



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 8. NOVEMBER 2012

REIHE BUND 2012/11

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

SANIERUNG DES PARLAMENTSGEBÄUDES – PLANUNGSPROJEKT

Prüfungsziel	5
Projekt–Chronologie	5
Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben im Parlament	6
Vergaben und Vergabegrundlagen	8
Budget/Kosten	9
Terminplanung	10
Schlussempfehlungen:	10

UMSATZBESTEUERUNG AUSLÄNDISCHER UNTERNEHMER; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Prüfungsziel	14
Personelle Ausstattung	14
Arbeitsabläufe	14
Risikomanagement	15
<i>Neuaufnahmen</i>	15
<i>Kontrolldichte und Risikokriterien</i>	15
<i>Umsatzsteuer–Vorankündigungen und Zusammenfassende Meldungen</i>	16
<i>Internes Kontrollsystem</i>	16
<i>Vorsteuererstattung an Unternehmer in Drittländern</i>	17
Schlussempfehlungen	17

BUNDESINSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG, INNOVATION UND ENTWICKLUNG DES ÖSTERREICHISCHEN SCHULWESENS (BIFIE)

Prüfungsziel	18
Ausgliederung des BIFIE	18
Aufgaben des BIFIE	19
Bildungsstandards	20
Zentrale standardisierte kompetenzorientierte Reife– und Diplomprüfung	21
Internationale Studien und Assessments	22
Nationaler Bildungsbericht	22
Evaluation Neue Mittelschule / Organisation / Direktorium	23
Aufsichtsrat / Wissenschaftlicher Beirat	24



Standorte	24
Doppelstrukturen	25
Zusammenarbeit BMUKK und BIFIE	25
Personalentwicklung / Personalverwaltung	26
Verträge Direktoren	26
Mitarbeiter Standorte Graz und Klagenfurt	26
Werkverträge	27
Testleiter	27
Finanzierung des BIFIE	27
Entwicklung Bilanz	28
Entwicklung Gewinn– und Verlustrechnung	28
Internes Kontrollsystem	28
Planung und Berichterstattung	29
Schlussempfehlungen	29

LEISTUNGSVEREINBARUNGEN

Prüfungsziel	34
Rechtsgrundlagen und Ziele	34
Finanzierung im Rahmen der Leistungsvereinbarungen	35
Grundbudgets / Formelbudgets	36
Entwicklung der Globalbudgets	37
Globalbudget je Studierenden; Betreuungsrelationen	37
Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse	38
Finanzierung der Schwerpunkte	38
Zahlungen an Universitäten und Finanzierungsgrad	38
Kostenrechnung	39
Strategische Steuerungsinstrumente	39
<i>Österreichischer Hochschulplan</i>	39
<i>Rektorenbrief</i>	40
<i>Einheitliche Strukturen zum Entwicklungsplan</i>	41
<i>Leistungsvereinbarungen: Prozess der Erstellung</i>	41



Abstimmung der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 mit den Entwicklungsplänen	42
<i>Bereich Forschung</i>	42
<i>Bereich Studien</i>	42
<i>Bereich Personalentwicklung</i>	43
<i>Ambitioniertheit der Ziele in den Leistungsvereinbarungen 2010–2012</i>	43
<i>Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung</i>	43
<i>Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor bzw. Rektorat</i>	43
<i>Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten</i>	44
<i>Leistungsanreize in den Zielvereinbarungen 2010–2012</i>	45
<i>Zielvereinbarungsbegleitgespräche</i>	45
Steuerungsgrößen	46
<i>Lehrvolumen</i>	46
<i>Einsatz des allgemeinen Personals</i>	46
<i>Erfolgsquote</i>	46
<i>Monitoring und Berichtswesen</i>	46
<i>Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung</i>	46
<i>Universitäten</i>	47
Checkliste Steuerung durch Leistungsvereinbarungen und Zielvereinbarungen	47
Schlussempfehlungen	48

MONTANUNIVERSITÄT LEOBEN FORSCHUNGS- UND INFRASTRUKTUR GMBH

Prüfungsziel	52
Unternehmensgegenstand und –leitung	52
Impulszentrum Werkstoffe	53
Weiterverrechnung von Leistungen der Montanuniversität Leoben an die MFI	53
Kunststoffzentrum	54
Buchhaltung und Bilanzierung	54
Budgetierung	54
Wirtschaftliche Lage und Cashmanagement	54
Interne Revision	55
Gesamtwirtschaftliche Beurteilung	55
Schlussempfehlungen	55



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.

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 Ersatzlokalisation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“. Mit dem Projektauftrag waren eine Projektstruktur sowie ein Terminplan verbunden. Ein Projektbudget war nicht beziffert. (TZ 6)

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 Gesamtkonzepts ein Absiedelungskonzept. Das Parlament entschied im Februar 2011, als kostengünstigste Variante die Gesamtabsiedelung 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 technische 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 Vergleichsofferte 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)

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 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)

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 Vergaberegelungen 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 gebarungswirksamen 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)

(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)

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.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer war es, die Umsetzung der strategisch relevanten Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung 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 nachzubeseetzen, 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)

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 EUweit uneinheitlichen Spielraumes nunmehr restriktiver vor. (TZ 6)

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)

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 Mitarbeiterwechsel 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)

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

BMF und Finanzamt Graz-Stadt

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)

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.

