diese Steigerung konnte durch die Erhöhung der Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) des gesamten Lehrpersonals (rd. + 23,7 %) nicht aufgefangen werden. Innerhalb der Gruppe des gesamten Lehrpersonals gingen die VBÄ der Professoren um 11,4 % zurück, freiwerdende Professuren wurden in den Jahren 2007 und 2008 nicht nachbesetzt.

An der Universität Klagenfurt erhöhte sich im selben Zeitraum die Anzahl der ordentlichen Studierenden um rd. 24,4 % und jene der prüfungsaktiven Studierenden um rd. 4,2 %. Bei einer Steigerung der VBÄ des gesamten Lehrpersonals um rd. 9,9 % und gleichbleibenden VBÄ der Professoren konnte daher zumindest die Betreuungsrelation bezogen auf die prüfungsaktiven Studierenden leicht verbessert werden.

(3) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Betreuungsrelationen an den beiden überprüften Universitäten. Diese errechneten sich durch die Gegenüberstellung der Zahlen von ordentlichen/prüfungsaktiven Studierenden¹⁵ und lehrendem Universitätspersonal. Dabei gingen das lehrende Universitätspersonal in Form von VBÄ und die Studierenden in Form von Kopfzahlen ein.

¹⁴ Studienerfolg von mindestens 16 ECTS (European Credit Transfer System)–Punkten im Studienjahr

¹⁵ Aus Gründen der Vergleichbarkeit berechnete der RH für das Studienjahr 2006/2007 die Betreuungsrelationen in Relation zum Personalstand vom 31. Dezember 2007 neu. Ebenso berechnete er diese für das Studienjahr 2009/2010 anhand der für den Vergleichszeitraum geltenden Vorgaben der Wissensbilanz–Verordnung (Kennzahl III.1.6 Prüfungsaktive ordentliche Studierende).

Tabelle 5: Verhältnis ordentliche/prüfungsaktive Studierende zu universitärem Lehrpersonal					
Universität für Bodenkultur Wien	Wintersemester				Veränderung 2007/2008 bis 2010/2011
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Anzahl (in %)
	Anzahl				
Ordentliche Studierende					
absolut	7.067	7.656	8.866	9.634	+ 2.567 (+ 36,3)
je VBÄ–Professor ¹	121,6	133,1	167,8	187,1	+ 65,5 (+ 53,9)
je VBÄ–Lehrpersonal ²	20,7	22,5	24,1	22,8	+ 2,1 (+ 10,1)
	Studienjahr				Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010
	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	
Prüfungsaktive Studierende ³					
absolut	4.539	5.123	5.660	6.321	+ 1.782 (+ 39,3)
je VBÄ–Professor ¹	78,1	88,2	107,1	122,7	+ 44,6 (+ 57,2)
je VBÄ–Lehrpersonal ²	13,3	15,0	15,4	14,9	+ 1,6 (+ 12,2)
Universität Klagenfurt	Wintersemester				Veränderung 2007/2008 bis 2010/2011
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	
Ordentliche Studierende					
absolut	6.959	7.146	8.417	8.659	+ 1.700 (+ 24,4)
je VBÄ–Professor ¹	110,5	114,9	120,8	137,4	+ 26,9 (+ 24,3)
je VBÄ–Lehrpersonal ²	22,9	23,0	26,1	25,9	+ 3,0 (+ 13,1)
	Studienjahr				Veränderung 2006/2007 bis 2009/2010
	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	
Prüfungsaktive Studierende ³					
absolut	4.652	4.654	4.770	4.846	+ 194 (+ 4,2)
je VBÄ–Professor ¹	73,8	73,9	68,5	76,9	+ 3,1 (+ 4,2)
je VBÄ–Lehrpersonal ²	15,3	15,3	14,8	14,5	– 0,8 (– 5,3)

¹ Verwendungen 11, 12 und 81 gemäß BidokVUni in VBÄ (siehe Anhang)² Verwendungen 11, 12, 14, 16, 17, 18, 26, 27, 81, 82, 83 und 84 gemäß BidokVUni in VBÄ (siehe Anhang)³ Wissensbilanz Kennzahl III.1.6. Prüfungsaktive ordentliche Studierende

Quellen: Datenmeldungen der Universitäten auf Basis Wissensbilanz-Verordnung und auf Basis BidokVUni

Finanzielles Volumen

10.2 (1) Der RH hielt fest, dass sich die Betreuungsrelationen, bezogen auf die ordentlichen Studierenden, an den beiden überprüften Universitäten seit dem Wintersemester 2007/2008 stark verschlechterten. Besonders ausgeprägt war dieser Trend im Verhältnis zu den Professoren und hier insbesondere an der Universität für Bodenkultur Wien: Im Durchschnitt mussten sich dort im Wintersemester 2010/2011 187 ordentliche Studierende einen Professor teilen – um fast 66 mehr als noch drei Jahre zuvor. Der RH führte dies auch darauf zurück, dass an der Universität für Bodenkultur Wien – insbesondere mangels Neuausschreibung freiwerdender Professuren in den Jahren 2007 und 2008 – die VBÄ der Professoren um 11,4 % zurückgingen, obwohl die Studierendenzahlen stark anstiegen (+ 36,3 %).

(2) Eine etwas günstigere Entwicklung zeigte sich dann, wenn auf Seite der Studierenden nur jene berücksichtigt wurden, welche ein Mindestmaß an Prüfungsaktivität aufwiesen (prüfungsaktive Studierende). Wenngleich sich allerdings auch in diesem Bereich das Betreuungsverhältnis an der Universität für Bodenkultur Wien verschlechterte, wies die Universität Klagenfurt – aufgrund der vergleichsweise geringeren Steigerung der Anzahl prüfungsaktiver Studierender – diesbezüglich eine stabile bis leicht verbesserte Entwicklung auf.

10.3 *Laut Stellungnahme der Universität für Bodenkultur Wien sei die im Zeitraum 2007 bis 2009 zurückhaltende Berufungspraxis durch interne Vorgänge bedingt gewesen. Das von 2007 auf 2010 dadurch stark zurückgegangene Betreuungsverhältnis Professor zu Studierenden habe sich in den letzten zwei Jahren durch die Durchführung von mehr als 20 Berufungen wieder verbessert.*

Zahlungen an Universitäten im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen

11 (1) In den Jahren 2007 bis 2011 erhielten die Universitäten folgende im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen stehenden Beträge:

Tabelle 6: Zahlungen an die Universitäten (ohne Universität für Weiterbildung Krems)

	2007	2008	2009	Summe 2007 bis 2009	2010	2011
	in Mill. EUR ²					
Universität für Bodenkultur Wien						
Globalbudget	75,22	76,22	77,22	228,67	93,65	94,79
Bezugserhöhungen	2,62	3,65	4,73	11,00	0,19	0,48
Klinischer Mehraufwand	–	–	–	–	–	–
Sonstige ¹	0,25	0,60	6,80	7,65	7,96	3,85
Summe	78,09	80,47	88,75	247,32	101,80	99,12
Universität Klagenfurt						
Globalbudget	39,45	39,98	40,51	119,93	47,89	46,89
Bezugserhöhungen	1,78	2,75	3,57	8,11	0,15	0,39
Klinischer Mehraufwand	–	–	–	–	–	–
Sonstige ¹	0,30	1,37	2,00	3,67	0,98	1,41
Summe	41,53	44,10	46,08	131,71	49,02	48,69
Summe der 19 restlichen Universitäten						
Globalbudget	1.734,76	1.752,84	1.773,92	5.261,52	2.006,72	2.031,36
Bezugserhöhungen	73,06	103,02	129,31	305,39	4,96	13,31
Klinischer Mehraufwand	245,28	218,31	204,20	667,79	203,80	203,80
Sonstige ¹	49,65	64,98	114,96	229,59	146,38	156,11
Summe	2.102,75	2.139,15	2.222,39	6.464,29	2.361,86	2.404,58
Summe aller 21 Universitäten						
Globalbudget	1.849,43	1.869,04	1.891,65	5.610,12	2.148,26	2.173,04
Bezugserhöhungen	77,46	109,42	137,61	324,50	5,30	14,18
Klinischer Mehraufwand	245,28	218,31	204,20	667,79	203,80	203,80
Sonstige ¹	50,20	66,95	123,76	240,91	155,32	161,37
Summe	2.222,37	2.263,72	2.357,22	6.843,32	2.512,68	2.552,39

¹ Sonstige: u.a. Mehraufwand für den Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten, Hochschulraumbeschaffung, Bauvorhaben, Zusatzvereinbarungen

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWF und den jeweiligen Universitäten, Auswertung des BMWF über Zahlungen an die Universitäten

Finanzielles Volumen

Die jährlich an die Universitäten im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen ausbezahlten Beträge stiegen von rd. 2,222 Mrd. EUR im Jahr 2007 auf rd. 2,552 Mrd. EUR im Jahr 2011 und damit in vier Jahren um rd. 14,9 %.

(2) In der folgenden Tabelle sind für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 den tatsächlich geleisteten Beträgen die budgetierten Werte gegenübergestellt:

Tabelle 7: Gegenüberstellung der budgetierten Werte und der durch das BMWF tatsächlich geleisteten Beträge für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009

	Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009			
	Budgetwerte	Zahlungen	Abweichung	
	in Mill. EUR ³			in % ³
Universität für Bodenkultur Wien				
Globalbudget	228,67	228,67	0,00	0,0
Bezugserhöhungen ¹	–	11,00	–	–
Sonstige ²	0,60	7,65	+ 7,05	+ 1.175,0
Summe	229,27	247,32	+ 18,05	+ 7,9
Universität Klagenfurt				
Globalbudget	119,93	119,93	0,00	0,0
Bezugserhöhungen ¹	–	8,11	–	–
Sonstige ²	0,00	3,67	+ 3,67	–
Summe	119,93	131,71	+ 11,78	+ 9,8
Summe der 19 restlichen Universitäten				
Globalbudget	5.261,52	5.261,52	0,00	0,0
Bezugserhöhungen ¹	337,05	305,39	–31,66	–9,4
Klinischer Mehraufwand	618,20	667,79	+ 49,59	+ 8,0
Sonstige ²	163,98	229,59	+ 65,61	+ 40,0
Summe	6.380,75	6.464,29	+ 83,54	+ 1,3
Summe aller 21 Universitäten				
Globalbudget	5.610,12	5.610,12	0,00	0,0
Bezugserhöhungen	337,05	324,50	–12,55	–3,7
Klinischer Mehraufwand	618,20	667,79	+ 49,59	+ 8,0
Sonstige ²	164,58	240,91	+ 76,33	+ 46,4
Summe	6.729,95	6.843,32	+ 113,37	+ 1,7
Universität für Weiterbildung Krems	19,70	19,70	0,00	0,0
Gesamtbetrag/Globalbudgets	6.749,65	6.863,02	+ 113,37	+ 1,7

¹ Der budgetierte Wert für die Bezugserhöhungen beruht teilweise auf Schätzungen und liegt nicht im Detail für jede Universität vor. Die Abweichungen sind daher nur für die Gesamtsumme aller Universitäten aussagekräftig.

² Sonstige: u.a. Mehraufwand für den Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten (rd. 45,30 Mill. EUR), Hochschulraumbeschaffung, Bauvorhaben, Zusatzvereinbarungen.

Die Abweichung bei der Universität für Bodenkultur Wien in Höhe von 1.175 % beruhte im Wesentlichen auf Bemühungszusagen (bspw. Finanzierung von technischer Infrastruktur) und auf der Abgeltung des Mehraufwands für den Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten; bei der Universität Klagenfurt war die Abweichung ebenfalls auf die Abgeltung des Mehraufwands für den Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten sowie auf Bauvorhaben zurückzuführen.

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWF und den jeweiligen Universitäten, Universitätsberichte 2008 und 2011 des BMWF, Auswertung des BMWF über Zahlungen an die Universitäten

Finanzielles Volumen

In der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 lagen die Leistungen des BMWF für die Universitäten um rd. 113,37 Mill. EUR bzw. um rd. 1,7 % über den budgetierten Werten. Die größten Positionen bildeten dabei die Mehraufwendungen für den Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten (rd. 45,30 Mill. EUR) und Nachzahlungen für den Klinischen Mehraufwand für die drei Medizinischen Universitäten (rd. 49,59 Mill. EUR).

Finanzierung der Schwerpunkte

12.1 (1) Zur Finanzierung von neuen Schwerpunkten (einschließlich Bauvorhaben) wurden allen Universitäten für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 Mittel – als Teil des Globalbudgets – in Höhe von rd. 209 Mill. EUR zur Verfügung gestellt. Im Vergleich zur Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 bedeutete dies eine Erhöhung um rd. 23 Mill. EUR (+ 12,4 %); der Anteil der Mittel für Schwerpunktsetzungen am Globalbudget lag damit bei rd. 3,2 % (3,3 % in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009).

(2) Zur Beurteilung der Leistungserbringung forderte das BMWF mit Vorlage des Leistungsvereinbarungsentwurfs eine Kalkulation über die darin enthaltenen Leistungen. Die beiden überprüften Universitäten legten im Zusammenhang mit der ebenfalls vom BMWF geforderten Planrechnung der nächsten drei Jahre ihren Mehrbedarf bzw. ihre zusätzlichen Kosten vor. Beide überprüften Universitäten beantragten in ihren Leistungsvereinbarungsentwürfen 2010–2012 zusätzliche Mittel¹⁶: die Universität für Bodenkultur in Höhe von rd. 16,3 Mill. EUR, die Universität Klagenfurt in Höhe von rd. 10,1 Mill. EUR.

(3) Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung des Schwerpunktbudgets im Vergleich zum Globalbudget der beiden überprüften Universitäten dar:

¹⁶ ohne Bauvorhaben

Tabelle 8: Entwicklung des Schwerpunktbudgets an der Universität für Bodenkultur Wien und an der Universität Klagenfurt

	Universität für Bodenkultur Wien		Universität Klagenfurt		Summe restliche 19 Universitäten	
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %
Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009						
Globalbudget	228,67		119,93		5.261,52	
davon Budget für Schwerpunkte/ Vorhaben	9,88 ¹	4,32	4,40	3,67	171,82	3,27
Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012						
Globalbudget	283,79		141,69		6.082,64	
davon Budget für Schwerpunkte/ Vorhaben	25,30 ¹	8,92	3,30	2,33	180,21	2,96

¹ einschließlich Aufwendungen für Bauvorhaben: 3,88 Mill. EUR in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009; 17,8 Mill. EUR in der Leistungsvereinbarung 2010–2012. Die Bauvorhaben betrafen in beiden Leistungsvereinbarungsperioden folgende Projekte:

Muthgasse 3: Erweiterung des Standorts Muthgasse durch einen Neubau und Zusammenführung von Instituten und Departments, die derzeit auf der Türkenschanze untergebracht sind;
Tulln UFT: Erweiterung der Forschungsressourcen am Standort Tulln.

Quelle: BMWF

An der Universität für Bodenkultur Wien verdoppelte sich – aufgrund der Bauvorhaben – der Anteil des Schwerpunktbudgets 2010–2012 zum Globalbudget im Vergleich zur Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009. Ohne Bauvorhaben betrug das Schwerpunktbudget 2010–2012 7,5 Mill. EUR bzw. rd. 2,64 % des Globalbudgets (rd. 2,62 % in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009); rd. 46,0 % der beantragten Vorhaben – ohne die Bauvorhaben – wurden somit aus dem Schwerpunktbudget finanziert.

Die Universität Klagenfurt verzeichnete einen Rückgang des Schwerpunktbudgets in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012; rd. 32,7 % der beantragten Vorhaben der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 wurden damit abgedeckt.

An beiden Universitäten lagen detaillierte Aufstellungen zu den beantragten Schwerpunkten – einschließlich Kostenplanungen in unterschiedlicher Tiefe – vor.

12.2 Grundsätzlich beurteilte der RH die zusätzliche Finanzierung von Schwerpunkten als positiv; dadurch konnten weitere Impulse zur Universitätsentwicklung bzw. Profilbildung gesetzt werden.

Finanzielles Volumen

Er hielt jedoch fest, dass beide Seiten – das BMWF sowie die Universitäten – in den Verhandlungen der Schwerpunkte nur auf einen geringen Teil des Globalbudgets – lediglich auf rd. 3,2 % der Mittel – Einfluss nehmen konnten.

Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse

13.1 (1) In der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 konnte der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung gemäß UG bis zu 2 % des Gesamtbetrags der Leistungsvereinbarungen für besondere Finanzierungserfordernisse¹⁷, zur Ergänzung von Leistungsvereinbarungen sowie für Gestaltungsvereinbarungen einbehalten. In der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 war dieser Betrag gesetzlich noch mit 1 % des Gesamtbetrags begrenzt und vom BMWF mit 0,75 % (rd. 28 Mill. EUR) eingeplant gewesen.

(2) Anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling““ (Reihe Bund 2009/2) hatte der RH darauf hingewiesen, dass gemäß einer Planungsvorschau des BMWF mit Stand August 2007 nur mehr rd. 25 % der ursprünglich einbehaltenen Mittel frei verfügbar waren. Der RH hatte damals empfohlen, künftig die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel als echte Reserve zu behandeln.

(3) Die einbehaltenen Mittel der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 betrugen 132,20 Mill. EUR. Im Februar 2010 – nur zwei Monate nach Beginn der Leistungsvereinbarungsperiode – waren davon bereits rd. 118,35 Mill. EUR oder knapp 90 % der Mittel zugesagt oder für Zusagen vorgemerkt. Unter anderem waren für die Finanzierung des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung 66 Mill. EUR – oder fast 50 % der einbehaltenen Mittel – vorgesehen. Im September 2011 betrugen die zugesagten bzw. verplanten Mittel bereits rd. 121,95 Mill. EUR, so dass nur mehr rd. 10,25 Mill. EUR oder rd. 7,8 % der einbehaltenen Mittel verfügbar waren. Dies war auch insofern von Bedeutung, als der Bescheid der Schlichtungskommission nach § 13a UG vom 2. November 2011 betreffend die Abänderung der Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Wirtschaftsuniversität Wien feststellte, dass eine weitere Erhöhung des Grundbudgets der Wirtschaftsuniversität Wien schon daran scheitern musste, dass sie durch den noch verfügbaren Betrag (Einbehalt) des BMWF nicht bedeckbar war.

¹⁷ bspw. für die Erhöhung des Grundbudgets einer Universität aufgrund eines Bescheides der Schlichtungskommission nach § 13a UG betreffend Abänderung der Leistungsvereinbarung

13.2 Der RH bemängelte, dass das BMWF die einbehaltenen Mittel der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 noch früher und in einem noch höheren Ausmaß vergab bzw. verplante als in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009. Er wiederholte daher – auch im Hinblick darauf, dass aus diesen Mitteln auch Erhöhungsbeträge aufgrund von Verfahren vor der Schlichtungskommission zu bezahlen waren – seine seinerzeitig abgegebene Empfehlung an das BMWF, die einbehaltenen Mittel als echte Reserve zu behandeln und nicht bereits am Beginn der dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode zu verplanen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMWF habe es die Höhe der einbehaltenen Mittel bereits vor Beginn der Leistungsvereinbarungsverhandlungen festgelegt und sie nicht in die Leistungsvereinbarungen einbezogen. Nach Abschluss der Leistungsvereinbarungen seien die Mittel einerseits für eine echte Reserve in Notfällen und andererseits für künftige Ergänzungen bzw. zur weiteren Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen – bspw. durch zusätzliche Ausschreibungen oder eine verstärkte Forschungsförderung – vorgesehen worden.*

13.4 Der RH entgegnete, dass eine derart frühzeitige Vergabe bzw. Verplanung von rd. 90 % der einbehaltenen Mittel den Handlungsspielraum zur Ergänzung bzw. weiteren Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen während der Leistungsvereinbarungsperiode stark einschränkte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, die einbehaltenen Mittel nicht bereits am Beginn der dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode zu verplanen.

Finanzierungsgrad
durch Leistungsvereinbarungen

14.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt den Anteil der Zahlungen des Bundes im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen an den Umsatzerlösen aus der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) im Zeitraum von 2007 bis 2010 an den überprüften Universitäten:

Finanzielles Volumen

Tabelle 9: Anteil der Zahlungen im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen an den Umsatzerlösen der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt im Zeitraum 2007 bis 2010					
	2007	2008	2009	Periode 2007–2009	2010
	in Mill. EUR ¹				
Universität für Bodenkultur Wien					
Zahlungen im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen	78,09	80,47	88,75	247,31	101,80 ²
Umsatzerlöse aus GuV	108,88	117,70	132,34	358,92	135,62
	Anteil in % ¹				
Anteil der Zahlungen im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen an den Umsatzerlösen	71,7	68,4	67,1	68,9	75,1
	in Mill. EUR ¹				
Universität Klagenfurt					
Zahlungen im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen	41,53	44,10	46,08	131,71	49,02
Umsatzerlöse aus GuV	63,96	59,66	64,29	187,91	66,38
	Anteil in % ¹				
Anteil Zahlungen im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen an den Umsatzerlösen	64,9	73,9	71,7	70,1	73,8

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² beinhaltet Zahlungen für Bauvorhaben in Höhe von rd. 6,80 Mill. EUR

Quellen: Jahresabschlüsse der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt; Auswertung des BMWF über Zahlungen an die Universitäten

Der Anteil der Zahlungen im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen an den Umsatzerlösen lag über die Jahre 2007 bis 2009 bei der Universität für Bodenkultur Wien bei rd. 68,9 % und bei der Universität Klagenfurt bei rd. 70,1 %.

(2) Die Universitäten konnten gemäß UG im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarungen frei über den Einsatz der Globalbudgets verfügen. Eine deutliche Einschränkung ergab sich jedoch durch große, nahezu fix vorgegebene Kostenblöcke (wie bspw. Personalaufwendungen und Gebäudemieten). Dies wird in der nachfolgenden Tabelle deutlich, wobei der Personalaufwand um den durch Drittmittel finanzierten Anteil des Personalaufwands gekürzt dargestellt ist:

Tabelle 10: Anteil der fixen Kostenblöcke an den Zahlungen im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen an der Universität für Bodenkultur Wien und an der Universität Klagenfurt im Zeitraum 2007 bis 2010

		2007	2008	2009	Periode 2007–2009	2010
		in Mill. EUR ¹				
Universität für Bodenkultur Wien						
Personalaufwand laut GuV (ohne Drittmittelpersonal)		46,35	47,72	51,77	145,84	53,13
Gebäudemieten		16,48	16,90	18,18	51,56	19,89
Summe „fixe Kostenblöcke“		62,83	64,62	69,95	197,40	73,02
Zahlungen iZm LV		78,09	80,47	88,75	247,31	101,80 ²
		Anteil in % ¹				
	Anteil der „fixen Kostenblöcke“ an den Zahlungen iZm LV	80,5	80,3	78,8	79,8	71,7
		in Mill. EUR ¹				
Universität Klagenfurt						
Personalaufwand lt. GuV (ohne Drittmittelpersonal)		37,07	37,86	42,52	117,45	42,14
Gebäudemieten		3,09	3,33	3,62	10,04	3,83
Summe „fixe Kostenblöcke“		40,16	41,19	46,14	127,49	45,97
Zahlungen iZm LV		41,53	44,10	46,08	131,71	49,02
		Anteil in % ¹				
	Anteil der „fixen Kostenblöcke“ an den Zahlungen iZm LV	96,7	93,4	100,1	96,8	93,8

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² beinhaltet Zahlungen für Bauvorhaben in Höhe von rd. 6,80 Mill. EUR

Quellen: Jahresabschlüsse der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt; Auswertung des BMWF über Zahlungen an die Universitäten

An der Universität für Bodenkultur Wien entfielen in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 rd. 79,8 % (im Jahr 2010 rd. 71,7 %) der Zahlungen des Bundes im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung auf Personalaufwendungen und Gebäudemieten; an der Universität Klagenfurt rd. 96,8 % (bzw. im Jahr 2010 rd. 93,8 %).

14.2 Der RH zeigte auf, dass im Zeitraum 2007 bis 2009 die Zahlungen im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung mit mehr als zwei Drittel der Umsatzerlöse aus der GuV die wesentlichste Finanzierungsquelle für beide überprüften Universitäten darstellten. Der RH betonte weiters, dass in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 an beiden überprüften Universitäten ein hoher Anteil der im Zusammenhang mit

Finanzielles Volumen

den Leistungsvereinbarungen erhaltenen Beträge durch die Personalaufwendungen und die Gebäudemieten gebunden waren (rd. 79,8 % an der Universität für Bodenkultur Wien und rd. 96,8 % an der Universität Klagenfurt).

Kostenrechnung

15.1 (1) Im Regierungsprogramm zur XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) war die Einführung von vollständigen Kostenrechnungen an den Universitäten als Beitrag zu einer weiteren Hebung von inneruniversitären Effizienzreserven vorgesehen.

Bereits durch das Universitäts-Organisationsgesetz 1993 waren die Universitäten verpflichtet, eine Kostenrechnung einzuführen. Auch das UG sah die Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung vor. Im Hinblick auf diese gesetzlichen Vorgaben verzichtete das BMWF auf eine gesonderte Verankerung in den Leistungsvereinbarungen.

(2) Der Expertenbericht „Zur Entwicklung und Dynamisierung der österreichischen Hochschullandschaft – eine Außensicht“ vom August 2011 (siehe TZ 16) hielt fest, dass – wenn eine Studienplatzfinanzierung auf der Basis einer Normkostenfinanzierung umgesetzt werden sollte – die österreichischen Universitäten ihre Kostenrechnung zumindest teilweise adaptieren und eine Kostenträgerrechnung für Lehre und Forschung für die einzelnen Fachbereiche vorsehen müssten.¹⁸ Auch die Arbeitsgruppe Studienplatzfinanzierung (siehe TZ 16) des BMWF und der Österreichischen Universitätenkonferenz stellte fest, dass die Kostenträgerrechnung an den Universitäten sehr differenziert gehandhabt wurde und unterschiedlich weit gediehen war.

15.2 Der RH empfahl daher dem BMWF, der Ausgestaltung bzw. Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen an den Universitäten im Zuge der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 bzw. in diesen besonderes Augenmerk zu schenken. Insbesondere sollte das BMWF Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten erstellen, um die Vergleichbarkeit von Leistungen unterschiedlicher Universitäten (wie bspw. die Kosten eines Studienplatzes) zu ermöglichen.

15.3 *Das BMWF teilte mit, dass es sich für eine Mitwirkung der Universitäten an der Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen einsetzen werde. Die Bereitschaft der Universitäten zur Mitwirkung an einem solchen Projekt solle in den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 verankert werden.*

¹⁸ Bericht der Experten, Seite 32



Leistungsvereinbarungen

- 15.4** Der RH wies nochmals darauf hin, dass es aus seiner Sicht in der Verantwortung des BMWF lag, durch entsprechende Vorgaben eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung sicherzustellen.

Strategische Steuerungsinstrumente

Österreichischer
Hochschulplan

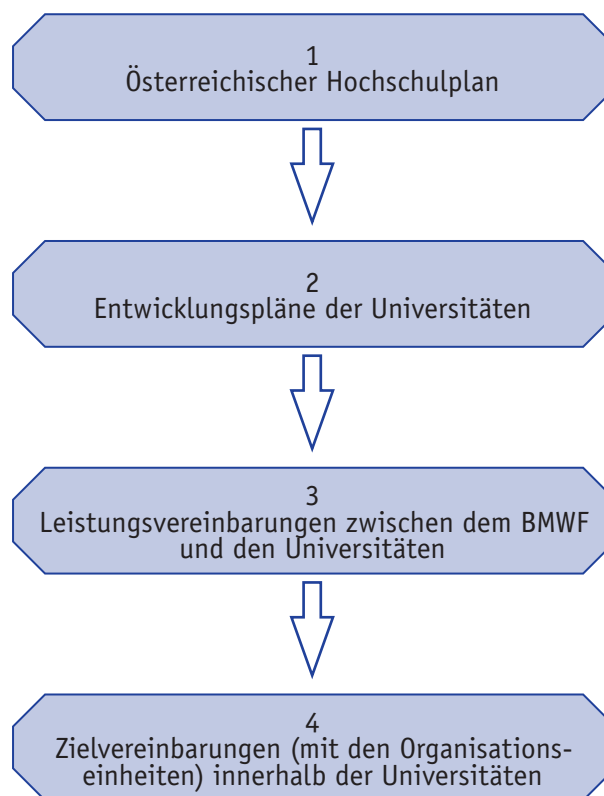
- 16.1** (1) Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode sah die Erarbeitung eines „Österreichischen Hochschulplans“ (Hochschulplan) mit folgenden Schwerpunkten vor:

- Strategische Leitlinien,
- Standortoptimierungen,
- Durchlässigkeit innerhalb des Hochschulwesens,
- Balance zwischen regionalen Bildungsangeboten und Bündelung von Forschungsinfrastruktur.

Der Hochschulplan sollte damit an der Spitze einer Kaskade (deduktiven Kette) von strategischen Instrumenten zur Steuerung im Universitätsbereich stehen, die sich graphisch wie folgt darstellen lässt:

Strategische Steuerungsinstrumente

Abbildung 2: Wesentliche Steuerungsinstrumente



Quelle: RH

Die Inhalte des Hochschulplans sollten nach der Intention des Regierungsprogramms in die Verhandlungen zu den bzw. in die Gestaltung der Leistungsvereinbarungen einfließen.

(2) Das BMWF startete in der ersten Jahreshälfte 2009 mit den diesbezüglichen Vorarbeiten. Dabei wurden die Handlungsansätze definiert und ein Zeitplan erarbeitet, der die Fertigstellung des Hochschulplans mit Mitte 2011 vorsah, um dann – ebenfalls ab Mitte 2011 – mit der Umsetzung und der Vorbereitung der Verhandlungen für die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 beginnen zu können.

(3) In der Folge setzte das BMWF weitere Initiativen, wie bspw. ein „Mapping der Institutionen“ in Bezug auf den österreichischen Hochschulraum sowie den als Reaktion auf die Studierendenproteste im Herbst 2009 gestarteten Dialog „Hochschulpartnerschaft“, der Mitte 2010 abgeschlossen wurde. Anfang 2011 erfolgte schließlich unter Einbeziehung der Österreichischen Universitätenkonferenz und

Vertretern von Universitäten der operative Projektstart zur Erarbeitung des Hochschulplans mit Arbeiten in vier Teilprojektgruppen:

- Bauleitplan,
- Forschungsinfrastruktur/Internationales,
- Koordinationsmaßnahmen,
- Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung/Studienplatzfinanzierung.

Weiters wurden zu dieser Zeit drei internationale Experten mit der Erarbeitung einer Expertise beauftragt. Sie legten ihren Bericht „Zur Entwicklung und Dynamisierung der österreichischen Hochschullandschaft – eine Außensicht“ im August 2011 vor. Darin stellten sie fest, dass in Österreich keine strategischen Vorgaben für den gesamten Hochschulbereich existierten, und beriefen sich dabei auch auf Feststellungen des RH.¹⁹

(4) Der Hochschulplan selbst lag zum ursprünglich angepeilten Termin Mitte 2011 nicht vor. Zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle waren für die Jahreswende 2011/2012 „Eckpunkte“ eines Hochschulplans vorgesehen.

