



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 28. JÄNNER 2015

REIHE BUND 2015/1

EU-FINANZBERICHT 2012

LIEGENSCHAFTSVERKAUF SCHLOSS REIFNITZ

SCHULVERSUCHE

UNTERSTÜTZUNGSINSTITUT DER BUNDESPOLIZEI

INHALTSVERZEICHNIS

EU–Finanzbericht 2012

EU–Haushalt 2012	5
Einnahmen und Ausgaben nach EU–Mitgliedstaaten	6
Entwicklung der Nettobeurtzahlungen	6
EU–Zahlungen und Rückflüsse Österreich	7
Beitrag Österreichs an die EU	7
Rückflüsse der EU– Mittel an Österreich und Verwendung nach Rubriken und Programmen	8
Aufteilung der EU–Mittel auf die Bundesländer	10
Nutzung der EU–Mittel aus ELER, EFRE und ESF	11
Reform des Eigenmittelsystems	12
Finanzrahmen 2014 bis 2020	12
Prüfungen im Bereich der EU–Mittel	13
<i>Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich.....</i>	13
<i>Koordinierte Prüfung des RH im Rahmen der EU</i>	14
<i>Eigenständige Prüfungen des RH mit EU–Bezug</i>	14
Aktuelle Entwicklungen der EU–Finanzkontrolle	14
<i>Zuverlässigkeitserklärung und Entlastungsverfahren</i>	14
<i>Künftige Rolle des Europäischen Rechnungshofes</i>	16
<i>EU–Haushaltsordnung</i>	17
Wirtschafts– und fiskalpolitische Steuerung	18
Strategie Europa 2020	20
Europäischer Stabilitätsmechanismus	21
Eine europäische Bankenunion	22

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Prüfungsziele / Überblick und zeitlicher Ablauf	23
Phase 1: Ankauf der Liegenschaften und weitere Nutzung	25
Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen	26
<i>Anbahnung der Optionsvereinbarung der Gemeinde Maria Wörth</i>	26
<i>Abschluss der Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen</i>	27
<i>Festlegung der Kaufpreise</i>	27
<i>Kostentragung</i>	28
<i>Rechtsberatung</i>	28
Phase 3: Kaufverträge	28
<i>Touristisches Leitprojekt</i>	28
<i>Abschluss der Kaufverträge</i>	29
<i>Österreichische Bundesforste AG — Verkauf des Seeufergrundstücks</i>	31
Phase 4: Umsetzung des Projekts	31
Phase 5: Verzicht auf Wiederkauf	31
Sonstige Feststellungen	32
<i>Unterlagen aus den politischen Büros</i>	32
<i>Widmungsgemäße Verwendung</i>	32
<i>Finanzielles Ergebnis der Transaktionen</i>	33
Schlussempfehlungen	33

Schulversuche

Prüfungsziel	35
Schulversuche und Schulentwicklung	36
Rechtliche Voraussetzungen / Einteilung der Schulversuche	36
Erfassung der Schulversuche / Anzahl der Schulversuche	37
Thematische Häufigkeit von Schulversuchen	38
Dauer von Schulversuchen / Wirkungsziele des BMBF	38
Ziele der Schulbehörden / Regelkreis der Schulversuche	39
Schulversuchspläne	40
Prozessbegleitende Qualitätssicherung	40
Schulversuchsberichte / Evaluation	41
Übernahme in das Regelschulwesen	41

Verfahren – Rahmenbedingungen	41
Verfahrensablauf Niederösterreich und Wien	42
Aufbauorganisation	42
Entwicklung und Bearbeitung der Anträge	42
Prüfung der Anträge / Zeitliche Wirkung der Genehmigung	43
Höchstgrenzen	43
Privatschulen	44
Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung	44
Ethik–Schulversuche	44
Schulversuche zur standardisierten kompetenzorientierten Reife– und Diplomprüfung	45
Finanzielle Auswirkungen / Erfassung der Ausgaben	45
Ausgaben für Schulversuche / Verwaltungskosten für Schulversuche	46
Schlussempfehlungen	47

Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

Prüfungsziele	52
Zweck und Aufgaben	53
Rechtsform des Unterstützungsinstituts / Verflechtung BMI und Unterstützungsinstitut	53
Organisation des Unterstützungsinstituts	54
Personal	55
Finanzielle Lage	56
<i>Rechenschaftsberichte</i>	56
<i>Gewinn– und Verlustrechnung</i>	56
<i>Bilanz</i>	57
<i>Wertpapiere</i>	57
Leistungen des Unterstützungsinstituts	57
<i>Teilbetrieb Hausverwaltung</i>	57
<i>Teilbetrieb Unterstützungsinstitut</i>	58
<i>Teilbetrieb Jahrbuch</i>	58
<i>Teilbetrieb Kantine Marokkaner Kaserne</i>	59
Schlussempfehlungen	59

EU-FINANZBERICHT 2012

Österreichs Nettobeitrag an die EU betrug im Jahr 2012 erstmals mehr als 1 Mrd. EUR. Österreich zahlte 2,942 Mrd. EUR an die EU, 1,856 Mrd. EUR an EU-Mitteln flossen zurück. Der Saldo betrug somit 1,086 Mrd. EUR, was einer Erhöhung um 273,34 Mio. EUR bzw. 34 % im Vergleich zum Jahr 2011 entspricht.

Ursachen für diese Entwicklung waren geplante Erhöhungen der EU-Einnahmen und nicht geplante Rückgänge bei den Rückflüssen, die auf Zahlungsaussetzungen in drei Fonds zurückzuführen waren.

EU-HAUSHALT 2012

Die Summe aller Einnahmen der EU betrug im Jahr 2012 139,541 Mrd. EUR. Im Jahr 2011 waren es 130,000 Mrd. EUR, was einen Anstieg von über 7 % bedeutete. (TZ 3)

Mit 98,105 Mrd. EUR betrug der Anteil der BNE-Eigenmittel 70,3 % der Gesamteinnahmen, während dieser Anteil im Jahr 2007 noch 62,9 % betragen hatte. Der Anteil der MwSt-Eigenmittel belief sich demgegenüber im Jahr 2012 mit 14,871 Mrd. EUR auf nur noch 10,7 % der Gesamteinnahmen, nachdem dieser im Jahr 2007 noch 16,5 % ausgemacht hatte. Die traditionellen Eigenmittel (TEM) zeichneten mit 16,454 Mrd. EUR im Jahr 2012 für 11,8 % der Einnahmen verantwortlich, 10,111 Mrd. EUR (7,3 %) entfielen auf sonstige Einnahmen sowie den Überschuss des Vorjahres. (TZ 4)

Die aus dem EU-Budget geleisteten Zahlungen betrugen im Jahr 2012 EU-weit 138,683 Mrd. EUR. Das bedeutete gegenüber dem Jahr 2011 eine Steigerung von ebenfalls über 7 %. (TZ 3, 7)

Von den 138,683 Mrd. EUR entfielen im Jahr 2012

- 44,4 % (61,585 Mrd. EUR) auf die Rubrik 1: Nachhaltiges Wachstum,
- 42,6 % (59,096 Mrd. EUR) auf die Rubrik 2: Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen,
- 13,0 % (18,002 Mrd. EUR) auf die Rubriken 3 bis 6: Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht, Globaler Partner, Verwaltung. (TZ 7)

In den Jahren 2007 bis 2012 wurden 79,9 % (739,168 Mrd. EUR) der im Finanzrahmen 2007 bis 2013 gesamt vorgesehenen Mittel (925,950 Mrd. EUR) tatsächlich ausbezahlt. Das war eine Steigerung von 23,1 % gegenüber den Zahlungen im Zeitraum 2007 bis 2011 (600,484 Mrd. EUR). (TZ 8)

EINNAHMEN UND AUSGABEN NACH EU-MITGLIEDSTAATEN

70,3 % der EU-Einnahmen der 27¹ EU-Mitgliedstaaten stammten aus Deutschland, Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich und Spanien. Österreich lag mit 2,942 Mrd. EUR an zehnter Stelle und trug mit 2,942 Mrd. EUR 2,3 % zu den Einnahmen der EU bei. Die meisten Rückflüsse erhielten Polen, Spanien, Frankreich, Deutschland und Italien. Österreich lag an 16. Stelle und erhielt laut Europäischer Kommission mit 1,856 Mrd. EUR 1,5 % der EU-Ausgaben. (TZ 9)

ENTWICKLUNG DER NETTOBEITRAGSZAHLUNGEN

Von den 27 EU-Mitgliedstaaten waren im Jahr 2012 zwölf Nettozahler und 15 Nettoempfänger. Der mit deutlichem Abstand größte Nettozahler im Jahr 2012 war Deutschland, gefolgt von Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Italien, den Niederlanden, Schweden und Belgien. Österreich lag an der neunten Stelle der Nettozahler. (TZ 10)

Der Nettosaldo Österreichs im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) betrug 0,35 % im Jahr 2012. Österreich lag damit an achter Stelle. Schweden, Dänemark und Deutschland hatten im Verhältnis zum jeweiligen BNE im Jahr 2012 die höchsten Nettosalden. (TZ 10)

Der Nettosaldo (nach Berechnungsmethode der EU) Österreichs zum EU-Haushalt betrug im Jahr 2007 noch 545,50 Mio. EUR (sondereffektbereinigt – laut Eigenmittelbeschluss 2007). Danach fiel er im Jahr 2008 auf 341,39 Mio. EUR, um in den Folgejahren wieder anzusteigen: im Jahr 2009 auf 431,55 Mio. EUR, im Jahr 2010 deutlich auf 676,96 Mio. EUR und im Jahr 2011 weiter auf 805,11 Mio. EUR. Der Nettosaldo Österreichs betrug im Jahr 2012 1.073,30 Mio. EUR und lag damit erstmals über 1 Mrd. EUR (+ 33,3 %). (TZ 11)

¹ Kroatien ist 2013 der EU beigetreten und war 2012 noch kein Mitgliedstaat der EU.



Nettosalden Österreichs							
	2007 ¹	2008 ¹	2009 ²	2010	2011	2012	Durchschnitt
in Mio. EUR							
Nettosaldo	545,50	341,39	431,55	676,96	805,11	1.073,30	645,63
Veränderung zum Vorjahr	+ 244,02	- 204,12	+ 90,16	+ 245,41	+ 128,16	+ 268,19	
in %							
Veränderung zum Vorjahr	+ 80,9	- 37,4	+ 26,4	+ 56,9	+ 18,9	+ 33,3	

¹ berücksichtigt den Eigenmittelbeschluss 2007, der im Jahr 2009 rückwirkend in Kraft getreten ist

² bereinigt um den Sondereffekt des Eigenmittelbeschlusses 2007 die Jahre 2007 und 2008 betreffend Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012; Berechnungen RH

EU-ZAHLUNGEN UND RÜCKFLÜSSE ÖSTERREICH

Die Höhe der EU-Zahlungen stieg infolge von Berichtigungshaushalten, insbesondere wegen zusätzlicher Mittel für die Bereiche Wachstum und Beschäftigung, Kohäsionspolitik und Ländliche Entwicklung, Finanzierung der Zusatzkosten von ITER² (Gemeinsames Unternehmen der EU im Bereich Forschung) sowie der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Solidaritätsfonds aufgrund von Naturkatastrophen von 2,218 Mrd. EUR im Jahr 2007 auf 2,942 Mrd. EUR im Jahr 2012 (+ 32,6 %). Die Differenz zwischen Zahlungen und Rückflüssen belief sich im Jahr 2012 auf 1.086,20 Mio. EUR. (TZ 12)

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Zahlungen Österreichs an die EU (9,4 %), während die Rückflüsse leicht zurückgingen (- 1,1 %). (TZ 11, 12)

BEITRAG ÖSTERREICH'S AN DIE EU

Die Zahlungen des Bundes an die EU umfassen auch die Beiträge der Länder und Gemeinden. Die Höhe der Beitragsleistungen der Länder und Gemeinden ist im Finanzausgleichsgesetz 2008 geregelt. Im Jahr 2012 betrug der Anteil der Länder am Gesamtbeitrag 22,4 %, der Anteil der Gemeinden 3,8 %. Eine Abhängigkeit der Länder- und Gemeindebeiträge vom tatsächlichen österreichischen EU-Beitrag ist nur teilweise bei den Ländern gegeben und führt zur unterschiedlichen Entwicklung der Beitragsleistung der drei Gebietskörperschaftsebenen. (TZ 13)

² International Thermonuclear Experimental Reactor, Kernfusion für die Energiegewinnung

Von den Rückflüssen nach Österreich in der Höhe von insgesamt 1,856 Mrd. EUR im Jahr 2012 floss der überwiegende Teil an den Bundeshaushalt. Diese Mittel wurden im BMF zentral vereinnahmt und grundsätzlich an andere öffentliche Haushalte (insbesondere Länder, Agrarmarkt Austria als Zahlstelle im Agrarbereich) zur Verteilung der Mittel weitergeleitet. Die übrigen nicht über den Bundeshaushalt laufenden Rückflüsse in Höhe von 283,62 Mio. EUR gingen direkt an Forschungseinrichtungen, Energieunternehmen, Studenten etc. (TZ 14, 26)

RÜCKFLÜSSE DER EU- MITTEL AN ÖSTERREICH UND VERWENDUNG NACH RUBRIKEN UND PROGRAMMEN

Österreich erhielt im Jahr 2012 1,856 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Das war 1,1 % weniger als im Vorjahr mit 1,876 Mrd. EUR. Der Bereich Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Rubrik 2) profitierte am stärksten von den EU-Förderungen: 69,5 % aller zuordenbaren Rückflüsse (1.290 Mrd. EUR) gingen an die Landwirtschaft. (TZ 14)

Untergliedert nach den Rubriken des EU-Haushalts zeigten sich im Jahr 2012 folgende Schwerpunkte der Mittelrückflüsse nach Österreich: (TZ 14 ff.)