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 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 Personal 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 genutztes — Potenzial bestand in der Lehrerbildung. 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)

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



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)

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)

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.

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), 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)

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 Kontrolllücke 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)

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 recht-zeitig 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 hierzu 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 Bezugszahlungen (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)

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)

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)

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)

(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 Aufgabenstellung 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. Anlageninventur) wäre eine detaillierte schriftliche Dienstweisung 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)

*(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)

*(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)

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.

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)

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 folge-



richtige 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 LEISTUNGSVERBARUNGEN

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		
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)

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

¹ bspw. für die Erhöhung des Grundbudgets einer Universität aufgrund eines Bescheides der Schlichtungskommission nach § 13a UG betreffend Abänderung der Leistungsvereinbarung

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, verringerte sich dieses im selben Zeitraum an der Universität Klagenfurt um 1,34 Prozentpunkte. (TZ 12)

ZAHLUNGEN AN UNIVERSITÄTEN UND FINANZIERUNGSGRAD

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)

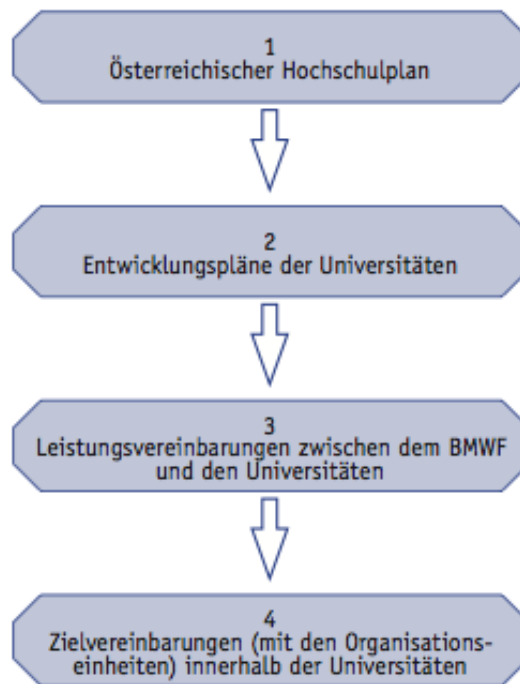
STRATEGISCHE STEUERUNGSTRUMENTE

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)

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 (sogenannter 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 Leistungsvereinbarun-

gen 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 Kenngrößen 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 großteils 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)

MAßNAHMEN BEI NICHTERFÜLLUNG DER LEISTUNGSVEREINBARUNG

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 BMWF. Dies auch deshalb, weil in den Leistungsvereinbarungen die Maßnahmen im Fall der Nichterfüllung nur sehr allgemein formuliert waren. (TZ 36)

ZIELVEREINBARUNGEN ZWISCHEN UNIVERSITÄTSRAT 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)

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 ORGANISATIONSEINHEITEN

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 nachvollzogen. 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 BERICHTSWESEN

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)

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	
☐	strategische Vorgaben des BMWF vor Beginn der universitätsinternen Prozesse zur Erstellung der Entwicklungspläne und Leistungsvereinbarungsentwürfe
☐	rechtzeitige Übermittlung der Leistungsvereinbarungsentwürfe durch die Universitäten
☐	(Prozess-)Unterstützung der Universitäten durch das BMWF in den Leistungsvereinbarungsverhandlungen
☐	Abstimmung der Leistungsvereinbarung mit dem Entwicklungsplan
☐	ambitionierte Ziele in der Leistungsvereinbarung
☐	regelmäßige Durchführung von Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen
☐	Zielvereinbarungen Universitätsrat – Rektorat ☐ rechtzeitiger Abschluss ☐ Einklang mit Zielen der Leistungsvereinbarung ☐ detaillierte Evaluierung der Erfüllung
☐	Zielvereinbarungen Rektorat — Organisationseinheiten ☐ rechtzeitiger Abschluss mit allen Organisationseinheiten ☐ durchgängiges Herunterbrechen der Ziele der Leistungsvereinbarungen ☐ effektives Leistungsanreizsystem ☐ Durchführung von Zielvereinbarungsbegleitgesprächen
☐	transparentes Finanzierungssystem mit Wettbewerbselementen
☐	kennzahlenorientiertes Monitoring mit Ausrichtung auf Erfolgs-, Qualitäts- und Produktivitätsaspekte
☐	konkrete Maßnahmen bei Nichterfüllung

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)

(9) Die Definition der das Lehrvolumen betreffenden Wissensbilanz-Kennzahl in der Wissensbilanz-Verordnung wäre um Personalkategorien zu ergänzen, um sie besser für Steuerungsmöglichkeiten nutzen 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 Bodenkultur Wien und Universität Klagenfurt

(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)

Universität für Bodenkultur Wien

(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 aufnehmen. (TZ 50)

Universität Klagenfurt

(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)

(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)

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.

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)

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 Vermieterrisikos 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)

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 schmäleren Komplexitätszunahmen und Transaktionskosten (z.B. Bindung knapper Managementkapazitäten, Weiterverrechnungsvorgänge, 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)

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 vor- zeitige Kreditrückführung in Verhandlung treten. (TZ 17)