Im Dezember 2011 legte das BMWF einen Vortrag an den Minister rat bezüglich der Entwicklung des österreichischen Hochschulraums (Hochschulplan) vor. Demnach waren die Arbeiten der vier Teilprojektgruppen unterschiedlich fortgeschritten:

- Bauleitplan
Ziel war eine klare und mit den Universitäten abgestimmte Reihung künftiger Bauvorhaben und –notwendigkeiten.²⁰
- Forschungsinfrastruktur/Internationales
Der Forschungsinfrastrukturplan sollte die Grundlage für die Entscheidung liefern, wo künftig Großanlagen für die Grundlagenforschung errichtet werden. Die Befüllung einer Datenbank zur Ermöglichung einer transparenten, koordinierten Beschaffung von

¹⁹ Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)\", Reihe Bund 2009/2

²⁰ Hiezu wurden dem RH nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle die von allen Rektoren unterfertigten Bauleitpläne für die Planungsregionen Ost und Süd sowie der unterschrittsreife Leitplan für die Planungsregion West übermittelt.

Strategische Steuerungsinstrumente

Großforschungsinfrastruktur war durch Universitäten, Fachhochschulen sowie außeruniversitäre Partner im Gange.

- Koordinierungsmaßnahmen
Ziel war die strategische Koordinierung des Lehr- und Forschungsangebots. Dies sollte in einem gemeinsamen Prozess mit den Hochschulen erarbeitet werden. Hierzu war die Schaffung einer „Hochschulkonferenz“ als beratendes und koordinierendes Gremium vorgesehen.
- Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung/Studienplatzfinanzierung
Aufbauend auf den drei Säulen Lehre, Forschung bzw. Entwicklung & Erschließung der Künste sollte diese neue Universitätsfinanzierung künftig die Grundfinanzierung der Lehre der Universitäten sicherstellen. Als Voraussetzung hierfür wurde eine Kapazitätenregelung angesehen.

(5) Inzwischen hatten die überprüften Universitäten bereits mit den Vorarbeiten für die Erstellung ihrer Entwicklungspläne begonnen:

- die Universität für Bodenkultur Wien im 1. Quartal 2011 und
- die Universität Klagenfurt im 3. Quartal 2011.

Weiters liefen an beiden Universitäten die Vorarbeiten für die Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2013–2015. Dies deshalb, weil die Universitäten gemäß UG bis 30. April des dritten Budgetjahres einen vom Universitätsrat genehmigten Entwurf für die nächste Leistungsvereinbarung an das BMWF vorzulegen hatten.

16.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass zum angepeilten Termin Mitte 2011 noch kein Hochschulplan erarbeitet worden war, obwohl dieser eigentlich den gesamtstrategischen Überbau der anderen Steuerungsinstrumente bilden und daher vorgängig hätte vorliegen sollen. Vielmehr verfügten die Universitäten zu Beginn ihrer Arbeiten zur Vorbereitung der bereits dritten Leistungsvereinbarungsperiode noch immer nicht über die erforderlichen übergreifenden strategischen Vorstellungen des BMWF, auf denen sie ihre Entwicklungspläne hätten aufbauen können.

Der RH empfahl daher dem BMWF, die Erarbeitung des Hochschulplans ohne weitere Verzögerung abzuschließen.

- 16.3** *Das BMWF teilte mit, dass der Hochschulplan in einer ersten Version zwischenzeitlich mit Dezember 2011 fertiggestellt worden sei. Das Ergebnis sei den Universitäten und Fachhochschulen im Wege der Österreichischen Universitätenkonferenz und der Österreichischen Fachhochschulkonferenz sowie der Öffentlichkeit im Wege einer Pressekonferenz kommuniziert worden. Von einer Veröffentlichung des Hochschulplans sei aber aus Rücksicht auf die Gespräche zur kapazitätsorientierten Universitätsfinanzierung mit dem Koalitionspartner zunächst abgesehen worden, jedoch hätten ihn die Rektorate und Senate erhalten.*

Die vier Teilprojektgruppen seien zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Bauleitplan

Das Ziel, eine klare und mit den Universitäten abgestimmte Reihung künftiger Bauvorhaben und Baunotwendigkeiten zu erstellen, sei im Dezember 2011 erreicht worden.

Forschungsinfrastruktur/Internationales

Durch den Forschungsinfrastrukturplan werde bestimmt, wo künftig Großanlagen für die Grundlagenforschung errichtet werden. Die entsprechende Datenbank sei seitens der Universitäten befüllt worden, Ausbaustufen seien in Planung.

Koordinierungsmaßnahmen

Aufbauend auf die Erst-Version des Hochschulplans solle die Hochschulkonferenz einige der Ziele und Maßnahmen des Hochschulplans priorisieren und konkretisieren. Im Mittelpunkt stünden strategische Ziele und Maßnahmen wie eine abgestimmte Profil- und Schwerpunktsetzung sowie ein abgestimmter Fächerabgleich in Lehre und Forschung, eine Erhöhung der Durchlässigkeit, eine Standortoptimierung und Balance zwischen regionalen Bildungsangeboten, eine Koordinierung bei Infrastrukturplanungen und bei der Anschaffung und Nutzung von Großforschungsinfrastruktur sowie die Entwicklung neuer Budgetstrukturen, Finanzierungsinstrumentarien und Anreizmechanismen. Die konstituierende Sitzung habe am 3. Mai 2012 stattgefunden, in der Sitzung am 3. Juli 2012 sei die Beschlussfassung eines Arbeitsprogramms mit entsprechenden Arbeitsaufträgen, Zeitschienen und der Zusammensetzung der jeweiligen Arbeitsgruppen erfolgt.

Strategische Steuerungsinstrumente

Kapazitätsorientierte Universitätsfinanzierung

Das von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Österreichischen Universitätenkonferenz und des BMWF ausgearbeitete Modell liege seit Ende Dezember 2011 vor. Von einer Veröffentlichung würde jedoch – wie bereits ausgeführt – mit Rücksicht auf die laufenden Koalitionsgespräche zur schrittweisen Einführung von Zugangsregeln für den Universitätssektor abgesehen.

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass die Weiterentwicklung des durch die Autonomie der Hochschulen charakterisierten österreichischen Hochschulraums durch eine Kombination von Differenzierung und Kooperation erreicht werden solle. Dies bedeute vor allem mehr Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und zwischen Hochschulsektoren, bessere Nutzung der Ressourcen in Forschung und Lehre, abgestimmte Profil- und Schwerpunktsetzungen und bewusste Profilschärfung. Die damit angestrebte koordinierende Gestaltung des österreichischen Hochschulraumes sei nicht als ein starres dirigistisches Konzept zu verstehen, sondern als rollierende und sich ständig weiterentwickelnde Steuerung.

- 16.4** Der RH nahm die laut Stellungnahme des BMWF zwischenzeitlich erfolgten Weiterarbeiten für den österreichischen Hochschulplan zur Kenntnis. Dies änderte aus seiner Sicht allerdings nichts am Umstand, dass der Hochschulplan nicht rechtzeitig vorgelegen war.

Rektorenbrief

- 17.1** (1) Den Universitäten fehlte vor Verhandlungsbeginn für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 die rechtzeitige Vorgabe konkreter Schwerpunkte betreffend die Weiterentwicklung des tertiären Bildungsbereichs und der universitären Forschung.

(2) Vor Beginn der Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen 2010–2012 übermittelte das BMWF im Februar 2009 einen teilweise universitätsspezifisch verfassten Brief an die Rektoren hinsichtlich grundlegender Erwartungen des BMWF an die jeweilige Leistungsvereinbarung (Rektorenbrief). Die angesprochenen Erwartungen waren teilweise eine Auflistung von Einzelvorgaben²¹ ohne Prioritätensetzung.²²

²¹ bspw. partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der im Eigentum des Bundesstehenden ÖMBG (Österreichische Menschenbetriebsgesellschaft), Steigerung der Zahl der Lehrlinge

²² siehe Fußnote 9 auf Seite 29 in der Analyse der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 und Stellungnahme, Österreichischer Wissenschaftsrat im November 2010

Sie betrafen u.a. die Bereiche Forschung (siehe TZ 25), Studien (siehe TZ 28), Personalentwicklung (siehe TZ 31), Weiterbildung, genderspezifische Wirkungen des Globalbudgets, gesellschaftliche Zielsetzungen, Erhöhung der Internationalität und Mobilität sowie interuniversitäre Kooperationen.

(3) Zum Zeitpunkt des Rektorenbriefs hatten die Universitäten die Entwicklungspläne bereits beschlossen (Universität Klagenfurt: Beschluss durch den Universitätsrat im Jänner 2009) oder den Prozess zur Erstellung nahezu abgeschlossen (Universität für Bodenkultur Wien: Rohentwurf des Entwicklungsplans an den Senat im November 2008).

- 17.2** Der RH bemängelte, dass der Rektorenbrief erst zu einem Zeitpunkt übermittelt wurde, als die meisten Universitäten bereits ihre jeweiligen Entwicklungspläne beschlossen oder den Prozess zur Erstellung nahezu abgeschlossen hatten.

Nach Ansicht des RH konnte der Rektorenbrief die mangelnden strategischen Vorgaben des Hochschulplans nicht ersetzen. Solange allerdings kein Hochschulplan vorlag, wäre die rechtzeitige Übermittlung eines Rektorenbriefs an die Universitäten erforderlich.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMWF sei es stets bemüht, die Rektorenbriefe den Universitäten so früh wie möglich zur Verfügung zu stellen. Eine Bereitstellung im ersten Quartal des Verhandlungsjahres erlaube jedoch eine inhaltliche Synchronisierung mit den zur Verfügung stehenden Budgetmitteln, außerdem seien die in der Leistungsvereinbarung zu verankernden Themen gesetzlich weitgehend determiniert und den Universitäten hinlänglich bekannt (dieser Transparenzanspruch würde auch durch die „Muster-Leistungsvereinbarung samt Arbeitsbeihilfe“ unterstützt). Punktuelle neue Themenbereiche könnten durch die Universitäten in der Regel ohne Probleme im Laufe des Verhandlungsjahres in der jeweiligen Leistungsvereinbarung berücksichtigt werden.*

- 17.4** Der RH bekräftigte im Hinblick darauf, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der Entwicklungspläne der Hochschulplan noch nicht vorlag, seine Empfehlung.

Strategische Steuerungsinstrumente

Einheitliche Strukturen zum Entwicklungsplan

- 18.1** (1) Das UG beinhaltete keine Vorgaben für den Aufbau, den Inhalt und die Geltungsdauer des Entwicklungsplans. Es sah lediglich vor²³, dass der Entwicklungsplan unter Zustimmung des Senats vom Rektorat zu erstellen und vom Universitätsrat zu genehmigen war.²⁴

(2) Der RH hatte dem BMWF in seinem Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) empfohlen, zur leichteren Analyse und Bewertung der Entwicklungspläne auf eine verbindliche Regelung hinsichtlich inhaltlicher Mindestanforderungen und einheitlicher Strukturen hinzuwirken.

Das BMWF erarbeitete in Abstimmung mit der Österreichischen Universitätenkonferenz einen Leitfaden zur universitären Entwicklungsplanung (endabgestimmt im September 2009). Inhaltlich enthielt dieser Leitfaden Fragestellungen zur Ausgangslage der Universität, zu deren Potenzialen, Schwerpunkten und Zielen sowie zentralen Maßnahmen, gesondert für die Bereiche Forschung und Lehre. Der abschließende Block beinhaltete Fragen zu den Ressourcen für in den jeweiligen Themenblöcken geplante Entwicklungen. In den Leistungsvereinbarungen 2010–2012 überband das BMWF diesen Leitfaden sämtlichen Universitäten für deren Entwicklungsplanung.

- 18.2** Der RH stellte fest, dass die seinerzeitige Empfehlung umgesetzt wurde, weil der Leitfaden mit seinen Fragestellungen Strukturen vorgab.

Leistungsvereinbarungen: Prozess der Erstellung

Prozessunterstützung

- 19.1** (1) Den in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen involvierten Fachabteilungen des BMWF standen für die Leistungsvereinbarungsperioden 2007–2009 und 2010–2012 als Prozessunterstützung u.a. ein Gesprächsleitfaden, ein Ablaufplan sowie ein Analyseraster zur Verfügung.

Während der Analyseraster im Zuge der Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2007–2009 aufgrund seiner Komplexität (siehe auch Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2)) nicht durchgängig angewendet wurde, fand während der Verhandlungen zur Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 ein vereinfachter Analyseraster durchgängig Verwendung. Dieser bot

²³ § 21 Abs. 1 UG, § 22 Abs. 1 UG, § 25 Abs. 1 UG

²⁴ Eine Ausnahme bildete § 98 Abs. 1 UG betreffend die fachliche Widmung bestimmter zu besetzender Stellen eines Universitätsprofessors.

eine Vergleichsmöglichkeit der Universitäten miteinander hinsichtlich ihrer Vorhaben und Ziele und wurde auch als Argumentationshilfe des BMWF bei den Leistungsvereinbarungsverhandlungen verwendet.

(2) Eine Arbeitsgruppe des BMWF erarbeitete im Jänner 2006 eine Muster-Leistungsvereinbarung sowie einen dazu passenden Arbeitsbehelf. Durch die vorgegebene Struktur der Muster-Leistungsvereinbarung, die sich an den gesetzlichen Vorgaben orientierte, sollten für jede Universität die zu erbringenden Leistungen dargestellt werden. An beiden überprüften Universitäten kam die Muster-Leistungsvereinbarung in den Leistungsvereinbarungsperioden 2007–2009 und 2010–2012 zur Anwendung.

(3) Zur Beurteilung der Leistungsvereinbarungsentwürfe und zur inhaltlichen Vorbereitung der Verhandlungen mit den Universitäten erstellte das BMWF weiters ein Papier („Erwartungspapier“), in dem die Erwartungen des BMWF an die Leistungsvereinbarung 2010–2012 ministeriumsintern ausformuliert waren. Auch dieses orientierte sich an der Struktur der Leistungsvereinbarungen und griff Themen aus dem Rektorenbrief, aus dem UG, dem Themenspeicher des BMWF sowie aus der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 auf.

Ziel des Erwartungspapiers war es, einheitliche Vorstellungen aller innerhalb des BMWF in die Leistungsvereinbarungsverhandlungen eingebundenen Akteure zu entwickeln und Argumentationshilfen für die Verhandlungen mit den Universitäten zur Verfügung zu stellen.

Die Inhalte des Erwartungspapiers sollten in die Gesprächsleitfäden für die erste Runde der Leistungsvereinbarungsverhandlungen mit den Universitäten Eingang finden. Für beide überprüften Universitäten stimmten die Gesprächsleitfäden mit dem Erwartungspapier strukturell und inhaltlich überein.

19.2 (1) Der seinerzeitigen Empfehlung des RH – einen vereinfachten Analyseraster zu implementieren – kam das BMWF nach. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass vom BMWF alle Leistungsvereinbarungsentwürfe in formaler Hinsicht gleich behandelt wurden.

(2) Der RH anerkannte, dass die Muster-Leistungsvereinbarung in beiden Leistungsvereinbarungsperioden zur Anwendung kam.

(3) Der RH anerkannte auch die Entwicklung und Anwendung von Erwartungspapieren zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise des BMWF bei den Leistungsvereinbarungsverhandlungen 2010–2012.

Strategische Steuerungsinstrumente

Organisationsstruktur bzw. Geschäftsstelle

- 20.1** Die in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen federführende Sektion im BMWF war in Form einer Matrixorganisation aufgebaut. Ihre Abteilungen waren einerseits mit Angelegenheiten von Universitäten einer bestimmten Ausrichtung betraut und andererseits für die Koordinierung von spezifischen universitätsübergreifenden Aufgabenbereichen zuständig.

Zusätzlich war zur Unterstützung der sektions- und abteilungsübergreifenden Koordinierung innerhalb des BMWF, der Dokumentation und Aufbereitung der Leistungsvereinbarungen sowie zur Begleitung der Universitäten bei der administrativen Umsetzung der Leistungsvereinbarungen eine ministeriumsinterne „Geschäftsstelle Leistungsvereinbarungen“ im Ausmaß von einem VBÄ eingerichtet.

- 20.2** Aus Sicht des RH war die gewählte Organisationsform geeignet, eine Gleichbehandlung aller Universitäten im Prozess der Leistungsvereinbarung zu unterstützen.

Übermittlung der Entwürfe und Abschluss der Leistungsvereinbarungen

- 21.1** (1) Der RH hatte in seinem Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) aufgezeigt, dass 17 von 21 Universitäten die Leistungsvereinbarungen erst nach Beginn der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 unterzeichnet hatten und den rechtzeitigen Abschluss der Leistungsvereinbarungen empfohlen.

(2) Die Universitäten hatten nach dem UG²⁵ die Leistungsvereinbarungsentwürfe für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 bis Ende April 2009 an das BMWF zu übermitteln. Die Universitäten lieferten ihre Leistungsvereinbarungsentwürfe großteils innerhalb dieser Frist.

(3) Die Leistungsvereinbarungsentwürfe wurden, bspw. anhand des Analyserasters (siehe TZ 19), BMWF-intern aufbereitet. Im Zuge der Bearbeitung prüfte das BMWF auch den Bezug der vorgeschlagenen Vorhaben und Ziele zum jeweiligen Entwicklungsplan.

²⁵ § 13 Abs. 7 UG

(4) In weiterer Folge verhandelte das BMWF die Leistungsvereinbarungsentwürfe mit jeder Universität bilateral. Dies erfolgte seitens des BMWF ab den Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2010–2012 durch eine eigene Task Force, deren Teams abteilungs- und sektionsübergreifend zusammengesetzt waren. Jedes Team bestand aus fünf Mitgliedern aus dem BMWF, nämlich aus der jeweiligen Universitätsabteilung, der „Geschäftsstelle Leistungsvereinbarungen“, der Budgetabteilung und der Forschungssektion.

(5) Wie erwähnt hatten für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 lediglich vier Universitäten ihre Leistungsvereinbarung bis 31. Dezember 2006 unterschrieben. Der Abschluss der Leistungsvereinbarungen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 erfolgte mit allen Universitäten vor Beginn des Jahres 2010.

21.2 Der RH anerkannte die vor Beginn der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 erfolgte Einrichtung der Task Force als zweckmäßige Maßnahme, da die Zusammensetzung der Teams die Einbindung der erforderlichen (Forschungs-)Kompetenzen gewährleistete.

Er anerkannte weiters, dass alle Leistungsvereinbarungen 2010–2012 rechtzeitig abgeschlossen wurden und das BMWF damit die seinerzeitige Empfehlung des RH umgesetzt hatte.

Begleitung der Leistungsvereinbarungen

22.1 Im Sinne eines laufenden Informationsaustausches zwischen dem BMWF und den Universitäten insbesondere im Hinblick auf den Stand der Umsetzung der Leistungsvereinbarungen führte das BMWF mit allen Universitäten zweimal jährlich Begleitgespräche. Abgewickelt wurden diese Gespräche vom zuständigen Task Force-Team des BMWF. Diese Begleitgespräche ergänzten das Berichtswesen der Universitäten als zusätzliche Controllingmaßnahme.

22.2 Der RH sah die Führung von Begleitgesprächen zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen als sinnvolle Steuerungsmaßnahme.

Strategische Steuerungsinstrumente

23.1 Im Rahmen des ersten Begleitgesprächs zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 im Juni 2010 – also ein halbes Jahr nach Beginn der laufenden Periode – empfahl das BMWF den beiden überprüften Universitäten in Hinblick auf die in den kommenden Jahren schwierige Budgetsituation des Bundes, Einsparungen zur Bildung von Rücklagen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 zu tätigen.

23.2 Der RH sah es grundsätzlich als verantwortungsvolle Vorgangsweise an, den Universitäten, im Rahmen der Leistungsvereinbarungsbegleitgespräche, bevorstehende budgetäre Engpässe frühzeitig zu kommunizieren.

Er wies jedoch darauf hin, dass es Zweck des auf drei Jahre vereinbarten Globalbudgets war, die Planungssicherheit der Universitäten zu erhöhen. Den Umstand, dass bereits kurz nach Abschluss der Leistungsvereinbarungen Teile des vereinbarten Budgets dazu verwendet werden sollten, Rücklagen für künftige Leistungsvereinbarungsperioden zu bilden, hielt der RH nicht für geeignet, diese Planungssicherheit zu erhöhen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMWF sei aus seiner Sicht eine möglichst frühe Sensibilisierung der Universitäten notwendig, da eine Budgetstagnation im Zuge der Sparpläne der Regierung konkret in Aussicht gestellt worden sei. Durch den Anspruch einer transparenten und unvermittelten Rückkoppelung wesentlicher Rahmenbedingungen für die Universitäten bleibe auch aus heutiger Sicht die erfolgte Budgetwarnung ohne verantwortungsvolle Alternative.*

Veränderungen im Prozess der Erstellung der Leistungsvereinbarungen zwischen den beiden Leistungsvereinbarungsperioden

24.1 Der Prozess der Erstellung der Leistungsvereinbarungen erfuhr in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 einige Änderungen im Vergleich zur Periode 2007–2009. Die wesentlichen Änderungen waren:

- Einbindung der Task Force in die Verhandlungen zur Erstellung der Leistungsvereinbarungen, (TZ 21)
- dadurch erfolgende verstärkte Berücksichtigung der Forschungskompetenzen des BMWF,
- Entwicklung eines vereinfachten Analyserasters, (TZ 19)
- Übermittlung des Rektorenbriefs, (TZ 17)

- Erarbeitung eines strukturierten Erwartungspapiers, (TZ 19)
- rechtzeitiger Abschluss aller Leistungsvereinbarungen. (TZ 21)

Durch die Entwicklung eines vereinfachten Analyserasters und den rechtzeitigen Abschluss aller Leistungsvereinbarungen wurden Empfehlungen des RH umgesetzt. Die Übermittlung des Rektorenbriefs war zwar grundsätzlich im Sinne der Empfehlung des RH, kam jedoch im Prozess der Erstellung der Entwicklungspläne zu spät.

- 24.2** Der RH anerkannte, dass – auch unter Umsetzung seiner Empfehlungen – der Prozess der Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 seitens des BMWF insgesamt zweckmäßiger organisiert und abgewickelt wurde als jener für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009.

Abstimmung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 mit den Entwicklungsplänen

Bereich Forschung

Ausgangslage

- 25** (1) Die Leistungsvereinbarungen hatten gemäß UG²⁶ die zu erbringenden Leistungen im Bereich Forschung festzulegen. Insbesondere hatten die Universitäten die geplanten und die weiterführenden Forschungsprojekte und Forschungsprogramme bekannt zu geben (siehe TZ 3).

(2) Zur Vorbereitung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 übermittelte das BMWF der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt im November 2008 eine Checkliste zur universitären Entwicklungsplanung mit Fragestellungen zur Analyse der Ausgangslage (Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken) sowie den Schwerpunkten und Zielen für die Bereiche Forschung und Lehre.

(3) Weiters brachte das BMWF im Rektorenbrief vom Februar 2009 (siehe TZ 17) beiden überprüften Universitäten gegenüber folgende inhaltliche Erwartungen für den Bereich Forschung zum Ausdruck:

- die Mitgliedschaft bei der Agentur für wissenschaftliche Integrität;
- die universitätsinterne Implementierung der Grundsätze der Europäischen Charta für Forschende und des Verhaltenskodex für die Einstellung von Forschenden.

²⁶ § 13 Abs. 2 Z 1 lit. b UG

Abstimmungen der Leistungsvereinbarun- gen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen

Von der Universität für Bodenkultur Wien erwartete sich das BMWF zusätzlich

- die nachhaltige Etablierung des Bereichs Risikoforschung.

Entwicklungspläne

26.1 (1) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte ihre Tätigkeitsbereiche im Entwicklungsplan 2009 zu drei Schwerpunkten zusammengefasst:

- Bewahrung und Entwicklung von Lebensraum und Lebensqualität,
- Management natürlicher Ressourcen und Umwelt,
- Sicherung von Ernährung und Gesundheit.

Diesen Schwerpunkten waren acht Kompetenzfelder (bspw. Lebensraum und Landschaft, Biotechnologie, Boden und Landökosysteme) zugeordnet, die von den Departments interdisziplinär zu bearbeiten waren.

In einem eigenen Abschnitt „Forschung an der BOKU“ widmete sich der Entwicklungsplan den Erwartungen und Zielsetzungen, den strategischen Grundsätzen, dem Wissens- und Technologietransfer und weiteren forschungsrelevanten Themen.

(2) Der Entwicklungsplan 2010–2012 der Universität Klagenfurt²⁷ legte folgende drei Schwerpunkte im Bereich Grundlagenforschung und Angewandte Forschung fest:

- Kultur, Bildung und Leben,
- Wirtschaft, Organisation und Nachhaltigkeit,
- Technische Systeme.

Aussagen zur Forschung waren aber – im Gegensatz zur Universität für Bodenkultur Wien – nicht in einem eigenen Abschnitt zusammengefasst und waren hauptsächlich umsetzungs-, aber kaum strategisch orientiert: Entsprechende Einzelmaßnahmen zu den oben genannten Schwerpunkten waren in den Entwicklungszielen der einzelnen Organisationseinheiten enthalten.

²⁷ vom Universitätsrat beschlossen am 28. Jänner 2009



Abstimmungen der Leistungsvereinbarungen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen



Leistungsvereinbarungen

Gemäß der Checkliste zur universitären Entwicklungsplanung (siehe TZ 25) erstellte die Universität Klagenfurt ein Stärken-Schwächen-Profil für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012; im Bereich der Schwächen fanden sich dazu jedoch kaum inhaltliche Aussagen und Analysen, sondern überwiegend Hinweise auf mangelnde Ressourcen.

Zur Vorbereitung des Entwicklungsplans für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 veranlasste der Universitätsrat der Universität Klagenfurt im Jahr 2011 (1. Arbeitssitzung Universitätsrat-Strategiegruppe) einen der Entwicklungsplanung vorgelagerten Strategieprozess, in dem auch die Forschung an der Universität selbstkritisch analysiert wurde. So stellte das Strategiepapier vom Mai 2011 fest, dass die Universität Klagenfurt nicht durchgängig auf die Orientierung in Richtung „Wettbewerbs- und Qualitätsorientierung in den internationalen Scientific Communities“ vorbereitet war.

(3) In einer vom BMWF zum Thema „Forschung“ beauftragten Studie aus dem Jahr 2011 kamen die Autoren für die Universität für Bodenkultur Wien zu dem Schluss, dass sich diese „weitgehend auf dem geplanten Entwicklungspfad bewegte“. Im Bereich der nationalen Spitzenforschung belegte sie den zweiten Platz aller Drittmittel einwerbenden Universitäten und zeigte im Vergleich mit den anderen Spezialuniversitäten (bspw. technischer Universitäten) in allen Drittmittelkategorien eine überdurchschnittliche Performance.

Im Gegensatz zur Universität für Bodenkultur Wien befand sich laut dieser Studie die Universität Klagenfurt nur „teilweise auf dem geplanten Entwicklungspfad“. Im Bereich der nationalen Spitzenforschung liege die Universität Klagenfurt demnach im letzten Drittel aller Drittmittel einwerbenden Universitäten und zeige im Vergleich mit den anderen Volluniversitäten in allen Drittmittelkategorien eine unterdurchschnittliche Performance. Hinzu komme eine „geringe Verwertung von Forschungsergebnissen“.

26.2 Nach Ansicht des RH traten im Entwicklungsplan der Universität Klagenfurt im Gegensatz zu jenem der Universität für Bodenkultur Wien die Strategien im Bereich der Forschung zu wenig klar und gesamthaft dargestellt hervor. Er wies darauf hin, dass die Universität Klagenfurt diese Schwäche erst nach Vorliegen des Entwicklungsplans 2010–2012 erkannte und mit dem Strategieprozess Maßnahmen setzte.

Der RH empfahl der Universität Klagenfurt, auf Grundlage des durchgeführten Strategieprozesses im nächsten Entwicklungsplan ihr Forschungsprofil geschärft in Inhalt und Präzision der Darstellung zu

Abstimmungen der Leistungsvereinbarun- gen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen

präsentieren und darin eine gesamthafte Strategie deutlich werden zu lassen.

- 26.3** *In ihrer Stellungnahme bestätigte die Universität Klagenfurt die Feststellungen des RH und betonte, dass es einer weiteren Profilschärfung der Forschungsaktivitäten bedürfe. Dementsprechend habe das Rektorat im Entwurf des Entwicklungsplans 2013–2015 für den Forschungsteil geeignete Entwicklungspfade und Maßnahmenbündel dargestellt. Diese seien darauf ausgerichtet, nicht nur zur Profilschärfung, sondern auch zu einer Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Wissenschaftler der Universität Klagenfurt beizutragen.*

Leistungsvereinbarungen 2010–2012

- 27.1** (1) Alle sechs Forschungsvorhaben in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität für Bodenkultur Wien (bspw. Risikowissenschaften, Agrarwissenschaften – Einrichtung des BOKU Centre of Agricultural Sciences) waren mit Terminen und Meilensteinen versehen; zudem leiteten sie sich aus den Schwerpunkten und Kompetenzfeldern des Entwicklungsplans 2009 ab.²⁸ Die Leistungsvereinbarung bildete die Erwartungen aus dem Rektorenbrief insofern ab, als die Risikowissenschaften als Vorhaben mit Themen wie Naturgefahren und Klimawandel explizit in die Leistungsvereinbarung aufgenommen wurden.

Hinsichtlich der Ziele waren großteils relative, aber keine absoluten Kenngrößen vorgegeben (bspw. Publikationsleistung 2012: 107 % des Werts von 2009).

(2) In der Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität Klagenfurt wurde die Konzentration der Forschungsaktivitäten auf die im Entwicklungsplan 2010–2012 enthaltenen Schwerpunkte „Kultur, Bildung und Leben“, „Wirtschaft, Organisation und Nachhaltigkeit“ sowie „Technische Systeme“ festgelegt. Insgesamt wurden acht Vorhaben, davon fünf mit Bezügen zum Entwicklungsplan (bspw. Profilstärkung, Stärkung der Grundlagenforschung), vereinbart.

Über den Entwicklungsplan hinaus gingen die vereinbarten Vorhaben in den Bereichen „Weiterentwicklung der Forschungsstrategie“ und „Motivationsanreize für Forschungsaktivitäten, Förderung interdisziplinärer Kooperationen“.

²⁸ bspw. Entwicklung und Produktion von Therapeutika auf Basis der Potenziale lebender Zellen im Kompetenzfeld Biotechnologie



Abstimmungen der Leistungsvereinbarun-
gen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen



Leistungsvereinbarungen

Ein Vorhaben wurde direkt aus dem Rektorenbrief abgeleitet.²⁹

Alle Ziele im Bereich Forschung (bspw. Drittmittelaufkommen) waren mit eindeutig messbaren Indikatoren versehen.