— Rubrik 1: Österreich konnte in der Rubrik 1a 270,02 Mio. EUR der Rückflüsse beanspruchen; in der Rubrik 1b waren es 231,96 Mio. EUR, davon

- Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration: 157,72 Mio. EUR
- Transeuropäische Netze: 46,28 Mio. EUR
- Lebenslanges Lernen: 32,75 Mio. EUR
- Strukturfonds:
- Konvergenz: 15,29 Mio. EUR
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: 146,27 Mio. EUR
- Europäische Territoriale Zusammenarbeit: 69,11 Mio. EUR.

Die Rückflüsse der Rubrik 1a lagen 2012 in etwa auf dem Niveau des Jahres 2011. Die Rückflüsse aus der Teilrubrik 1b waren gegenüber dem Jahr 2011 um 6,0 % geringfügig gestiegen, wobei die Veränderungen von 2011 auf 2012 im Einzelnen sehr unterschiedlich waren: Konvergenz/Phasing Out - 55,2 %, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und

Beschäftigung + 35,5 % und Europäische Territoriale Zusammenarbeit - 7,7 %. Der Rückgang im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung war darauf zurückzuführen, dass die Europäische Kommission im Jahr 2012 in vier EFRE-Programmen vorübergehend die Refundierung der Zahlungsanträge (Rückflüsse) aussetzte. Dies erfolgte aufgrund erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsysteem der Programme. Die Umsetzung des Programms „Phasing Out Burgenland - ESF“ erfolgte annähernd gleichbleibend. Für das ESF-Österreichprogramm (ohne Burgenland) hatte die Europäische Kommission 2010 Verbesserungsbedarf festgestellt, weswegen die Zahlungen an Österreich bis zur Implementierung von Verbesserungen unterbrochen wurden. Teile der Rückflüsse verlagerten sich dadurch vom Jahr 2010 in das Jahr 2011 und vom Jahr 2011 in das Jahr 2012. Dies war der Grund für den Anstieg der Rückflüsse. (TZ 15, 16)

— Rubrik 2: Österreich erhielt in der Rubrik 2 mit 1.289,55 Mio. EUR die höchsten Rückflüsse:

- Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen: 747,07 Mio. EUR davon:
Agrarmärkte: 744,45 Mio. EUR
- Ländliche Entwicklung: 536,47 Mio. EUR.

Die marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen lagen leicht über dem Niveau des Vorjahres (+ 0,6 %), die Ausgaben im Bereich Ländliche Entwicklung gingen jedoch von 560,18 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 536,47 Mio. EUR im Jahr 2012 (- 4,2 %) zurück. Dieser Rückgang war insbesondere darauf zurückzuführen, dass nach Ablauf der fünfjährigen Mindestverpflichtung ein Ausstieg aus der Maßnahme ÖPUL möglich war. 2012 hatten viele Betriebe diese Mindestverpflichtungsdauer erfüllt und waren danach ausgestiegen. Auswirkungen zeigte auch, dass im EGFL im Jahr 2012 ein Teil der Förderungen mangels durchgeföhrter Kontrollen (vor allem im Zusammenhang mit Almen) noch nicht erfolgt war. (TZ 17)

— Rubrik 3: Aus dieser Rubrik erhielt Österreich 45,44 Mio. EUR:

- Solidarität und Steuerung der Migrationsströme: 11,14 Mio. EUR
- Kultur: 2,33 Mio. EUR
- Jugend in Aktion: 2,67 Mio. EUR
- Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz: 1,30 Mio. EUR.

Die Rückflüsse der Rubrik 3 insgesamt stiegen im Jahr 2012 gegenüber 2011 leicht an (+ 6,8 %). (TZ 18)

Die Mittelverwaltung der EU-Mittel erfolgte entweder geteilt (Verwaltung der Ausgaben durch die Mitgliedstaaten) – das betraf drei Viertel aller EU-Mittel, insbesondere im Bereich der Struktur- und Agrarfonds – oder zentral (Verwaltung der Ausgaben durch die Europäische Kommission). Rückflüsse unter zentraler Mittelverwaltung unterlagen nicht vollständig der Kontrolle durch den RH, weil dieser für private Unternehmen grundsätzlich nicht prüfungszuständig war. Im Jahr 2012 wiesen die Zahlungsdaten der Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission für Österreich zentral verwaltete Rückflüsse in den Rubriken 1a, 2, 3a und 3b in der Höhe von 283,62 Mio. EUR aus (gegenüber 292,80 Mio. EUR im Jahr 2011). Die meisten Mittel flossen hier in das Siebente Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7) (45,6 %). Öffentliche Einrichtungen erhielten 53,5 %, private Einrichtungen 46,0 %, der Rest ging an natürliche Personen. (TZ 26)

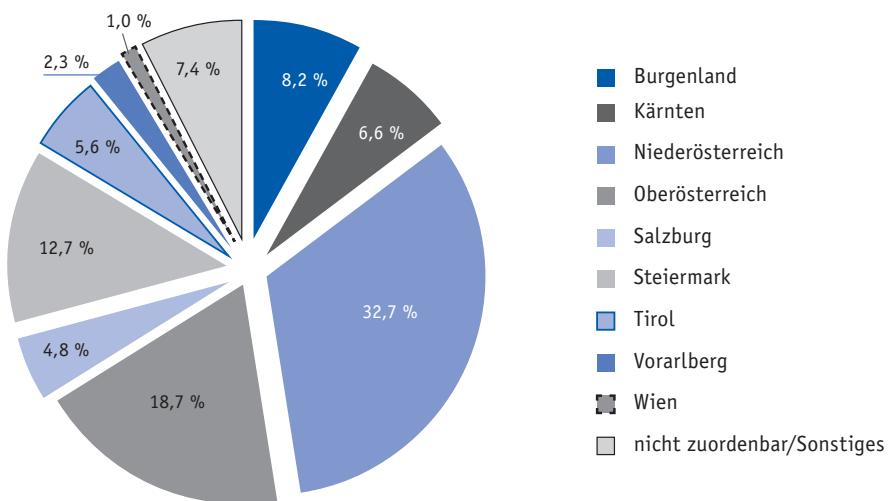
AUFTeilung der EU-Mittel auf die Bundesländer

Im Bereich der Agrar- und Strukturfondsförderungen flossen im Jahr 2012 1,411 Mrd. EUR nach Österreich (0,3 % weniger als 2011). Die Mittel im Bereich Landwirtschaft machten 88,6 % und die Mittel im Bereich Strukturfonds 11,4 % aus. (TZ 20)

Insgesamt flossen im Jahr 2012 rund zwei Drittel dieser EU-Mittel an die Bundesländer

- Niederösterreich (32,7 %),
- Oberösterreich (18,7 %) und
- Steiermark (12,7 %). (TZ 20)

EU-Rückflüsse 2012 im Rahmen der Agrar- und Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern



Quellen: Grüner Bericht 2013, BMASK; Berechnungen und Darstellung RH

Den größten Rückgang im Bereich der Agrarfonds hatte Tirol mit 18,23 Mio. EUR zu verzeichnen. In den Strukturfonds erfolgten in vier Bundesländern (Kärnten, Salzburg, Steiermark und Wien) für 2012 aufgrund der Zahlungsaussetzung durch die Europäische Kommission keine Rückflüsse aus dem EFRE. (TZ 22)

NUTZUNG DER EU-MITTEL AUS ELER, EFRE UND ESF

Für die Programmperiode 2007 bis 2013 teilte die Europäische Kommission Österreich indikative Mittel im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in Höhe von insgesamt 4,026 Mrd. EUR zu. In den Jahren 2007 bis 2012 erhielt Österreich tatsächlich Rückflüsse in Höhe von 3,053 Mrd. EUR. Das entsprach einem Anteil von 87,4 % der indikativen Mittelzuteilungen 2007 bis 2012 (und einem Anteil von 75,8 % der indikativen Mittelzuteilungen für 2007 bis 2013). Das BMLFUW erwartet – insbesondere unter Nutzung des Ausfinanzierungszeitraums bis Ende 2015 – eine vollständige Ausschöpfung der Österreich für die Finanzperiode 2007 bis 2013 zugewiesenen ELER-Mittel. (TZ 24)

Aus den Österreich für die Programmperiode 2007 bis 2013 indikativ zugeteilten Mitteln im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) nahm Österreich 52,3 % bis Ende 2012 in Anspruch. In Summe stiegen die

Auszahlungen gegenüber dem Vorjahr (39,3 %) um 33,2 % an. Insbesondere unter Nutzung des Ausfinanzierungszeitraums bis Ende 2015 kann laut Bericht des BMF zum EU-Haushalt eine Ausschöpfung der gesamten zur Verfügung stehenden EFRE-/ESF-Mittel für die Finanzperiode 2007 bis 2013 in Österreich erwartet werden. (TZ 25)

REFORM DES EIGENMITTELSYSTEMS

Bereits 2011 unterbreitete die Europäische Kommission Vorschläge für ein neues Eigenmittelsystem, welches u.a. die Einführung einer Finanztransaktionssteuer vorsah. Am 5. Mai 2014 einigten sich die Finanzminister von zehn Mitgliedstaaten auf die Rahmenbedingungen einer solchen Steuer. Die Ausarbeitung der technischen Details soll bis Ende 2014 erfolgen, eine genaue Ausgestaltung ist laut Auskunft des BMF noch offen. 2016 soll die Finanztransaktionssteuer als nationale Steuer erstmalig geleistet werden. Das Europäische Parlament hatte eine Änderung empfohlen, wonach im Juli 2013 die gesamte Summe der Eigenmittel aus der Finanztransaktionssteuer oder ein Teil in Bezug auf die Beiträge der Mitgliedstaaten ein zusätzliches Finanzmittel darstellen sollte, das für europäische Investitionen zur Verfügung steht, ohne dass die nationalen Beiträge der teilnehmenden Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt verringert werden. (TZ 28)

FINANZRAHMEN 2014 BIS 2020

Am 2. Dezember 2013 nahm der Rat den Finanzrahmen 2014 bis 2020 an, welcher über den siebenjährigen Zeitraum eine Kürzung der Verpflichtungen von 1,6 % auf 959,988 Mrd. EUR (zu Preisen 2011) gegenüber dem derzeit gültigen Finanzrahmen 2007 bis 2013 vorsieht. Die Kürzungen der Verpflichtungen betreffen hauptsächlich die Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen), während alle anderen Rubriken eine Erhöhung aufweisen. Der neue Finanzrahmen sieht im Vergleich zum Finanzrahmen 2007 bis 2013 eine höhere Flexibilität vor. (TZ 29)

Für einige Programme nimmt die Europäische Kommission vorab eine Mittelzuteilung nach Mitgliedstaaten vor. Für Österreich betraf dies den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und die Strukturfonds.³ (TZ 29)

³ Beträge ohne technische Hilfe

Mittelzuteilung Österreich für ausgewählte Fonds für die Periode 2014 bis 2020								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe
in Mio. EUR (zu laufenden Preisen)								
Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	557,807	559,330	560,883	562,468	564,085	565,713	567,266	3.937,552
Strukturfonds	144,356	152,863	163,526	188,008	191,770	195,607	199,521	1.235,650

Quellen: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013; BMASK

Vergleicht man die Mittelzuteilung an den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (3,938 Mrd. EUR) und an die Strukturfonds ohne ETZ (978,35 Mio. EUR) der Periode 2014 bis 2020 zu laufenden Preisen mit der Mittelzuteilung der Periode 2007 bis 2013 (ELER: 4,026 Mrd. EUR; Strukturfonds ohne ETZ: 1,204 Mrd. EUR), so werden durchschnittlich im Bereich des ELER um 2,2 % weniger und im Bereich der Strukturfonds (ohne ETZ) um 18,8 % weniger nach Österreich zurückfließen. (TZ 29)

PRÜFUNGEN IM BEREICH DER EU-MITTEL

Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich

Der RH begleitete von Anfang 2012 bis Mitte 2014 den Europäischen Rechnungshof bei acht Prüfungen: (TZ 33)

- ELER, Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten und Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahmen Nr. 211 und Nr. 214)/ZVE 2012
- EGFL, Maßnahmen „Investitionen“ und „Absatzförderung auf Drittlandsmärkten“ der einheitlichen gemeinsamen Marktorganisation (GMO) im Bereich Wein/WP
- 7. Forschungsrahmenprogramm, Projekt „UniversAAL“/ZVE 2012
- EFRE, Programm Ziel 2 Steiermark in der Periode 2000 bis 2006/ZVE 2012
- ELER, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER (Maßnahmen Nr. 214, Nr. 211 und Nr. 123)/ZVE 2013
- TEN-T Projekt „Bauarbeiten für eine neue Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Kundl/Radfeld und Baumkirchen/ ZVE 2013

- Sozialversicherungsverband „New Services for EESSI“, Zufallsstichprobe/ZVE 2013
- ELER, Wissenstransfer und Beratung (Maßnahmen Nr. 311 und Nr. 131)/WP).