27.2 (1) Die Leistungsvereinbarungen beider überprüften Universitäten leiteten sich aus ihren jeweiligen Entwicklungsplänen ab und waren mit den Vorgaben des BMWF im Rektorenbrief abgestimmt.

(2) Die Leistungsvereinbarungen beider Universitäten hatten ihre Ziele mit messbaren Kenngrößen ausgestattet. Im Unterschied zur Universität Klagenfurt gab jedoch die Universität für Bodenkultur Wien großteils nur relative Kenngrößen (Steigerungsraten zu Vorjahreswerten) vor. Im Sinne der Verständlichkeit und der interuniversitären Vergleichbarkeit empfahl der RH daher der Universität für Bodenkultur Wien, künftig statt den Prozentwerten der Steigerungsrate absolute Werte anzugeben.

27.3 *Laut Stellungnahme der Universität für Bodenkultur Wien seien bei Abschluss der Leistungsvereinbarungen die Basiswerte, da sich diese auf das Jahr des Abschlusses der Leistungsvereinbarung beziehen, noch nicht bekannt. Daher sei es erforderlich, zunächst mit Prozentzahlen zu arbeiten, die aber bei Vorliegen der Kennzahlen (Wissensbilanz Teil II) mit Absolutzahlen hinterlegt werden würden.*

27.4 Der RH erwiderte, dass nur absolute Kenngrößen die interuniversitäre Vergleichbarkeit der Leistungsvereinbarungen sicherstellen würden.

Bereich Studien

Ausgangslage

28.1 (1) Im April 2009, zum Zeitpunkt der Vorlage des Entwurfs der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 an das BMWF, enthielt das UG³⁰ für den Bereich Studien folgende Vorgaben für die Universitäten:

Sie hatten in der Leistungsvereinbarung ihre Verpflichtungen in den Bereichen Lehre, Organisation des Lernens und Weiterbildung festzulegen. Dazu waren die allgemeinen Lehr- und Lernkonzepte der Universität für den Studienbetrieb und die Weiterbildung zu beschreiben, sowie die Studienrichtungen und die Lehrangebote durch Statistiken quantitativ darzustellen. Auf dieser Basis waren die Vorhaben für diesen Bereich zu bezeichnen und allfällige Änderungen zu definieren.

²⁹ Mitgliedschaft bei der Agentur für Wissenschaftliche Integrität sowie Implementierung der Grundsätze der Europäischen Charta für Forschende und des Verhaltenskodex für die Einstellung von Forschenden

³⁰ § 13 Abs. 2 Z 1 lit. c UG

Abstimmungen der Leistungsvereinbarun- gen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen

(2) Dementsprechend formulierte das BMWF im Rektorenbrief vom Februar 2009 (siehe TZ 17) für beide überprüfte Universitäten folgende Vorgaben für den Bereich Studien bzw. setzte folgende Schwerpunkte:

- Kriterien für Vorhaben im Studienbereich, insbesondere bei der Neueinrichtung und Auflassung von Studien,
- Kooperationen mit Schulen,
- Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit für Bachelor-Abschlüsse, insbesondere durch Erstellung von Qualifikations- und Kompetenzprofilen,
- Schaffung von berufsbegleitend organisierten Studienangeboten,
- Steigerung der Studierendenmobilität.

Weiters setzte das BMWF für einen erfolgreichen Abschluss der Leistungsvereinbarung Einigkeit darüber voraus, dass sich die Universitäten verpflichten, Personalstrukturpläne zu erstellen und zu aktualisieren, um bei Bedarf dem BMWF nachvollziehbar Auskunft über den Stand an wissenschaftlichen Mitarbeitern, die ein bestimmtes Studienangebot tragen, geben zu können.

In seiner Stellungnahme zum Leistungsvereinbarungsentwurf der jeweiligen Universität vom August 2009 forderte das BMWF diese Schwerpunkte zusätzlich ein.

(3) Das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009³¹, in Kraft getreten am 1. Oktober 2009, legte zum Bereich Studien weitere nachstehend angeführte Kernbereiche als Inhalte der Leistungsvereinbarungen fest, die darauf ausgerichtet waren, die Situation der Studierenden zu verbessern:

- Zum einen hatte die Universität Maßnahmen zur Verringerung der Anzahl der Studienabbrecher zu definieren. Dazu sollten auch die festzulegenden Maßnahmen zum Ausbau der Studierendenberatung beitragen. Auch Coaching und Mentoring in der Studieneingangs- und Orientierungsphase sowie der Ausbau der Betreuungsangebote für Studierende mit Kindern sollten dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen.

³¹ BGBl. I Nr. 81/2009



Abstimmungen der Leistungsvereinbarungen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen



Leistungsvereinbarungen

- Zum anderen waren Maßnahmen zur Verbesserung der Betreuungsrelationen zu definieren, die unter Berücksichtigung des jeweiligen künstlerischen oder wissenschaftlichen Faches dazu führen sollten, internationale Standards in der Betreuung von Studierenden zu erreichen.

(4) Diesen zusätzlichen gesetzlichen Vorgaben entsprechend hielten das BMWF und die beiden überprüften Universitäten in den unterzeichneten Leistungsvereinbarungen fest, Erhebungen für die Gründe von Studienabbrüchen und Aktivitäten zur Verbesserung der Abschlussquoten durchzuführen.

28.2 Der RH erachtete es als positiv, dass das BMWF auch die mit Oktober 2009 und damit kurz vor dem Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2010-2012 hinzugekommenen Vorgaben des Universitätsrechts-Änderungsgesetzes 2009 zur Verbesserung der Situation der Studierenden berücksichtigte.

Entwicklungspläne

29 (1) Die Universität für Bodenkultur Wien strebte in ihrem Entwicklungsplan 2009 unter dem strategischen Grundsatz der Einheit und Gleichwertigkeit von Forschung und Lehre u.a. eine kontinuierliche Verbesserung und Überarbeitung der Lehre an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis an. Zur Akzentuierung ihrer Studien hielt sie dabei die kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Qualifikationsprofilen und den definierten Lernergebnissen für besonders wichtig. Dadurch sollte ein hochwertiges und zeitgemäßes Studienangebot sichergestellt werden (Prozess „BOKU-Studien für die Zukunft“).

Zur „Stabilisierung ihrer Stellung als eine große unter den kleinen Universitäten“ war ihr ein adäquates kompetitives, dem internationalen Standard entsprechendes Betreuungsverhältnis wie auch die Weiterentwicklung der internen Qualitätssicherung der Lehre von besonderer Bedeutung. Dazu sollte eine zu hohe Lehrbelastung der einzelnen Lehrenden vermieden werden, was angesichts der steigenden Studierendenzahlen (seit 2004: + 45 %) nur durch einen adäquaten Personalstand mit entsprechender Lehrqualifikation zu erreichen war.

Weitere Zielsetzungen der Universität für Bodenkultur Wien zum Bereich Studium betrafen den Bereich der Doktoratsstudien mit dem Ziel der Qualitätssicherung und einer verstärkten Positionierung im Doktoratskollegprogramm des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, die Entwicklung und den Ausbau der Hochschuldi-

Abstimmungen der Leistungsvereinbarun- gen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen

daktik, neue Lehr- und Lernformen wie die Verbesserung der Lehrinfrastruktur.

(2) Die Universität Klagenfurt setzte bei Studium und Lehre in ihrem Entwicklungsplan 2010–2012 ebenfalls auf einen forschungsgeleiteten Lehransatz samt anwendungsorientierter Lehrpraxis, verbunden mit Internationalität und Mehrsprachigkeit. Darauf aufbauend sollte für die Region ein universitäres Lehrangebot von angemessener Breite angeboten werden. Daher war die Qualitätssicherung des Studienangebots ein vorrangiges Ziel, welches u.a. durch eine adäquate Lehrinfrastruktur zu erreichen war.

Stetig steigende Studierendenzahlen (Zuwächse von rd. 7 % pro Jahr) sollten die hohe Studierqualität nicht beeinträchtigen. Daher war es das Ziel der Universität Klagenfurt, quantitative Zuwächse nur mehr in jenen Studien zu erzielen, die noch über freie Kapazitäten verfügten. Bei Studien mit gesättigter Kapazität wollte man dagegen die nachteiligen Entwicklungen von „Massenstudien“ vermeiden und zwar durch angemessene Kapazitätserweiterung oder durch Beratung und Studienendeninformation.

Leistungsvereinbarungen 2010–2012

- 30.1** (1) Die Universität für Bodenkultur Wien widmete sieben Vorhaben zum Bereich Studien in der Leistungsvereinbarung vorwiegend der Reorganisation der Studien und der Weiterentwicklung der Doktoratskollegs. Weitere neun Vorhaben hatten die Lehr- und Lernorganisation sowie die Qualitätssicherung in der Lehre zum Thema, darunter Maßnahmen zur Verbesserung bzw. zum Halten des Betreuungsverhältnisses (bspw. durch den Einsatz von Drittmittelpersonal in der Lehre³²). Die Messung der Umsetzung der Vorhaben erfolgte durch eindeutig festgelegte Maßnahmen oder Meilensteine.

Die vier Ziele in Bezug auf die Studien (bspw. Anzahl der multimedial aufbereiteten Vorlesungen) leiteten sich aus den angeführten Vorhaben ab und waren mit eindeutig messbaren Indikatoren und Zielwerten versehen.

(2) Die Universität Klagenfurt hatte mit insgesamt sieben Vorhaben und drei Zielen zum Bereich Studien in der Leistungsvereinbarung vor allem die Qualitätssicherung des Studienangebots und eine adäquate Lehrinfrastruktur zum Ziel. Direkte Maßnahmen zur Verbesserung der

³² Zur tatsächlich aber ungünstigen Entwicklung der Betreuungsrelationen an der Universität für Bodenkultur Wien siehe TZ 10.



Abstimmungen der Leistungsvereinbarungen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen



Leistungsvereinbarungen

ungünstigen Betreuungsrelationen in den Massenfächern (Psychologie und Wirtschaftswissenschaften) – wie im Entwicklungsplan angesprochen – fanden sich dazu jedoch nicht.

Die Universität Klagenfurt wollte durch das Vorhaben „Studieninformation“ Beratungen über die „kleineren“ Studien verstärken bzw. in den „Massenfächern“ durch eine „leistungsorientierte Studiengangphase“ über Anforderungen und Berufsaussichten informieren und dadurch Verbesserungen bewirken.

Die Umsetzung der Vorhaben konnte entweder durch eindeutig festgelegte Maßnahmen oder durch die Anbindung an quantifizierbare Ziele bestimmt werden (bspw. Vereinbarung von Beruf, Studium und Betreuungspflichten – Anzahl der Pflichtlehrveranstaltungen an den Tagesrändern).

30.2 (1) Die Vorhaben, Maßnahmen und Ziele im Bereich Studien in den Leistungsvereinbarungen der beiden Universitäten leiteten sich schlüssig aus dem jeweiligen Entwicklungsplan bzw. aus den Vorgaben des BMWF im Rektorenbrief ab. Der RH erachtete es als positiv, dass jedem Vorhaben eindeutige Messgrößen zur Beurteilung der Umsetzung zugeordnet wurden und die Ziele mit eindeutigen Indikatoren und Zielwerten versehen waren.

(2) Der RH stellte fest, dass sich das Thema Betreuungsrelationen auch in konkreten Vorhaben und Maßnahmen der Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität für Bodenkultur Wien niederschlug. Er bemängelte jedoch das Fehlen konkreter Vorhaben und Maßnahmen zum Thema Betreuungsrelationen in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität Klagenfurt. Er empfahl daher dem BMWF und der Universität Klagenfurt, dieses Thema in zukünftigen Leistungsvereinbarungen explizit aufzunehmen.

30.3 (1) Die Universität Klagenfurt sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

(2) Laut Stellungnahme des BMWF habe die Universität Klagenfurt im vorliegenden Entwurf der Leistungsvereinbarung 2013–2015 ein Vorhaben zur Sanierung der Betreuungsrelationen und zur Beseitigung der bestehenden „Unterkapazitäts-Bereiche“ aufgenommen. Das BMWF begrüße dieses Vorhaben, habe die Universität in der ersten Verhandlungsrunde aber zu einer genaueren Beschreibung des Vorhabens mit konkreten Meilensteinen aufgefordert.

Abstimmungen der Leistungsvereinbarungen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen

Bereich Personalentwicklung

Ausgangslage

31 (1) Gemäß UG³³ hatten die Universitäten anzugeben, welche Förderungsmaßnahmen und Anreize zur Erreichung der Ziele – aufgrund ihrer besonderen Schwerpunkte und Stärken – in der Personalentwicklung erforderlich waren. Im Rahmen der Personalentwicklung waren jedenfalls Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und wissenschaftlicher Karriere zu berücksichtigen.

(2) Dementsprechend setzte das BMWF durch den Rektorenbrief vom Februar 2009 (siehe TZ 17) folgende Schwerpunkte im Bereich der Personalentwicklung für die Leistungsvereinbarungen 2010–2012:

- Feststellung der freiwerdenden Professuren einschließlich Festlegung der nachzubesetzenden Stellen,
- Sicherstellung der hochschuldidaktischen Aus- und Weiterbildung der Universitätslehrenden,
- Weiterführung bzw. Verbesserung der Förderung des wissenschaftlichen/künstlerischen Nachwuchses und Umsetzung einer qualitätsvollen Doktoratsausbildung sowie
- Initiierung von geeigneten Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf, Studium und Betreuungspflichten sowie Weiterführung und Verbesserung des Angebots an flexibler, bedarfsorientierter Kinderbetreuung für Angehörige der Universität.

Diese Schwerpunkte betonte das BMWF nochmals in der schriftlichen Stellungnahme³⁴ zum jeweiligen Entwurf der Leistungsvereinbarung.

Entwicklungspläne

32 (1) Unter dem Titel „Menschen an der BOKU“ setzte sich die Universität für Bodenkultur Wien im Entwicklungsplan 2009 im Personalbereich Schwerpunkte wie bspw. Vereinbarkeit von Beruf, Studium und Betreuungspflichten („BOKU-Kinder“)³⁵, Gender und Diversity³⁶

³³ § 13 Abs. 2 Z 1 lit. a UG

³⁴ gem. § 13 Abs. 7 UG

³⁵ z.B. Sicherstellung und Ausbau einer ganzjährigen Kinderbetreuung; Organisation von Ferienbetreuungsmöglichkeiten für Kinder der Studierenden und MitarbeiterInnen

³⁶ z.B. Gebrauch der geschlechtergerechten Sprache in allen Bereichen der BOKU

sowie Frauenförderung („Frauen an der BOKU“)³⁷. Weitere Vorhaben zur Personalentwicklung fanden sich auch in Themenbereichen wie bspw. „Lehrentwicklung“³⁸ oder „Die BOKU Faculty“³⁹.

(2) Im Entwicklungsplan 2010–2012 der Universität Klagenfurt wurden eine systematische Personalentwicklung und ein strategisches Personalmanagement als die entscheidenden Erfolgsfaktoren im Personalbereich angesehen. Die individuelle Weiterentwicklung von Kompetenzen, Teamentwicklung, Ermutigung zur Mitgestaltung der Personalstrategie und Frauenförderung waren als die vorrangigen Managementaufgaben festgelegt.

Dabei setzte die Universität Klagenfurt auf Maßnahmen und Instrumente wie bspw. interne Aus- und Weiterbildung⁴⁰, Mitarbeitergespräche oder bei Bedarf externe Moderation bzw. Mediation, Gesundheitsförderung und Förderung der Vereinbarkeit von Arbeit und Leben.

Leistungsvereinbarungen 2010–2012

33.1 (1) An der Universität für Bodenkultur Wien bildete die Personalentwicklung in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 einen Schwerpunkt mit insgesamt 19 – sehr umfangreich formulierten – Vorhaben. Die Vorhaben widmeten sich Themen wie bspw. Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses, Qualitätssicherung/Evaluierung⁴¹ in der Personalentwicklung, Weiterbildung des Personals oder Unterstützung beim Wiedereinstieg nach Karenzen.

Die Umsetzung der Vorhaben war an der Universität für Bodenkultur Wien teilweise durch festgelegte Maßnahmen oder Meilensteine⁴² messbar; die Ziele der Personalentwicklung bezogen sich – mit eindeutig messbaren Indikatoren und Zielwerten (bspw. Anzahl der Weiterbildungsveranstaltungen) – auf die angeführten Vorhaben.

³⁷ Z.B. sollen zur Steigerung der Anzahl der Habilitationen von Frauen speziell gewidmete Stipendien und Förderungspreise vergeben werden.

³⁸ z.B. Entwicklung und Ausbau hochschuldidaktischer Kurs- und Vortragsangebote

³⁹ z.B. nachzubesetzende Professuren, Schaffung von Laufbahnmodellen für wissenschaftliche Mitarbeiter

⁴⁰ z.B. Einführungsprogramme für neue MitarbeiterInnen (Basislehrgang)

⁴¹ Die Vorhaben der Qualitätssicherung/Evaluierung waren: Personalplanung, Stellenbeschreibung, Information und Einführung von Mitarbeitern, Zielvereinbarungen sowie Evaluierungen (einschließlich Berufungen und Habilitationen).

⁴² Meilensteine definieren ein besonderes Ereignis, meist ein Zwischen- bzw. Unterziel wie bspw. Konzept „interne Jobbörse“ in Zusammenarbeit mit „BOKU Alumni“ (2011); Umsetzung der „internen Jobbörse“ (2012).

Abstimmungen der Leistungsvereinbarungen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen

(2) Der Bereich Personalentwicklung umfasste an der Universität Klagenfurt insgesamt neun Vorhaben; diese betrafen bspw. die Karriereförderung durch Weiterqualifizierung mittels interner und externer Weiterbildung⁴³, die Umsetzung hochqualitativer PhD-Programme und strukturierter DoktorandInnenkollegs, Maßnahmen für mitarbeiterfreundliche Arbeitsplätze oder Maßnahmen und Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Studium, Beruf und Elternschaft.

An der Universität Klagenfurt konnte die Umsetzung der Vorhaben⁴⁴ entweder durch eindeutig festgelegte Maßnahmen oder durch quantifizierbare Ziele bestimmt werden.

- 33.2** Nach Ansicht des RH leiteten sich an beiden Universitäten die Vorhaben der Leistungsvereinbarung 2010–2012 schlüssig aus den entsprechenden Entwicklungsplänen bzw. aus den Vorgaben des BMWF im Rektorenbrief ab. Er hielt jedoch fest, dass die Kriterien für die Beurteilung der Umsetzung der Vorhaben an der Universität für Bodenkultur Wien nicht immer eindeutig erkennbar waren.

Der Universität für Bodenkultur Wien empfahl er daher, durchgängig jedem Vorhaben Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung zuzuordnen.

- 33.3** *Laut Stellungnahme der Universität für Bodenkultur Wien seien in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 bei allen großen Vorhaben Meilensteine vereinbart worden. Auf die Durchgängigkeit von Kriterien zur Beurteilung der Umsetzung von Leistungsvereinbarungspunkten würde jedoch in der nächsten Leistungsvereinbarung noch stärker geachtet werden.*

- 34** Folgende Beispiele zeigen, wie die beiden überprüften Universitäten konkrete Vorhaben und Ziele der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 aus dem Rektorenbrief und den Entwicklungsplänen ableiteten:

⁴³ einschließlich der hochschuldidaktischen Aus- und Weiterbildung der Universitätslehrenden

⁴⁴ Die Universität Klagenfurt setzte bspw. für das Vorhaben „Hochschuldidaktische Aus- und Weiterbildung der WissenschaftlerInnen“ die Maßnahme der Errichtung eines Lehrgangs im Jahr 2010; diese Einführung wurde ebenfalls als Ziel mit einem Ziel-Wert 2010 „eingerrichtet 2010“ festgeschrieben.

Tabelle 11: Beispiel Ableitung von Vorhaben und Zielen in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 an der Universität für Bodenkultur Wien											
Forschung	Lehre	Personalentwicklung									
Nachhaltige Etablierung des Bereichs Risikoforschung	Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit für Bachelor-Abschlüsse: Weiterentwicklung der Curricula im Hinblick auf ihre berufliche Relevanz, Festlegung von Kooperationen zwischen Universität und Arbeitgebern und/oder Berufs- und Interessenvertretungen zur Erstellung von Qualifikations- und Kompetenzprofilen	Weiterführung bzw. Verbesserung der Förderung des wissenschaftlichen/künstlerischen Nachwuchses und Umsetzung einer qualitätsvollen Doktoratsausbildung (z.B. Einrichtung von strukturierten Doktoratsprogrammen, Doktoratskollegs o.Ä.)									
Entwicklungsplan											
Die Schwerpunkte Klima- und Risikoforschung – schon bisher an der BOKU verankert – sollen thematisch und personell ausgebaut und mit dem neu zu etablierenden Schwerpunkt „Energie“ verknüpft werden. Ein Beispiel dafür ist der geplante „European Nuclear Risk Cluster“. Kooperationen mit externen PartnerInnen wie dem Umweltbundesamt (Klima und Risiko) oder der TU Wien (Risiko- und Sicherheitsforschung) sollen verstärkt werden.	Die BOKU-Lehre ist auch stark praxisorientiert. Der frühe Kontakt der Studierenden mit der Wirtschaft eröffnet den AbsolventInnen gute Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Die Vernetzung von universitärer Forschung und wirtschaftlicher Praxis bietet die Chance, gemeinsam neues Wissen zu generieren. Bachelorstudien vermitteln Grundlagenwissen, fachspezifisches Verständnis für Zusammenhänge und Prozesse sowie deren Anwendung.	Das Angebot der BOKU umfasst neben freien Doktoratsstudien auch Doktoratsstudien mit festem Lehrprogramm, wie sie etwa in den vom FWF geförderten Doktoratskollegs vorgesehen sind. Das derzeit laufende Doktoratskolleg für nachhaltige Entwicklung „dokNE“, kann als Modell für zukünftige weitere Initiativen dienen. Die BOKU strebt neben der Weiterführung von dokNE auch eine verstärkte Positionierung im Rahmen des Doktoratskollegprogramms des FWF an.									
Leistungsvereinbarung 2010–2012											
Vorhaben Risikowissenschaften: <ul style="list-style-type: none">– im breiten risikowissenschaftlichen Spektrum vom Individualrisiko bis zum global wirkenden Risiko liegt der Schwerpunkt der BOKU auf Risiken mit größeren gesellschaftlichen Auswirkungen– personelle Ausstattung des Forschungsbereichs mit einer Professur und MitarbeiterInnen– Ausbau der Nuklearkompetenz und Eingliederung in die BOKU nach ihrer Überführung von der Universität Wien– Einrichtung des „European Nuclear Risk Cluster“ (ENRIC)– enger Konnex zur Plattform „Energie“ Meilensteine: <ul style="list-style-type: none">– Ausschreibung und Besetzung Methodenprofessur der Risikoforschung (2011)– Gastprofessur für Nukleare Sicherheit (2010)– Ausschreibung und Besetzung der Risikoprofessur (2012)– Einrichtung des ENRIC (2010)– Kooperation mit österreichischen Universitäten und Forschungseinrichtungen (ab 2010)	Vorhaben Stakeholder-Plattform: <p>Implementierung einer Plattform, die dem Austausch mit „Stakeholdern“ aus der Wirtschaft zur Berufsfähigkeit der Bachelor-AbsolventInnen dient. Ziel ist es, die durch das Bachelor-Studium erreichten fachlichen und beruflichen Kompetenzen sichtbar und den Arbeitsmarkt fit für die BOKU-Bachelors zu machen, gleichzeitig aber auch den Mehrwert eines Masterstudiums im Vergleich zum Bachelor für den Arbeitsmarkt transparent zu machen. Die Plattform dient zudem der laufenden Feststellung gesellschaftlicher Bedarflagen, die sich in den Studien widerspiegeln sollen.</p> Ziel: <p>Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Bachelorabschlüsse</p> <p>Indikator: Anzahl der Curricula mit Qualifikationsprofil</p> <table><tr><td>Ist-Wert 2009:</td><td>0 %</td></tr><tr><td>Ziel-Wert 2010:</td><td>50 %</td></tr><tr><td>Ziel-Wert 2011:</td><td>70 %</td></tr><tr><td>Ziel-Wert 2012:</td><td>100 %</td></tr></table>	Ist-Wert 2009:	0 %	Ziel-Wert 2010:	50 %	Ziel-Wert 2011:	70 %	Ziel-Wert 2012:	100 %	Vorhaben BOKU-Docs: <p>Bereits 2009 wurde ein neues Programm zur Förderung von besonders begabten NachwuchswissenschaftlerInnen gestartet. Im Zuge eines Ausschreibungs- und Auswahlverfahrens wird jährlich vier exzellenten Studierenden ein Dissertationsstipendium für drei Jahre in einem der inhaltlichen Schwerpunktbereiche der BOKU zuerkannt. Dieses Programm wird in die Leistungsvereinbarungsperiode übergeleitet. Bis 2011 soll schrittweise erreicht werden, dass ständig 12 DissertantInnen im Programm finanziert werden.</p>	
Ist-Wert 2009:	0 %										
Ziel-Wert 2010:	50 %										
Ziel-Wert 2011:	70 %										
Ziel-Wert 2012:	100 %										

Quellen: Rektorenbrief, Entwicklungsplan, Leistungsvereinbarung; Darstellung RH

Abstimmungen der Leistungsvereinbarungen 2010-2012 mit den Entwicklungsplänen

Tabelle 12: Beispiel Ableitung von Vorhaben und Zielen in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 an der Universität Klagenfurt			
Forschung	Lehre	Personalentwicklung	
Universitätsinterne Implementierung der Grundsätze der Europäischen Charta für Forschende und des Verhaltenskodex für die Einstellung von Forschenden	Rektorenbrief Schaffung berufsbegleitend organisierter Studienangebote auch unter Berücksichtigung von Blended Learning	Sicherstellung der hochschuldidaktischen Aus- und Weiterbildung der Universitätslehrenden	
	Entwicklungsplan Eine anerkannte strategische Stärke der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt ist das an allen ihren Fakultäten praktizierte hohe Maß anwendungsorientierter Forschung und Lehre. Exzellenz der Forschung und Qualitätssicherung des Studienangebots sind die vorrangigen Ziele. Sie werden erreicht durch eine systematische Personalentwicklung, eine adäquate Lehr- und Forschungsinfrastruktur. Konkretisiert bedeutet dies für Lehre, Studium und Weiterbildung: Blended Learning im Medienmix. Unterstützt werden sollte dies durch die Zentrale Serviceeinrichtung bei der Verbreiterung und Verbesserung der e-Learning-Inhalte und Prozesse in den Lehrveranstaltungen.	Entwicklung didaktischer Professionalität für Lehre und Weiterbildung in Präsenz und mit Neuen Medien, e-Learning, Projektpräsentation, gendersensible Didaktik etc.	
Leistungsvereinbarung 2010–2012			
Vorhaben: Die Europäische Charta für Forschende und der Verhaltenskodex für ForscherInnen wird durch die Universität Klagenfurt unterzeichnet und die wesentlichen Grundsätze werden durch die Universität Klagenfurt implementiert, soweit diese nicht im Code of Conduct der Universität Klagenfurt enthalten sind.	Vorhaben: Entwicklung der Universität Klagenfurt zur „24-Stunden-Universität“ durch Einsatz von Blended Learning im Medienmix, e-Learning, Self-Service und E-Business im Sinne elektronischer Universitätsprozesse. Dazu ist sowohl eine umfangreiche technische und didaktische Unterstützung als auch die Beratung von Lehrenden beim Einsatz von Moodle und sonstigen e-Learning-Werkzeugen erforderlich. Das im Aufbau befindliche elektronische Prüfungsbuch ist fertigzustellen und einzuführen.	Vorhaben: Als Maßnahme der Personalentwicklung wird nach internationalem Vorbild eine Aus- und Weiterbildung für WissenschaftlerInnen im Bereich der Hochschuldidaktik angeboten. Ähnlich dem Basislehrgang für Allgemeine Bedienstete soll diese Aus- und Weiterbildung für NachwuchswissenschaftlerInnen verpflichtend sein und allen anderen WissenschaftlerInnen zur freiwilligen Teilnahme offen stehen.	
Meilensteine: – Unterzeichnung 2010 – Umsetzung 2011	Meilenstein: – elektronisches Prüfungsbuch: 2011	Ziel: Hochqualifiziertes Personal in allen Bereichen Indikator: Einrichtung des hochschuldidaktischen Lehrgangs Ziel-Wert 2010: eingerichtet	

Quellen: Rektorenbrief, Entwicklungsplan, Leistungsvereinbarung; Darstellung RH



Leistungsvereinbarungen

Ambitioniertheit der Ziele an den überprüften Universitäten

35.1 Der RH stellte an den beiden überprüften Universitäten in den Bereichen Forschung, Studien und Personalentwicklung die in den Leistungsvereinbarungen 2010–2012 vereinbarten Zielwerte für die Jahre 2010 und 2012 den jeweiligen Istwerten des Jahres 2009 gegenüber. Dabei ergab sich folgendes Bild:

Tabelle 13: Universität für Bodenkultur Wien, Vergleich von Zielwerten 2010 bzw. 2012 mit Istwerten 2009

Leistungsvereinbarung 2010–2012	Forschung	Studien	Personalentwicklung
	Anzahl		
Anzahl Zielwerte insgesamt	3	4	3
Vergleich Ziel 2010 zu Ist 2009			
2010 = 2009	1	–	1
2010 < 2009	–	–	–
2010 > 2009	2	4	2
Vergleich Ziel 2012 zu Ist 2009			
2012 = 2009	1	–	–
2012 < 2009	–	–	–
2012 > 2009	2	4	3

Quellen: Leistungsvereinbarung 2010–2012, Leistungsbericht 2009

Die an der Universität für Bodenkultur Wien vereinbarten Zielwerte lagen zum größten Teil über den Istwerten des Jahres 2009 und in keinem einzigen Fall darunter.

Ambitioniertheit der Ziele an den überprüften Universitäten

Tabelle 14: Universität Klagenfurt, Vergleich von Zielwerten 2010 bzw. 2012 mit Istwerten 2009			
Leistungsvereinbarung 2010–2012	Forschung	Studien	Personalentwicklung
	Anzahl		
Anzahl Zielwerte insgesamt	7	6	9
Vergleich Ziel 2010 zu Ist 2009			
2010 = 2009	1	–	1
2010 < 2009	3	3	4
2010 > 2009	3	3	4
Vergleich Ziel 2012 zu Ist 2009			
2012 = 2009	1	–	2
2012 < 2009	3	3	3
2012 > 2009	3	3	4

Quellen: Leistungsvereinbarung 2010–2012, Leistungsbericht 2009

An der Universität Klagenfurt lagen zehn von 22 Zielwerten des Jahres 2010 und neun Zielwerte des Jahres 2012 unter dem bereits 2009 erreichten Wert.