Der Europäische Rechnungshof traf in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2012 mit Bezug auf Österreich Prüfungsfeststellungen in den Bereichen „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“, „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“ und im Bereich „EU-Haushalt und Ergebnisbringung“. Diese betrafen im Wesentlichen falsche Flächenmeldungen in der Landwirtschaft und außerhalb des Förderzeitraums anerkannte Leistungen, vor allem im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (insbesondere bei den Verwaltungs- und Kontrollverfahren). Damit wurde Österreich vom Europäischen Rechnungshof insbesondere in jenen Bereichen bzw. Rubriken kritisiert, in denen die Rückflüsse Österreichs aus dem EU-Haushalt am höchsten waren. (TZ 34)

Koordinierte Prüfung des RH im Rahmen der EU

Im Rahmen der Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe Strukturfonds V nahm der RH an der koordinierten Prüfung „Vereinfachung der Rechtsvorschriften für Strukturfonds“ teil (Reihe Bund 2013/11). 2014 führte der RH gemeinsam mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) Deutschland und Ungarn eine koordinierte Prüfung zum Thema Eurofisc durch. (TZ 35)

Eigenständige Prüfungen des RH mit EU-Bezug

Im Jahr 2012 veröffentlichte der RH zwei, im Jahr 2013 drei und 2014 drei Prüfungsberichte mit EU-Bezug. (TZ 36)

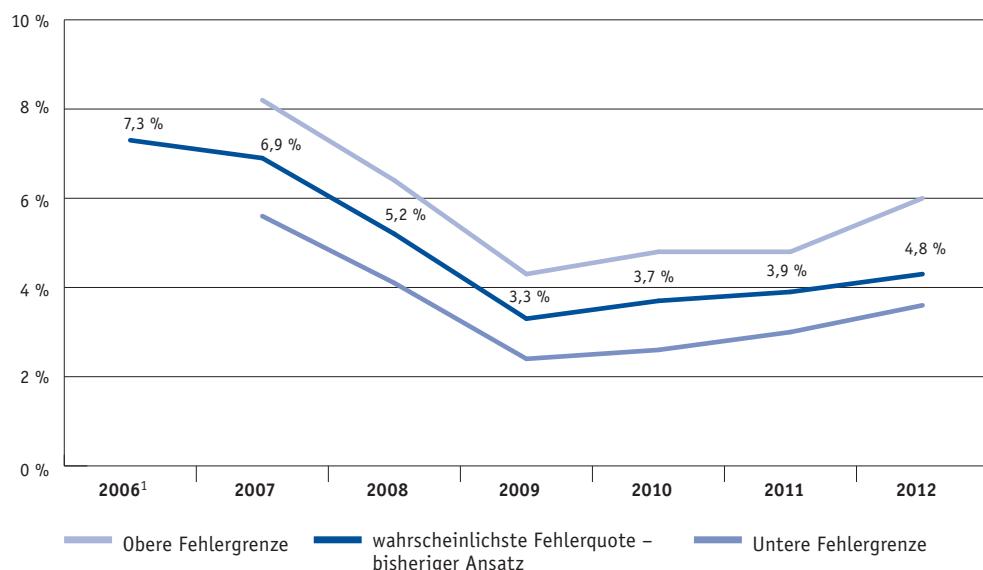
AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER EU-FINANZKONTROLLE

Zuverlässigkeitserklärung und Entlastungsverfahren

Der Europäische Rechnungshof konnte auch für das Haushaltsjahr 2012 keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) abgeben, da die Zahlungen in den Themenkreisen „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“, „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“, „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“, „Beschäftigung und Soziales“, „Forschung und andere interne Politikbereiche“ sowie „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. Nur der Ausgabenbereich „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ war nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. (TZ 37)

Das Haushaltsjahr 2012 stellte somit die 19. Jahresrechnung der EU dar, für die der Europäische Rechnungshof keine uneingeschränkte ZVE abgab. Nachdem die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Zahlungen für den EU-Haushalt als Ganzes in den Jahren 2006 bis 2009 von 7,3 % auf 3,3 % stetig rückläufig war, stieg sie im Jahr 2010 auf 3,7 % und im Jahr 2011 weiter auf 3,9 % an. Im Jahr 2012 lag sie bei 4,8 %. (TZ 37)

Entwicklung der Fehlerquote von 2006 bis 2012



¹ Für die obere und untere Fehlergrenze für das Jahr 2006 stehen keine Zahlen zur Verfügung.

Quelle: Kurzinformation zum Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes 2012

In den einzelnen Rubriken stellte der Europäische Rechnungshof folgende Fehlerquote fest: (TZ 37)

- Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit 7,9 % (im Jahr 2011 7,7 %),
- Regionalpolitik, Energie und Verkehr 6,8 % (im Jahr 2011 6,0 %),
- Forschung und andere interne Politikbereiche 3,9 % (im Jahr 2011 3,0 %),
- Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen 3,8 % (im Jahr 2011 2,9 %),
- Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung 3,3 % (im Jahr 2011 1,1 %).

Die häufigsten Fehler waren darauf zurückzuführen, dass

- die Begünstigten die Förderungsvoraussetzungen nicht einhielten,
- die Begünstigten gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge verstießen und
- Zahlungen im Zusammenhang mit Projekten nicht förderfähig waren. (TZ 37)

Der Europäische Rechnungshof monierte im Jahresbericht 2012, dass die Behörden der Mitgliedstaaten in den meisten Fällen genügend Informationen zu den fehlerbehafteten Vorgängen hatten, um diese aufzudecken und zu berichtigen, sie diese Daten aber nicht weiterleiteten. (TZ 37)

Die Entlastungsbehörde der EU (Europäisches Parlament und Rat) war bemüht, einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk (positive ZVE) des Europäischen Rechnungshofes auch für den Bereich der Zahlungen aus dem Haushalt der EU zu erhalten. Das Europäische Parlament setzte dabei vor allem auf die Verstärkung der Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Kontrolle der Durchführung des EU-Haushaltsplans. Das Europäische Parlament betonte, dass die Fehlerquote im Bereich der Landwirtschafts- und Regionalpolitik zum dritten Mal in Folge gestiegen sei und forderte die Kommission auf, größere und maßgeblichere Verantwortung zu übernehmen. Acht Mitgliedstaaten seien für 90 % der Finanzkorrekturen in den Bereichen der geteilten Mittelverwaltung verantwortlich. Im Entlastungsverfahren zum Haushaltsjahr 2012 sprach das Europäische Parlament der Europäischen Kommission Vorbehalte aus, verweigerte dem Generalsekretär des Rates die Entlastung und erteilte der Europäischen Regulierungsstelle für elektronische Kommunikation erst im Herbst 2014 die Entlastung. (TZ 38)

Künftige Rolle des Europäischen Rechnungshofes

Das Europäische Parlament verabschiedete am 4. Februar 2014 eine Resolution zur „Künftigen Rolle des Europäischen Rechnungshofes“, worin es sich zur Aufgabenwahrnehmung und Organisation des Europäischen Rechnungshofes kritisch äußerte und mehr Fokus auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen forderte. Der RH hält dazu fest, dass Maßnahmen zur Stärkung der Kontrolle unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich sinnvoll sind. Die externe öffentliche Finanzkontrolle fungiert als Säule des Parlamentarismus und baut zur Feststellung von Systemproblemen auf Zahlen und Fakten auf. Eine überwiegende Festlegung der Fehleranfälligkeit auf Prozentsätze, ohne ausreichend auf Ursachen und Systemmängel einzugehen, ist aus Sicht des RH nicht zielführend. (TZ 40, 43, 44)

Der österreichische RH hält es daher für erforderlich,

- vordringlich die bestehenden Prüf- und Kontrollinstrumente sowie Abhilfemaßnahmen auf jene Risikobereiche zu konzentrieren, die überdurchschnittlich zur negativen ZVE des Europäischen Rechnungshofes beitragen,
- Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Wirksamkeitsprüfungen und Systemprüfungen – ungeachtet vorzunehmender Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung – besonderes Augenmerk zu widmen,
- eine europaweite, qualitativ hochwertige Weiterbildung der Prüfer der Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle zu forcieren, um ein einheitliches Kontrollverständnis hinsichtlich der einzusetzenden Prüfungsstandards und -methoden bei der Prüfung von EU-Mitteln sicherzustellen und
- eine mögliche Aushöhlung der parlamentarischen Kontrollhoheit auf nationaler Ebene durch Vermeidung allfälliger Parallelstrukturen (z.B. durch Berichtspflichten der Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle der Mitgliedstaaten direkt an EU-Organe) zu verhindern. (TZ 40)

EU-Haushaltssordnung

Die mit 1. Jänner 2014 in Kraft getretenen Bestimmungen zur EU-Haushaltssordnung betrafen jene Teile, welche für die geteilte Mittelverwaltung zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten von besonderer Relevanz sind. In diesem Sinne hatte die Europäische Kommission eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche für die Abgabe nationaler Erklärungen ein einheitliches Muster aufbereitete. Die Europäische Kommission legte dieses im Oktober 2014 vor. (TZ 45, 47)

Aus dem Abschlussdokument der Arbeitsgruppe war nicht abzuleiten, ob eine unabhängige Bestätigung einer nationalen ORKB als paralleles Instrument zum Zuverlässigkeitssprozess der Europäischen Kommission vorgesehen ist oder ob bzw. allenfalls wer sich in weiterer Folge darauf stützen kann/wird. Dies könnte als „taugliche Vorleistung“ für die Erteilung der Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof herangezogen werden und beträchtliche Spannungsfelder im Hinblick auf ein einheitliches Kontrollverständnis, insbesondere bezüglich der einzusetzenden Prüfungsstandards und -methoden, kreieren. (TZ 47, 48)

Bereits im Zuge der Reformdiskussion des Entwurfs der EU-Haushaltssordnung hatte der RH festgehalten, dass der kontrollpolitische Mehrwert der geforderten Übersichten der

Prüfungen und Erklärungen nicht eindeutig nachvollziehbar war, weil es sich um bereits bestehende Informationen handelte. Es wäre nach Ansicht des RH zweckmäßig,

- die Informationen verdichtet aufzubereiten, mit dem Ziel, die Risikoorientierung der Kontrolltätigkeit zu stärken, sowie
- fonds- bzw. mitgliedstaatenspezifische sowie auch übergreifende Problemstellungen zu nutzen, um mögliche Lösungen und Best- Practices zu identifizieren. (TZ 48)

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass

- die Einführung verpflichtender Verwaltungserklärungen eine weitere Akzentuierung der Verantwortung der Mitgliedstaaten bedeutet und zusätzliche Verwaltungs- und Kontrolllasten mit sich bringt,
- bei Berichtspflichten der nationalen ORKB an die Europäische Kommission die ORKB funktional zu einem Teil des nationalen Internen Kontrollsysteins würden, wodurch eine neben den nationalen Parlamenten laufende Parallelstruktur entstehen könnte,
- beträchtliche Spannungsfelder im Fall – nicht auszuschließender – divergenter Beurteilungen zwischen dem Europäischen Rechnungshof und der mit der Abgabe des Bestätigungsvermerks allenfalls betrauten ORKB eines Mitgliedstaates entstehen könnten, zumal die Unabhängigkeit der nationalen ORKB und ihre Funktionalität für die Parlamente der Mitgliedstaaten zu wahren sind. (TZ 48)

WIRTSCHAFTS- UND FISKALPOLITISCHE STEUERUNG

Im Jahr 2012 sank im Euro-Währungsgebiet das öffentliche Defizit von 4,2 % auf 3,7 % und im Jahr 2013 auf 3,1 %, der öffentliche Schuldenstand stieg von 90,8 % auf 92,7 % des BIP. Betrachtet man die EU-27, sank das öffentliche Defizit von 4,4 % im Jahr 2011 auf 3,9 % im Jahr 2012 und auf 3,3 % im Jahr 2013 (ebenfalls 3,3 % EU-28), der öffentliche Schuldenstand stieg von 82,7 % im Jahr 2011 auf 85,5 % des BIP im Jahr 2012 und auf 87,4 % im Jahr 2013 (87,1 % EU-28). Im Jahr 2009 waren die Haushaltssalden aller Mitgliedstaaten negativ, im Jahr 2010 waren dies 25; Schweden und Estland hatten einen minimalen Haushaltsüberschuss. Im Jahr 2011 hatten vier Mitgliedstaaten (Schweden, Estland, Luxemburg und Ungarn) einen Haushaltsüberschuss, im Jahr 2012 erzielte Deutschland einen Haushaltsüberschuss, Luxemburg annähernd ein Gleichgewicht. Im Jahr 2013 vertauschten sich die Positionen von Deutschland und Luxemburg. (TZ 49)