35.2 Der RH hielt fest, dass an der Universität Klagenfurt – im Gegensatz zur Universität für Bodenkultur Wien – fast die Hälfte der Zielwerte der Jahre 2010 und 2012 unter den bereits 2009 erreichten Werten lagen. Er verkannte nicht, dass es nicht in allen Fällen möglich sein wird, Zielwerte auf Dauer nach oben zu steigern, bzw. dass es in Einzelfällen auch zweckmäßig sein kann, ein Halten des erreichten Niveaus als Zielwert zu vereinbaren. Er bemängelte jedoch die hohe Zahl defensiver Zielwerte an der Universität Klagenfurt. Er empfahl daher dem BMWF und der Universität Klagenfurt, in künftigen Leistungsvereinbarungen – und zwar im Hinblick auf die Ausführungen in TZ 26 insbesondere in der Forschung – ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren; dabei sollte die Dynamik der Entwicklung der Istwerte miteinbezogen werden.

35.3 (1) Die Universität Klagenfurt teilte mit, es sei kaum zu bezweifeln, dass anspruchsvolle, aber realistische Zielwerte die besten Steuerungs- und Motivationswirkungen entfalten würden. Allerdings erscheine es nicht angebracht, daraus jedenfalls auf eine (kontinuierliche) Steigerung aller Zielwerte zu schließen. Wenn nämlich beispielsweise im Bereich der Forschung der Fokus auf eine Qualitätsverbesserung der Publikationen



Ambitioniertheit der Ziele an den überprüften Universitäten



Leistungsvereinbarungen

gelegt werde, sei es durchaus plausibel anzunehmen, dass die Anzahl der Publikationen gleich bleibt oder sinkt, begleitet freilich von einer Steigerung eines qualitätsbezogenen Zielwerts. Dahinter verberge sich der Umstand, dass Zielwerte nicht in jedem Fall isoliert voneinander betrachtet werden sollten (so wie es Tabelle 14 des Prüfberichts nahelege), sondern im Kontext miteinander zu sehen seien.

(2) Laut Stellungnahme des BMWF habe es die Universität Klagenfurt in der ersten Verhandlungsrunde zur Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2013–2015 darauf hingewiesen, dass die im Leistungsvereinbarungsentwurf angeführten Zielwerte nochmals nachzuschärfen, zu präzisieren und zu konkretisieren seien. Eine entsprechende Mitteilung werde auch in die Stellungnahme gemäß § 13 Abs. 7 UG aufgenommen werden.

Das BMWF werde die Empfehlung des RH weiters zum Anlass nehmen, im Rahmen der aktuellen Vereinbarungen zur Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 auch grundsätzlich auf eine ambitionierte Gestaltung der Zielwerte hinzuwirken.

- 35.4** Der RH wiederholte gegenüber der Universität Klagenfurt, dass es nicht in allen Fällen möglich sein werde, Zielwerte auf Dauer nach oben zu steigern, bzw. dass es in Einzelfällen auch zweckmäßig sein könne, ein Halten des erreichten Niveaus als Zielwert zu vereinbaren. Wegen der hohen Zahl der Zielwerte, die an der Universität Klagenfurt unter den bereits 2009 erreichten Istwerten lagen, hielt er an seiner Empfehlung fest, in künftigen Leistungsvereinbarungen ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren.

Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarungen

- 36.1** (1) Gemäß UG⁴⁵ hatte die Leistungsvereinbarung Maßnahmen im Falle ihrer Nichterfüllung zu enthalten. In diesem Sinne waren, in Absprache der Vertragspartner und nach genauer Analyse und Begründung, geeignete Konsequenzen und Korrekturmaßnahmen in den Verhandlungen für die nächste Leistungsvereinbarung zu treffen. In der Praxis legten die Leistungsvereinbarungen die vom BMWF bereitzustellenden Budgetmittel konkret fest, während die Maßnahmen im Falle der Nichterreichung vereinbarter Ziele nur sehr allgemein formuliert waren (z.B. „sind ... geeignete Konsequenzen bzw. Korrekturmaßnahmen ... zu verhandeln und zu vereinbaren.“).

⁴⁵ § 13 Abs. 2 Z 5 UG

Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarungen

(2) Das BMWF erstellte aufgrund der von den Universitäten vorzulegenden Leistungsberichte 2009 zur Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 eine Übersicht über die Umsetzung der Vorhaben und Ziele in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009. Die Klassifizierung „umgesetzt/nicht umgesetzt“ bzw. „erreicht/nicht erreicht“ erfolgte im Leistungsbericht durch die jeweilige Universität; das BMWF bewertete die Vorhaben bzw. Zielerreichung jedoch teilweise anders.

Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der Vorhaben und Ziele der beiden Universitäten sowie den Anteil der nicht umgesetzten Vorhaben bzw. der nicht erreichten Ziele der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 nach Bewertung des BMWF:

Tabelle 15: Vorhaben und Ziele der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009						
	Universität für Bodenkultur Wien			Universität Klagenfurt		
	gesamt	nicht umgesetzt bzw. nicht erreicht		gesamt	nicht umgesetzt bzw. nicht erreicht	
	Anzahl		in %	Anzahl		in %
Vorhaben	31	7 ¹	22,6	16	1	6,3
Ziele	12	4	33,3	16	4 ²	25,0

¹ Einschätzung gemäß Universität für Bodenkultur Wien: zwei Vorhaben nicht umgesetzt

² Einschätzung gemäß Universität Klagenfurt: drei Ziele nicht erreicht

Quellen: BMWF, Auswertung der Leistungsberichte 2009

Von den sieben an der Universität für Bodenkultur Wien nicht umgesetzten Vorhaben wurden vier in einer teilweise veränderten Form in die Leistungsvereinbarung 2010–2012 übertragen. Drei der nicht umgesetzten Vorhaben wurden nicht mehr erwähnt.⁴⁶ Das nicht umgesetzte Vorhaben⁴⁷ an der Universität Klagenfurt wurde in die Leistungsvereinbarung 2010–2012 nicht mehr aufgenommen. Zudem verfehlte die Universität für Bodenkultur Wien ein Drittel der in dieser Leistungsvereinbarung vereinbarten Ziele und die Universität Klagenfurt ein Viertel.

(3) Obwohl bis zu rd. 23 % der Vorhaben nicht umgesetzt und bis zu rd. 33 % der Ziele nicht erreicht wurden, erfolgten keine weitergehenden Konsequenzen oder Sanktionen seitens des BMWF.

36.2 Der RH hielt fest, dass die gesetzlich im Fall der Nichterfüllung geforderten Maßnahmen in den Leistungsvereinbarungen nur sehr allgemein geregelt waren. Er empfahl daher dem BMWF, in zukünftigen

⁴⁶ Flexibler Stellenpool, Erhebung zur Mitarbeiterentwicklung und Zufriedenheit, Koordinierung des Lehrangebots

⁴⁷ Friedensforschung, Kultur und Konflikt



Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarungen



Leistungsvereinbarungen

Leistungsvereinbarungen Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung detaillierter und transparenter – im Sinne einer operativen Handhabe für künftige Leistungsvereinbarungen – vorzusehen.

36.3 *Das BMWF teilte mit, dass die Muster-Leistungsvereinbarung hinsichtlich der Maßnahmen bei Nichterfüllung neu gestaltet worden sei und nun auch Regelungen zur finanziellen Anpassung für den Fall der Nichterreichung von Zielen enthalte. Die gleichlautende Implementierung des neuen Textes in die Leistungsvereinbarungen sei Teil der zweiten Verhandlungsrunde.*

Internationale Vergleiche

37.1 (1) Die Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität für Bodenkultur Wien sah die Entwicklung eines Konzepts zur vergleichenden Betrachtung mit Teilbereichen anderer Universitäten vor; dies auf Basis der Erfahrungen aus einem Benchmarking mit der Technischen Universität München.

Die Universität Klagenfurt sollte in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 ermitteln, inwieweit ein Benchmarking, bspw. mit der in Ausrichtung und Größe vergleichbaren Universität Koblenz, möglich war.

(2) Die Leistungsvereinbarung 2010–2012 der Universität für Bodenkultur Wien enthielt im Gegensatz zu jener der Universität Klagenfurt Vorhaben zur Evaluierung durch internationale Peers.

37.2 Der RH anerkannte den vom BMWF und den überprüften Universitäten eingeschlagenen Weg, internationale Vergleiche ihrer Leistungen in die Wege zu leiten. Er empfahl dem BMWF, in der nächsten Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 bei den jeweiligen Universitäten verstärkt konkrete internationale Vergleiche in den Kernbereichen Forschung und Lehre (bspw. durch Benchmarking, Peer Reviews) auf Ebene der wissenschaftlichen Organisationseinheiten in den Leistungsvereinbarungen zu verankern.

37.3 *Laut Stellungnahme des BMWF setze es diese Empfehlung um: Im Bereich Forschung erfolge das nationale Benchmarking anhand der eingehenden Analyse des Bereichs Forschung (Forschung, Forschungs-Infrastruktur, Internationalität) sowie Wissens- und Technologietransfer anhand von diversen Analysemerkmalen. Diese seien in der „Musterleistungsvereinbarung samt Arbeitsbehelf“ zu den Leistungsvereinbarungen vom März 2012 näher erläutert. Die Ergebnisse würden in die Leistungsvereinbarungsverhandlungen einfließen.*

Internationale Vergleiche

Ein Benchmarking mit internationalen Peers biete sich nur in jenen Bereichen an, wo vergleichbare Indikatoren herangezogen werden könnten und dementsprechendes internationales Zahlenmaterial auch zugänglich sei. Auf der Ebene der Gesamtuniversität würden solche Vergleiche aufgrund des hohen Grades der Diversität von Universitäten wenig aussagekräftig erscheinen. In einzelnen Forschungsschwerpunkten lasse sich die Konkurrenzfähigkeit österreichischer Forschungsgruppen über die Einrichtung qualitativ hochwertiger PhD-Programme, die Einwerbung von ERC Grants (Grants des European Research Council) und anderen kompetitiv vergebenen hochkarätigen Preisen/Projekten sowie über internationale Kooperationen auch im Sinne strategischer Partnerschaften zur Unterstützung der Profilbildung und der internationalen Positionierung der Universität bewerten. Diese Analyseparameter seien in der „Musterleistungsvereinbarung samt Arbeitsbehelf“ zu den Leistungsvereinbarungen vom März 2012 beschrieben und würden ebenfalls in die Leistungsvereinbarungsverhandlungen einfließen.

Im Bereich Lehre erfolge das Benchmarking anhand der Daten aus der kapazitätsorientierten Universitätsfinanzierung (Teil der kommenden Leistungsvereinbarungen der Periode 2013–2015), der Analyse neuer Studienangebote sowie der Analyse unterkritischer Studien mit vergleichbar großen Überkapazitäten. Kurzfristig sei ein effektives Benchmarking im Bereich Lehre jedoch ohne Zugangsregelungen nur bedingt sinnvoll.

Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor bzw. Rektorat

Vorgaben des UG

- 38** Gemäß dem UG in seiner Stammfassung BGBl. I Nr. 120/2002 war es Aufgabe des Universitätsrats, mit dem Rektor jedes Jahr eine Zielvereinbarung abzuschließen; seit dem Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009 hatte der Universitätsrat die Zielvereinbarungen nicht mit dem Rektor (bzw. der Rektorin) allein, sondern mit dem Rektor (bzw. der Rektorin) und dem Rektorat abzuschließen. In diesen Zielvereinbarungen sollte festgelegt werden, wer innerhalb der Universität innerhalb welchen Zeitraums welche Leistungen zu erbringen bzw. Ziele zu erreichen hatte und welche finanziellen Anreize damit gegebenenfalls verbunden waren.



Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor bzw. Rektorat



Leistungsvereinbarungen

Abschluss der Zielvereinbarungen

39.1 (1) Die Universität für Bodenkultur Wien führte bereits mit Erlangen der Autonomie der Universität ein derartiges Kontraktmanagement ein. In formaler Hinsicht waren folgende Zielvereinbarungen mangelhaft:

- Die Zielvereinbarung für das Jahr 2007 (bis September 2007) war nicht unterschrieben;
- die Zielvereinbarung des Universitätsrats mit dem Rektorat für das Jahr 2009 unterfertigte der Universitätsrat im September 2009;
- jene für das Jahr 2011 in der Sitzung des Universitätsrats im April 2011.

(2) Zur Messung der Zielerreichung wurden in den Zielvereinbarungen durchgängig Maßstäbe und Indikatoren definiert. Auf der Grundlage schriftlicher Evaluierungen sollte der Universitätsrat im Folgejahr über die Höhe der Prämie des Rektorats entscheiden.

- Für die Jahre 2007 und 2008 lagen keine schriftlichen Evaluierungen über den Zielerreichungsgrad vor. Trotzdem erfolgte in beiden Fällen eine Auszahlung von Prämien. Sie betrugen für das Jahr 2007 zwischen 10.875 EUR und 43.500 EUR, für das Jahr 2008 zwischen 7.000 EUR und 46.000 EUR⁴⁸.
- Für das Jahr 2009 lag eine schriftliche Evaluierung vor, in welcher hinsichtlich sämtlicher vereinbarter Ziele vom Universitätsrat die Zielerreichung bewertet und die Ziele als erreicht anerkannt wurden. Die Prämien an die Mitglieder des Rektorats in Höhe von je 10.000 EUR wurden im Folgejahr ausbezahlt.
- Die Zielvereinbarung 2010 war insgesamt harmonisch auf die Leistungsvereinbarung 2010–2012 abgestimmt. Darin war auch vorgesehen, die Zielvereinbarungen mit allen 15 Departments der Universität möglichst rasch abzuschließen. In seiner Sitzung vom April 2011 anerkannte der Universitätsrat die Zielerreichung des Rektorats für das Jahr 2010, obwohl keine detaillierte Evaluierung vorlag und die meisten Zielvereinbarungen mit den Departments erst in der Jahresmitte 2010 (bis in den September 2010) abgeschlossen wurden. Die Prämien wurden zu 100 % zuerkannt, allerdings verzichteten die Rektoratsmitglieder aus Einsparungsgründen auf deren Auszahlung.

⁴⁸ inkl. Jänner 2009

Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor bzw. Rektorat

(3) An der Universität Klagenfurt wurde später als an der Universität für Bodenkultur Wien, nämlich im Oktober 2010, erstmals eine Zielvereinbarung zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat abgeschlossen (Zielvereinbarung 2010/2011 für den Zeitraum 1. April 2010 bis 31. März 2011).

Die darin vereinbarten Ziele wiesen Zeitvorgaben auf. In einigen Fällen waren Ziele definiert, die bereits im Oktober, November bzw. Herbst 2010 und damit (nahezu) zeitgleich mit dem Abschluss der Zielvereinbarung zu erreichen waren. Einige der vereinbarten Ziele waren allgemein gehalten. So wurde mit dem Vizerektor für Internationale Beziehungen und Lehre die Erhöhung des Anteils englischsprachiger Lehrveranstaltungen vereinbart, ohne diese Erhöhung zu quantifizieren.

Insgesamt ging die Zielvereinbarung 2010/2011 in die gleiche Richtung wie die Leistungsvereinbarung 2010–2012, wies jedoch wesentlich weniger direkte Bezüge zu dieser auf als die Zielvereinbarung 2011/2012 (siehe dazu im Folgenden). So enthielt sie bspw. zwar ausführliche Vorgaben im Bereich der auch in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 verankerten Austauschprogramme, nicht jedoch bspw. Festlegungen betreffend die Vereinbarkeit von Beruf, Studium und Betreuungspflichten oder den Einsatz neuer Lehrmethoden (Blended Learning/e-learning).

Im März 2011 erstellte der Universitätsrat einen Bericht zur Umsetzung der Zielvereinbarung 2010/2011. Dieser quantifizierte – soweit exakt definierte Indikatoren vorlagen – die Zielerreichungsgrade in ausdifferenzierter Weise. Bei der auf Basis dieses Umsetzungsberichts erfolgten Bemessung der erfolgsabhängigen Vergütungen der Mitglieder des Rektorats wurden die laut den Arbeitsverträgen höchstmöglichen Vergütungen teilweise nicht zuerkannt. Sie betrugen für 2010/2011 zwischen 5.000 EUR und 7.500 EUR und damit zwischen 50 % und 100 % der höchstmöglichen Vergütung.

Die Zielvereinbarung 2011/2012 (für den Zeitraum 1. April 2011 bis 31. März 2012) war undatiert. Der Abschlusszeitpunkt konnte vom RH lediglich aus dem entsprechenden Protokoll einer Sitzung des Universitätsrats mit September 2011 rückgeschlossen werden. Diese Zielvereinbarung verwies hinsichtlich fast aller vereinbarten Ziele auf die entsprechenden Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung 2010–2012. Zeitliche Vorgaben, die von jenen der Leistungsvereinbarung abwichen, gab es nur in wenigen Fällen.



39.2 (1) Während der Universitätsrat der Universität für Bodenkultur Wien in beiden Leistungsvereinbarungsperioden Zielvereinbarungen mit dem Rektor bzw. dem Rektorat abschloss, kam der Universitätsrat der Universität Klagenfurt dieser Verpflichtung erstmals im Jahr 2010, zu Beginn der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012, nach. Der RH kritisierte das gesetzwidrige Fehlen derartiger Zielvereinbarungen an der Universität Klagenfurt in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009.

(2) Der RH kritisierte, dass an beiden überprüften Universitäten die Zielvereinbarungen des Universitätsrats mit dem Rektorat teilweise verspätet, das heißt lange nach Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarung, abgeschlossen wurden; bspw. an der Universität für Bodenkultur Wien die Zielvereinbarung 2009 im September 2009 oder an der Universität Klagenfurt die Zielvereinbarung 2010/2011 (für den Geltungszeitraum 1. April 2010 bis 31. März 2011) im Oktober 2010. Die Steuerungsfunktion der Zielvereinbarungen war dadurch eingeschränkt.

Der RH empfahl daher beiden überprüften Universitäten, in Hinkunft alle Zielvereinbarungen rechtzeitig vor Beginn des jeweiligen Jahres der Geltungsdauer der Zielvereinbarung abzuschließen.

(3) Der RH anerkannte, dass zuletzt beide überprüften Universitäten die Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektorat mit der Leistungsvereinbarung 2010–2012 abgestimmt hatten.

(4) Der RH anerkannte auch, dass beide überprüften Universitäten Maßstäbe und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung in die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat aufgenommen hatten. Er bemängelte allerdings, dass manche Ziele der Zielvereinbarung 2010/2011 der Universität Klagenfurt nur unbestimmt formuliert waren. Er empfahl der Universität Klagenfurt daher, die Ziele in den Zielvereinbarungen stets exakt zu definieren und zu quantifizieren sowie durchgängig mit entsprechenden zeitlichen Vorgaben zu versehen.

(5) Der RH stellte weiters kritisch fest, dass an der Universität für Bodenkultur Wien ausgerechnet für jene Jahre (2007 und 2008), in denen trotz sich verschlechternder Betreuungsrelationen freie Professuren nicht nachbesetzt wurden (TZ 10) und keine Evaluierungen der Zielvereinbarungen vorlagen, die höchsten Prämien ausbezahlt wurden. Er empfahl der Universität für Bodenkultur Wien, in Hinkunft die Zielerreichung durch Evaluierungen lückenlos zu dokumentieren und die Zuerkennung von Prämien an den Zielerreichungsgrad zu binden.

Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor bzw. Rektorat

39.3 (1) Die Universität für Bodenkultur Wien sagte zu, künftig die Zeitnähe der Abschlüsse anzustreben. Die Zielvereinbarung des Rektorats mit dem Universitätsrat für 2012 sei bereits im Jänner 2012 abgeschlossen worden.

(2) Die Universität Klagenfurt stimmte der Empfehlung des RH, die Zielvereinbarungen mit dem Rektorat rechtzeitig abzuschließen, uneingeschränkt zu. Aufgrund des Interimscharakters des amtierenden Rektorats seien jedoch derzeit keine diesbezüglichen Zielvereinbarungen abgeschlossen worden.

(3) Das BMWF teilte mit, es habe sowohl die Universität für Bodenkultur Wien als auch die Universität Klagenfurt in der ersten Leistungsvereinbarungsverhandlungsrunde darauf hingewiesen, dass der zeitnahe bzw. rechtzeitige Abschluss der universitätsinternen Zielvereinbarungen durch Aufnahme einer entsprechenden Verpflichtung in der Leistungsvereinbarung sicherzustellen sei. Eine entsprechende Mitteilung werde auch in die Stellungnahme gemäß § 13 Abs. 7 UG aufgenommen.

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

Vorgaben des UG

40 Gemäß UG⁴⁹ war es die Aufgabe des Rektorats, mit den Leitern der Organisationseinheiten der Universitäten Zielvereinbarungen abzuschließen.

Zweck dieser Zielvereinbarungen war es insbesondere, festzulegen, bis zu welchem Zeitpunkt welche Leistungen zu erbringen waren. Dabei hatten sich die Zielvereinbarungen an den strategischen Zielen der Universität und der Leistungsvereinbarung zu orientieren. Dies erforderte das Herunterbrechen der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung auf jene der jeweils in Frage kommenden Organisationseinheiten der Universität.

Abschluss der Zielvereinbarungen

41.1 (1) Universität für Bodenkultur Wien

1. Zeitpunkt und Formalia des Abschlusses

In der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 unterzeichneten nur sechs der damals 13 wissenschaftlichen Organisationseinheiten eine Zielvereinbarung, konkret im September 2007. Für die sieben weiteren wissenschaftlichen Organisationseinheiten lagen Entwürfe vor, deren

⁴⁹ § 22 UG



Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten



Leistungsvereinbarungen

Unterzeichnung nach der Neubestellung der Rektorin im Oktober 2007 unterblieb. Mit anderen als wissenschaftlichen Organisationseinheiten wurden keine Zielvereinbarungen abgeschlossen.

In der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 führte das Rektorat zwischen März und September 2010 mit den wissenschaftlichen – jedoch wieder nicht mit den anderen – Organisationseinheiten Zielvereinbarungsgespräche, deren Protokolle die Basis der Vereinbarungen darstellten. Bei vier Gesprächen waren weniger als drei Mitglieder des Rektorats anwesend, obwohl die nunmehr geltende Geschäftsordnung für die Beschlussfassung mindestens drei Rektoratsmitglieder vorsah. Die Protokolle hatten den Charakter von Gesprächsnotizen; teilweise fehlten die Paraphen der Gesprächsteilnehmer bzw. war eine Verhandlungsfortsetzung angekündigt, die nicht erfolgte.

2. Inhalte der Zielvereinbarungen

Die Zielvereinbarungen brachen – unter Bedachtnahme auf Schwerpunktsetzungen – die Ziele der Leistungsvereinbarung (bspw. wissenschaftliche Publikationen) auf jene der jeweiligen Organisationseinheiten herunter.

In den Bereichen Forschung, Studien und Personalentwicklung übertrafen die Zielwerte der Zielvereinbarungen 2010–2012 die Zielwerte der Leistungsvereinbarung 2010–2012.

(2) Universität Klagenfurt

1. Zeitpunkt und Formalia des Abschlusses

Wie an der Universität für Bodenkultur Wien schloss der Rektor der Universität Klagenfurt sowohl die Zielvereinbarungen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 als auch jene für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 erst nach Beginn der Zielvereinbarungsperiode ab. Beispielsweise erfolgte dies mit der Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung im Oktober 2007 bzw. November 2010.

2. Inhalte der Zielvereinbarungen

Die an der Universität Klagenfurt abgeschlossenen Zielvereinbarungen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 beinhalteten die Schwerpunktsetzungen und brachen im Kapitel „Beitrag zum Leis-

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

tungsnachweis der AAU⁵⁰“ der jeweiligen Zielvereinbarung Ziele der Leistungsvereinbarung – anders als an der Universität für Bodenkultur Wien – auf alle Organisationseinheiten herunter. Auch die Zielvereinbarungen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 brachen Ziele der Leistungsvereinbarung auf jene der jeweiligen Organisationseinheiten herunter, und zwar sowohl auf die wissenschaftlichen als auch die anderen Organisationseinheiten.

Die Ziel-Weitergabe erfolgte jedoch nicht durchgängig; so wurde in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 keines der Personalentwicklungsziele an alle Fakultäten weitergegeben; in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 fehlten Vorgaben an die Fakultäten betreffend erfolgreicher Projektanträge in Grundlagenforschungsprogrammen.

Die Gegenüberstellung der in der Leistungsvereinbarung angestrebten und in den Zielvereinbarungen enthaltenen Zielwerte für das Jahr 2012 ergab, dass die Summe der Zielwerte in den einzelnen Zielvereinbarungen – im Unterschied zur Universität für Bodenkultur Wien – fast immer unter den ohnehin wenig ambitionierten Zielwerten der Leistungsvereinbarung (TZ 35) lag. So sah die Leistungsvereinbarung 2010–2012 die Einwerbung von 8,0 Mill. EUR an Drittmitteln vor, während der kumulierte Wert der Zielvereinbarungen rd. 7,4 Mill. EUR betrug; die Anzahl im Jahr 2012 erfolgreicher Projektanträge in Grundlagenforschungsprogrammen war in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 mit 30 angegeben – zwei derartige Anträge waren in den Zielvereinbarungen vorgesehen.

- 41.2** (1) Der RH stellte kritisch fest, dass an beiden überprüften Universitäten sowohl in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 wie auch in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 bis zur Unterzeichnung der Zielvereinbarungen bereits ein beträchtlicher Teil der Leistungsvereinbarungsperiode verstrichen war. Die Steuerungsfunktion der Zielvereinbarungen war dadurch eingeschränkt.

Der RH empfahl daher beiden überprüften Universitäten im Sinne der Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments, Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten künftig möglichst zeitnah nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung abzuschließen.

- (2) Nur die Universität Klagenfurt hatte mit allen Organisationseinheiten, den wissenschaftlichen und den anderen, Zielvereinbarungen abgeschlossen. An der Universität für Bodenkultur Wien gab es Zielver-

⁵⁰ Alpen Adria Universität



Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten



Leistungsvereinbarungen

einbarungen nur mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten, in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 darüber hinaus nur mit sechs von 13 wissenschaftlichen Organisationseinheiten.

Der RH empfahl der Universität für Bodenkultur Wien, in Hinkunft Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten abzuschließen.

(3) An der Universität für Bodenkultur Wien war der Abschluss der Zielvereinbarungen teilweise in rechts- bzw. geschäftsordnungswidriger Weise erfolgt: Unterrepräsentation des Rektorats sowie eine unvollständige Zeichnung der nur als Protokolle vorliegenden Vereinbarungen. Der RH empfahl daher der Universität für Bodenkultur Wien, im Hinblick auf die umfassende Bedeutung der Zielvereinbarungen künftige Zielvereinbarungen ausnahmslos nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Rektorats abzuschließen, um sicherzustellen, dass alle maßgeblichen Entscheidungsträger des Rektorats nachvollziehbar eingebunden sind, sowie ihren Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten den Charakter einer formellen Vereinbarung zu verleihen.

Was die Universität Klagenfurt betraf, so sollten die Abschlüsse von Zielvereinbarungen mit den Fakultäten nach Ansicht des RH jedenfalls auch durch die für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren erfolgen.

(4) Der RH anerkannte, dass beide überprüften Universitäten Ziele aus den Leistungsvereinbarungen in die Zielvereinbarungen weitergegeben hatten. Positiv sah er im Hinblick auf die Erreichbarkeit der Zielwerte der Leistungsvereinbarung 2010–2012, dass an der Universität für Bodenkultur Wien die Zielwerte der Zielvereinbarungen 2010–2012 die Zielwerte der Leistungsvereinbarung übertrafen. Dadurch hatte die Universität für Bodenkultur Wien Vorsorge dafür getroffen, dass allfällige Unterschreitungen von Zielwerten einzelner Organisationseinheiten durch andere Organisationseinheiten (durch Zielübererfüllung) aufgefangen werden könnten. Er bemängelte hingegen, dass an der Universität Klagenfurt nicht alle Ziele konsequent und durchgängig weitergegeben wurden. Daher empfahl er der Universität Klagenfurt, in künftigen Zielvereinbarungen die Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung lückenlos auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten herunterzubrechen und damit die Steuerungswirkung weiter zu erhöhen.

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

41.3 (1) *Laut Stellungnahme der Universität für Bodenkultur Wien strebe sie bei mit der Leistungsvereinbarung zusammenhängenden Vereinbarungen eine Zeitnähe der Abschlüsse ebenso an wie eine Teilnahme aller Rektoratsmitglieder an den Zielvereinbarungsgesprächen.*

Hinsichtlich des Abschlusses von Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten teilte sie mit, dass aus dem Gesetz nicht ableitbar sei, dass für Dienstleistungseinrichtungen eine Zielvereinbarung abgeschlossen werden müsse. § 22 Abs. 1 Z 6 UG zähle den Abschluss der Zielvereinbarungen zu den Aufgaben des Rektorats, ohne aber von einer flächendeckenden Verpflichtung zu einem solchen Abschluss zu sprechen.

Ein Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Serviceeinrichtungen entspreche auch nicht dem Sinn und Zweck des UG und noch weniger der konkreten Organisationsstruktur der Universität für Bodenkultur Wien. Die Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument diene der Gewährleistung von Autonomie durch die Vorgabe von Zielen (Management by Objectives) ohne Detailsteuerung. Autonomie würden nach der Konzeption des UG (neben den Universitäten) die Wissenschaftler und die wissenschaftlichen Organisationseinheiten genießen, nicht jedoch die Serviceeinrichtungen.

Die Serviceeinrichtungen seien hingegen gegenüber dem Rektorat voll weisungsgebunden. Ihre primäre Aufgabe sei die Unterstützung des Rektorats bei der Umsetzung der zwischen Rektor und Universitätsrat abgeschlossenen Zielvereinbarung. Folglich komme diesen Einheiten nur wenig eigentliche Autonomie zu, die durch eine Zielvereinbarung weiter auszugestalten wäre.

Auch nach dem Konzept des UG seien die Zielvereinbarungen zwischen Rektorat und Organisationseinheiten in erster Linie Ersatz für die früher vorgesehene Budgetzuweisung an die Fakultäten, nicht aber ein Steuerungselement für unmittelbar dem Rektorat nachgeordnete unterstützende Einheiten.

Insbesondere beim Forschungsservice und beim Zentrum für Lehre sei die Unterstützungsfunktion der Serviceeinrichtung für das Rektorat besonders deutlich sichtbar: In diesen Fällen bestehe Personalunion der Leiter der Einheit mit einem Mitglied des Rektorats.

Zur Bemänglung des RH, der Abschluss der Zielvereinbarungen sei teilweise in rechts- bzw. geschäftsordnungswidriger Weise erfolgt, stellte die Universität für Bodenkultur Wien fest, dass die Zielvereinbarungen mit den Departments zumindest ab 2010 alle vom Rektor unter-



Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten



Leistungsvereinbarungen

schrieben und ausführlich in den Rektoratssitzungen besprochen worden seien. Damit sei ein nach UG rechtskonformer Abschluss gegeben.