Der vom Rat 1997 angenommene Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Einhaltung der Wirtschafts- und Haushaltsdisziplin wurde vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise durch ein Paket von Rechtsvorschriften (Six-pack) verschärft, das mit 13. Dezember 2011 in Kraft trat. Im Mai 2013 beschlossen das Europäische Parlament und der Rat weitere Maßnahmen (Two-pack), um die Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu intensivieren. (TZ 53 bis 58)

Der Six-pack sah einen präventiven Eingriff im Vorfeld der Entstehung von Haushaltungleichgewichten und makroökonomischen Ungleichgewichten und danach einen korrigierenden steuernden Eingriff – mittels des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits – vor. (TZ 54)

Am 15. Oktober 2014 legten 13 Euro-Länder der Europäischen Kommission entsprechend den Vorschriften des Two-pack erstmals ihre Übersicht für die Haushaltplanung 2014 vor. (TZ 58)

Im Jahr 2014 liefen gegen elf EU-Mitgliedstaaten Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits. Das Verfahren gegen Österreich hatte der Rat im Juni 2014 aufgehoben. (TZ 56)

Der Rat gab am 8. Juli 2014 seine Empfehlung zum österreichischen Nationalen Reformprogramm 2014 mit einer Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2014 ab. Demnach habe Österreich sein übermäßiges Defizit nachhaltig korrigiert. Die Maßnahmen im Gesundheitswesen, im Bereich der Bildung und der Beschäftigungsquote sowie die Verbesserung der Kapitalisierung im Bankensektor bewertete der Rat positiv. Dennoch stellte der Rat fest, dass das Ausgabenwachstum 2014/2015 signifikant vom Ausgabenrichtwert abweichen und die erforderliche Anpassung des strukturellen Saldos deutlich verpasst würde. Er sah im Anpassungspfad gewisse Risiken hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Regierungs- und Verwaltungsebenen und das Pensionswesen stellten weiterhin eine Herausforderung dar. Im Gesundheitswesen wie auch im Bildungsbereich waren weitere Maßnahmen notwendig. Der Rat empfahl Österreich im Wesentlichen,

- die budgetären Maßnahmen nachzubessern;
- die Haushaltsstrategie 2015 zur Sicherstellung der Erreichung des mittelfristigen Ziels und der Erfüllung der Schuldenregel sowie des Verbleibens der gesamtstaatlichen Schuldenquote auf einem dauerhaften Abwärtspfad erheblich zu straffen,
- die Finanzbeziehungen zwischen den Regierungsebenen zu straffen,

- die langfristige Tragfähigkeit des Pensionssystems zu verbessern,
- die hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit von Geringverdienern zu senken,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen zu stärken,
- die Maßnahmen im Bildungsbereich weiter zu verbessern,
- übermäßige Hindernisse für die Anbieter von Dienstleistungen zu beseitigen,
- die Bundeswettbewerbsbehörde mit deutlich besseren Ressourcen auszustatten und
- die Umstrukturierung verstaatlichter und teilweise verstaatlichter Banken weiter voranzutreiben. (TZ 52)

Österreich kam der Umsetzung der EU-Vorgaben nach und passte den Österreichischen Stabilitätspakt an, setzte die Bestimmung des Two-pack durch Einrichtung des Fiskalrats um und arbeitete im Jahr 2014 an der Umsetzung der Fiskalrahmenrichtlinie. (TZ 62 bis 64)

STRATEGIE EUROPA 2020

Im Juni 2010 löste die neue Strategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum „Europa 2020“ die Lissabon-Strategie ab. Die Umsetzung der Strategie Europa 2020 wird von der Europäischen Kommission im Rahmen des neuen Systems der wirtschaftspolitischen Steuerung anhand entsprechender Indikatoren überprüft und die Ergebnisse im Jahreswachstumsbericht zusammengefasst. (TZ 51)

Österreich definierte zur Erreichung der fünf EU-weit geltenden, quantifizierbaren Kernziele der Strategie Europa 2020 im Nationalen Reformprogramm unter Berücksichtigung der österreichischen Ausgangslage nationale Ziele. (TZ 51)

Die österreichische Bundesregierung wies im Nationalen Reformprogramm 2014 aus, dass Österreich zwar im Bereich der Hochschulabsolventen sowie der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger mit 0,3 Prozentpunkten bzw. 1,9 Prozentpunkten derzeit sein nationales Ziel übertraffen hatte. In allen anderen Bereichen, insbesondere in der Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsquote (Anstieg um 0,04 Prozentpunkte von 2011 auf 2012, 0,9 Prozentpunkte unterhalb der Zielsetzung) bestand weiterer Handlungsbedarf. Auch die Erhöhung der Anteile der erneuerbaren Energie am Energieverbrauch lag im Jahr 2012 um 1,9 Prozentpunkte hinter der nationalen Zielsetzung zurück. Für 2014 sah die



Europäische Kommission eine Halbzeitbewertung (Mid Term Review) zur Erreichung der Ziele vor. (TZ 51, 52)

EUROPÄISCHER STABILITÄTSMECHANISMUS

Seit dem Inkrafttreten des permanent eingerichteten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) am 27. September 2012 ist dieser das Hauptinstrument für neue Unterstützungsprogramme der Euro- Länder und übernimmt die Aufgaben von EFSM und EFSF, welche bestimmungsgemäß auslaufen. (TZ 68, 69)

Das genehmigte Stammkapital des ESM beträgt 700 Mrd. EUR, wovon 80 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten in der Form von eingezahltem Kapital gemäß einem im ESM-Vertrag festgelegten Aufteilungsschlüssel bereitgestellt werden. Der Anteil Österreichs gemäß diesem Aufteilungsschlüssel beträgt 2,78 % und somit 2,23 Mrd. EUR. Die Einzahlung der 80 Mrd. EUR erfolgt in fünf Raten zu je 16 Mrd. EUR, wobei die ersten beiden Raten im Jahr 2012, zwei weitere Raten im Jahr 2013 und die fünfte und letzte Rate im April 2014 zu leisten waren. (TZ 69)

Für die Periode bis Ende 2013 hielt der Prüfungsausschuss in seinem jährlichen Bericht fest, dass in der Gestaltung und Umsetzung der internen Kontrolle des ESM Verbesserungen erzielt wurden. Er empfahl dem Gouverneursrat, die potenziellen Risiken im Zusammenhang mit dem Entstehen des internen Kontrollrahmenwerks zu berücksichtigen, insbesondere im Versuch einer schlanken Organisationsstruktur im Hinblick auf die operationellen Herausforderungen und öffentlichen Erwartungen. Er wiederholte seine Empfehlung aus dem Vorjahr, der ESM solle den Rechtsrahmen der EU übernehmen, und wies darauf hin, dass die ESM-Vergabepraktik nicht auf die EU-Vorgaben abgestimmt war. Trotz Empfehlung des Prüfungsausschusses im Jahr 2012 hatte der ESM bei der Auswahl des externen Prüfers kein Vergabeverfahren durchgeführt. Bei der auf die operationelle Verantwortung des ESM beschränkten Prüfung des Risikomanagements stellte der Prüfungsausschuss zudem fest, dass

- zahlreiche Stellen im Risikomanagement unbesetzt waren,
- das Management wesentliche Schlüsselfunktionen ausgelagert hatte
- und die Verträge und Vereinbarungen keine internen Prüfklauseln enthielten. (TZ 71)

Generell kritisierte der Prüfungsausschuss außerdem, dass er aufgrund rechtlicher Hindernisse keinen vollen Zugriff auf die externen Prüfunterlagen, ebenso wenig auf

ausgegliederte Leistungen, erhielt. Der externe Prüfer erteilte für die Periode bis Ende 2013 einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk. (TZ 71)

EINE EUROPÄISCHE BANKENUNION

Zur Stärkung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion startete die Europäische Kommission im Mai 2012 einen Aufruf zur Entwicklung einer Bankenunion, deren wesentliches Ziel sein sollte, die Transparenz des Bankensektors zu steigern sowie die Staatsschulden von den Bankschulden zu entkoppeln. (TZ 72)

Die Bankenunion stützt sich auf drei Säulen: den Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM), den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) und das Einlagensicherungssystem (Deposit Guarantee Schemes, DGS). (TZ 73)

Im November 2014 nahm der einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus seine operative Tätigkeit auf. Ab diesem Zeitpunkt nimmt die Europäische Zentralbank die Aufsicht über signifikante Banken wahr. (TZ 74)

Die Rahmenrichtlinie zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus trat mit 2. Juli 2014 in Kraft, die Verordnung am 19. August 2014. Die Richtlinie zum Einlagensicherungssystem trat ebenfalls mit 2. Juli 2014 in Kraft. (TZ 75, 76)

LIEGENSCHAFTSVERKAUF SCHLOSS REIFNITZ

Die Verhandlungen mit einem Investor über den Verkauf von „Schloss Reifnitz“ und die Errichtung eines touristischen Leitbetriebs führte ausschließlich das Land Kärnten, obwohl die Gemeinde Maria Wörth Grundeigentümerin war und nicht das Land. Bereits die Unterzeichnung einer Optionsvereinbarung durch den Gemeinderat von Maria Wörth im Dezember 2004 wurde durch die Anwesenheit des damaligen Landeshauptmanns, Jörg Haider, und des Finanzreferenten, Karl Pfeifenberger, maßgeblich beeinflusst.

Der vom Investor bezahlte Kaufpreis für die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ (6,40 Mio. EUR) beruhte auf der im Kaufvertrag vom Dezember 2005 mit der Gemeinde Maria Wörth vereinbarten Voraussetzung, ein hochwertiges Tourismusprojekt innerhalb der 5-Stern- oder 6-Stern-Kategorie zu errichten. Gegenüber einem Kaufvertrag, der eine rein private Nutzung erlaubte, beinhaltete der bezahlte Kaufpreis Preisabschläge zwischen 25 % und 30 %.

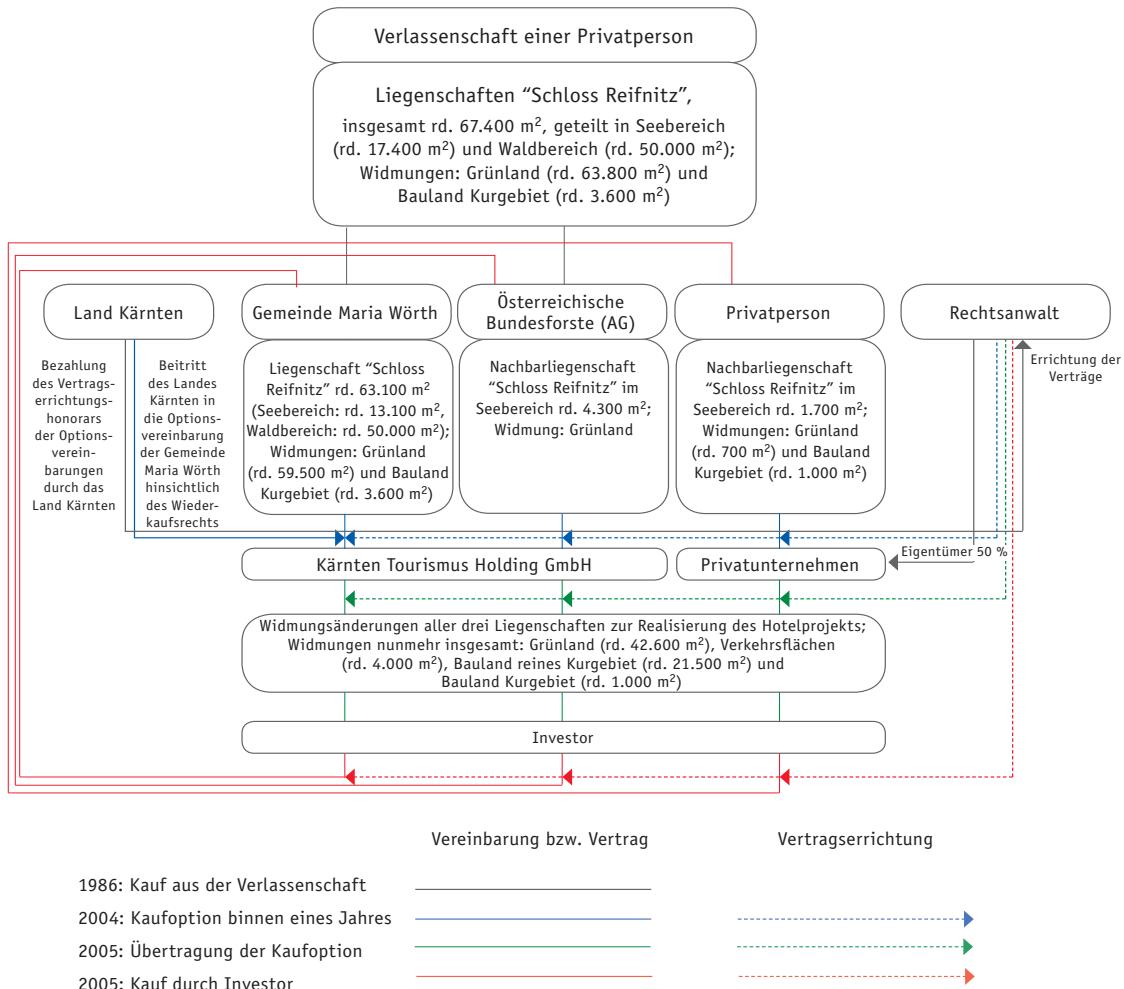
Das Tourismusprojekt sah Investitionen von rd. 83 Mio. EUR und die Schaffung von rd. 70 Vollzeitarbeitsplätzen vor. Obwohl dieses Tourismusprojekt nicht umgesetzt wurde, verzichtete die Gemeinde Maria Wörth auf das im Kaufvertrag vereinbarte Wiederkaufsrecht im November 2011. Die Gemeinde erhielt dafür vom Investor eine Ablöse von 1,00 Mio. EUR. Die Gemeinde hätte für den Verzicht auf das Wiederkaufsrecht bis Februar 2015 Zeit gehabt. Mit dem frühzeitigen Verzicht begab sich die Gemeinde der letzten Chance, dass der Investor einen touristischen Leitbetrieb realisiert.