Das UG kenne keine Vorgaben für den Abschluss von Zielvereinbarungen betreffend Beratung oder Fertigung. Es sei daraus lediglich ableitbar, dass ihnen das Rektorat zugestimmt haben müsse. In den Sitzungen des Rektorats seien die Zielvereinbarungen Gegenstand der Besprechungen, sodass stets gewährleistet gewesen sei, dass die erforderliche Anzahl von Mitgliedern des Rektorats diesen zustimme. Dass nicht alle Mitglieder des Rektorats bei den Gesprächen selbst anwesend waren, ändere nichts daran, dass die rechtlich allein erhebliche Konsensbildung rechtmäßig zustande gekommen sei. Auch dass die Zielvereinbarung vom Rektor (in seiner Funktion als Sprecher des Rektorats und als oberster Vorgesetzter aller Universitätsangehörigen) unterfertigt worden sei, spreche nur dafür, dass alle Vorgaben eingehalten wurden. Die Unterfertigung durch den Rektor allein bedeute nämlich nicht, dass nur dieser ihr zugestimmt hätte.

Hinsichtlich der Form der Zielvereinbarung selbst kenne das UG überhaupt keine Vorschrift. Der von der Universität für Bodenkultur Wien gewählte Weg – das mit allen Eckpunkten der Zielvereinbarungsverhandlung versehene Protokoll zu unterzeichnen – stehe daher mit den Anforderungen des Gesetzes nicht im Widerspruch. Weiters seien umfangreiche Einzelzielvereinbarungen zum Thema Forschung, Lehre und weiteren Leistungsvereinbarungsvorhaben integraler Bestandteil dieser unterfertigten Dokumente gewesen. Ein formaler Vertrag zwischen einer Organisationseinheit und dem Rektorat sei aus Sicht der Universität für Bodenkultur Wien daher nicht erforderlich. Allerdings werde der geschäftsordnungskonforme Abschluss der Zielvereinbarungen künftig in den Rektoratsprotokollen festgehalten werden.

(2) Die Universität Klagenfurt stimmte den Empfehlungen des RH zu. Die festgestellte Inkonsistenz (30 erfolgreiche Projektanträge der Universität insgesamt laut Leistungsvereinbarung versus zwei als Summe aus allen Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten) sei offensichtlich und solche Inkonsistenzen seien in Zukunft zu vermeiden.

Gleichwohl sei aus Sicht der Universität Klagenfurt festzuhalten, dass sich manche Ziele einem „Herunterbrechen“ für einzelne Organisationseinheiten verschließen könnten, obwohl jede Organisationseinheit dazu beitrage (z.B. Integriertes Qualitätsmanagementsystem).

(3) Laut Stellungnahme des BMWF habe es sowohl die Universität für Bodenkultur Wien als auch die Universität Klagenfurt in der ersten Verhandlungsrunde zur Erstellung der Leistungsvereinbarungen 2013–

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

2015 darauf hingewiesen, dass der zeitnahe bzw. rechtzeitige Abschluss der universitätsinternen Zielvereinbarungen durch Aufnahme einer entsprechenden Verpflichtung in der Leistungsvereinbarung sicherzustellen sei. Eine entsprechende Mitteilung sei auch in die Stellungnahme gemäß § 13 Abs. 7 UG aufgenommen worden.

Auch das BMWF hielt den Abschluss von Zielvereinbarungen nicht nur mit Leitern von Organisationseinheiten, die der Lehre und Forschung dienen, sondern mit den Leitern sämtlicher Organisationseinheiten (z.B. zur Erbringung von Serviceleistungen) für zweckmäßig.

- 41.4** Der RH erwiderte der Universität für Bodenkultur Wien, dass das UG hinsichtlich des Abschlusses von derartigen Zielvereinbarungen nicht zwischen wissenschaftlichen und anderen Organisationseinheiten unterscheidet. Auch war für ihn nicht nachvollziehbar, warum das Prinzip des Management by Objectives nur auf wissenschaftliche Organisationseinheiten anwendbar sein sollte; dies umso mehr, als auch in den Zielvereinbarungen mit diesen Organisationseinheiten bspw. Fragen der Personalentwicklung und somit Bereiche, die nicht nur für wissenschaftliche Organisationseinheiten relevant sind, angesprochen werden. Schließlich zeigte die Prüferfahrung des RH, dass andere Universitäten Zielvereinbarungen mit allen ihren Organisationseinheiten abschließen. Er hielt daher gegenüber der Universität für Bodenkultur Wien seine Empfehlung aufrecht.

Was den rechtmäßigen und geschäftsordnungsgemäßen Abschluss der Zielvereinbarungen betraf, so betonte der RH nochmals den Vereinbarungscharakter dieses wichtigen im UG vorgesehenen Steuerungsinstrumentes des Rektorats. Er nahm die dazu erfolgte Mitteilung der Universität für Bodenkultur Wien, der geschäftsordnungsgemäße Abschluss der Zielvereinbarungen werde künftig in den Rektoratsprotokollen festgehalten werden, zur Kenntnis.

Leistungsanreize in den Zielvereinbarungen 2010–2012

- 42.1** (1) An der Universität für Bodenkultur Wien war das Leistungsanreizsystem – mit dem die Mittelzuweisung an die wissenschaftlichen Organisationseinheiten an gewisse Kennzahlenentwicklungen geknüpft war – in der Zielvereinbarungsperiode 2010–2012 ausgesetzt. Die Universität für Bodenkultur Wien begründete dies mit Sparmaßnahmen nach der Warnung vor einer nominellen Budgetfortschreibung bis 2015 durch die Vertreter des BMWF anlässlich des ersten Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächs im Juni 2010 (TZ 23). Eine kennzahlengestützte Steuerung der Organisationseinheiten mit finanziellen Leistungsanreizen sei daher nicht umsetzbar.



Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten



Leistungsvereinbarungen

(2) Hingegen sah die Universität Klagenfurt Leistungsanreize vor und setzte sie auch um: Sie hatte in den Zielvereinbarungen 2010–2012 mit ihren wissenschaftlichen Organisationseinheiten zur Unterstützung der Erreichung der aus der Leistungsvereinbarung 2010–2012 abgeleiteten Zielwerte die Zuweisung eines Betrags von insgesamt je 50.000 EUR vereinbart. Davon wurden im Jahr 2010 je 30.000 EUR zugewiesen. Für die Zielerreichung in den Jahren 2010 und 2011 wurde die Zuweisung der restlichen 20.000 EUR je Organisationseinheit im Budgetjahr 2012 vereinbart.

42.2 Der RH stellte kritisch fest, dass an beiden überprüften Universitäten das Leistungsanreizsystem nicht mit seinem vollen Potenzial ausgeschöpft wurde. Er bemängelte, dass die Universität für Bodenkultur Wien das Leistungsanreizsystem in der Zielvereinbarungsperiode 2010–2012 ganz ausgesetzt und damit Effizienzsteigerungspotenzial ungenutzt gelassen hatte. Er empfahl daher der Universität für Bodenkultur Wien, das kennzahlengesteuerte Leistungsanreizsystem wieder anzuwenden.

Nach Ansicht des RH war der an der Universität Klagenfurt geübte Leistungsanreiz im Hinblick darauf, dass nur 40 % (je wissenschaftlicher Organisationseinheit 20.000 EUR) des zur Verfügung stehenden Betrags an die Erfüllung der Ziele gebunden war, eingeschränkt. Er empfahl der Universität Klagenfurt, in Hinkunft den vollen zur Verfügung stehenden Betrag an die Erreichung der Zielwerte zu binden, um das volle Potenzial für die Gestaltung der Leistungsanreize auszuschöpfen.

42.3 *Die Universität Klagenfurt sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Ergänzend hielt sie jedoch fest, dass sich praktische Schwierigkeiten immer dann ergäben, wenn der auszuschüttende Betrag nicht an eine Bemessungsgrundlage, sondern an mehrere und dimensionsverschiedene Bemessungsgrundlagen geknüpft sei.*

Zielvereinbarungs- begleitgespräche

43.1 (1) In der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 wurden an der Universität für Bodenkultur Wien keine Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den Organisationseinheiten geführt, dies erfolgte erstmals im Herbst 2011. Damit wurde dann jene Vorgangsweise, wie sie mit dem BMWF in Form der Leistungsvereinbarungsbegleitgespräche (TZ 22) geübt wurde, inneruniversitär nachvollzogen.

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

Bei zwölf der Gespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten waren der Rektor und zwei oder drei Vizerektoren beteiligt, die Vizerektorin für Lehre bei zwei und der Vizerektor für Forschung bei drei Begleitgesprächen.

(2) Auch die Universität Klagenfurt führte in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 erstmals, und zwar im Frühjahr 2011, Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den Organisationseinheiten. Der für Lehre zuständige Vizerektor und die für Forschung zuständige Vizerektorin waren nicht in diese Gespräche eingebunden, und zwar auch nicht in jene mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten. Die als „Gesprächsleitfaden“ bezeichneten Protokolle dieser Gespräche waren von den Anwesenden nicht unterzeichnet.

43.2 Der RH sah die Abhaltung von Zielvereinbarungsbegleitgesprächen an den überprüften Universitäten grundsätzlich positiv. Im Hinblick auf die Breite der in diesen Gesprächen zu behandelnden Themen empfahl er jedoch beiden überprüften Universitäten, jedenfalls in die Gespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten die für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizektoren einzubinden. Die Protokolle der Gespräche sollten zudem von allen Gesprächsteilnehmern unterfertigt werden.

43.3 (1) Die Universität für Bodenkultur Wien teilte mit, bei den Zielvereinbarungsbegleitgesprächen 2012 sei bereits auf eine möglichst durchgängige Teilnahme der Rektoratsmitglieder geachtet worden.

(2) Die Universität Klagenfurt sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

Steuerungsgrößen

Lehrvolumen

44.1 Die Universitäten erhoben für die Wissensbilanz das Zeitvolumen des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals im Bereich Lehre in VBÄ (Lehrvolumen) und differenziert nach den Studienfeldern (Curricula). Dieses Lehrvolumen errechnete sich anhand der abgehaltenen Lehrveranstaltungen (des jeweiligen Universitätslehrers) und des dafür benötigten Zeitaufwands (gewichtet nach drei Grundtypen von Lehrveranstaltungen⁵¹). In dieser Kennzahl wurden die Werte jedoch über das gesamte wissenschaftliche/künstlerische Personal – und nicht aufgeschlüsselt nach einzelnen Personalkategorien (bspw. Professoren, Dozenten, Assistenten, Lehrbeauftragte) – semesterweise summiert.

⁵¹ – forschungsgeleiteter wissenschaftlicher Unterricht
– erschließungsgeleiteter künstlerischer Unterricht
– sonstige wissenschaftliche und künstlerische Lehre

Durch Gegenüberstellung der für die Lehre aufgewendeten Zeit und der Anzahl Studierender (von den Studierenden betriebene ordentliche Studien) im jeweiligen Studienfeld ließ sich somit zwar ein detaillierteres Bild der Betreuungsrelationen gewinnen als auf gesamtuniversitärer Ebene (TZ 10). Die in den einzelnen Personalkategorien für Lehre aufgewendete Zeit war allerdings dadurch nicht erkennbar.

44.2 Dem RH fehlte bei der Darstellung dieser Wissensbilanz-Kennzahl der Bezug zu den Personalkategorien⁵² des eingesetzten Lehrpersonals. Eine Beurteilung, welches wissenschaftliche Personal an den einzelnen Universitäten ein bestimmtes Studienangebot in welchem Umfang trug, war dadurch außerhalb der Universität nicht möglich. Er empfahl dem BMWF, die Definition dieser Wissensbilanz-Kennzahl um Personalkategorien zu ergänzen, um sie besser für seine Steuerungsmöglichkeiten nützen zu können.

44.3 *Das BMWF sagte die Umsetzung der Empfehlung zu: Laut seiner Stellungnahme sei zwischenzeitlich ein Entwurf einer Novelle der Wissensbilanz-Verordnung 2010 vorbereitet worden, in den eine Erweiterung der Kennzahl 2.A.1 (Zeitvolumen des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals im Bereich Lehre in VBÄ) um die Personalkategorien aufgenommen worden sei.*

Einsatz des allgemeinen Universitätspersonals

45.1 (1) Gemäß der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten⁵³ hatte jede Universität zweimal pro Jahr dem BMWF Daten über ihr Personal zu übermitteln. Zu jedem Personaldatensatz war dabei auch die Verwendung der Person durch Auswahl aus vorgegebenen Ausprägungen (bspw. Universitätsprofessor, Universitätsdozent) anzugeben. Diese Ausprägungen folgten im Wesentlichen dem UG und dem Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten, berücksichtigten aber auch Kriterien der UOE⁵⁴-Datenerhebung.

(2) Acht der 24 zur Auswahl stehenden – sehr generell formulierten – Ausprägungen betrafen das allgemeine Universitätspersonal⁵⁵. Davon spezifizierten vier eine Verwendung im Gesundheits- bzw. Krankenanstaltenbereich, eine den Einsatz als Projektmitarbeiter in allgemeiner Verwendung in Drittmittel-Vorhaben und die verbleibenden drei

⁵² Verwendungen gemäß der BidokVUni (siehe Anhang)

⁵³ BGBl. II Nr. 30/2004 i.d.g.F.

⁵⁴ jährlich in Abstimmung zwischen UNESCO, OECD und EU durchgeführte Datenerhebung, durchgeführt von der Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria), um international vergleichbare Daten im Bildungswesen zu erheben

⁵⁵ Verwendungen 23, 40, 50, 60, 61, 62, 64, 70 (siehe Anhang)

Steuerungsgrößen

Ausprägungen die Tätigkeit im Universitätsmanagement, in der Verwaltung sowie in Wartung und Betrieb.

- 45.2** Die aufgrund der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten erhobenen Daten zum allgemeinen Universitätspersonal ließen keine Analyse des Personaleinsatzes und dessen Veränderung im Zeitverlauf in den Kernbereichen des Universitätsmanagements und der Universitätsverwaltung – bspw. Verwaltungspersonal in wissenschaftlichen Organisationseinheiten bzw. in Dienstleistungs- oder Verwaltungseinheiten (z.B. Studienabteilung, Personalabteilung, Controlling oder IT) – zu.

Der RH empfahl dem BMWF aus Gründen der Transparenz und zur besseren Nachvollziehbarkeit bzw. Beurteilung, in der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten die Ausprägungen der Verwendungen für das allgemeine Personal in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit zu detaillieren.

- 45.3** *Laut Stellungnahme des BMWF wolle es vorerst die bestehenden Verwendungskategorien für das allgemeine Universitätspersonal in der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten beibehalten und eine Analyse der derzeitigen Zuordnungen einzelner Personalkategorien zur Verwendung „Verwaltung“ innerhalb der Universitäten durchführen.*

Ein weiteres Splitting dieser Verwendung bspw. in die Ausprägungen „im akademischen Bereich/im nichtakademischen Bereich“ müsse hinsichtlich der Datenerhebung und des Aufwands in Analogie zum Vorgehen bei Wissensbilanz-Kennzahlen mit den Universitäten abgestimmt werden. Weiters müsse die Steuerungsrelevanz im Vorfeld beurteilt und die Ausgestaltung so vorgenommen werden, dass die Kontinuität der Zeitreihendarstellung im Bereich des allgemeinen Universitätspersonals sichergestellt sei.

- 45.4** Der RH nahm die laut Stellungnahme des BMWF geplanten Analysen zum allgemeinen Universitätspersonal zur Kenntnis. Er bekräftigte jedoch im Hinblick auf Transparenz und bessere Nachvollziehbarkeit bzw. Beurteilung seine Empfehlung, die Ausprägungen der Verwendungen für das allgemeine Personal in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit zu detaillieren.

Erfolgsquote

46.1 (1) Universitätsspezifische Erfolgsquoten⁵⁶ waren als Wissensbilanz-Kennzahl seit dem Studienjahr 2004/2005 für Bachelor- und Diplomstudien und später auch für Masterstudien zu berechnen und je Universität und je Curriculum darzustellen. Dabei wurden die Abschlüsse eines Studienjahres – gegliedert nach der Studiendauer – den Anfängerzahlen der betreffenden Beginn-Studienjahre gegenübergestellt.

(2) Die beiden überprüften Universitäten veröffentlichten im Zeitraum 2007 bis 2010 diese vom BMWF errechnete Kennzahl in ihren Wissensbilanzen teilweise kommentarlos (Universität Klagenfurt⁵⁷), teilweise nur für alle Abschlussarten gesamt⁵⁸ oder auch gar nicht (Universität für Bodenkultur Wien⁵⁹). Laut Wissensbilanz 2010 sank an der Universität für Bodenkultur Wien rückblickend betrachtet die Erfolgsquote von 88,3 % im Studienjahr 2007/2008 auf 68,6 % im Studienjahr 2009/2010. Jene der Universität Klagenfurt hingegen stieg von 59 % im Studienjahr 2007/2008 auf 73,3 % im Studienjahr 2008/2009 und sank auf 66,2 % im Studienjahr 2009/2010. Die Veröffentlichung je Curriculum erfolgte an keiner der beiden überprüften Universitäten. Dies wurde mit der Problematik der Aussagekraft begründet, weil Nebeneffekte durch Studienumstiege vom Diplom- auf das Bachelorstudium die Ergebnisse verzerrt hätten. Tatsächlich boten die Erfolgsquoten an beiden überprüften Universitäten ein stark schwankendes bzw. ein wenig aussagekräftiges Bild.

(3) Mit der Novellierung der Wissensbilanz-Verordnung im Jahr 2010⁶⁰ wurde auf die Darstellung je Curriculum verzichtet und im Zuge des Begutachtungsverfahrens mit dem BMF vereinbart, diese Wissensbilanz-Kennzahl hinsichtlich ihrer Aussagekraft eingehend zu überprüfen und zu überlegen, inwieweit diese in adaptierter oder in gänzlich anderer Weise in der Wissensbilanz weitergeführt werden könnte. Laut BMWF habe man sich jedoch zwischenzeitlich mit der Österreichischen Universitätenkonferenz und dem BMF darauf verständigt, die Kennzahl wieder entsprechend der Definition der Wissensbilanz-Verordnung 2006 zu veröffentlichen, die Ebene der Curricula jedoch nur in der Datenbank des BMWF⁶¹ verfügbar zu halten.

⁵⁶ ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Erfolgreichen (Erreichen eines Studienabschlusses) zur Gruppe der Anfänger

⁵⁷ Wissensbilanzen 2010 und 2007

⁵⁸ Wissensbilanz 2010

⁵⁹ Wissensbilanzen 2008 und 2009

⁶⁰ BGBl. II Nr. 216/2010

⁶¹ uni:data

Steuerungsgrößen

46.2 Der RH pflichtete den Universitäten hinsichtlich ihrer Bedenken bei, dass Nebeneffekte durch Studienumstiege von Diplom- auf Bachelorstudien die Berechnungsergebnisse verzerrten und die Aussagekraft dieser Kennzahl beeinträchtigten. Allerdings sollten mit fortschreitender Zeit seit Umstellung der Studien diese Effekte abnehmen und die Kennzahl samt ihrer Darstellung in der Zeitreihe wieder an Aussagekraft gewinnen.

Der RH empfahl dem BMWF, die Kennzahl auf Ebene der Curricula für die Monitoringaufgaben des BMWF verfügbar zu halten und für seine Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen.

46.3 *Laut Stellungnahme des BMWF werde mit den Universitäten an der Schärfung der Kennzahl 2.A.10 (Erfolgsquote ordentlicher Studierender) gearbeitet, Ergebnisse würden im Herbst 2012 erwartet. Diese Kennzahl werde auch nach wie vor auf Curricularebene in den Datenbanken des BMWF programmtechnisch evident gehalten, Auswertungen fänden aber de facto derzeit ausschließlich anlassbezogen – bspw. zur Darstellung von Retentionsraten ausgewählter Curriculareinheiten – statt.*

Monitoring

Bundesministerium
für Wissenschaft und
Forschung

Kennzahlenset

47.1 (1) Der RH hatte im Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) empfohlen, die Kennzahlen der Wissensbilanz 2006 zu analysieren, um festzustellen, ob die bei ihrer Konzeption erwartete Aussagekraft und der Nutzen für die Steuerung und das Monitoring durch das BMWF erreicht wurden.

(2) In die Novelle 2010 der Wissensbilanz-Verordnung flossen die Ergebnisse der systematischen Evaluierungen der Wissensbilanzen der Jahre 2006 bis 2008 ein. Unter Einbeziehung der Expertise der Forschungssektion im BMWF, der Statistik Austria und der Universitäten wurden die Kennzahlen auf ihre Aussagekraft hin überprüft.

Dieser Diskurs führte zu einer wesentlichen Reduktion der Anzahl der Wissensbilanzindikatoren von 53 auf 26 (bzw. 31 für die Medizinischen Universitäten). Dadurch entfielen einige Indikatoren, die als Zielerreichungsindikatoren in den Leistungsvereinbarungen 2010–2012 der Universitäten aufgenommen wurden. Diese Indikatoren waren bei den

betroffenen Universitäten jedoch für die Berichtsjahre der laufenden Leistungsvereinbarungsperiode in die Wissensbilanz aufzunehmen.

Die Kennzahlen wurden in ihrer Definition und in ihren Schichtungsmerkmalen hinsichtlich Validität und Verwertbarkeit verändert und präzisiert. Dem Problem einer Verzerrung durch den Vergleich der neuen mit der alten Kennzahl wurde seitens des BMWF dadurch begegnet, dass den betroffenen Universitäten in den Begleitgesprächen kommuniziert wurde, in diesen Fällen den Indikator sowohl nach der neuen als auch der alten Methode zu erheben.

(3) Zusätzlich wurden aufgrund eines Vorschlags des BMF, der im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zur Novelle 2010 an das BMWF herangetragen wurde, ausgewählte Kennzahlen der Wissensbilanz neuerlich evaluiert, um deren Definition in einer nächsten Verordnungsnovelle gegebenenfalls anzupassen. Als Ergebnis dieses Prozesses sollten in Zukunft in der Wissensbilanz berufsbegleitende Studien und PhD-Studien samt Abschlüssen gesondert ausgewiesen werden. Bei der Kennzahl „Erfolgsquote“ war die Rückkehr zur ursprünglichen Definition geplant (siehe TZ 46).

Weiters fasste das BMWF die Adaptierung bestimmter Datenbedarfskennzahlen⁶² ins Auge. So sollten bspw. durch obligatorische Untergliederungen bei Aufwendungen die Aussagekraft und Vergleichbarkeit verbessert, die Informationen über die Forschungsinfrastruktur durch Abfrage von Core Facilities und elektronischen Datenbanken sowie die räumliche Infrastruktur ausgeweitet und die Schutzrechts- und Verwertungsstrategien der Universitäten besser abgebildet werden.

47.2 Der RH anerkannte, dass die Anzahl der Wissensbilanzkennzahlen nach eingehender Evaluierung wesentlich reduziert und die Kennzahlen in ihrer Definition und in ihren Schichtungsmerkmalen dahingehend verändert und präzisiert wurden, dass zukünftig eine bessere Validität und Verwertbarkeit erwartet werden kann. Die seinerzeitige Empfehlung des RH wurde daher umgesetzt.

⁶² im Bereich Maßnahmen zur Vereinbarkeit Beruf/Studium und Familie/Privatleben, im Bereich Infrastruktur im F&E-Bereich wie auch im Bereich Entwicklung und Erschließung der Künste sowie betreffend Schutzrechtsanmeldungen, Verwertungs-Spin-Offs, Lizenz-, Options- und Verkaufsverträgen sowie Verwertungspartner

Monitoring

Wissensbilanzkennzahlen als Indikatoren in der Leistungsvereinbarung

48.1 (1) Im Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) hatte der RH empfohlen, auf bereits in der Wissensbilanz definierte Kennzahlen zurückzugreifen, um eine eindeutige Messung der Zielerreichung zu ermöglichen.

(2) Eine Analyse des RH auf Basis von Daten des BMWF betreffend die Leistungsvereinbarungen 2010–2012 ergab, dass die überwiegende Mehrheit der Universitäten die Wissensbilanzkennzahlen als Zielerreichungsindikatoren aufnahm. Dabei wurden vor allem die Inputindikatoren „Studierende Outgoing“⁶³ sowie „Studierende Incoming“⁶⁴, die Outputindikatoren „Publikationen des wissenschaftlichen Personals“⁶⁵ und die „Einnahmen aus Drittmittelprojekten“⁶⁶ sowie Personal-Kennzahlen⁶⁷ zur Beschreibung des Humankapitals herangezogen.

Insgesamt wurden – über alle Universitäten betrachtet – bis zu 21 (von damals noch 53) Wissensbilanzindikatoren in die einzelnen Leistungsvereinbarungen aufgenommen.

Von den überprüften Universitäten hatte die Universität für Bodenkultur Wien eine, die Universität Klagenfurt 21 Kennzahlen der Wissensbilanz als Zielerreichungsindikatoren in die Leistungsvereinbarung 2010–2012 integriert.

Die unterschiedliche Anzahl der verwendeten Indikatoren ergab sich aus der individuellen Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012, da bei allen Universitäten auch Ziele vereinbart wurden, deren Inhalt so spezifisch war, dass dieser nicht durch Kennzahlen der Wissensbilanz gemessen werden konnte. Bei einigen Universitäten wie bspw. auch der Universität für Bodenkultur Wien, war dies überwiegend der Fall.

⁶³ Wissensbilanz-Kennzahl III.1.8 bzw. 2.A.8 „Anzahl der ordentlichen Studierenden mit Teilnahme an internationalen Mobilitätsprogrammen (Outgoing)“

⁶⁴ Wissensbilanz-Kennzahl III.1.9 bzw. 2.A.9 „Anzahl der ordentlichen Studierenden mit Teilnahme an internationalen Mobilitätsprogrammen (Incoming)“

⁶⁵ Wissensbilanz-Kennzahl IV.2.2 bzw. 3.B.1 „Anzahl der wissenschaftlichen/künstlerischen Veröffentlichungen des Personals“

⁶⁶ Wissensbilanz-Kennzahl IV.2.5 bzw. 1.C.2 „Erlöse aus F&E-Projekten/Projekten der Entwicklung und Erschließung der Künste in Euro“

⁶⁷ Kennzahl II.1.1 bzw. 1.A.1 (Personal), II.1.5 bzw. 1.B.1 („Anzahl der Personen im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals mit einem mindestens 5-tägigen Auslandsaufenthalt (Outgoing)“, II.1.7 („Anzahl der Personen in Weiterbildungsprogrammen“)

- 48.2** Der RH stellte fest, dass grundsätzlich die Nutzung der Wissensbilanz zur Feststellung der Zielerreichung durch die Leistungsvereinbarung 2010–2012 verbessert wurde und damit die seinerzeitige Empfehlung des RH weitgehend umgesetzt wurde.

Berichtswesen

- 49.1** (1) Der RH hatte im Bericht „Steuerung und Monitoring der Leistungserbringung der österreichischen Universitäten („Universitätscontrolling“)" (Reihe Bund 2009/2) empfohlen, die von den Universitäten an das BMWf zu liefernden Berichte im Hinblick auf die tatsächlich für die Steuerung bzw. die sonstigen Informationsaufgaben des BMWf erforderlichen Inhalte zu überprüfen.

(2) Die Novelle 2010 der Wissensbilanz-Verordnung implementierte die Zusammenführung (Verschränkung) von Wissensbilanz und Leistungsbericht. Als Abschnitt II der Wissensbilanz war der Leistungsbericht nun als Bericht über die Umsetzung der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung definiert. Gleichzeitig wurde der narrative Teil der Wissensbilanz aufgewertet, der sich nun stärker an den im UG⁶⁸ genannten Inhalten der Leistungsvereinbarung orientierte. Weiters wurden die Universitäten berechtigt, die Wissensbilanzkennzahlen einschließlich ihrer Interpretationen in den inhaltlich adäquaten Bereich des narrativen Teils zu integrieren.

Schließlich normierte das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009⁶⁹, dass in die Wissensbilanz jene Indikatoren aufzunehmen waren, aufgrund derer die Erreichung von bestimmten Zielen der Leistungsvereinbarung gemessen werden konnte.

- 49.2** Nach Auffassung des RH brachte die Verschränkung von Wissensbilanz und Leistungsbericht den Vorteil einer besseren Lesbarkeit und gewährleistete ein Monitoring der schrittweisen Erreichung der Ziele der Leistungsvereinbarung. Er erachtete die beschriebenen Änderungen als zweckmäßig und im Sinne seiner seinerzeitigen Empfehlung.

⁶⁸ § 13 Abs. 2 Z 1 UG

⁶⁹ § 13 Abs. 2 Z 1 lit. j UG

Monitoring

Universität für Bodenkultur Wien und Universität Klagenfurt

50.1 (1) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte ein internes Monitoring- und Steuerungskonzept bereits früh entwickelt und ab 2005/2006 eingesetzt. Die Steuerung erfolgte kennzahlenorientiert sowie durch strukturierte Zielvereinbarungsgespräche. Monatliche Jour Fixe mit dem Rektorat sowie Leistungsberichte an das Rektorat und den Universitätsrat gewährleisteten das laufende Monitoring und Berichtswesen.

Das kennzahlenorientierte Monitoring basierte auf einem inneruniversitären Benchmarking der Organisationseinheiten. Hierzu wurden jene Kennzahlen herangezogen, welche die Leistungskategorien der Universität widerspiegeln, in denen alle Organisationseinheiten ihren Beitrag zu leisten hatten, wie die Durchführung der Lehre, die Abwicklung von Forschungsprojekten oder das Publizieren in Fachzeitschriften. Diese Kennzahlen wurden je Organisationseinheit in einem Netzdiagramm („Spinnennetze“) den universitätsweiten Durchschnittswerten gegenübergestellt.

Eine Arbeitsgruppe war ab Mai 2010 eingesetzt, um dieses Kennzahlenset zu verfeinern und allenfalls neu zu fassen sowie ein automatisches, elektronisches Benchmarking via Data-Warehouse zu etablieren. Ziel war dabei, die Kennzahlen und Indikatoren verstärkt in Richtung Erfolgs-, Qualitäts- und Produktivitätsaspekte weiterzuentwickeln.

Aufgrund des Aussetzens des Leistungsanreizsystems (siehe TZ 42) nach – aus Sicht der Universität für Bodenkultur Wien – „Unsicherheiten über die Geltung der aktuellen Leistungsvereinbarung 2010–2012“ wurde der Zeitplan der Arbeitsgruppe, ein verfeinertes und automatisiertes Benchmarking bis Herbst 2010 umzusetzen, ebenfalls sistiert.

(2) Die Universität Klagenfurt verwendete zur Messung der Zielerreichung einen Kennzahlenspiegel, der auf den in der Leistungsvereinbarung 2010–2012 verwendeten Kennzahlen der Wissensbilanz basierte und teilweise auf die Fakultäten heruntergebrochen war. Das Monitoring der Zielerreichung erfolgte im Rahmen bzw. im Vorfeld der Leistungsvereinbarung(begleit)gespräche mit dem BMWF, der Zielvereinbarung(begleit)gespräche mit den Organisationseinheiten sowie bei der jährlichen Erstellung des Leistungsberichts bzw. der Wissensbilanz.