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Geburungsüberprüfung, die der RH auf Beschluss des Kärntner Landtags durchführte, waren die Beurteilung des Verkaufs der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ durch die Gemeinde Maria Wörth an einen Investor, des Verzichts auf Ausübung des Wiederkaufsrechts durch die Gemeinde Maria Wörth sowie des zur gleichen Zeit an denselben Investor stattgefundenen Verkaufs einer an „Schloss Reifnitz“ angrenzenden Liegenschaft durch die Österreichischen Bundesforste AG. (TZ 1)

ÜBERBLICK UND ZEITLICHER ABLAUF

Die Abwicklungen der Liegenschaftstransaktionen durch die Gemeinde Maria Wörth bzw. die Österreichische Bundesforste AG zeigten – stark vereinfacht dargestellt – nachfolgenden grafischen Ablauf: (TZ 2)



Quelle: RH

Rund um den Verkauf von „Schloss Reifnitz“ durch die Gemeinde Maria Wörth an einen Investor waren folgende, farblich gekennzeichnete Liegenschaften betroffen:

Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ samt angrenzender Grundstücke mit Kennzeichnung der Verkäufer



- Verkäuferin: Gemeinde Maria Wörth
- Verkäuferin: Österreichische Bundesforste AG
- Verkäufer: Privatperson

Quelle: Kärnten Atlas des Amts der Kärntner Landesregierung, überarbeitet vom RH

PHASE 1: ANKAUF DER LIEGENSCHAFTEN UND WEITERE NUTZUNG

Die Gemeinde Maria Wörth hatte den beabsichtigten Zweck des Ankaufs der Liegenschaft im Jahr 1986 – die Errichtung einer allgemein zugänglichen Erholungs-, Wald- und sonstigen Grünanlage (Parkanlage) – nicht umgesetzt. Insbesondere die Nutzung eines Teils der

Liegenschaft als Wertstoffsammelzentrum von der Gemeinde Maria Wörth führte die ursprünglich geplante Nutzung der Liegenschaft als Parkanlage ad absurdum. (TZ 3)

Die Österreichische Bundesforste AG verabsäumte über mehr als 13 Jahre, nach Abschluss des Verwaltungsvertrags vom 2. Dezember 1986 deren Einhaltung über die Nutzung der Liegenschaften bei der Gemeinde Maria Wörth zu urgieren. (TZ 3)

PHASE 2: OPTIONSVEREINBARUNGEN UND WIDMUNGÄNDERUNGEN

Anbahnung der Optionsvereinbarung der Gemeinde Maria Wörth

Das Vorhaben des Landes Kärnten, auf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ ein hochwertiges, ganzjährig betriebenes Tourismusprojekt durch einen Investor errichten zu lassen und dabei auch das denkmalgeschützte „Schloss Reifnitz“ zu revitalisieren, wäre grundsätzlich eine geeignete Maßnahme, die Infrastruktur und die Wertschöpfung in der Gemeinde Maria Wörth sowie der gesamten Region Wörthersee und darüber hinaus für die gesamte Kärntner Tourismuswirtschaft zu erhöhen. Zusätzlich wäre die Gemeinde Maria Wörth von einem Kostenfaktor – im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005 rd. 14.000 EUR jährlich – entlastet. (TZ 4)

Die Verhandlungen mit dem Investor über den Liegenschaftsverkauf der Gemeinde Maria Wörth sowie die Errichtung eines Tourismusprojekts betrieb ausschließlich das Land Kärnten, obwohl das Land nicht Grundeigentümer war. (TZ 4)

Die Gemeinde Maria Wörth bezog entgegen einer Empfehlung des Landes Kärnten in die Vertragserrichtung der Optionsvereinbarung keinen eigenen Rechtsvertreter mit ein. Damit verbundene Gebühren dürften nach Ansicht des RH kein Argument sein, in rechtlich diffizilen Angelegenheiten auf eine Beratung zu verzichten. (TZ 4)

Der einstimmige Beschluss des Gemeinderats vom 20. Dezember 2004, dass sich der Gemeindevorstand und der Ausschuss des Gemeinderats für Umweltschutz, Bau, Planung, Raumordnung und Schloss mit dem Entwurf der Optionsvereinbarung auseinandersetzen und die weiteren diesbezüglichen Verhandlungen aufnehmen solle, wurde nicht weiter verfolgt. (TZ 4)

Abschluss der Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

Durch die Anwesenheit des Landeshauptmanns, Jörg Haider, und des Finanzreferenten, Karl Pfeifenberger, bei der kurzfristig einberufenen Gemeinderatssitzung am 22. Dezember 2004 um 21 Uhr beeinflusste das Land Kärnten die Gemeinde Maria Wörth maßgeblich zur Vertragsunterzeichnung der Optionsvereinbarung. Die Vorgangsweise des Landes Kärnten insbesondere hinsichtlich des Eintritts in das Wiederkaufsrecht der Optionsvereinbarung erweckte für die Gemeinde Maria Wörth den Anschein einer unbedenklichen Vereinbarung. (TZ 5)

Festlegung der Kaufpreise

Die Gemeinde Maria Wörth und die Österreichische Bundesforste AG verabsäumten es entgegen der Mitteilung der Europäischen Kommission für Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand, ein Bietverfahren durchzuführen oder Schätzgutachten von einem unabhängigen Sachverständigen ausarbeiten zu lassen, um staatliche Beihilfen grundsätzlich auszuschließen. (TZ 6)

Dadurch erfolgte kein Wettbewerb im Rahmen eines Bietverfahrens, blieb das eventuelle Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ungelöst und die getätigten Veräußerungen wurden nicht an die Europäische Kommission zur Feststellung allfällig gewährter Beihilfen gemeldet. (TZ 6)

Das Argument, ein gerichtlich beeideter Sachverständiger koste Geld, stellte keinen Grund dar, von einer EU-rechtlich geforderten objektiven Bewertung des Wertes der Liegenschaft Abstand zu nehmen. (TZ 6)

Die Unterlassungen von Bietverfahren bzw. die Nichterstellung von Schätzgutachten bedeutete nicht unmittelbar, dass die von der Gemeinde Maria Wörth und der Österreichischen Bundesforste AG erzielten Verkaufserlöse nicht dem Marktwert einer gewerblich genutzten Liegenschaft entsprachen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf das von der zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption in Auftrag gegebene Schätzgutachten. (TZ 6)

Der vom Investor bezahlte Kaufpreis für die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ beruhte auf der vertraglich¹ mit der Gemeinde Maria Wörth vereinbarten Voraussetzung, ein hochwertiges

¹ Optionsvereinbarung vom 22. Dezember 2004 (siehe auch TZ 5) und Kaufvertrag vom 22. Dezember 2005 (siehe auch TZ 11)

Tourismusprojekt innerhalb der 5-Stern- oder 6-Stern-Kategorie als Manager-Akademie-Hotel zu errichten. Nur unter dieser Rahmenbedingung war die Gemeinde Maria Wörth vertragsgemäß bereit, dem Investor die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ zu verkaufen, die Widmung auf dessen Ansuchen auf „Bauland reines Kurgebiet“ zu ändern und hierfür einen Kaufpreis zu erhalten, der gegenüber einer Widmung, die die Errichtung von Wohngebäuden für rein private Nutzungen erlaubte, Preisabschläge für die Flächen im Waldbereich in Höhe von 25 % und für die Flächen im Seebereich in Höhe von 30 % beinhaltete. (TZ 6)

Die unterschiedlichen Verkaufspreise der Liegenschaften (Gemeinde Maria Wörth, Österreichische Bundesforste AG, Privatperson) ergaben sich insbesondere aufgrund der jeweiligen Liegenschaftsgröße, deren Lage und deren Nutzungsmöglichkeiten. (TZ 6)

Kostentragung

Die Kostentragung durch das Land Kärnten für die Erstellung der drei Optionsvereinbarungen und damit aus Steuermitteln im Ausmaß von rd. 82.000 EUR war unüblich, weil sämtliche Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit den Liegenschaften zugunsten des Investors erfolgten. (TZ 7)

Bei der Optionsvereinbarung mit der Privatperson war nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen das in diese Transaktion nicht eingebundene Land Kärnten die Kosten in Höhe von rd. 24.000 EUR übernahm. (TZ 7)

Rechtsberatung

Die vom Finanzreferenten Karl Pfeifenberger getätigte Direktvergabe des Rechtsberatungsauftrags zur Erstellung der Optionsvereinbarungen widersprach wegen der Überschreitung des Schwellenwertes den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2002. (TZ 8)

Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Honorarnoten durch das Büro des Landeshauptmanns zeigte eine Überzahlung im Ausmaß von rd. 12.500 EUR nicht auf. (TZ 8)

PHASE 3: KAUFVERTRÄGE

Touristisches Leitprojekt

Die Gemeinde Maria Wörth erteilte dem Investor eine Baubewilligung für das „Hotelprojekt Schloss Reifnitz“, bestehend aus der Renovierung und Erweiterung von „Schloss Reifnitz“, Errichtung von sieben Seevillen, einem Parkplatz für 33 PKW und einem Müllplatz. Die anderen der Öffentlichkeit in der Bürgerversammlung präsentierten und dem Kaufvertrag



zugrunde liegenden Projektinhalte – u.a. der neue Gebäudekomplex mit ca. 35 Suiten – lagen der Baubewilligung nicht mehr zugrunde. Dadurch war das gewerblich-touristische Leitprojekt mit rd. 70 Vollzeitarbeitsplätzen und einem Investitionsvolumen von rd. 83 Mio. EUR nicht mehr erkennbar. (TZ 9)

Vergleich des beabsichtigten touristischen Leitprojekts mit der Baubewilligung und der Baufertigstellungsmeldung			
Anlageteil	Projekt laut Bürgerversammlung 14. Dezember 2005	in Baubewilligung enthalten 18. Jänner 2007	Baufertigstellungs- meldung 27. Juli 2010
historischer Schlossbereich renoviert	enthalten	enthalten	ausgeführt
historischer Schlossbereich erweitert (Gastronomieinfrastruktur)	enthalten	enthalten	ausgeführt
historischer Schlossbereich erweitert (öffentliche Seminarräume)	enthalten	nicht enthalten	nicht enthalten
neuer Gebäudekomplex (ca. 35 Suiten)	enthalten	nicht enthalten	nicht enthalten
Errichtung von zwölf Seevillen	enthalten	nicht enthalten	nicht enthalten
Errichtung von sieben Seevillen	nicht enthalten	enthalten	nicht ausgeführt
Strandbereich Bad (Außenpool und Bootshaus)	enthalten	enthalten	ausgeführt
drei Gebäude mit jeweils zwölf Suiten samt Außenanlagen im Waldbereich	enthalten	nicht enthalten	nicht enthalten
Freizeit- und Sporteinrichtungen im See- und Waldbereich	enthalten	nicht enthalten	nicht enthalten
Parkplatz für 33 PKW und Müllplatz	enthalten	enthalten	nicht ausgeführt

grünes Feld: Anlageteil enthalten bzw. ausgeführt

violettes Feld: Anlageteil nicht enthalten bzw. nicht ausgeführt

Quellen: Projekt Dezember 2005, Gemeinde Maria Wörth

Dadurch waren wesentliche Bestandteile des touristischen Leitprojekts nicht Gegenstand dieses Baubewilligungsbescheids und ein gewerblich-touristisches Leitprojekt für den RH nicht mehr erkennbar. (TZ 9)