Im Rahmen des Strategieprozesses zur Vorbereitung der Überarbeitung des Entwicklungsplans und der bevorstehenden Verhandlungen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 legte die Universität Kla-

genfurt ihre strategischen Ziele für ihre zukünftige Entwicklung fest und versah sie mit Messindikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung.

Die Messindikatoren umfassten neben den entsprechenden Wissensbilanzkennzahlen bereichsspezifische Erfolgskennzahlen sowie daraus abgeleitete Kennzahlen und Indikatoren, die verstärkt auf die Darstellung der Qualität und Produktivität abzielten.

Damit wollte sich die Universität in der Forschung verstärkt in Richtung Qualität und Wettbewerb, in der Lehre Richtung Konkurrenzfähigkeit und Kooperation weiterentwickeln.

50.2 (1) Der RH erachtete den ursprünglich eingeschlagenen Weg des kennzahlenorientierten Monitorings der Universität für Bodenkultur Wien als positiv und zweckmäßig, gestattete dies doch die quantitative Betrachtung des Leistungsportfolios und somit das Ausmaß der Erfüllung der Leistungsziele der einzelnen Organisationseinheiten. Er empfahl der Universität für Bodenkultur Wien, diesen Steuerungsprozess und dementsprechend die Weiterentwicklung des universitätsinternen Benchmarking wieder aufzunehmen (siehe TZ 42).

(2) Die im Zuge des Strategieprozesses vorgenommene Weiterentwicklung der Messindikatoren der Universität Klagenfurt sah der RH als erfolgversprechend an. Mit einer verstärkten Ausrichtung der Kennzahlen auf Erfolgs-, Qualitäts- und Produktivitätsaspekte könnten für universitätspolitische Steuerungsmaßnahmen bessere Grundlagen zur Verfügung stehen.

50.3 *Die Universität für Bodenkultur Wien hielt fest, dass nur das Leistungsanreizsystem ausgesetzt, das kennzahlenorientierte Monitoring jedoch weiterhin in Betrieb war.*

Checkliste
Steuerung durch
Leistungsverein-
barungen und
Zielvereinbarungen

51 Auf Basis seiner Gebarungsüberprüfung sah der RH folgende Elemente als mitentscheidend für die gelungene Steuerung durch Leistungs- und Zielvereinbarungen:

Checkliste	
<input type="checkbox"/>	strategische Vorgaben des BMWF vor Beginn der universitätsinternen Prozesse zur Erstellung der Entwicklungspläne und Leistungsvereinbarungsentwürfe
<input type="checkbox"/>	rechtzeitige Übermittlung der Leistungsvereinbarungsentwürfe durch die Universitäten
<input type="checkbox"/>	(Prozess-)Unterstützung der Universitäten durch das BMWF in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen
<input type="checkbox"/>	Abstimmung der Leistungsvereinbarung mit dem Entwicklungsplan
<input type="checkbox"/>	ambitionierte Ziele in der Leistungsvereinbarung
<input type="checkbox"/>	regelmäßige Durchführung von Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen
<input type="checkbox"/>	Zielvereinbarungen Universitätsrat – Rektorat <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> rechtzeitiger Abschluss <input type="checkbox"/> Einklang mit Zielen der Leistungsvereinbarung <input type="checkbox"/> detaillierte Evaluierung der Erfüllung
<input type="checkbox"/>	Zielvereinbarungen Rektorat — Organisationseinheiten <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> rechtzeitiger Abschluss mit allen Organisationseinheiten <input type="checkbox"/> durchgängiges Herunterbrechen der Ziele der Leistungsvereinbarungen <input type="checkbox"/> effektives Leistungsanreizsystem <input type="checkbox"/> Durchführung von Zielvereinbarungsbegleitgesprächen
<input type="checkbox"/>	transparentes Finanzierungssystem mit Wettbewerbselementen
<input type="checkbox"/>	kennzahlenorientiertes Monitoring mit Ausrichtung auf Erfolgs-, Qualitäts- und Produktivitätsaspekte
<input type="checkbox"/>	konkrete Maßnahmen bei Nichterfüllung



Leistungsvereinbarungen

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

52 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWf

(1) Die Erarbeitung des Hochschulplans wäre ohne weitere Verzögerung abzuschließen. (TZ 16)

(2) Der Ausgestaltung bzw. Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen an den Universitäten sollte im Zuge der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 bzw. in diesen besonderes Augenmerk geschenkt werden. Insbesondere sollte das BMWf Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten erstellen. (TZ 15)

(3) Den Kosten der Leistungserbringung (wie bspw. den Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) wäre beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen ein höherer Stellenwert einzuräumen. (TZ 5)

(4) In der nächsten Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 sollten verstärkt konkrete internationale Vergleiche in den Kernbereichen Forschung und Lehre (bspw. durch Benchmarking, Peer Reviews) auf Ebene der wissenschaftlichen Organisationseinheiten in den Leistungsvereinbarungen verankert werden. (TZ 37)

(5) Für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 wäre das Finanzierungsmodell des Formelbudgets – unter Beibehaltung des Wettbewerbscharakters – neu zu gestalten. (TZ 6)

(6) In zukünftigen Leistungsvereinbarungen wären Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung detaillierter und transparenter vorzusehen. (TZ 36)

(7) Die einbehaltenen Mittel sollten als echte Reserve behandelt und nicht bereits am Beginn der dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode verplant werden. (TZ 13)

(8) Auf eine gesetzliche Klarstellung hinsichtlich der in die Leistungsvereinbarungen aufzunehmenden Forschungsprojekte und -programme wäre hinzuwirken. (TZ 3)

**Schlussempfehlungen/
Schlussbemerkungen**

(9) Die Definition der das Lehrvolumen betreffenden Wissensbilanz-Kennzahl in der Wissensbilanz-Verordnung wäre um Personalkategorien zu ergänzen, um sie besser für Steuerungsmöglichkeiten nützen zu können. (TZ 44)

(10) Die Kennzahl betreffend Erfolgsquoten auf Ebene der Curricula sollte für Monitoringaufgaben des BMWF verfügbar gehalten und für seine Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden. (TZ 46)

(11) In der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten wären die Ausprägungen der Verwendungen für das allgemeine Personal von Universitäten in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit zu detaillieren. (TZ 45)

BMWF und Universität
Klagenfurt

(12) In künftigen Leistungsvereinbarungen wären ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren; dabei sollte die Dynamik der Entwicklung der Istwerte miteinbezogen werden. (TZ 35)

(13) Das Thema Betreuungsrelationen sollte in zukünftige Leistungsvereinbarungen explizit aufgenommen werden. (TZ 30)

Universität für Bo-
denkultur Wien und
Universität Klagen-
furt

(14) Im Sinne der Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments sollten Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten künftig möglichst zeitnah nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden. (TZ 41)

(15) Auch die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat wären in Hinkunft rechtzeitig vor Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungsperiode abzuschließen. (TZ 39)

(16) In die Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten sollten jedenfalls die für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren eingebunden werden. Die Protokolle der Gespräche sollten zudem von allen Gesprächsteilnehmern unterfertigt werden. (TZ 43)



Schlussempfehlungen/
Schlussbemerkungen

Universität für Bo-
denkultur Wien



Leistungsvereinbarungen

(17) Jedem Vorhaben der Leistungsvereinbarung wären durchgängig Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung zuzuordnen. (TZ 33)

(18) Das kennzahlengesteuerte Leistungsanreizsystem sollte wieder angewendet werden. (TZ 42)

(19) Die Zielerreichung der zwischen Universitätsrat und Rektorat abgeschlossenen Zielvereinbarungen sollte in Zukunft durch Evaluierungen lückenlos dokumentiert und die Zuerkennung von Prämien an den Zielerreichungsgrad gebunden werden. (TZ 39)

(20) Zielvereinbarungen wären in Zukunft mit sämtlichen Organisationseinheiten abzuschließen. (TZ 41)

(21) Im Hinblick auf die umfassende Bedeutung der Zielvereinbarungen wären diese künftig mit den Organisationseinheiten ausnahmslos nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Rektorats abzuschließen. (TZ 41)

(22) Den Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten sollte der Charakter einer formellen Vereinbarung verliehen werden. (TZ 41)

(23) Im Sinne der Verständlichkeit und interuniversitären Vergleichbarkeit der Indikatoren in den Leistungsvereinbarungen wären künftig statt den Prozentwerten der Steigerungsrate absolute Werte anzugeben. (TZ 27)

(24) Die Weiterentwicklung des universitätsinternen Benchmarking wäre wieder aufzunehmen. (TZ 50)

Universität Klagen-
furt

(25) In Hinkunft sollten als Leistungsanreiz die zur Unterstützung der Zielerreichung zur Verfügung stehenden Beträge zur Gänze an die Erreichung der Zielwerte gebunden werden. (TZ 42)

(26) Auf Grundlage des durchgeführten Strategieprozesses sollte im nächsten Entwicklungsplan das Forschungsprofil der Universität geschärft dargestellt und darin eine gesamthafte Strategie deutlich werden. (TZ 26)

Schlussempfehlungen/ Schlussbemerkungen

(27) In künftigen Zielvereinbarungen wären die Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung lückenlos auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten herunterzubrechen und damit die Steuerungswirkung weiter zu erhöhen. (TZ 41)

(28) In den Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat wären die Ziele stets exakt zu definieren und zu quantifizieren sowie durchgängig mit entsprechenden zeitlichen Vorgaben zu versehen. (TZ 39)

(29) Die Abschlüsse von Zielvereinbarungen mit den Fakultäten sollten jedenfalls auch durch die für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren erfolgen. (TZ 41)



BMW F

ANHANG

ANHANG



ANHANG: Verwendungen entsprechend der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten	
Nummer der Verwendung	Bezeichnung der Verwendung
	Wissenschaftliches und künstlerisches Personal
11	Universitätsprofessor (§ 98 UG)
12	Universitätsprofessor, bis fünf Jahre befristet (§ 99 Abs. 1 UG)
81	Universitätsprofessor, bis sechs Jahre befristet (§ 99 Abs. 3 UG)
14	Universitätsdozent
16	wissenschaftlicher und künstlerischer Mitarbeiter mit selbständiger Lehre und Forschung oder Entwicklung und Erschließung der Künste
82	assoziiierter Professor (Kollektivvertrag)
83	Assistenzprofessor (Kollektivvertrag)
84	Senior Lecturer (Kollektivvertrag)
17	nebenberuflich tätiger Lektor (§ 100 Abs. 4 UG, freies Dienstverhältnis)
18	Lektor (§ 107 Abs. 2 Z 1 UG, Anstellungsverhältnis)
21	wissenschaftlicher und künstlerischer Mitarbeiter ohne selbständige Lehre
26	Senior Scientist/Artist (Kollektivvertrag)
27	Universitätsassistent (Kollektivvertrag)
24	wissenschaftlicher und künstlerischer Projektmitarbeiter an Vorhaben gemäß § 26 Abs. 6 UG
25	wissenschaftlicher und künstlerischer Projektmitarbeiter an Vorhaben gemäß § 27 Abs. 1 Z 3 UG
30	Studentischer Mitarbeiter
	Allgemeines Personal
23	Arzt in Facharztausbildung
40	professionelle Unterstützung der Studierenden in Gesundheits- und Sozialbelangen
50	Universitätsmanagement
60	Verwaltung
61	Arzt zur ausschließlichen Erfüllung von Aufgaben im Rahmen einer öffentlichen Krankenanstalt
62	Krankenpflege im Rahmen einer öffentlichen Krankenanstalt
64	Projektmitarbeiter an Vorhaben gemäß §§ 26 Abs. 6 oder 27 Abs. 1 Z 3 UG, der keine wissenschaftlichen oder künstlerischen Tätigkeiten verrichtet
70	Wartung und Betrieb

Quelle: Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten, BGBl. II Nr. 30/2004 i.d.F. BGBl. II Nr. 71/2010





Bericht des Rechnungshofes

Montanuniversität Leoben
Forschungs– und Infrastruktur GmbH





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	314
Abkürzungsverzeichnis	315

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH

KURZFASSUNG	317
Prüfungsablauf und -gegenstand	323
Unternehmensgegenstand und -leitung	323
Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe	325
Errichtung des Kunststoffzentrums	333
Rechnungswesen und finanzielle Lage	339
Cashmanagement	343
Revision	344
Gesamtwirtschaftliche Beurteilung	345
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	348

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	349
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Umsatzsteuerzahllasten der MFI _____	327
Abbildung 1:	An- und Weitervermietung Impulszentrum Werkstoffe _____	330
Tabelle 2:	Weiterverrechnung von Gebäudetechnikleistungen__	332
Tabelle 3:	Finanzierung des Kunststoffzentrums _____	335
Abbildung 2:	Fremdfinanzierter Ankauf des Kunststoffzentrums __	337
Tabelle 4:	Jahresabschlusskennzahlen der MFI _____	342
Tabelle 5:	Finanzvermögen der MFI _____	343

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
COMET	Competence Centers for Excellent Technologies
EBIT	Earnings Before Interest and Taxes
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
ERP	European Recovery Program
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Innofinanz	Innofinanz – Steiermärkische Forschungs- und Entwicklungsförderungsgesellschaft m.b.H.
iSd	im Sinne des
Joanneum Research	Joanneum Research Forschungsgesellschaft m.b.H.
MCL	Materials Center Leoben Forschung GmbH
MFI	Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH
Mill.	Millionen
m ²	Quadratmeter
PCCL	Polymer Competence Center Leoben GmbH
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SFG	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
TZ	Textziffer

Abkürzungen



u.a.	unter anderem
UG	Universitätsgesetz
UGB	Unternehmensgesetzbuch
URG	Unternehmensreorganisationsgesetz
USt	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH

Die 2007 gegründete Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH (MFI) war eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Montanuniversität Leoben. Die MFI wickelte für die Montanuniversität Leoben zwei Infrastrukturprojekte ab. Den mit der Gründung der MFI angestrebten Umsatzsteuervorteilen (Vorsteuerabzug von 2,82 Mill. EUR) standen erhebliche Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten (z.B. insgesamt über 200.000 EUR für externe Berater), die Bindung knapper Managementkapazitäten sowie komplexe Weiterverrechnungsvorgänge gegenüber.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte im Dezember 2011 die Gebarung der Universität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH (MFI). Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der MFI sowie der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der beiden von ihr für die Montanuniversität Leoben abgewickelten Infrastrukturprojekte. (TZ 1)

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

Unternehmensgegenstand und -leitung

Die Montanuniversität Leoben gründete die MFI im Februar 2007 als 100 %ige Tochtergesellschaft u.a. für den Erwerb, die Vermietung und den Betrieb von Forschungsinfrastruktur. Der Gründung lagen steuerliche Optimierungskalküle (Vorsteuerabzug in Höhe von 2,82 Mill. EUR) zugrunde. (TZ 2, 12)

Kurzfassung

Die MFI wickelte für die Montanuniversität Leoben in Entsprechung ihres gesellschaftsvertraglich normierten Unternehmensgegenstands zwei größere Forschungsinfrastrukturprojekte (Impulszentrum Werkstoffe, Kunststoffzentrum) ab. Es bestand insofern eine Kontrolllücke, als die beiden Vizerektoren der Montanuniversität Leoben und gleichzeitigen Geschäftsführer der MFI aufgrund des Mehrheitsprinzips im Rektorat stets eine Stimmenmehrheit in der Generalversammlung der MFI hätten herstellen können. (TZ 2)

Impulszentrum Werkstoffe

Die 2007 mit der Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe angestrebte Bündelung von Forschungseinrichtungen auf dem Gebiet der Werkstofftechnologie ging auf eine Stärken-Schwächen-Analyse für die Region Obersteiermark zurück und war auch Gegenstand der zwischen der Montanuniversität Leoben und dem BMWF abgeschlossenen Leistungsvereinbarung für die Jahre 2007 bis 2009. (TZ 3)

Mit der An- und gleichzeitigen Weitervermietung von Räumlichkeiten im Impulszentrum Werkstoffe durch die eigens zu diesem Zweck gegründete MFI sollte u.a. eine Reduktion von Umsatzsteuerzahllasten erreicht werden. Den angestrebten Umsatzsteuervorteil quantifizierte die Montanuniversität Leoben jedoch nicht. Den reduzierten Umsatzsteuerzahllasten standen erhebliche Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten (z.B. Kosten für externe Beratung, Bindung von Managementkapazitäten, Weiterverrechnungsvorgänge) gegenüber, die die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der gewählten gesellschaftsrechtlichen und steuerlichen Konstruktion schmälerten. Eine Quantifizierung der durch die Gründung der MFI realisierbaren (Netto-)Vorteile als wesentliche Informationsgrundlage für das Jahr 2006 vom Rektorat beschlossene und vom Universitätsrat genehmigte Strukturentscheidung fehlte. (TZ 4)

Da die Untermietverträge der MFI mit den Forschungseinrichtungen einen Kündigungsverzicht von fünf bis zehn Jahren enthielten, der Untermietvertrag mit der Innofinanz von der MFI hingegen erst nach Ablauf von 20 Jahren aufgekündigt werden kann, kam es zu einer entsprechenden Übertragung des Vermieterisikos von der Innofinanz auf die MFI. (TZ 10)

Weiterverrechnung von Leistungen der Montanuniversität Leoben an die MFI

Aufgrund fehlender Personalressourcen in der Abteilung für Finanzen und Controlling erbrachte deren Leiterin den Großteil der die MFI betreffenden laufenden Buchhaltungsarbeiten auf Werkvertragsbasis. (TZ 13)

Die Montanuniversität Leoben erbrachte Management- und Gebäudetechnikleistungen (Betriebskosten) an die MFI. Als neuer Eigentümer des Kunststoffzentrums vermietete die MFI dieses ab Juni 2011 an die Montanuniversität Leoben. Weiters tätigte die MFI im Jahr 2007 Investitionen in die Forschungsinfrastruktur des Impulszentrums Werkstoffe von rd. 1,46 Mill. EUR und verrechnete diese an die Nutzer, insbesondere die Montanuniversität Leoben weiter. Diese Weiterverrechnungsvorgänge trugen dazu bei, die Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten zu steigern. (TZ 5, 6, 7, 11)

Für die teilweise Erbringung von Buchhaltungsleistungen stellte die Montanuniversität Leoben der MFI keine entsprechenden Kosten in Rechnung. (TZ 13)

Kunststoffzentrum

Nach Scheitern einer Leasingfinanzierung entschied sich die Montanuniversität Leoben für einen kreditfinanzierten Ankauf der für die Unterbringung des Fachbereichs Kunststofftechnik vorgesehenen Immobilie durch die MFI bei gleichzeitiger Weitervermietung an die Montanuniversität Leoben. Die Ausschreibung des Kreditvertrags erfolgte – ebenso wie zuvor die Leasingausschreibung – ohne formale Genehmigung durch den Universitätsrat der Montanuniversität Leoben. (TZ 9, 10)

Die im Kaufvertrag vorgesehene Weiterleitung von zu Sanierungszwecken gewährten Fördermitteln vom bisherigen Eigentümer der Immobilie an die MFI widersprach den Bestimmungen der entsprechenden Förderungsverträge, wurde jedoch von der Förderungsstelle unter Auflagen nachträglich akzeptiert. (TZ 9)

Kurzfassung

Buchhaltung und Bilanzierung

Durch den fremdfinanzierten Ankauf des Kunststoffzentrums kam es de facto zu einer Auslagerung eines Bankkredits von rd. 12,30 Mill. EUR von der Montanuniversität Leoben in die MFI. Die MFI unterzog sich – auf freiwilliger Basis – einer Abschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer. Die Montanuniversität Leoben war gesetzlich nicht zur Erstellung eines konsolidierten Konzernabschlusses verpflichtet und erstellte einen solchen auch nicht auf freiwilliger Basis. (TZ 9, 14)

Budgetierung

Die im Gesellschaftsvertrag der MFI vorgesehene Erstellung eines Jahresbudgets erfolgte nicht. Aufgrund des Fehlens der im Zuge einer Budgetierung generierten Planwerte konnte die MFI auch keine Soll-Ist-Vergleiche durchführen, um aus allfälligen Planabweichungen rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können. (TZ 15)

Wirtschaftliche Lage und Cashmanagement

Der RH schätzte die finanzielle Lage der MFI zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unter Bezugnahme auf vorliegende Jahresabschlusskennzahlen sowie auf das festgestellte Geschäftsmodell, das durch langfristige Miet- und Nutzungsverträge gekennzeichnet war, positiv ein. Optimierungspotenzial bestand jedoch im Bereich Cashmanagement, weil den aus überdurchschnittlich hohen liquiden Mitteln erzielten Zinserträgen seit 2011 deutlich höhere Kreditzinsaufwendungen gegenüberstanden. (TZ 16, 17)

Interne Revision

An der Montanuniversität Leoben war keine Interne Revision eingerichtet, welche u.a. die von der MFI abgewickelten Immobiliengeschäfte auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hätte überprüfen können. (TZ 18)

Gesamtwirtschaftliche Beurteilung

Der Abwicklung der beiden Forschungsinfrastrukturprojekte (Impulszentrum Werkstoffe, Kunststoffzentrum) durch die MFI lagen steuerliche Optimierungskalküle zugrunde. (TZ 19)

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht standen den reduzierten Umsatzsteuerzahllasten (Vorsteuerüberhänge) der MFI entsprechend niedrigere Steuereinnahmen gegenüber. Abgesehen von den durch die Vorsteuerüberhänge entstehenden nachteiligen Folgen für die Steuereinhebung schmälerten Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten (z.B. Bindung knapper Managementkapazitäten, Weiterrechnungsvorgänge, Einsatz externer Berater) die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der gesellschaftsrechtlichen Konstruktion. Aus der Gesamtsicht des Staates war daher kein Mehrwert erkennbar. (TZ 19)

Laut einer Stellungnahme des BMF sei im Rahmen des Stabilitätsgesetzes 2012 eine Neuregelung getroffen worden, die insbesondere im Hoheitsbereich der Körperschaften öffentlichen Rechts dazu führe, dass die systematisch nicht zu rechtfertigenden Vorsteuerbeträge, welche durch einschlägige Konstruktionen (z.B. Zwischenschaltung von Errichtungsgesellschaften) erzielt wurden, nunmehr gänzlich ausgeschlossen würden. (TZ 19)

Kenndaten der Montanuniversität Forschungs- und Infrastruktur GmbH					
Gründungsjahr	2007				
Rechtsform	GmbH				
Gesellschafter	Montanuniversität Leoben (100 %)				
Aufgaben	Abwicklung von Forschungsinfrastrukturprojekten für die Montanuniversität Leoben				
Zuständiges Ressort	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung				
Standort	Leoben				
(Jahresabschluss-)Kennzahlen	2007	2008	2009	2010	2011
	Anzahl				
Mitarbeiter	1	1	0	0	0
	in 1.000 EUR				
Umsatz	267,4	866,3	929,4	908,1	1.361,7
Jahresüberschuss	- 71,8	- 9,0	22,2	39,9	- 426,6
Investitionen	1.459,1	16,9	1,7	20,1	14.925,5
Bilanzsumme	2.177,0	2.259,0	2.096,2	2.030,2	16.761,8
Liquide Mittel und Finanzanlagen	539,9	946,9	937,0	1.036,4	1.036,1
	in %				
Eigenmittelquote gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz	83,3	75,5	83,4	88,5	24,8

Quelle: MFI



**Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH**

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Dezember 2011 die Gebarung der Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH (MFI). Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der MFI sowie der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der beiden von ihr für die Montanuniversität Leoben abgewickelten Infrastrukturprojekte.

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

Zu dem im Mai 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Rektor der Montanuniversität Leoben und die MFI im Juni 2012 und das BMWF im August 2012 Stellung; das BMF verzichtete im Juni 2012 auf eine Stellungnahme.

Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Oktober 2012.

Unternehmens- gegenstand und -leitung

- 2.1 (1) Die Montanuniversität Leoben gründete die MFI im Februar 2007 als 100 %ige Tochtergesellschaft u.a. für den Erwerb, die Vermietung und den Betrieb von Forschungsinfrastruktur. Der Gründung lagen steuerliche Optimierungskalküle zugrunde. Die Firmenbucheintragung erfolgte im März 2007. Mit der Geschäftsführung der MFI betraute die Montanuniversität Leoben zwecks Wahrung des Vier-Augen-Prinzips zwei nur gemeinsam vertretungsbefugte Vizerektoren. Beide übten ihre Funktion unentgeltlich aus. Ein Aufsichtsrat war nicht eingerichtet.

Einige Geschäfte der MFI bedurften laut Gesellschaftsvertrag der vorherigen Zustimmung der Generalversammlung. In der Generalversammlung wurden die Interessen des Alleingeschafters Montanuniversität Leoben gemäß § 22 UG durch das Rektorat vertreten, welches sich aus dem Rektor und den beiden auch als Geschäftsführer der MFI eingesetzten Vizerektoren zusammensetzte. Mit Wirkung vom 1. Oktober 2011 schied einer der beiden Geschäftsführer der MFI aus dem Rektorat der Montanuniversität Leoben aus.

(2) Zum Aufbau der administrativen Strukturen (z.B. Mietkosten- und Betriebskostenabrechnung) sowie zur Beantragung und Abrechnung öffentlicher Fördermittel beschäftigte die MFI von 1. Oktober 2007 bis 31. Dezember 2008 einen Mitarbeiter. Im anschließenden Routinebe-

Unternehmensgegenstand und –leitung

trieb verfügte die Gesellschaft bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über keine eigenen Mitarbeiter.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wickelte die MFI für die Montanuniversität Leoben zwei größere Forschungsinfrastrukturprojekte (Impulszentrum Werkstoffe, Kunststoffzentrum) ab.

- 2.2** Der RH stellte fest, dass der Gründung der MFI steuerliche Optimierungskalküle zugrunde lagen. Die Geschäftstätigkeit der MFI bewegte sich in dem ihr durch den Gesellschaftsvertrag vorgegebenen Rahmen.

Er kritisierte, dass bis zum 1. Oktober 2011 – insbesondere auch mangels eines Aufsichtsrats der MFI und mangels einer Internen Revision der Montanuniversität Leoben (siehe TZ 18) – insofern eine Kontrolllücke bestand, als die beiden Vizerektoren der Montanuniversität Leoben und gleichzeitigen Geschäftsführer der MFI aufgrund des Mehrheitsprinzips im Rektorat stets eine Stimmenmehrheit in der Generalversammlung der MFI hätten herstellen können.¹

- 2.3** *Das BMWF teilte mit, dass der Gesetzgeber mit dem Universitätsgesetz 2002 die Möglichkeit geschaffen habe, dass Universitäten im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung unternehmerisch tätig werden. Das BMWF habe den Eindruck gewonnen, dass die Montanuniversität Leoben die Entscheidung zur Errichtung der MFI als 100 %ige Tochtergesellschaft mit dem Ziel getroffen habe, die beschränkten Budgetmittel bestmöglich im Sinne der Universität zu nutzen. Dies entspreche sowohl den Intentionen des Universitätsgesetzes als auch des Finanzierungssystems. Für das BMWF sei es nachvollziehbar, dass sich die Montanuniversität Leoben für ein möglichst wirtschaftliches Vorgehen bei Erwerb und Betrieb von Forschungsinfrastruktur entschieden habe und sich dabei derselben Instrumente bediene, die auch von privaten Unternehmen genutzt werden.*

Die MFI teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Motivation für die Gründung der MFI die Forschung, wirtschaftliche Herstellung und Erhaltung der erforderlichen Infrastruktur gewesen sei. Es handle sich nicht um ein Steuermodell, sondern um die zulässige Anwendung einer Gesellschaftsform des Zivilrechts. Durch die Verwendung einer Gesellschaft sei umsatzsteuerlicher Schaden, der durch die Durchbrechung

¹ Die Geschäftsordnung des Rektorats der Montanuniversität Leoben sah vor, dass für laufende Beteiligungen die Weisungsbefugnis jeweils einem der beiden Vizerektoren oder dem Rektor oblag. Die Festlegung von Beteiligungsgrundsätzen oblag dem Rektor. Tatsächlich enthielten die Generalversammlungsprotokolle sowie die (Umlauf-) Beschlüsse der Generalversammlung der MFI regelmäßig die Unterschriften aller drei Rektoratsmitglieder.

der Unternehmerkette entstanden wäre, vermieden worden. Änderten sich die Anforderungen, könne es zu einer vermehrten unternehmerischen Nutzung bis hin zum Verkauf kommen. In einem solchen Fall wäre der Schaden ohne Verwendung einer umsatzsteuerberechtigten Gesellschaft unvertretbar. Deshalb kämen Körperschaften des öffentlichen Rechts im Zuge wirtschaftlicher Gebarung diesen Anforderungen nach und gründeten vorsteuerabzugsberechtigte Rechtspersonen.

- 2.4 Der RH entgegnete der MFI, dass sie selbst in Beantwortung einer Anfrage des RH mitgeteilt hatte, dass mit der Gründung und dem Betrieb der MFI – neben einer erhöhten Transparenz, Vorteilen bei der Betriebskostenabrechnung und der Vermeidung einer Unterbrechung der umsatzsteuerlichen Unternehmerkette – die Inanspruchnahme des Vorsteuerabzugs beabsichtigt war. Seit der Änderung des Umsatzsteuergesetzes 1994 durch das 1. Stabilitätsgesetz 2012 ist diese Vorgangsweise nicht mehr möglich.

Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe

Zielsetzungen

- 3 Im Jahr 2004 führte die Montanuniversität Leoben erste Gespräche mit der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (SFG) sowie mit deren Tochtergesellschaft Innofinanz – Steiermärkische Forschungs- und Entwicklungsförderungsgesellschaft m.b.H. (Innofinanz) betreffend die Errichtung und den Betrieb eines Impulszentrums Werkstoffe. Anlass war eine von der Materials Cluster Styria GmbH beauftragte Stärken-Schwächen-Analyse für die Region Obersteiermark, derzufolge die Region zwar über eine hohe Dichte an Werkstoffforschern verfügte; sie konnte die sich daraus ergebenden Entwicklungspotenziale aufgrund ungenügender Infrastruktur jedoch bislang nur eingeschränkt nutzen.

Die Forschungseinrichtungen – z.B. Institute der Montanuniversität Leoben und die Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH (Joanneum Research) – und forschungsintensiven (Start-up-)Unternehmen waren laut Stärken-Schwächen-Analyse örtlich stark zerstreut; dies erschwerte das Entstehen kritischer Massen sowie synergetischer Transferaktivitäten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft.

Eine ebenfalls von der Materials Cluster Styria GmbH beauftragte Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2005 empfahl konkret die Errichtung eines Werkstoffimpulszentrums in Leoben, dem Standort der u.a. auf den Bereich Werkstoffwissenschaften spezialisierten Montanuniversität Leoben. Die thematische Bündelung von Ressourcen im Bereich Werkstoffforschung durch Schaffung einer gemeinsamen und zeitge-

Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe

mäßen Infrastruktur war in der Folge auch Gegenstand der zwischen der Montanuniversität Leoben und dem BMWF abgeschlossenen Leistungsvereinbarung für die Jahre 2007 bis 2009.

Die SFG bot an, unter Einsatz von Strukturfondsmitteln der EU sowie Mitteln des Landes Steiermark ein Forschungsgebäude errichten zu lassen, in dem maßgebliche regionale Forschungseinrichtungen des Werkstoffbereichs (Institute der Montanuniversität Leoben, der Joanneum Research sowie einschlägige COMET-Kompetenzzentren) untergebracht werden sollten. Gleichzeitig forderte die SFG, dass die Montanuniversität Leoben Generalmieterin aller von Forschungseinrichtungen genutzten Gebäudeteile sein sollte. Die Errichtung wurde seitens des Universitätsrats der Montanuniversität Leoben unterstützt und der Ausbau mit maximal möglicher Kubatur empfohlen.

Ende August 2007 konnte der private Bauträger und Eigentümer des Objekts die Bauaktivitäten am Impulszentrum Werkstoffe planmäßig abschließen, so dass das Gebäude den Mietern ab September 2007 bestimmungsgemäß zur Verfügung stand.

Steuerliche Auswirkungen

4.1 Der private Bauträger und Eigentümer des Impulszentrums Werkstoffe vermietete das gesamte Gebäude – mit Ausnahme der im Eigentum der Stadtgemeinde Leoben befindlichen Tiefgarage – an die Innofinanz. Als Generaluntermieterin der Innofinanz trat allerdings nicht – wie etwa im Falle des Impulszentrums für Rohstoffe² – die Montanuniversität Leoben selbst auf, sondern die von ihr 2007 gegründete Tochtergesellschaft MFI.

Die MFI mietete ab September 2007 von der Innofinanz mittels Untermietvertrags eine Fläche von 4.871 m². Dies sollte der MFI ermöglichen, die von der Innofinanz in Rechnung gestellten Umsatzsteuerbeträge als abzugsfähige Vorsteuer geltend zu machen. Die von der MFI an ihre Unter-Untermieter Materials Center Leoben Forschung GmbH (MCL), Polymer Competence Center Leoben GmbH (PCCL) und Joanneum Research ihrerseits in Rechnung gestellten Umsatzsteuerbeträge waren bei diesen abzugsfähig und damit kostenneutral. Die von der MFI an ihre Unter-Untermieterin Montanuniversität Leoben in Rechnung

² Da das Impulszentrum für Rohstoffe ausschließlich von der Montanuniversität Leoben genutzt wurde, hätten sich durch eine Zwischenschaltung der MFI in diesem Fall keine umsatzsteuerlichen Vorteile ergeben.

gestellte Umsatzsteuer war bei dieser hingegen nicht abzugsfähig und damit kostenwirksam.³

Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt die bisherige Entwicklung der Umsatzsteuerzahllasten der MFI von 2007 bis 2010:

Tabelle 1: Umsatzsteuerzahllasten der MFI				
Jahr	2007	2008	2009	2010
	in EUR			
Umsatzsteuer	104.144,54	242.799,13	204.853,10	199.422,11
Vorsteuer	344.361,89	156.983,12	182.588,43	174.727,20
(+) Guthaben (-) Zahllast	240.217,35	- 85.816,01	- 22.264,67	- 24.694,91

Quelle: MFI

Eine genaue Quantifizierung des durch die Abwicklung des Impulszentrums Werkstoffe über die MFI entstehenden Umsatzsteuervorteils unter Abzug der durch die Gründung und den Betrieb der MFI zusätzlich entstehenden Kosten (z.B. Firmenbuch, Buchhaltung, Abschlussprüfung, Körperschaftsteuer, Steuerberater)⁴ unterblieb. Der Montanuniversität Leoben waren von ihrem Steuerberater die steuerlichen Vorteile einer Weitervermietung über eine vorsteuerabzugsberechtigte Tochtergesellschaft lediglich anhand eines fiktiven Rechenbeispiels demonstriert worden. Dabei erfolgte der Hinweis, dass den insgesamt geringeren Umsatzsteuerbelastungen noch die Kosten der zu gründenden GmbH gegenüberzustellen wären.

- 4.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei der von der Montanuniversität Leoben bzw. der MFI gewählten gesellschaftsrechtlichen und steuerlichen Vorgangsweise den reduzierten Umsatzsteuerlasten erhebliche Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten (z.B. Kosten für externe Beratung von rd. 215.000 EUR bei einem möglichen Vorsteuerabzug von 2,82 Mill. EUR (TZ 12), Bindung von Managementkapazitäten, Weiterverrechnungsvorgänge) gegenüberstanden. Diese Kosten schmälerten die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der gewählten gesellschaftsrechtlichen und steuerlichen Konstruktion. Der RH bemängelte daher das Fehlen einer Quantifizierung der durch die Gründung der

³ Da die Tätigkeiten der Montanuniversität Leoben unecht umsatzsteuerbefreit sind, kann sie keinen Vorsteuerabzug geltend machen. Damit wird die der Montanuniversität Leoben von anderen Unternehmern in Rechnung gestellte Umsatzsteuer kostenwirksam.

⁴ Die gesamten Beraterkosten (Rechts- und Steuerberatung, Beauftragung von Studien und Gutachten) der MFI von 2007 bis 2011 betrugen rd. 215.000 EUR. Ohne Gründung der MFI wäre allerdings ein Teil dieser Kosten von der Montanuniversität Leoben selbst zu tragen gewesen.

Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe

MFI realisierbaren (Netto-)Vorteile als wesentliche Informationsgrundlage für die 2006 vom Rektorat beschlossene und vom Universitätsrat genehmigte Strukturentscheidung.

Weiters wies der RH auf eine Stellungnahme des BMF vom März 2012 hin, wonach die Grenze der steuerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten dann erreicht sei, wenn aus objektiven Anhaltspunkten ersichtlich sei, dass mit den Umsätzen im Wesentlichen nur ein Steuervorteil bezweckt wird (siehe TZ 19).

- 4.3** *Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein großer Teil der Managementkapazität und Beratungskosten (z.B. im Zusammenhang mit einer Leasingausschreibung oder Kreditfinanzierung) ebenfalls angefallen wäre, wenn die entsprechenden Projekte im Rahmen einer anderen „Konstruktion“ von der Universität abgewickelt worden wären.*

Laut Stellungnahme der MFI wäre die Kritik einer erheblichen Komplexitätszunahme und der Entstehung von Transaktionskosten nur dann gerechtfertigt gewesen, wenn es alternative Handlungsoptionen gegeben hätte. Die externen Beratungsleistungen und die Transparenz in der Weiterverrechnung von Investitionen bzw. Mieten und Instandhaltungs- und Energiekosten seien jedoch nicht zu vermeiden gewesen. Vielmehr hätte die externe Auslagerung dieser zu erbringenden Leistungen eine Zunahme der Komplexität ebenso wie erhöhte ausgabenwirksame Kosten nach sich gezogen. Die Transaktionskosten wären erst dadurch entstanden.

Die Beratungskosten wären auch dann angefallen, wenn die Montanuniversität Leoben die Forschungsinfrastruktur selbst erworben hätte, weil auch in einem solchen Fall externe Expertise zur Machbarkeit, Technik, Steuer und Finanzierung erforderlich gewesen wäre. Darüber hinaus seien in den Beratungskosten auch die von der Montanuniversität Leoben nach dem Fremdvergleichsgrundsatz zu verrechnende Managementleistungen enthalten, denen in der Montanuniversität Leoben Erträge gegenüberstünden.

- 4.4** Der RH entgegnete dem BMWF und der MFI, dass die Montanuniversität Leoben die erforderliche Forschungsinfrastruktur ebenso ohne Gründung einer Gesellschaft bspw. durch die Anmietung von Räumlichkeiten bei der Bundesimmobiliengesellschaft mbH hätte bereitstellen können. Diesfalls wären die Kosten für externe Beratungsleistungen und weitere Kosten bspw. für Firmenbucheintragung, Körperschaftsteuer und Abschlussprüfungen nicht angefallen. Darüber hinaus verwies der RH auf die Tabelle 1, die zeigt, dass dem Vorteil aus dem



Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe



Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH

Vorsteuerabzug im Jahr 2007 in den folgenden Jahren Zahllasten gegenüber stehen.

Anmietung und Weitervermietung

- 5 (1) Der zwischen der MFI und der Innofinanz abgeschlossene Untermietvertrag (siehe TZ 4) sah einen (wertgesicherten) monatlichen Mietzins von 7,75 EUR pro m² vor. Das monatliche Betriebskostenkonto betrug zu Beginn 1,47 EUR pro m². Das Mietverhältnis begann im September 2007 und kann von der MFI nicht vor Ablauf von 20 Jahren aufgekündigt werden.

Der im markt- bzw. ortsüblichen Vergleich günstige monatliche Mietzins von 7,75 EUR pro m² war zurückzuführen auf

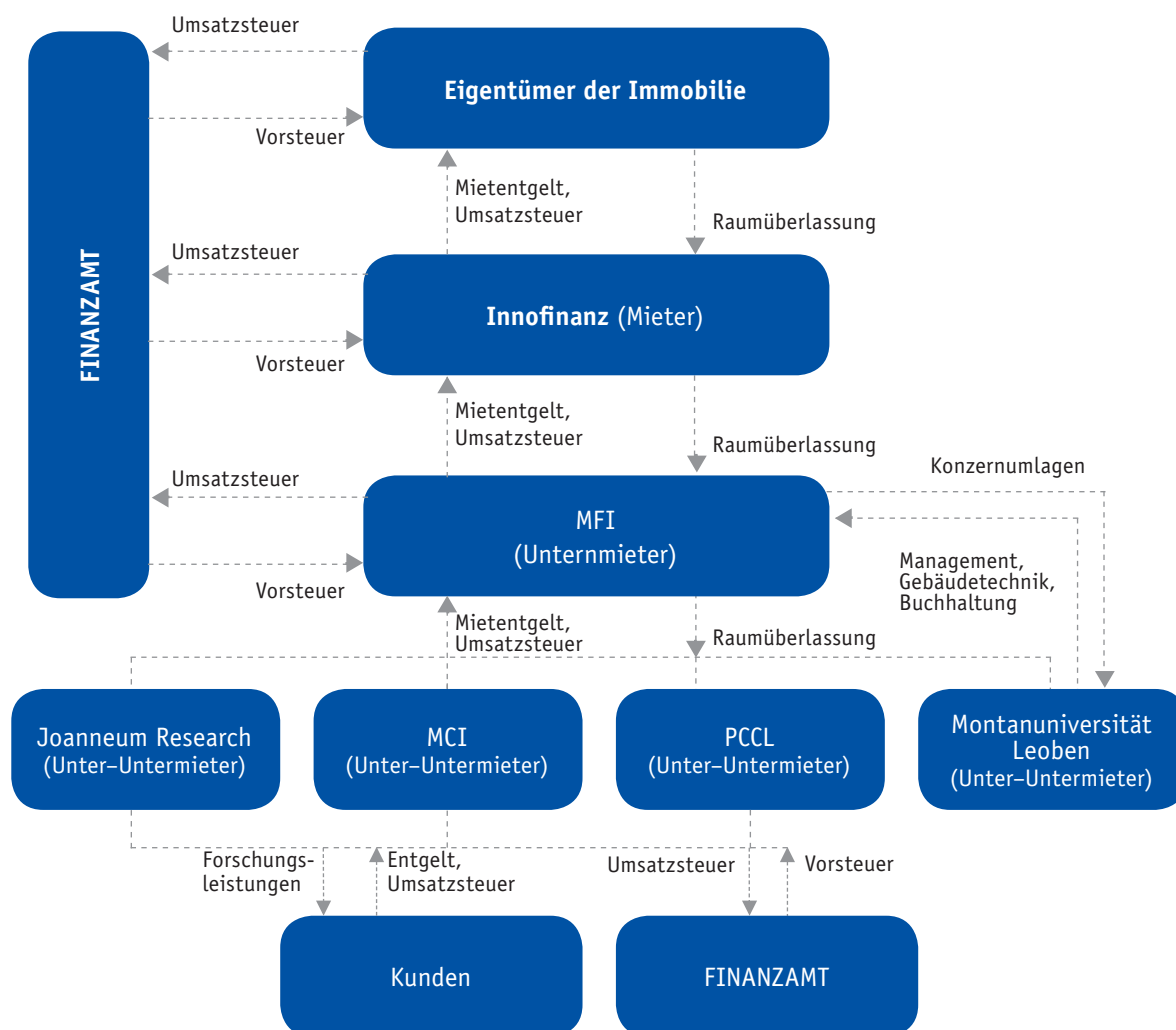
- die Weitergabe einer aus EU-Strukturfonds- und Landesmitteln dotierten Förderung der SFG an ihre Tochtergesellschaft Innofinanz von rd. 3,88 Mill. EUR sowie
- die Weitergabe des Barwertvorteils an die MFI bzw. deren Untermieter, der aus einem der Innofinanz gewährten ERP-Kredit über 2,00 Mill. EUR resultierte.

(2) Auf Basis ihres Untermietvertrags mit der Innofinanz schloss die MFI ihrerseits Unter-Untermietverträge mit der MCL (1.103,02 m²), der PCCL (758,16 m²), der Joanneum Research (168,69 m²) sowie der Montanuniversität Leoben (2.791,89 m²) ab. Diesen Verträgen lag ebenfalls ein (wertgesicherter) monatlicher Mietzins von netto 7,75 EUR pro m² zugrunde.⁵

⁵ Die von der MFI im Jahr 2010 insgesamt erzielten Erlöse aus Vermietung und Verpachtung betrugen rd. 521.000 EUR. Davon resultierten rd. 468.000 EUR aus der Weitervermietung der von der Innofinanz angemieteten Flächen des Impulszentrums Werkstoffe.

Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe

Abbildung 1: An- und Weitervermietung Impulszentrum Werkstoffe



Quelle: RH

Da die Unter-Untermietverträge der MFI mit den Forschungseinrichtungen einen Kündigungsverzicht von fünf bis zehn Jahren enthielten, der Untermietvertrag mit der Innofinanz von der MFI hingegen erst nach Ablauf von 20 Jahren aufgekündigt werden konnte, kam es zu einer entsprechenden Übertragung des Vermietersrisikos von der Innofinanz auf die MFI. Da der Raumbedarf der Montanuniversität Leoben aufgrund von Ausbauplänen stieg – so sollte sich Zahl der Studierenden bis 2020 auf rd. 5.000 verdoppeln – konnten jedoch nach Ansicht des Rektorats künftige Leerstände im Impulszentrum Werkstoffe ausgeschlossen werden.



Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe



Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH

Forschungsinfrastrukturinvestitionen

- 6.1** Vor dem Hintergrund ihrer stark forschungsorientierten Unter-Untermieter im Impulszentrum Werkstoffe stellte die MFI sehr hohe technische Anforderungen an das Gebäude. Die im Gebäude benötigte Forschungsinfrastruktur stellte allerdings weder der Gebäudeeigentümer noch der Hauptmieter (Innofinanz) zur Verfügung, weshalb die MFI selbst entsprechende Investitionen tätigte.

Die MFI tätigte 2007 Investitionen in die Forschungsinfrastruktur des Impulszentrums Werkstoffe von rd. 1,46 Mill. EUR.⁶ Die Finanzierung erfolgte über einen vom Rektorat im Jahr 2006 beschlossenen und 2007 durchgeführten Gesellschafterzuschuss der Montanuniversität Leoben an die MFI in Höhe von 1,50 Mill. EUR. Für diesen Gesellschafterzuschuss nahm die Montanuniversität Leoben die Gesellschaftsteuerbefreiung gemäß Art. 34 des Budgetbegleitgesetzes 2001 in Anspruch. Ein Teil der in die Forschungsinfrastruktur getätigten Investitionen war Gegenstand einer Landesförderung von rd. 372.000 EUR durch den Zukunftsfonds Steiermark.

Die MFI schloss 2008 mit ihren Unter-Untermietern im Impulszentrum Werkstoffe Nutzungsverträge ab, welche die Weiterverrechnung der von der MFI getätigten Investitionsauszahlungen auf die Nutzer regelten. Das in Rechnung gestellte Nutzungsentgelt enthielt neben nutzungsdauerabhängigen Abschreibungen auch kalkulatorische Zinsen auf das jeweils noch nicht amortisierte Vermögen. Insgesamt nahm die MFI im Jahr 2010 Nutzungserträge von rd. 194.000 EUR ein.⁷

- 6.2** Der RH hob die transparente und systematische Weiterverrechnung der von der MFI getätigten Investitionen in die Forschungsinfrastruktur des Impulszentrums Werkstoffe an die jeweiligen Nutzer bzw. Unter-Untermieter positiv hervor. Er wies jedoch auf die erhebliche Komplexitätszunahme und die Transaktionskosten durch die Weiterverrechnungsvorgänge hin, die die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben und die Transparenz des Gebarungshandelns beeinträchtigen (siehe TZ 4 und 19).
- 6.3** *Laut Stellungnahme der MFI beherberge das Impulszentrum Werkstoffe neben universitären wissenschaftlichen Organisationseinheiten auch Kompetenzzentren. Dies sei Voraussetzung für die Mitfinanzierung durch die Steirische Wirtschaftsförderung gewesen. Bedingt durch die Vorgaben des Mietrechtsgesetzes zur Betriebskostenabrechnung und*

⁶ Die entsprechenden Ausschreibungen wickelte die MFI entsprechend den Bestimmungen des BVergG ab.

⁷ Eine Planungsrechnung aus 2007 ging noch von Nutzungserträgen im Jahr 2010 von insgesamt rd. 220.000 EUR aus. Diese Abweichung resultierte v.a. aus Vorauszahlungen der beiden Kompetenzzentren, die sich in der Folge in einer entsprechend niedrigeren Zinskomponente der Nutzungserträge niederschlugen.

Errichtung des Impulszentrums Werkstoffe

verursacherbezogenen anderen Kosten sei eine umfassende Transparenz unerlässlich.

Weiterverrechnung von Leistungen der Montanuniversität Leoben an die MFI

7.1 (1) Die Abteilung für Gebäudetechnik und zentrales Beschaffungswesen der Montanuniversität Leoben erbrachte im Impulszentrum Werkstoffe diverse Leistungen (z.B. Instandhaltung, Reinigung) für die MFI zu einem Stundensatz von 40 EUR (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Weiterverrechnung von Gebäudetechnikleistungen				
Jahr	2007	2008	2009	2010
	in EUR			
von Montanuniversität Leoben an MFI weiterverrechnete Gebäudetechnikleistungen	8.480,00	18.270,00	21.460,00	18.180,00

Quelle: MFI

Die MFI verrechnete ihrerseits die in Tabelle 2 ausgewiesenen Kosten im Rahmen der Betriebskostenabrechnung⁸ an ihre Unter-Untermieter in Abhängigkeit der jeweils genutzten Quadratmeterfläche weiter.

(2) Die beiden Geschäftsführer der MFI übten ihre Funktion unentgeltlich aus (siehe TZ 2). Die Montanuniversität Leoben stellte der MFI für die ihr zur Verfügung gestellten Managementleistungen bzw. Verwaltung seit 2007 unverändert einen jährlichen Fixbetrag von 24.500 EUR in Rechnung.

7.2 Der RH empfahl der Montanuniversität Leoben, den zur Abgeltung von Managementleistungen zur Anwendung kommenden Fixbetrag zu aktualisieren. Neben der Inflation wäre dabei ab 2011 insbesondere dem durch die Abwicklung des fremdfinanzierten Kaufs des Kunststoffzentrums (siehe TZ 9) gestiegenen Managementaufwand entsprechend Rechnung zu tragen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMWF weise insbesondere die Wahrnehmung und unentgeltliche Ausübung der Geschäftsführerfunktion durch die beiden Vizerektoren, aber auch der Verzicht auf eine zusätzliche Ein-*

⁸ Insgesamt betrugen die Erlöse aus der Verrechnung von Betriebskosten im Jahr 2010 laut Gewinn- und Verlustrechnung rd. 193.000 EUR. Zusätzlich waren auch in den sonstigen betrieblichen Erträgen Weiterverrechnungen von (Strom-)Aufwendungen an die Unter-Untermieter des Impulszentrum Werkstoffe enthalten.

richtung eines Aufsichtsrats darauf hin, dass die Montanuniversität Leoben die Errichtung der MFI ausschließlich im Interesse der Universität und mit dem Bestreben, die Transaktionskosten und den Zusatzaufwand möglichst gering zu halten, gewählt habe.

Die Montanuniversität Leoben sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

Errichtung des Kunststoffzentrums

Zielsetzungen

- 8 Nach langjährigen Bemühungen um eine räumliche Konzentration und Erweiterung der Institute des Fachbereichs Kunststofftechnik sagte das BMWF der Montanuniversität Leoben im Rahmen der im November 2009 abgeschlossenen Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 Globalbudgetmittel zu, die für den Bezug eines neuen Kunststoffzentrums in unmittelbarer Nähe zur Universität erforderlich sind.

Basierend auf einem Mietangebot des Eigentümers der seitens der Montanuniversität Leoben präferierten Immobilie vom September 2008 wurde in einem Zusatz zur Leistungsvereinbarung festgehalten, dass die Montanuniversität Leoben vom BMWF jährlich rd. 1,20 Mill. EUR zur Bedienung der laufenden Kosten im Kunststoffzentrum erhalten sollte. Dieser Betrag wurde in der Folge noch um jährlich 0,20 Mill. EUR für den Mehrbedarf bei den Betriebskosten erhöht. Innerhalb dieses Budgetrahmens sollte die Montanuniversität Leoben die für sie zweckdienlichste Finanzierungsvariante umsetzen.

Kreditfinanzierter Kauf

- 9.1 (1) Die Montanuniversität Leoben schloss im Februar 2010 mit dem Eigentümer der präferierten Immobilie (Gesamtflächenausmaß: 3.206 m²) einen Vorvertrag ab. Darin verpflichteten sich die beiden Vertragsparteien, bis längstens 2. Februar 2011 einen Vertrag über den Kauf der Immobilie durch die Montanuniversität Leoben oder eine von ihr zu benennende (Finanzierungs-)Gesellschaft abzuschließen. Der Vorvertrag sah einen Kaufpreis von 14,10 Mill. EUR zuzüglich 20 % USt vor.⁹

⁹ Am 22. Oktober 2010 beauftragte die Montanuniversität Leoben auf Ersuchen einiger Leasinggesellschaften ein Expertengutachten zur Ermittlung des Verkehrswerts der Immobilie. Das Anfang November 2010 fertig gestellte Gutachten ergab einen Verkehrswert von rd. 14,84 Mill. EUR.

Errichtung des Kunststoffzentrums

(2) Nach dem Scheitern einer Leasingausschreibung¹⁰ entschied sich die Montanuniversität Leoben für einen fremdfinanzierten Ankauf des Kunststoffzentrums durch die vorsteuerabzugsberechtigte MFI bei gleichzeitiger Weitervermietung an die Montanuniversität Leoben. Der zu diesem Zweck abzuschließende Kreditvertrag wurde im Februar 2011 – unter Begleitung externer Beratungsunternehmen¹¹ – unter Einhaltung der für offene Verfahren gemäß § 25 Abs. 2 BVergG geltenden Bestimmungen ausgeschrieben. Dieses Verfahren wurde im April 2011 durch Zuschlag an den Billigstbieter beendet.

(3) Im April 2011 schloss die MFI mit der Zuschlagsempfängerin einen Kreditvertrag von rd. 12,30 Mill. EUR bei einer Laufzeit von 30 Jahren ab. Der Kreditzinssatz errechnete sich aus einem Aufschlag von 0,780 Prozentpunkten auf den vierteljährlich anzupassenden 3-Monats-Euribor.¹² Bei einem zu Beginn des Kreditverhältnisses geltenden 3-Monats-Euribor von 1,249 % ergab sich somit ein Kreditzinssatz von 2,029 % für das 2. Quartal 2011. Als Sicherstellungen des Kreditgebers dienten eine Höchstbetragshypothek von 13,00 Mill. EUR, die sicherungsweise Abtretungen sämtlicher Mietzinsforderungen sowie eine Garantieerklärung der Montanuniversität Leoben über 80 % des jeweils aushaftenden Kreditbetrags. Für die erfolgte Garantiezusage zahlte die MFI der Montanuniversität Leoben aus Gründen der Fremdüblichkeit eine monatliche Garantieprämie von 1/12 % des garantierten noch aushaftenden Kreditvolumens.

(4) Die laut Gesellschaftsvertrag der MFI erforderlichen Genehmigungen des Alleingeschafters Montanuniversität Leoben – vertreten durch deren Rektor – betreffend die Kreditaufnahme und den Immobilienerwerb erfolgten im April 2011 per Umlaufbeschluss. Gleichzeitig beschloss die Montanuniversität Leoben zur Ausfinanzierung des Liegenschaftskaufs einen freiwilligen Gesellschafterzuschuss von 3,00 Mill. EUR (siehe Tabelle 3). Für diese Einlage nahm die Montanuniversität Leoben die Gesellschaftsteuerbefreiung gemäß Art. 34 des Budgetbegleitgesetzes 2001 in Anspruch.

¹⁰ Die im Zusammenhang mit der ursprünglich angestrebten Leasingfinanzierung angefallenen Beratungskosten beliefen sich auf rd. 85.000 EUR.

¹¹ Insgesamt fielen im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung des Kunststoffzentrums Beraterkosten in Höhe von brutto rd. 72.000 EUR an.

¹² Ein günstigeres Kreditangebot musste wegen Nichterfüllung der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Eignungskriterien gemäß § 129 Abs. 1 Z 2 BVergG ausgeschieden werden.

Tabelle 3: Finanzierung des Kunststoffzentrums	
	in EUR
Kaufpreis (exklusive 20 % Umsatzsteuer)	14.100.000,00
Grunderwerbsteuer (3,5 %) und Eintragungsgebühr (1,1 %)	778.320,00
Nettoanschaffungskosten	14.878.320,00
davon Finanzierung durch Einlage der Montanuniversität Leoben ¹	2.628.320,00
Finanzierung durch Kreditaufnahme	12.250.000,00

¹ Die teilweise Eigenfinanzierung des Liegenschaftskaufs bezweckte u.a. auch die Angleichung der vom der Montanuniversität Leoben an die MFI zu bezahlenden Mietzinszahlungen an die von der MFI an die kreditgewährende Bank zu bezahlenden Kreditannuitäten. Die Differenz zwischen der Gesellschaftereinlage von 3,00 Mill. EUR und den davon zur Kaufpreisfinanzierung tatsächlich nur verwendeten 2,63 Mill. EUR führte zu einer entsprechenden Erhöhung der liquiden Mittel der MFI.

Quelle: MFI

(5) Den Kaufvertrag mit dem Eigentümer der für das Kunststoffzentrum präferierten Immobilie über die bereits vorvertraglich fixierten 14,10 Mill. EUR zuzüglich 20 % Umsatzsteuer schloss die MFI im Mai 2011 ab. In diesem Vertrag verpflichtete sich der erwähnte Eigentümer u.a. auch, die ihm in Zusammenhang mit der Sanierung des Gebäudes gewährten öffentlichen Fördermittel in Höhe von insgesamt rd. 342.000 EUR an die MFI weiterzuleiten. Zwar enthielten die entsprechenden Förderungsverträge Bestimmungen, wonach über die zugesagten Förderungen weder durch Abtretung noch über eine andere Weise verfügt werden kann und ein Übergang der geförderten Anlagen innerhalb von zehn Jahren zu einer Rückzahlung der Förderung führen kann. Die Förderungsstelle akzeptierte die Weiterleitung jedoch unter der Auflage, dass entsprechende Eintrittserklärungen der MFI und Verzichtserklärungen des Eigentümers den Förderungsverträgen ergänzend beigelegt werden.

9.2 Der RH hob die aus der ordnungsgemäßen Durchführung der Kreditausschreibung in Verbindung mit einer mehrfachen Besicherung des Kreditvolumens resultierenden günstigen Finanzierungsbedingungen positiv hervor, wenngleich Mängel bezüglich der formellen Gestaltung der universitätsinternen Willensbildung festzustellen waren (siehe TZ 10). Weiters wies der RH kritisch auf die den Bestimmungen zweier Förderungsverträge widersprechende Weiterleitung von Fördermitteln vom bisherigen Eigentümer an die MFI und die Transaktionskosten durch die für den Kreditvertrag angefallene Beratung hin.

Errichtung des Kunststoffzentrums

- 10.1** Das Rektorat berichtete dem Universitätsrat zwar in mehreren Sitzungen über das Immobilienprojekt Kunststoffzentrum; eine gemäß § 21 Abs. 1 Z 12 UG erforderliche Genehmigung des Universitätsrats betreffend die von der Montanuniversität Leoben in Zusammenhang mit der Finanzierung des Kunststoffzentrums durchgeführten Leasing- und Kreditausschreibungen erfolgte jedoch nicht.
- 10.2** Der RH vertrat die Auffassung, dass sich der Genehmigungskatalog des § 21 Abs. 1 UG auch auf 100 %ige Tochtergesellschaften von Universitäten bezieht, weil ansonsten die Genehmigungsbefugnisse des Universitätsrats unterlaufen werden könnten. Er wies daher kritisch auf die seiner Ansicht nach unzureichende Befassung des Universitätsrats in Zusammenhang mit Finanzierungsentscheidungen betreffend das Kunststoffzentrum hin und empfahl der Montanuniversität Leoben, bei künftigen Finanzierungsentscheidungen außerhalb der laufenden Geschäftstätigkeit eine durch geeignete Informationsgrundlagen unterstützte und rechtzeitige Genehmigung durch den Universitätsrat zu erwirken.
- 10.3** *Die Montanuniversität Leoben sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

Weitervermietung

- 11.1** Als neuer Eigentümer des sanierten Kunststoffzentrums vermietete die MFI dieses ab Juni 2011 an die Montanuniversität Leoben. Für die Festsetzung einer orts- und marktüblichen Miete gab die Montanuniversität Leoben ein Expertengutachten in Auftrag.¹³

Die aus dem Gutachten abgeleiteten monatlichen Mietzahlungen der Montanuniversität Leoben an die MFI von netto 55.367 EUR (zuzüglich 3.000 EUR Betriebskostenkonto) sollten jedenfalls die zur Kreditbedienung erforderlichen Zins-, Tilgungs- und Garantiekosten der MFI abdecken. Daher sah der zwischen der Montanuniversität Leoben und der MFI abgeschlossene Mietvertrag zusätzlich vor, dass sich die monatlichen Mietzahlungen der Montanuniversität Leoben an die MFI um jenen Betrag erhöhen, um den die monatlichen Zins-, Tilgungs- und Garantiekosten den Betrag von 55.367,00 EUR übertrafen.¹⁴

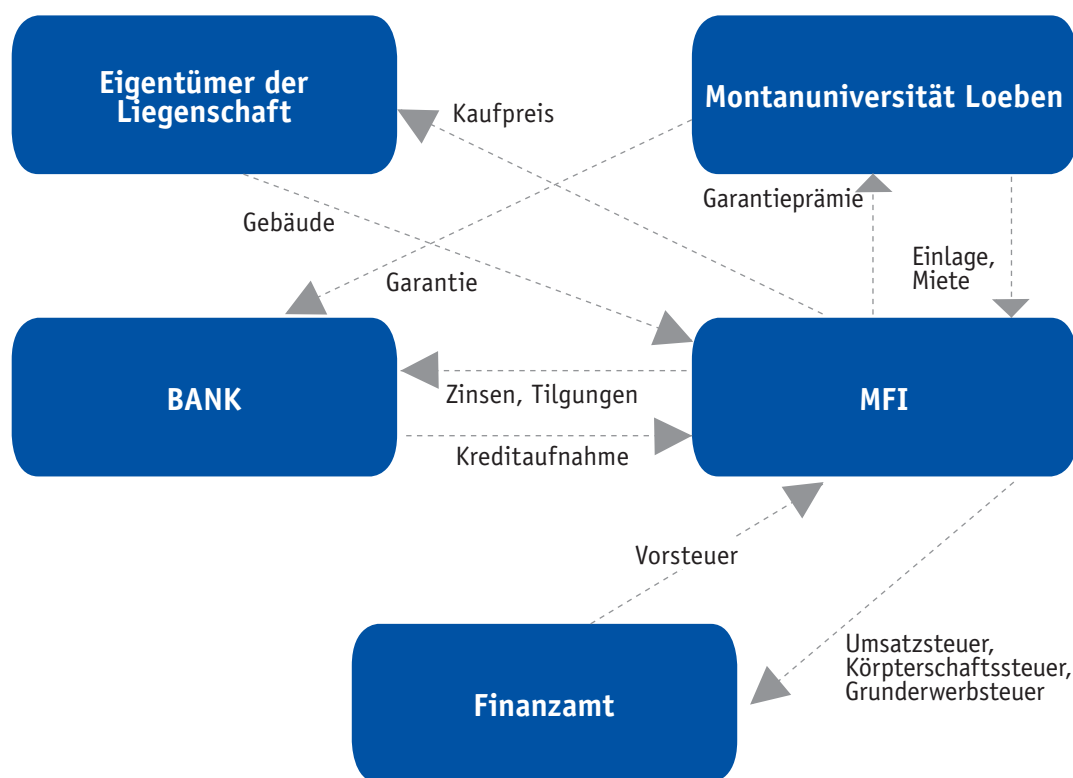
¹³ Für die Erstellung des Verkehrswertgutachtens stellte der Gutachter der Montanuniversität Leoben ein Honorar von netto 10.000 EUR in Rechnung.