Abschluss der Kaufverträge

Spätestens Anfang Dezember 2005 war dem Landeshauptmann von Kärnten Jörg Haider bekannt, dass er – gemeinsam mit dem früheren Finanzreferenten Karl Pfeifenberger – als unzuständiges Organ die Optionsvereinbarung über den Liegenschaftsverkauf „Schloss Reifnitz“ unterzeichnet hatte. Um diesen Mangel zu sanieren, brachte er in der Sitzung der Landesregierung vom 20. Dezember 2005 den Antrag auf einen verpflichtenden Wiederkauf durch das Land Kärnten ein. Anstatt die Gemeinde Maria Wörth über die Nichtannahme

dieses Antrags und über die Abänderung in eine freiwillige Ausübung des Wiederkaufsrechts zu informieren, erteilte er am 21. Dezember 2005 der Kärnten Tourismus Holding GmbH die Weisung, die Gemeinde Maria Wörth aufzufordern, den Kaufvertrag zur Schaffung der Voraussetzungen für die Realisierung des geplanten Tourismusprojekts unverzüglich zum Abschluss zu bringen. (TZ 10)

Das Land Kärnten gab die vertraglichen Zusicherungen im Zuge der Optionsvereinbarung von einem unzuständigen Organ ab. Weiters hielt es die Gemeinde Maria Wörth zum unverzüglichen Abschluss des Kaufvertrags an, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits ein nicht dem Vertragstext entsprechender Antrag an die Landesregierung – nämlich die freiwillige Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts durch das Land Kärnten anstelle der verpflichtenden Ausübung – zur Beschlussfassung vorlag. (TZ 10)

Die Gemeinde Maria Wörth zog trotz ihrer Zweifel keinen eigenen Rechtsvertreter im Zuge der Vertragserrichtung bei und kam damit der Empfehlung des Landes Kärnten zum wiederholten Mal nicht nach. (TZ 10)

Die Gemeinde Maria Wörth akzeptierte einen mangelhaften Kaufvertrag, der insbesondere das Projekt und den Umfang des zu realisierenden touristischen Leitbetriebs nicht genau beschrieb, keine Regelung für den Fall einer nicht vollständigen Ausführung der geplanten Investitionen enthielt sowie keine klaren Regeln für das Wiederkaufsrecht aufwies. Damit enthielt der Kaufvertrag ungenaue oder zumindest zu Zweifeln und späterem Streit Anlass gebende Formulierungen, wodurch die rechtliche Durchsetzbarkeit der Ansprüche über die Realisierung eines touristischen Leitbetriebs bzw. das Wiederkaufsrecht der Gemeinde Maria Wörth bereits zu diesem frühen Zeitpunkt auf einer nicht gesicherten rechtlichen Basis beruhte. (TZ 11)

Die im Umlaufbeschluss der Kärntner Landesregierung vom 22. Dezember 2005 geregelte freiwillige Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts – mit der sich der Bürgermeister und zwei Funktionäre schriftlich einverstanden erklärten – änderte die dem Gemeinderat mit dem Kaufvertrag zur Kenntnis gebrachten – und von ihm beschlossenen – Vertragsinhalte hinsichtlich des Eintritts des Landes Kärnten in den Wiederkauf der Liegenschaft wesentlich ab. Diese wesentliche Änderung des Vertragsinhaltes hätte einen neuen Beschluss des Gemeinderats erfordert. (TZ 11)

Die Österreichische Bundesforste AG stellte durch keine geeigneten Maßnahmen die Wahrung des öffentlichen Interesses und die tatsächliche Realisierung des touristischen Leitbetriebs sicher. (TZ 11)

Das Land Kärnten nahm im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung des Kaufvertrags zwischen der Gemeinde Maria Wörth und dem Investor keine Überprüfung im Hinblick auf die Gemeinschaftsrechtskonformität vor. (TZ 12)

Österreichische Bundesforste AG —
Verkauf des Seeufergrundstücks

Die Österreichische Bundesforste AG hielt bei der Veräußerung des Seeufergrundstücks grundsätzlich sowohl die externen als auch die internen Regelungen betreffend die Erhaltung von im Eigentum des Bundes stehenden Seeuferflächen ein. (TZ 13)

PHASE 4: UMSETZUNG DES PROJEKTS

Die Fertigstellungsmeldung des Investors betraf ausschließlich den Um- und Zubau „Schloss Reifnitz“ (Errichtung von vier Suiten); mit der Errichtung der baubehördlich genehmigten sieben Seevillen, des Parkplatzes für 33 PKW und des Müllplatzes wurde jedoch nicht begonnen. Durch den zeitlichen Ablauf der Baubewilligung würde eine Realisierung eines touristischen Leitprojekts daher einem neuerlichen baubehördlichen Bewilligungsverfahren unterliegen. (TZ 14)

PHASE 5: VERZICHT AUF WIEDERKAUF

Der Gemeindevorstand setzte den Beschluss des Gemeinderatsausschusses für Bau, Planung und Raumordnung zur Einholung von Angeboten im Hinblick auf die rechtliche Beurteilung von mit dem Investor abgestimmten Vereinbarungsentwürfen nicht um. (TZ 15)

Die Gemeinde Maria Wörth traf in mehr als vier Jahren ab Beantragung des „Tunnelprojekts“ (November 2006) durch den Investor keine Entscheidung bezüglich einer allfälligen Änderung des integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplans. Dadurch begab sich die Gemeinde Maria Wörth ab Februar 2008 der Möglichkeit, die Realisierung des gewerblich-touristischen Leitbetriebs durch eine nach oben mit 3,50 Mio. EUR begrenzte Konventionalstrafe abzusichern und somit ihrer Zielsetzung der Liegenschaftstransaktionen nachzukommen. Weiters wäre durch eine derartige Vereinbarung die zu Auslegungsunterschieden Anlass gebende Kaufvertragsgestaltung nachträglich präzisiert worden. (TZ 15)

Für die Gemeinde Maria Wörth hatte im August 2011 keine dringende Notwendigkeit bestanden, auf das ihr zustehende Wiederkaufsrecht zu verzichten. Vertragsgemäß hätte die Gemeinde Maria Wörth bei Nichterrichtung des Projekts durch den Investor ab Februar 2012 drei Jahre Zeit für eine Ausübung des Wiederkaufsrechts gehabt. (TZ 16)

Durch diesen frühzeitigen Verzicht begab sich die Gemeinde Maria Wörth jedenfalls der letzten Chance, dass der Investor einen touristischen Leitbetrieb realisiert. (TZ 16)

Im Falle der Ausübung des Wiederkaufsrechts durch die Gemeinde Maria Wörth hätte für die Gemeinde ein hohes finanzielles und rechtliches Risiko bestanden. (TZ 17)

Die Gemeinde Maria Wörth unterließ es, einen weiteren Kaufinteressenten zu beachten und eine öffentliche Interessentensuche durchzuführen. Nur dadurch wäre es der Gemeinde Maria Wörth möglich gewesen, auf Basis konkret formulierter Anforderungen bzw. Voraussetzungen vergleichbare und allfällig wirtschaftlich günstigere Angebote möglicher Interessenten zu erhalten und somit einen gewerblich-touristischen Leitbetrieb realisiert zu bekommen. (TZ 17)

Die Gemeinde Maria Wörth unterließ es, der Aufsichtsbehörde die bereits formulierte und vom Bürgermeister unterfertigte Beantwortung hinsichtlich der beiden Bewerber zu übermitteln. Stattdessen teilte sie über ihren Rechtsvertreter der Behörde mit, dass kein zweiter Interessent bekannt sei. (TZ 17)

SONSTIGE FESTSTELLUNGEN

Unterlagen aus den politischen Büros

Beim Wechsel politischer Organe waren die in deren Büros vorhandenen Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen entgegen den Vorgaben des Kärntner Landesarchivgesetzes vernichtet worden. Mangels Dokumentation lag keine objektive Nachvollziehbarkeit grundlegender Entscheidungen auf höchster landespolitischer Ebene vor und es mangelte an Transparenz. (TZ 18)

Widmungsgemäße Verwendung

Das Anerkennen des stark reduzierten Bauumfanges durch die Gemeinde Maria Wörth bedingte jedenfalls auch die Klärung der Fragestellung durch die Gemeinde Maria Wörth, inwieweit die fertiggestellten Projektteile noch der integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung entsprachen. (TZ 19)

Die Zahlung der für Zweitwohnsitze üblichen Ortstaxe, Zweitwohnsitzabgabe und Nächtigungstaxe für 2012 durch den Investor stellte lediglich ein Indiz für die Art der Verwendung eines Gebäudes dar. Da die Kärntner Bauordnung 1996 jedoch auf die tatsächlich ausgeübte Nutzung abstellt, wäre seitens der Gemeinde Maria Wörth zu überprüfen, ob der Abgabenbescheid der tatsächlichen Nutzung entsprach. (TZ 19)

Finanzielles Ergebnis der Transaktionen

Die Gemeinde Maria Wörth erfüllte die Auflage des Landes Kärnten, wonach der größtmögliche Teil des aus dem Verkauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ zufließenden Verkaufserlöses derart zu veranlagen war, dass er für einen allfälligen Rückkauf der Liegenschaft innerhalb eines Zeitraumes von mindestens fünf Jahren zur Verfügung stand, nicht nur, sondern übertraf diese durch die Veranlagung des gesamten Kaufpreises. (TZ 20)

Die Liegenschaftstransaktionen „Schloss Reifnitz“ ergaben zwischen 1986 bis 2011 für die Gemeinde Maria Wörth in finanzieller Hinsicht ein positives Ergebnis in Höhe von rd. 8,41 Mio. EUR und für die Österreichische Bundesforste AG in Höhe von 1,14 Mio. EUR per Ende 2011. (TZ 20)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Gemeinde Maria Wörth und Österreichische Bundesforste AG

(1) Bei Liegenschaftsverkäufen wäre die Mitteilung der Europäischen Kommission für Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand einzuhalten. (TZ 4)

Land Kärnten

(2) Künftig sollten die Vorgaben des jeweils gültigen BVerG beachtet und insbesondere die Rechtsberatungen gesetzeskonform vergeben werden. (TZ 8)

(3) Im Rahmen der Gesetzmäßigkeitsprüfung beim aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren wäre auch das Gemeinschaftsrecht miteinzubeziehen. (TZ 12)

(4) Beim Wechsel politischer Organe wären die in deren Büros vorhandenen Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen entsprechend den Vorgaben des Kärntner Landesarchivgesetzes dem Kärntner Landesarchiv zum Zwecke der nachvollziehbaren Dokumentation zu übermitteln. (TZ 18)

Gemeinde Maria Wörth

(5) Da die Gemeinde Maria Wörth selbst über kein juristisch ausgebildetes Personal verfügte, sollte in rechtlich diffizilen Angelegenheiten, insbesondere vor dem Abschluss von komplexen Verträgen, zur Beratung ein externer Rechtsvertreter ihres Vertrauens einbezogen werden. (TZ 4 und 10)

(6) Die Übereinstimmung der tatsächlichen Nutzung des „Schlosses Reifnitz“ wäre mit der von der Gemeinde Maria Wörth erteilten Baubewilligung zu prüfen. (TZ 19)

Österreichische Bundesforste AG

(7) Künftig sollten beim Vertragspartner die Erfüllung der von ihr abgeschlossenen Verwaltungsverträge in periodischen Abständen – bspw. alle drei bis fünf Jahre – evaluiert und gegebenenfalls erforderliche Steuerungsschritte gesetzt werden. (TZ 3)

(8) Bei etwaigen künftigen Verkäufen von (Seeufer-)Grundstücken wären Sicherungsmaßnahmen zur Sicherstellung des öffentlichen Interesses mit potenziellen Käufern zu vereinbaren. (TZ 11)



SCHULVERSUCHE

Im Schuljahr 2012/2013 gab es 5.367 Schulversuche an insgesamt 2.900 Schulstandorten. Somit fanden an rd. 50 % aller Schulstandorte (5.804) in Österreich Schulversuche statt.

Schulversuche dienten häufig als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen. Eine erhebliche Anzahl an Schulversuchen hatte das Erprobungsstadium bereits überschritten und war quasi dauerhaft eingerichtet (z.B. alternative Leistungsbeurteilung rd. 50 Jahre, Ethik 17 Jahre). Schulversuche wurden im überprüften Zeitraum nur vereinzelt wissenschaftlich evaluiert und zum Teil ohne vorhergehende Evaluation in das Regelschulwesen übernommen.

Da die Bearbeitung der Schulversuche im BMBF und den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien nicht einheitlich erfolgte, hatte das BMBF keinen gesamthaften Überblick über Schulversuche und konnte seine Steuerungsfunktion nur mangelhaft wahrnehmen.

Außerdem hatte das BMBF keine Übersicht darüber, wie hoch die Ausgaben für Schulversuche waren. Dies lag einerseits am Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Pflichtschulen und andererseits an der Systematik der Ressourcenzuteilung an die Schulen.

Bei den Schulversuchen bestand erhebliches Potenzial zur Reduktion des administrativen Aufwands bzw. für Effizienzsteigerungen. Die freiwerdenden Ressourcen könnten für die pädagogische Arbeit und zur Unterstützung bzw. Entlastung der Schulen verwendet werden.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Rechtsgrundlagen, des Umfangs (Gesamterhebung für das Schuljahr 2012/2013), der Ziele und Zielerreichung sowie der Qualitätssicherung von Schulversuchen. Darüber hinaus überprüfte der RH die Verwaltungabläufe bei der Beantragung, Genehmigung und Durchführung von Schulversuchen sowie die finanziellen Auswirkungen von Schulversuchen. Neben der österreichweiten Betrachtung fokussierte der RH seine Gebarungsüberprüfung auf Niederösterreich und Wien. (TZ 1)

SCHULVERSUCHE UND SCHULENTWICKLUNG

Schulversuche nahmen traditionell eine wichtige Rolle als Instrument der Schulentwicklung und zur Unterstützung bildungspolitischer Entscheidungen ein. Der RH fand im Schuljahr 2012/2013 eine ausgedehnte Schulversuchslandschaft vor: Im Schuljahr 2012/2013 gab es 5.367 Schulversuche (Niederösterreich 895; Wien 1.016) an insgesamt 2.900 Schulstandorten (Niederösterreich 531; Wien 378). Somit fanden an rd. 50 % aller Schulstandorte (5.804) in Österreich (Niederösterreich rd. 43%; Wien rd. 59%) Schulversuche statt. (TZ 2)

RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN

Gemäß § 7 Schulorganisationsgesetz konnte das BMBF Schulversuche zur Erprobung besonderer pädagogischer oder schulorganisatorischer Maßnahmen durchführen. Je nach Schulversuch und zum Teil auch nach Schulart waren zahlreiche gesetzliche Bestimmungen maßgeblich. Die hohe Regelungsdichte bedingte einen hohen Verwaltungsaufwand im Vollzug des österreichweiten Schulversuchswesens. (TZ 3)

Schulversuche wurden nicht nur zur Erprobung von Schulentwicklungsmaßnahmen, sondern auch aufgrund zu geringer schulautonomer Möglichkeiten durchgeführt. So fanden beispielsweise an Berufsschulen mangels autonomen Gestaltungsspielraums im Schuljahr 2012/2013 insgesamt 26 Schulversuche zu Freigegenständen und unverbindlichen Übungen statt. Eine Erweiterung des schulautonomen Rahmens könnte dazu beitragen, die Anzahl der Schulversuche auf jene mit Erprobungszweck zu beschränken. (TZ 4)

EINTEILUNG DER SCHULVERSUCHE

Schulversuche ließen sich grundsätzlich unterscheiden in vom BMBF initiierte und zu erprobende Schulmodelle – meist mit eigener gesetzlicher Regelung (sogenannte Top-down-Schulversuche) – und in Schulversuche auf Initiative der Schule oder des Landesschulrats bzw. Stadtschulrats für Wien (sogenannte Bottom-up-Schulversuche). Daneben wurden Schulversuche auch häufig als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen durchgeführt. Dies deutete auf strukturelle Probleme im österreichischen Schulwesen hin. (TZ 7)

Schulversuche dienten unter anderem als Überbrückungsinstrument bis zur legistischen Umsetzung von Lehrplänen. Im Schuljahr 2012/2013 waren beispielsweise 39 Berufsschullehrpläne an insgesamt 108 Berufsschulstandorten im Schulversuch. Besonders häufig traten Überbrückungsschulversuche an den technischen Schulen auf; im Schuljahr 2012/2013 betraf dies 211 Schulversuche. (TZ 7)

ERFASSUNG DER SCHULVERSUCHE

Das BMBF verfügte über keine einheitliche Erfassung und damit über keine österreichweite Übersicht über Schulversuche. Dafür waren neben der Vollzugspraxis auch die Komplexität und Vielschichtigkeit des österreichischen Schulwesens verantwortlich. Ein österreichweiter Gesamtüberblick über das Schulversuchswesen war aber unumgänglich, um entsprechende Steuerungsgrundlagen zur Verfügung zu haben. (TZ 5)

Das BMBF ordnete auch Schulversuche an. Im Schuljahr 2012/2013 wählte das BMBF diese Vorgangsweise beispielsweise für 287 Schulversuche zu den Prüfungsordnungen der humanberuflichen und kaufmännischen Schulen. Bei diesen Schulversuchen waren wesentliche Genehmigungsvoraussetzungen, etwa das Zustimmungserfordernis der Erziehungsberechtigten und Lehrer, nicht erfüllt. (TZ 5)

ANZAHL DER SCHULVERSUCHE

Im Schuljahr 2012/2013 führten österreichweit rd. 95 % der AHS-Standorte (Niederösterreich rd. 79 %; Wien rd. 96 %), rd. 99 % der kaufmännischen mittleren oder höheren Schulen (Niederösterreich rd. 96 %; Wien rd. 87 %) und alle land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen Schulversuche durch. An 58 % aller Volksschulen in Österreich liefen ein oder mehrere Schulversuche (Niederösterreich rd. 41 %; Wien rd. 78 %). Schulversuche waren im Bereich der Volksschulen und bei den AHS von besonderer Bedeutung: Schulversuche fanden hier bei rund einem Drittel der Klassen statt; bei den anderen Schularten hingegen bei höchstens einem Achtel der Klassen. (TZ 6)

Nicht nur zwischen den Schularten, auch zwischen den Ländern war die Häufigkeit von Schulversuchen unterschiedlich: Niederösterreich lag mit rd. 43 % unter und Wien mit rd. 59 % über dem österreichweiten Durchschnitt von rd. 50 % des Anteils der Schulstandorte, die Schulversuche durchführten. Ebenso lag Wien mit rd. 2,7 Schulversuchen je durchführender Schule deutlich über dem österreichweiten Durchschnitt von rd. 1,9; Niederösterreich lag mit rd. 1,7 etwas darunter. (TZ 6)

Die Ursachen für die unterschiedliche Häufigkeit der Schulversuche in einzelnen Schularten und Ländern reichten von der länderspezifischen Schulstandortstruktur über zentrale Reformprojekte des BMBF (z.B. standardisierte Reifeprüfung) bis hin zum Engagement der einzelnen Schule. (TZ 6)

THEMATISCHE HÄUFIGKEIT VON SCHULVERSUCHEN

Die häufigsten Schulversuche waren Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung (2.026; hauptsächlich an Volksschulen), zur Reifeprüfung (797; hauptsächlich an AHS) sowie die Schulversuche zu Lehrplänen (478) und Prüfungsordnungen (287) im berufsbildenden Bereich. Danach folgten Schulversuche zu einem anderen oder vermehrten Sprachangebot (276; vor allem an Volksschulen), Ethik-Schulversuche (224; vor allem an AHS) und Schulversuche zu Mehrstufenklassen/-modellen (188). Im Schuljahr 2012/2013 gab es zudem rd. 300 standortbezogene Schwerpunktsetzungen im Schulversuch. (TZ 8)

Aus der Vielfalt der Schulversuche war einerseits das Engagement zur Weiterentwicklung des Bildungswesens ersichtlich. Andererseits verdeutlichte vor allem der Umfang der Schulversuche die geringe Flexibilität des österreichischen Schulsystems. (TZ 8)

Sowohl in Niederösterreich als auch in Wien waren alternative Formen der Leistungsbeurteilung der häufigste Schulversuch an Volksschulen. Dies entsprach dem österreichweiten Trend. Bei den übrigen an Volksschulen durchgeführten Schulversuchen waren in Niederösterreich und Wien – aufgrund unterschiedlicher bildungspolitischer Strategien der Länder sowie des Landesschulrats für Niederösterreich bzw. des Stadtschulrats für Wien – unterschiedliche Häufigkeiten festzustellen. Da die innere Organisation der Schulen (Unterricht) ausschließlich Bundessache war, war diese Unterschiedlichkeit für den RH nicht nachvollziehbar. (TZ 8)

DAUER VON SCHULVERSUCHEN

Eine erhebliche Anzahl an Schulversuchen hatte das Erprobungsstadium bereits überschritten und war quasi dauerhaft eingerichtet. Beispielsweise befand sich die alternative Leistungsbeurteilung seit rd. 50 Jahren im Schulversuch. Der Schulversuch Ethik lief seit 17 Jahren. Schulstandorte mit eigenem Schwerpunkt bzw. Spezialschulen waren auch dauerhaft über Jahrzehnte im Schulversuch eingerichtet. (TZ 9)

WIRKUNGSZIELE DES BMBF

Eines der Wirkungsziele des BMBF bestand in der Erhöhung des Bildungsniveaus der Schüler. Das BMBF definierte die flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule als Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels, obwohl noch keine summative Evaluation des Modellversuchs Neue Mittelschule vorlag und die Auswirkungen der flächendeckenden Einführung auf das Bildungsniveau unklar waren. (TZ 10)

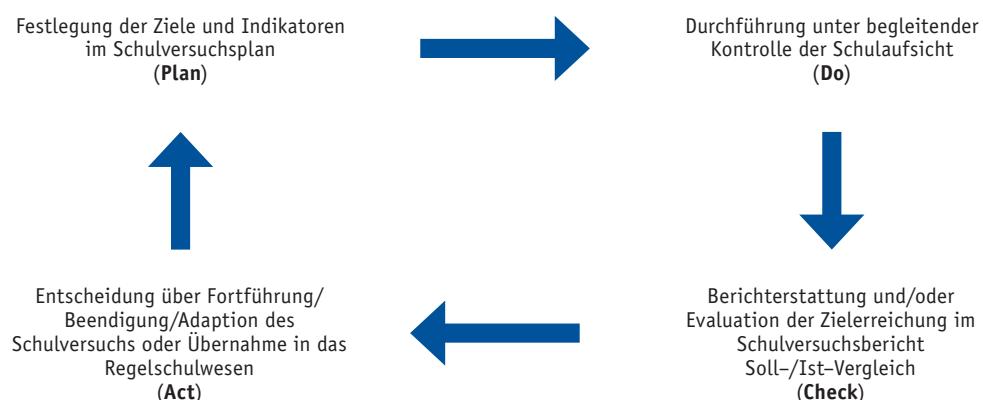
ZIELE DER SCHULBEHÖRDEN

Aus Sicht der Schulbehörden waren Schulversuche in erster Linie Instrumente der Schulqualitätsentwicklung, sollten aber auch – etwa im Rahmen der Schulversuche zur Oberstufe Neu sowie zur standardisierten Reifeprüfung – der schrittweisen Heranführung der Schulen an bereits beschlossene schulrechtliche Bestimmungen dienen. Diese schrittweise Heranführung konnte aufgrund der freiwilligen Teilnahme der Schulen an Schulversuchen weder gesteuert noch sichergestellt werden. Außerdem war mit Schulversuchen ein Verwaltungsmehraufwand begründet. (TZ 11)

REGELKREIS DER SCHULVERSUCHE

Schulversuche dienten der Erprobung von Schulentwicklungsmaßnahmen und waren im Sinne eines Projekts mit einem Endtermin zu versehen, sollten jedoch typischerweise nicht als andauernder ergebnisoffener Prozess konzipiert werden. Schulversuchspläne und Schulversuchsberichte waren in einem Regelkreismodell als einander ergänzende Steuerungsinstrumente anzusehen. Insbesondere war auch die Entscheidungsfindung – entweder Beendigung des Schulversuchs oder Übernahme in das Regelschulwesen – nach der Durchführung und hinreichenden Erprobung des Schulversuchs wesentlicher Teil dieses Regelkreises. (TZ 13)

Regelkreis der Schulversuche



Quelle: RH

SCHULVERSUCHSPLÄNE

Als Grundlage für Schulversuche waren gemäß Schulorganisationsgesetz Schulversuchspläne zu erstellen. Deren Mindestinhalte waren gesetzlich lediglich grob umrissen. Dies führte zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei den einzelnen Schularten und zu Schulversuchsplänen in sehr unterschiedlicher Qualität. (TZ 14)

Die für die Beantragung von Schulversuchen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen maßgeblichen jährlichen Richtlinien des BMBF konkretisierten die gesetzlichen Bestimmungen über Schulversuchspläne nicht und sahen die Angabe konkreter und überprüfbarer Schulversuchsziele nicht vor. Weder die vom Landesschulrat für Niederösterreich bereitgestellten Beispiele guter Praxis noch die vom Stadtschulrat für Wien erstellten Informationsbroschüren enthielten messbare Ziele oder zur Messung der Zielerreichung geeignete Indikatoren. (TZ 15)

Auch im Berufsschulbereich war die Angabe eines überprüfbaren Ziels bei der Beantragung von Schulversuchen nicht erforderlich. Die eingebrachten Anträge enthielten derartige Angaben nur in Einzelfällen, was die Beurteilung des Erfolgs der Schulversuche erschwerte. (TZ 16)

Die Durchführung von Schulversuchen an mittleren und höheren Schulen war in einem Rundschreiben des BMBF aus dem Jahr 2004 geregelt. Das BMBF bot darin hinsichtlich der Formulierung messbarer Zielsetzungen keine Hilfestellung, die beispielhaft angeführte Zielformulierung verleitete ganz im Gegenteil dazu, die Inhalte des in Aussicht genommenen Vorhabens grob zu beschreiben und lediglich allgemeine Ziele zu formulieren. Das BMBF nahm damit eine breite Streuung der Schulversuchsanträge mit unterschiedlicher Qualität in Kauf. Die Stellungnahmen der Schulaufsichtsorgane zu den Schulversuchsanträgen beschränkten sich in vielen Fällen auf die Aussage, dass der Schulversuch befürwortet wird. Sie waren zudem uneinheitlich und von unterschiedlicher Qualität. (TZ 17)