¹⁴ Beispielsweise betrug die sich an der Kreditannuität sowie der Garantieprovision bemessene Mindestmiete im 3. Quartal durchschnittlich 55.710,82 EUR. Da dieser Betrag über dem vereinbarten monatlichen Hauptmietzins von 55.367,00 EUR lag, erhöhte sich letzterer in jedem Monat des 3. Quartals um die Differenz der beiden Beträge.

Die gewählte Konstruktion führte jedoch aufgrund der im Zeitablauf sinkenden Zinskomponente in den Kreditannuitäten und der im Zeitablauf ebenfalls sinkenden Garantieprovision zu künftigen körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlagen, sofern diese nicht durch Instandhaltungen oder sonstige Aufwendungen kompensiert würden.

Abbildung 2 verdeutlicht die aus dem fremdfinanzierten Ankauf des Kunststoffzentrums durch die MFI mit anschließender Weitervermietung an die Montanuniversität Leoben resultierenden wirtschaftlichen Beziehungen:

Abbildung 2: Fremdfinanzierter Ankauf des Kunststoffzentrums¹



¹ Treuhandbeziehungen sind in der Grafik nicht abgebildet.

Quelle: RH (adaptiert aus externem Beratungsgutachten)

Errichtung des Kunststoffzentrums

11.2 Der RH wies auf die in den geschäftlichen Beziehungen (Anmietung des Kunststoffzentrums, Garantieprämie) zwischen der Montanuniversität Leoben und ihrer Tochtergesellschaft MFI sichergestellte Einhaltung des gesellschafts- und steuerrechtlich relevanten Grundsatzes der Fremdüblichkeit hin. Er wies jedoch ferner auf die aus der Konstruktion resultierenden und damit deren Vorteilhaftigkeit (TZ 12) schmälern den künftigen körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlagen bei der MFI hin, sofern diese nicht durch Instandhaltungen oder sonstige Aufwendungen kompensiert werden.

Steuerliche Auswirkungen

12.1 Die steuerliche Vorteilhaftigkeit der fremdfinanzierten Anschaffung des Kunststoffzentrums über die MFI resultierte primär aus dem bei ihr möglichen Vorsteuerabzug im Anschaffungszeitpunkt von 14,10 Mill. EUR $\times 20\%$ = 2,82 Mill. EUR in Verbindung mit einer – nach Ablauf der zehnjährigen Vorsteuerrückrechnungsfrist möglichen – umsatzsteuerfreien Vermietung oder Veräußerung des Gebäudes an die Montanuniversität Leoben.

Die steuerliche Zurechnung eines Mietgegenstands zum Vermieter wird seitens der Finanzverwaltung u.a. dann in Zweifel gezogen, wenn der Mieter aufgrund eines Optionsrechts nach Ablauf der Grundmietzeit den Gegenstand zu einem wirtschaftlich nicht angemessenen Entgelt erwerben kann. Zwar bestand kein schriftlich vereinbartes Optionsrecht der Montanuniversität Leoben auf Erwerb der Immobilie von der MFI nach Ablauf der Grundmietzeit, jedoch könnte die Montanuniversität Leoben aufgrund ihrer 100 %igen Beteiligung an der MFI eine spätere Übertragung der Immobilie auf sie grundsätzlich jederzeit auch ohne ein formales Optionsrecht herbeiführen.

12.2 Der RH wies auf das Risiko einer im Zuge einer Betriebsprüfung schlagend werdenden Zurechnung des Mietgegenstands zur Montanuniversität Leoben als wirtschaftlichen Eigentümer hin, wodurch die steuerliche Vorteilhaftigkeit der fremdfinanzierten Anschaffung des Kunststoffzentrums über die MFI verloren ginge.

Rechnungswesen und finanzielle Lage**Buchhaltung**

13.1 (1) Durch die detaillierte und deshalb sehr komplexe Weiterverrechnung von Miet- und Betriebskosten in Zusammenhang mit dem Betrieb des Impulszentrums Werkstoffe sowie seit 2011 zusätzlich auch in Zusammenhang mit dem Betrieb des Kunststoffzentrums ergab sich in der MFI ein großes Buchungsvolumen, welches aufgrund knapper Personalressourcen nicht mehr von der Abteilung für Finanzen und Controlling der Montanuniversität Leoben bewältigt werden konnte.

Um teure Überstunden in der Montanuniversität Leoben zu vermeiden, ließ die Geschäftsführung der MFI den Großteil der zu erledigenden Buchhaltungsarbeiten (z.B. Anlagenbuchhaltung, Betriebskostenabrechnung, Umsatzsteuererklärung, Jahresabschlussarbeiten) durch die Leiterin der Abteilung für Finanzen und Controlling der Montanuniversität Leoben außerhalb der Dienstzeit auf Werkvertragsbasis erledigen. Für die Durchführung dieser Arbeiten stellte die Abteilungsleiterin der MFI 2010 insgesamt 17.000 EUR unter Ausnützung der Kleinunternehmerregelung gemäß § 6 Abs. 1 Z 27 UStG umsatzsteuerfrei in Rechnung. Auf den Honorarnoten waren kein Stundensatz und keine Zeitaufzeichnungen enthalten, aus denen man den jeweils in Rechnung gestellten Betrag hätte ableiten können.

(2) Betreffend die in der Abteilung für Finanzen und Controlling verbliebenen Buchhaltungsarbeiten für die MFI stellte die Montanuniversität Leoben der MFI keine Konzernumlage in Rechnung.

13.2 (1) Der RH kritisierte die Durchführung von laufenden Buchhaltungsarbeiten durch die Leiterin der Abteilung für Finanzen und Controlling der Montanuniversität Leoben auf Werkvertragsbasis, zumal die Personenidentität zu einer schwierigen Abgrenzung zwischen beruflicher und außerberuflicher Sphäre führen könnte. Zudem bewirkte diese Auslagerung eine Komplexitätszunahme und Transaktionskosten durch die Weiterverrechnung der Buchhaltungsleistungen.

Der RH empfahl daher, – im Anschluss an eine allenfalls erforderliche Anpassung der verfügbaren Personalressourcen – künftig sämtliche Buchhaltungsarbeiten betreffend die MFI durch die Abteilung für Finanzen und Controlling als zentraler Dienstleister durchführen zu lassen.

(2) Der RH bemängelte die fehlende Weiterverrechnung der von der Abteilung für Finanzen und Controlling für die MFI durchgeführten Buchhaltungsarbeiten. Er empfahl der Montanuniversität Leoben daher,

Rechnungswesen und finanzielle Lage

zugunsten der MFI erbrachte Buchhaltungsleistungen dieser mittels Konzernumlage weiterzuverrechnen.

13.3 *Die Montanuniversität Leoben sagte die Umsetzung der Empfehlungen zu.*

Jahresabschluss (-prüfung)

14.1 Bei der MFI handelte es sich um eine kleine Gesellschaft im Sinne des § 221 UGB. Obwohl somit keine Prüfungspflicht bestand, unterzog die Geschäftsführung der MFI den Jahresabschluss der Gesellschaft einer freiwilligen Abschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer. Dieser versah den Jahresabschluss der MFI stets mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk.

Die Montanuniversität Leoben wies ihre 100 %ige Beteiligung an der MFI in ihrem Jahresabschluss stets in Höhe des Eigenkapitals der MFI aus (2010: rd. 1,50 Mill. EUR). Die Montanuniversität Leoben war gesetzlich nicht zur Erstellung eines konsolidierten Konzernabschlusses verpflichtet und erstellte einen solchen Konzernabschluss auch nicht auf freiwilliger Basis.

14.2 Der RH wertete die Durchführung einer freiwilligen Abschlussprüfung betreffend die MFI positiv.

Budgetierung

15.1 Der Gesellschaftsvertrag der MFI sah die Erstellung eines Jahresbudgets einschließlich eines Investitionsprogramms samt Finanzierung durch die Geschäftsführung vor. Das erstellte Jahresbudget bedurfte laut Gesellschaftsvertrag der Zustimmung des Alleingeschafters Montanuniversität Leoben, vertreten durch deren Rektor.

Vor Umsetzung der beiden Infrastrukturprojekte (Impulszentrum Werkstoffe, Kunststoffzentrum) ließ die Geschäftsführung der MFI von Beratungsunternehmen Machbarkeitsstudien anfertigen, die stets auch diverse Planungsrechnungen (z.B. Schätzung der Errichtungskosten, Darstellung von Finanzierungsvarianten) enthielten. Die Geschäftsführung erstellte aber kein vom Gesellschafter genehmigtes integriertes Jahresbudget bestehend aus Plan-Gewinn- und Verlustrechnung, Plan-Bilanz und Plan-Geldflussrechnung. Eine jährliche Budgetierung war nach Ansicht der Geschäftsführung der MFI wegen des – aufgrund langfristiger Miet- und Nutzungsverträge – sehr stabilen Geschäftsmodells aus Wirtschaftlichkeitsgründen entbehrlich.

Aufgrund des Fehlens der im Zuge einer Budgetierung generierten Planwerte konnte die MFI auch keine Soll-Ist-Vergleiche durchfüh-



Rechnungswesen und finanzielle Lage

Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH

ren, um aus allfälligen Planabweichungen rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Derartige Abweichungen waren nach Ansicht der Geschäftsführung der MFI jedoch aufgrund der durch langfristige Verträge abgesicherten Erfolgsbeiträge bzw. Geldflüsse nur in geringem Umfang möglich. Die MFI erstellte allerdings auf Kontenebene jährliche Ist-Ist-Vergleiche, um Abweichungen der aktuellen Werte von den entsprechenden Vorjahreswerten zu ermitteln und damit die Geschäftsentwicklung der Gesellschaft im Zeitablauf überwachen zu können.

15.2 Der RH bemängelte das Fehlen der im Gesellschaftsvertrag der MFI vorgesehenen Jahresbudgets. Er empfahl der MFI, künftig Jahresbudgets zu erstellen und die Genehmigung durch die Generalversammlung einzuholen.

15.3 *Die MFI sagte zu, die Empfehlung des RH aufzugreifen.*

Wirtschaftliche Lage

16.1 Zwecks Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der MFI zeigt die nachfolgende Tabelle 4 die Entwicklung wesentlicher Jahresabschlusskennzahlen seit 2008.¹⁵

¹⁵ Auf eine Darstellung der entsprechenden Kennzahlenwerte des Jahres 2007 wurde verzichtet, weil es sich aufgrund der unterjährigen Gründung der MFI um ein Rumpfwirtschaftsjahr handelte. Die Kennzahlenwerte des Jahres 2007 sind deshalb nicht mit den entsprechenden Werten der Jahre 2008 bis 2010 vergleichbar (siehe jedoch den Überblickskasten am Beginn des Berichts). Der geprüfte Jahresabschluss des Jahres 2011 lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Dezember 2011) noch nicht vor.

Rechnungswesen und finanzielle Lage

Tabelle 4: Jahresabschlusskennzahlen der MFI			
Jahr	2008	2009	2010
	in 1.000 EUR		
Mitarbeiter	1	0	0
Umsatzerlöse	866,3	929,4	908,1
Betriebserfolg	– 18,2	12,9	33,9
Jahresüberschuss	– 9,0	22,2	39,9
Eigenkapital	1.436,9	1.459,0	1.499,0
Bilanzsumme	2.259,0	2.096,2	2.030,2
Summe Liquide Mittel und Finanzanlagen	946,9	937,0	1.036,4
	in %		
Eigenmittelquote gemäß § 23 URG	75,5	83,4	88,5
Eigenkapitalrentabilität (EGT/EK)	negativ	1,6	2,7
Gesamtkapitalrentabilität (EBIT/EK)	negativ	1,1	2,0
	in Jahren		
Fiktive Schuldentilgungsdauer (gemäß § 24 URG)	keine Schulden iSd URG	keine Schulden iSd URG	keine Schulden iSd URG

Quelle: MFI

Haftungsverhältnisse der MFI bestanden insofern, als der 2011 zur Finanzierung des Ankaufs des Kunststoffzentrums aufgenommene Kredit von rd. 12,30 Mill. EUR durch eine Höchstbetragshypothek von 13,00 Mill. EUR zugunsten der Bank abgesichert wurde.¹⁶ Außerdem trat die MFI dem Kreditgeber zur Sicherstellung seiner Forderungen sämtliche ihr aus Mietverträgen zustehenden Mietzinsforderungen sicherungsweise ab (siehe TZ 9).

Die hohe Eigenkapitalquote der MFI (2010: 88,5 %) war Ausdruck eines bislang kaum vorhandenen Kapitalstrukturrisikos. Aufgrund der 2011 erfolgten Kreditaufnahme war jedoch mit einem deutlichen Absinken der Eigenkapitalquote ab 2011 zu rechnen.

Obwohl mangels einer dokumentierten Mehrjahresplanung sowie eines Jahresbudgets 2011 bzw. 2012 (siehe TZ 15) keine entsprechenden Planwerte vorlagen, sollten sich laut Auskunft der Geschäftsführung der MFI aufgrund des – wegen langfristiger Miet- und Nutzungsverträge – sehr stabilen Geschäftsmodells auch die zukünftigen Jahres-

¹⁶ Der von einem Gutachter festgestellte Verkehrswert der Immobilie per 22. Oktober 2010 betrug 14,83 Mill. EUR.

ergebnisse und Netto-Geldflüsse aus der laufenden Geschäftstätigkeit erwartungsgemäß entwickeln.

- 16.2** Nach Ansicht des RH war die wirtschaftliche Lage der MFI zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unter Berücksichtigung der vorliegenden Jahresabschlusskennzahlen sowie des festgestellten Geschäftsmodells positiv einzuschätzen.

Cashmanagement

- 17.1** Das gesamte Finanzvermögen der MFI betrug per 1. Dezember 2011 rd. 1,34 Mill. EUR (siehe Tabelle 5).¹⁷

Tabelle 5: Finanzvermögen der MFI		
Zeitpunkt	31. Dezember 2010	1. Dezember 2011
	in EUR	
Liquide Mittel		
Guthaben bei Hausbank	116.244,90	323.985,41
Prämienkonto	607.380,30	102.192,54
Termineinlage	0,00	600.000,00
Summe	723.625,20	1.026.177,95
Finanzanlagevermögen		
Gegebene Kautionen	312.750,00	312.750,00
Finanzvermögen	1.036.375,20	1.338.927,95

Quelle: RH

Der hohe Anteil des Finanzvermögens sollte laut Auskunft der Geschäftsführung der MFI zur Finanzierung von im Zeitablauf notwendigen Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsmaßnahmen in den über die MFI abgewickelten Gebäuden (Impulszentrum Werkstoffe, Kunststoffzentrum) sowie zum späteren Ankauf des Impulszentrums Werkstoffe dienen.¹⁸

Die im Jahr 2010 aus Bankguthaben erzielten Zinseinkünfte betrugen laut Gewinn- und Verlustrechnung 6.730,75 EUR. Daraus ergab sich ein durchschnittlicher Veranlagungszinssatz der MFI von rd. 0,25 % pro

¹⁷ Bei dem im Finanzanlagevermögen ausgewiesenen Betrag handelt es sich um eine bis zum Ende der 20-jährigen Mietdauer im Impulszentrum Werkstoffe gebundene Kauti-
on an die Innofinanz.

¹⁸ Die liquiden Mittel der MFI waren nicht in das zentrale Cashmanagement der Mon-
tanuniversität Leoben integriert.

Cashmanagement

Jahr.¹⁹ Diesem Veranlagungszinssatz stand ab 2011 ein aus der Fremdfinanzierung des Kunststoffzentrums resultierender Kreditzinssatz in Höhe von 0,780 Prozentpunkten über dem vierteljährlich anzupassenden 3-Monats-Euribor gegenüber (siehe TZ 9). Bei einem 3-Monats-Euribor von 1,557 % per 1. Oktober 2011 resultierte daraus ein Kreditzinssatz von 1,557 % + 0,78 Prozentpunkte = 2,337 % für das 4. Quartal 2011. Der Kreditzinssatz lag damit um rd. 2,09 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Veranlagungszinssatz der MFI.

Der Kreditvertrag sah vor, dass eine vorzeitige Kreditrückführung durch die MFI ohne zusätzliche Kosten erst nach einer Kreditlaufzeit von zehn Jahren – zum ersten Mal somit am 31. Mai 2021 – möglich war.

17.2 Der RH wies auf den im Vergleich zu anderen Unternehmen sehr hohen Anteil der liquiden Mittel an der Bilanzsumme der MFI hin.²⁰ Diesen sehr niedrig verzinsten Bankguthaben stand ab 2011 ein aus der Fremdfinanzierung des Gebäudes für das Kunststoffzentrum resultierender höher verzinsten Bankkredit gegenüber. Der RH empfahl der MFI, mit dem Kreditgeber über die Konditionen für eine teilweise vorzeitige Kreditrückführung in Verhandlung zu treten. Gegebenenfalls wären die durch eine teilweise Kreditrückführung künftig zu erwartenden Überschüsse der Mietzinsszahlungen der Montanuniversität Leoben über die entsprechend reduzierten Kreditannuitäten im Rahmen einer langfristigen Finanzplanung für künftige Investitionserfordernisse der MFI systematisch anzusparen.

17.3 *Die MFI sagte zu, die Empfehlung des RH aufzugreifen.*

Revision

18.1 An der Montanuniversität Leoben war keine Interne Revision eingerichtet, welche u.a. die von der MFI abgewickelten Immobiliengeschäfte auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hätte überprüfen können.

Im September 2008 schrieb die Montanuniversität Leoben die Stelle eines Revisors intern aus, konnte diese aber mangels ausreichend qualifizierter Bewerber nicht besetzen. Seither vergab das Rektorat der Montanuniversität Leoben nach Rücksprache mit dem BMWF einzelne Revisionsprojekte an externe Beratungsunternehmen. Für die beiden im Jahr 2011 durchgeführten Revisionsprojekte (Optimierung der Personalprozesse, Analyse des Beschaffungsbereichs) stellten externe Bera-

¹⁹ Berechnung: $6.730,75 / (624.254,06 + 723.625,20) / 2 = \text{rd. } 0,25 \%$

²⁰ Der Anteil der liquiden Mittel an der Bilanzsumme betrug 2010 bei der MFI rd. $723.625,20 / 2.030.176,59 = 35,64 \%$. Der entsprechende statistische Lageparameter (Median) für kleine Dienstleistungsunternehmen betrug 2009 hingegen nur 9,16 %.

ter der Montanuniversität Leoben insgesamt brutto rd. 59.000 EUR in Rechnung.

18.2 Der RH bemängelte, dass an der Montanuniversität Leoben keine Interne Revision eingerichtet war. Seiner Ansicht nach konnten die vom Rektorat der Montanuniversität Leoben extern vergebenen Revisionsprojekte die Einrichtung einer vom Rektorat weitestgehend unabhängig agierenden Internen Revision nicht ersetzen. Der RH empfahl der Montanuniversität Leoben daher, rasch eine Interne Revision einzurichten.

18.3 *Laut Stellungnahme der Montanuniversität Leoben beabsichtige sie die gewählte Vorgangsweise beizubehalten, anstelle der Internen Revision spezifische Revisionsprojekte unter Beiziehung von Externen zu vergeben. Dies sei damit zu begründen, dass damit außenstehende Kompetenz an die Montanuniversität geholt werde, die in der erforderlichen Tiefe und Spezialisierung in einer Internen Revision niemals mit vertretbarem Aufwand erzielt werden könne. In der Vergangenheit seien damit gute Erfahrungen gemacht und die Vorgangsweise auch mit dem BMWF abgestimmt worden.*

18.4 Der RH entgegnete, dass die Übertragung von Aufgaben der Internen Revision auf externe Auftragnehmer stets mit der Auswahl und Beauftragung konkreter Revisionsprojekte verbunden ist. Demgegenüber sind ständig eingerichtete Interne Revisionen bei der Wahrnehmung ihrer Prüfungstätigkeit von Weisungen unabhängig. Darüber hinaus kann ein internes Know-how aufgebaut werden.

Gesamtwirtschaftliche Beurteilung

19.1 (1) Der Abwicklung der beiden Forschungsinfrastrukturprojekte (Impulszentrum Werkstoffe, Kunststoffzentrum) gerade durch die MFI lagen steuerliche Optimierungskalküle zugrunde, die einerseits reduzierte Umsatzsteuerzahllasten (durch lukrierte Vorsteuerbeträge; 2007: rd. 240.000 EUR) der MFI, andererseits aber Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten (z.B. Bindung knapper Managementkapazitäten, Weiterverrechnungsvorgänge, Einsatz externer Berater) bewirkten.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht standen den reduzierten Umsatzsteuerzahllasten (Vorsteuerüberhänge) der MFI entsprechend niedrigere Steuereinnahmen gegenüber. Abgesehen von den durch die Vorsteuerüberhänge entstehenden nachteiligen Folgen für die Steuereinhebung schmäleren Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der gegenständlichen gesellschaftsrechtlichen Konstruktion. Für die Weiterverrechnung

Gesamtwirtschaftliche Beurteilung

der Buchhaltungsleistungen fielen im Jahr 2010 17.000 EUR an, für Beraterkosten von 2007 bis 2011 insgesamt 215.000 EUR.

(2) Auf Basis der Prüfungserfahrungen des RH boten diese Konstruktionen überdies stets das Potenzial, die gebotene Transparenz des Gebärungshandelns der öffentlichen Hand und die Einfachheit der Verwaltung zu beeinträchtigen.

So hielt der RH anlässlich seiner Stellungnahme zum Entwurf des Stabilitätsgesetzes 2012 im Februar 2012 zur Umsatzsteuerpraxis der Gebietskörperschaften und deren Betriebe gewerblicher Art fest, dass von 1998 bis 2002 die Gebietskörperschaften mehr als 1 Mrd. EUR an Umsatzsteuer gutgeschrieben erhielten.²¹ Der unmittelbare Anreiz von Vorsteuerüberhängen, die in überprüften Fällen mögliche Umsatzsteuerzahllasten bei weitem übertrafen, führt zu einer Verringerung der Finanzierungskosten von Vorhaben mit Hilfe anderer öffentlicher Mittel.

(3) Der RH hat daher aus Anlass der Gebärungsüberprüfung der MFI das BMF im Februar 2012 ersucht, zu den genannten Sachverhalten Stellung zu nehmen. Das BMF kam diesem Ersuchen im März 2012 nach.

(4) Laut BMF diene die umsatzsteuerrechtliche Behandlung von privaten Gesellschaften öffentlicher Rechtsträger (z.B. unternehmerische Tätigkeit solcher Rechtsträger im Rahmen von Betrieben gewerblicher Art) im Wesentlichen der Gleichbehandlung von Betrieben gewerblicher Art mit privaten Unternehmern bzw. der Wettbewerbsneutralität zwischen diesen Unternehmern. Hinsichtlich der nichtunternehmerischen (hoheitlichen) Sphäre der Körperschaft öffentlichen Rechts bestehe kein Recht auf Vorsteuerabzug.

Die Grenze der Gestaltungsmöglichkeiten sei dann erreicht, wenn aus objektiven Anhaltspunkten ersichtlich wäre, dass mit den fraglichen Umsätzen im Wesentlichen nur ein Steuervorteil bezweckt werde.

Nunmehr sei im Rahmen des Stabilitätsgesetzes 2012 eine Neuregelung getroffen, die insbesondere im Hoheitsbereich der Körperschaften öffentlichen Rechts dazu führe, dass die systematisch nicht zu rechtfertigenden Vorsteuerbeträge, welche durch einschlägige Konstruktionen (z.B. Zwischenschaltung von Errichtungsgesellschaften) erzielt wurden, nunmehr gänzlich ausgeschlossen würden.

²¹ siehe Reihe Bund 2004/7, Besteuerung der Gemeinden in Bezug auf den Finanzausgleich



Gesamtwirtschaftliche Beurteilung

Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH

- 19.2** Der RH hielt fest, dass die Steuereinhebung darauf gerichtet ist, von den Abgabepflichtigen finanzielle Beiträge zu erhalten, weswegen er die vom BMF eingeleiteten Maßnahmen positiv sah und als wesentlichen Schritt zu diesem Ziel beurteilte.

Wiewohl die MFI ihre steueroptimierende Zielsetzung bei der Abwicklung der Forschungsinfrastrukturprojekte in Teilbereichen umsichtig verfolgte, vermerkte der RH jedoch kritisch, dass – abgesehen von den genannten Folgen für den Steuerertrag – damit erhebliche Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten verbunden waren, die die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben (TZ 4) und die Transparenz des Gebärungs-handelns beeinträchtigten, so dass aus der Gesamtsicht des Staates für den RH kein Mehrwert erkennbar war.

- 19.3** *Das BMWF und die MFI gaben dazu keine Stellungnahme ab.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Montanuniversität
Leoben

(1) Der zur Weiterverrechnung von Managementleistungen der Montanuniversität Leoben an die Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH seit 2007 unverändert zur Anwendung kommende Fixbetrag wäre zu aktualisieren. (TZ 7)

(2) Bei Finanzierungsentscheidungen außerhalb der laufenden Geschäftstätigkeit wäre eine durch geeignete Informationsgrundlagen unterstützte und rechtzeitige Genehmigung des Universitätsrats zu erwirken. (TZ 10)

(3) Sämtliche Buchhaltungsarbeiten betreffend die MFI sollten durch die Abteilung für Finanzen und Controlling der Montanuniversität Leoben als zentraler Dienstleister durchgeführt werden. (TZ 13)

(4) Buchhaltungsleistungen der Montanuniversität Leoben zugunsten der MFI wären der MFI mittels Konzernumlage in Rechnung zu stellen. (TZ 13)

(5) An der Montanuniversität Leoben sollte eine Interne Revision eingerichtet werden. (TZ 18)

Montanuniversität
Leoben Forschungs-
und Infrastruktur
GmbH

(6) Die Geschäftsführung der Montanuniversität Forschungs- und Infrastruktur GmbH sollte Jahresbudgets erstellen und durch die Generalversammlung genehmigen lassen. (TZ 15)

(7) Angesichts ihrer hohen Bestände an liquiden Mitteln sollte die Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH mit ihrem Kreditgeber über die Konditionen für eine teilweise vorzeitige Kreditrückführung in Verhandlung treten. (TZ 17)



ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger
des überprüften Unternehmens

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





BMUKK

ANHANG
Entscheidungsträger

**Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH**

Geschäftsführung

DI Dr. Martha MÜHLBURGER
(seit 6. März 2007)

Univ.-Prof. DI Dr. Hubert BIEDERMANN
(seit 6. März 2007)





Wien, im November 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





Bisher erschienen:

- | | |
|-------------------|--|
| Reihe Bund 2012/1 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Salzburger Festspielfonds – Spitzensportförderung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Team Rot-Weiß-Rot – Drittmittelverwaltung sowie Forschungsverwertung an den Technischen Universitäten Graz und Wien; Follow-up-Überprüfung – Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung – Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens; Follow-up-Überprüfung |
| Reihe Bund 2012/2 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol – Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauvorhaben – Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol – Künstlerhilfe-Fonds – Berufsberatungseinrichtungen an der Universität Wien und an der Technischen Universität Wien |
| Reihe Bund 2012/3 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Beschaffungsvorgang „Elektronische Aufsicht“ – Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug – Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren; Follow-up-Überprüfung – Sanitätswesen im Bundesheer; Follow-up-Überprüfung |
| Reihe Bund 2012/4 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung der Landeslehrer |
| Reihe Bund 2012/5 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“ – Österreichisches Institut für Sportmedizin – Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen – Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung |
| Reihe Bund 2012/6 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) – ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung – AIT Austrian Institute of Technology; Follow-up-Überprüfung – Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. – Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung |

Reihe Bund 2012/7	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Erhaltungsmaßnahmen bei Autobahnen und Schnellstraßen– EU-Finanzbericht 2010– LEADER 2007 bis 2013– Österreichisches Patentamt
Reihe Bund 2012/8	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– ÖBB-Öffentlichkeitsarbeit– ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels– Privatisierung der Dorotheum GmbH– Anpassung an den Klimawandel auf Ebene der Länder Salzburg und Tirol– Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung
Reihe Bund 2012/9	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Bankenpaket– Pensionsvorsorge ausgewählter freier Berufe (Architekten, Ingenieurkonsulenten und Rechtsanwälte)– Ländlicher Wegebau, geförderte Baumaßnahmen der Länder Burgenland, Niederösterreich und Oberösterreich– Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien; Follow-up-Überprüfung– ÖBB: Langsamfahrstellen; Follow-up-Überprüfung– Reisegebührenvorschrift des Bundes; Follow-up-Überprüfung
Reihe Bund 2012/10	<p>Bericht des Rechnungshofes</p> <ul style="list-style-type: none">– Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes– Peering Point Betriebs GmbH– Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen– Kommunalkredit Austria AG und KA Finanz AG– Versorgung von Schlaganfallpatienten in Oberösterreich und der Steiermark– A 26 Linzer Autobahnen (Westring)