PROZESSBEGLEITENDE QUALITÄTSSICHERUNG

Die laufende Qualitätssicherung der Schulversuche erfolgte insbesondere lediglich im Rahmen der routinemäßigen Kontakte zwischen den Schulaufsichtsorganen und den Schulen. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass Schulversuche häufig nicht dem Erprobungszweck, sondern als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen dienten. Die Gesprächsinhalte und allfällige Vereinbarungen wurden in aller Regel nicht schriftlich dokumentiert. Die Dokumentation war jedoch eine zentrale Komponente der Qualitätsinitiativen des BMBF. Die seit Herbst 2012 im Aufbau befindliche Good Practice Datenbank des BMBF, in der Beispiele gelungener Qualitätsmanagement-

Praxis im berufsbildenden Schulwesen dokumentiert werden sollten, wurde bislang nicht zur Bereitstellung beispielgebender Schulversuchsanträge und -berichte genutzt. (TZ 18)

SCHULVERSUCHSBERICHTE

Die Qualität der zum Zweck der Beurteilung des Erfolgs der Schulversuche erstellten Schulversuchsberichte streute sehr breit. Überprüfbare Aussagen zur Zielerreichung waren darin – bedingt durch Mängel bei der Zielformulierung – nur in Ausnahmefällen enthalten. Da die Beurteilung oftmals auf den persönlichen Eindrücken und Erfahrungen der involvierten Schulleiter oder Lehrpersonen beruhte, war die Objektivität nicht sichergestellt. (TZ 19)

EVALUATION

Evaluationen der Schulversuche sollten Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der allfälligen Übernahme in das Regelschulwesen liefern. Tatsächlich wurden Schulversuche im überprüften Zeitraum nur vereinzelt evaluiert bzw. wurde eine Evaluation in Aussicht gestellt. Eine systematische Vorgehensweise des BMBF bei der Entscheidung für die Evaluation bestimmter Schulversuche war nicht zu erkennen. (TZ 20, 21)

ÜBERNAHME IN DAS REGELSCHULWESEN

Seit dem Jahr 2000 wurden einige Schulversuche bzw. Elemente von Schulversuchen – z.B. Modellversuch Neue Mittelschule, standardisierte Reifeprüfung, modulare Oberstufe – in das Regelschulwesen übernommen. Das BMBF belief sich beim Schulversuch zur modularen Oberstufe auf internationale Studien, darüber hinaus legte es keine (summativen) Evaluationen der übernommenen Schulversuche vor. (TZ 22)

Die Umsetzung der im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) vorgesehenen Integration Jugendlicher mit sonderpädagogischem Förderbedarf nach der achten Schulstufe umfasste lediglich die Polytechnischen Schulen und einjährige Haushaltungsschulen. Andere Schularten im Bereich der AHS und BMHS waren nicht inkludiert, weshalb auch hier Schulversuche auftraten. (TZ 23)

VERFAHREN – RAHMENBEDINGUNGEN

Durch die zersplitterte Kompetenzverteilung und die Vielschichtigkeit des österreichischen Schulwesens kamen zumindest acht unterschiedliche Verfahren (jeweils vier für die öffentlichen und vier für die privaten Schulen) zur Genehmigung von Schulversuchen im

Zuständigkeitsbereich des BMBF zur Anwendung. Eine weitere Ausdifferenzierung war den unterschiedlichen Vorgehensweisen der einzelnen Abteilungen des BMBF und der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien geschuldet. Diese Unterschiedlichkeit verdeutlichte den dringenden Reformbedarf der österreichischen Schulverwaltung. (TZ 24)

VERFAHRENSABLAUF NIEDERÖSTERREICH UND WIEN

Obwohl der Landesschulrat für Niederösterreich und der Stadtschulrat für Wien nachgeordnete Dienststellen des BMBF waren, unterschieden sich die Verfahrensabläufe bei den Schulversuchen der allgemein bildenden Pflichtschulen. Dadurch wurde die bestehende Komplexität der Schulversuche verschärft. (TZ 25)

Die Ausnahmeregelung für Wien im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen, bei Schulversuchen mit hoher Beteiligung Standorte und Anzahl der Klassen nicht angeben zu müssen, war zu beanstanden, weil auch die anderen Länder mit derselben Problematik konfrontiert waren. (TZ 25)

AUFBAUORGANISATION

Für die Bearbeitung der Schulversuche waren im BMBF grundsätzlich die acht schulführenden – pädagogischen – Abteilungen zuständig. Eine Ausnahme bildeten die Schulversuche der Privatschulen, die die Abteilung Schulrecht bearbeitete. Auch die Ethik- Schulversuche fielen in den Zuständigkeitsbereich dieser Abteilung mit entsprechender juristischer Expertise. Diese Aufgabenverteilung stand einer einheitlichen und effizienten Aufgabenwahrnehmung entgegen. (TZ 26)

Im Landesschulrat für Niederösterreich war ein Referat für Schulversuche für allgemein bildende Pflichtschulen direkt bei der Amtsdirektion angeordnet und von der pädagogischen Abteilung getrennt. Auch die Ethik-Schulversuche wurden nicht von der pädagogischen Abteilung, sondern von der Rechts- und Verwaltungsabteilung bearbeitet. Dies erschwerte den Informationsaustausch. Im Stadtschulrat für Wien hingegen war die jeweilige pädagogische Abteilung für die Schulversuche ihrer Schulen zuständig. (TZ 27)

ENTWICKLUNG UND BEARBEITUNG DER ANTRÄGE

Das BMBF konnte keine Auskunft über die zahlenmäßige Entwicklung der Schulversuche im Zeitablauf geben. Aufgrund der zahlenmäßigen Entwicklung der Schulversuchsanträge war davon auszugehen, dass sich auch die Anzahl der Schulversuche im überprüften Zeitraum



stark erhöht hatte. Der Anstieg beruhte neben den Lehrplan-Schulversuchen im berufsbildenden Bereich vor allem auf zentralen Projekten des BMBF. (TZ 28)

Die mit Schulversuchsangelegenheiten befassten Abteilungen des BMBF bearbeiteten die Schulversuche nicht in einem abteilungsübergreifend einheitlichen Workflow, sondern sie hatten spezifische Vorgehensweisen entwickelt. Unterschiede bestanden z.B. hinsichtlich der Richtlinien, der Einreichfristen, der verwendeten Formblätter für die Anträge und des Zeitpunkts der Erledigung. Konsequenz daraus war, dass das BMBF keine vollständige Übersicht über die (laufenden) Schulversuche hatte. Dadurch konnte es seine Steuerungsfunktion nur mangelhaft wahrnehmen. (TZ 29)

Die mit Schulversuchen zusammenhängenden Dokumente (Anträge, Meldungen und Berichte) langten in unterschiedlichen Formaten bei den Landesschulräten bzw. beim Stadtschulrat für Wien und beim BMBF ein. Dies führte zu zusätzlichen Arbeitsschritten und potenziellen Fehlerquellen. (TZ 29)

PRÜFUNG DER ANTRÄGE

Trotz des informellen Abstimmungsprozesses zwischen Schule, Schulaufsicht (Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien) und BMBF sowie der Vorprüfung der Schulversuchsanträge durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien war eine Nachbearbeitung durch das BMBF erforderlich. (TZ 30)

ZEITLICHE WIRKUNG DER GENEHMIGUNG

Das BMBF genehmigte die Schulversuche zeitlich befristet. Bei der genehmigten Dauer zur Durchführung der Schulversuche waren Unterschiede (ein- oder mehrjährig) zwischen den Abteilungen des BMBF feststellbar. Der Umstand, dass knapp über 75 % der im Schuljahr 2012/2013 laufenden Schulversuche im Jahr 2012 genehmigt wurden, deutete auf großteils einjährige Genehmigungen hin. Eine längere zeitliche Wirkung der Genehmigung von Schulversuchen – insbesondere bei Folgeanträgen ohne Änderungen – hätte eine Reduktion des Verwaltungsaufwands zur Folge. (TZ 31)

HÖCHSTGRENZEN

Die zahlreichen Rechtsgrundlagen der Schulversuche sahen unterschiedliche Höchstgrenzen und Bezugsgrößen vor. Die Komplexität der Regelungen bedingte einen hohen bürokratischen Aufwand im Vollzug. Das BMBF hatte keinerlei Anstrengungen unternommen, die Grundlagen für die Überprüfung der Einhaltung der Höchstgrenzen zu schaffen. Im Schuljahr

2012/2013 überschritt das BMBF die 25 %-Höchstgrenze für die Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung. Auch für die Schulversuche nach § 7 Schulorganisationsgesetz war davon auszugehen, dass die 5 %- Grenze bei den öffentlichen Schulen überschritten wurde. (TZ 32)

PRIVATSCHULEN

Schulversuche waren nur an Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht zulässig. Demgegenüber genehmigte das BMBF vereinzelt die Durchführung von Schulversuchen auch an Privatschulen ohne Öffentlichkeitsrecht. Schulversuche an Privatschulen waren bescheidmäßig zu erledigen; dieses Erfordernis hielt das BMBF bei den privaten land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen nicht ein. Auch bei den vom BMBF angeordneten Schulversuchen zu den Prüfungsordnungen gab es hinsichtlich der Geltung für Privatschulen unterschiedliche Vorgehensweisen. (TZ 33)

SCHULVERSUCHE ZU ALTERNATIVEN FORMEN DER LEISTUNGSBEURTEILUNG

Alternative Formen der Leistungsbeurteilung wurden bereits ab den 1960er-Jahren im Rahmen von Schulversuchen erprobt. Diese machten im Schuljahr 2012/2013 österreichweit mehr als 37 % aller durchgeführten Schulversuche aus. Eine Entscheidung über die Übernahme in das Regelschulwesen oder die Beendigung der Schulversuche wurde bislang nicht getroffen und damit beträchtlicher administrativer Aufwand in Kauf genommen. (TZ 34)

ETHIK-SCHULVERSUCHE

Vom Schulversuch Ethik war zwar rund ein Viertel der Schulstandorte der AHS und BMHS, aber nur zwei von 158 Berufsschulen erfasst. Die Polytechnischen Schulen waren vollständig ausgenommen. Obwohl seit 2001 evidenzbasierte Entscheidungsgrundlagen vorlagen, dauerte der Schulversuch bereits 17 Jahre. (TZ 35)

Bis zum Ende der Geburgsüberprüfung wurde ausschließlich die Variante Ethik als alternativer Pflichtgegenstand zum Religionsunterricht im Schulversuch erprobt. Für die beiden anderen Modelle (Ethik als eigenständiger zusätzlicher Pflichtgegenstand oder als Lehrplanbestandteil eines Pflichtgegenstands) lagen keine Erfahrungswerte vor. (TZ 36)



SCHULVERSUCHE ZUR STANDARDISIERTEN KOMPETENZORIENTIERTEN REIFE- UND DIPLOMPRÜFUNG

Bis zur flächendeckenden Durchführung ab dem Schuljahr 2014/2015 (AHS) bzw. 2015/2016 (BHS) konnte die standardisierte Reifeprüfung mit Schulversuchen erprobt werden. Im BHS-Bereich war dies bisher lediglich im Schuljahr 2012/2013 der Fall. An den AHS liefen die Schulversuche zwar schon länger, es fanden jedoch nur wenige aus Mathematik (7 Schulen, 229 Kandidaten) statt. (TZ 37)

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Schulversuche waren grundsätzlich kostenneutral durchzuführen. In der Praxis hatten im Bereich der Pflichtschulen alle beantragten Schulversuche in den genehmigten Stellenplänen der Länder ihre Bedeckung zu finden. Dasselbe galt sinngemäß für Schulversuche der mittleren und höheren Schulen (des Bundes). (TZ 38)

Die Durchführung von Schulversuchen im Rahmen der Kostenneutralität implizierte, dass innerhalb der genehmigten Ressourcenzuteilungen Spielräume bestanden, die unter anderem für Schulversuche genutzt werden konnten. Der RH hatte diese Spielräume bereits an anderer Stelle beanstandet (siehe Berichte des RH „Finanzierung Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, „Controlling im Bundesschulwesen“, Reihe Bund 2011/1). (TZ 38)

Bestimmte – auf Initiative des BMBF durchgeführte – Schulversuche waren nicht kostenneutral, beispielsweise die Modellversuche Neue Mittelschule, für die in den Schuljahren 2008/2009 bis 2011/2012 Mehrausgaben in Höhe von rd. 114 Mio. EUR anfielen. Auch bei den Schulversuchen zur standardisierten Reifeprüfung fielen zusätzliche Ausgaben an, die jedoch das BIFIE nicht quantifizierten konnte. (TZ 38)

ERFASSUNG DER AUSGABEN

Das BMBF hatte keine Übersicht darüber, wie hoch die Ausgaben für Schulversuche waren. Dies lag einerseits am Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Pflichtschulen und andererseits an der Systematik der Ressourcenzuteilung an die Schulen. (TZ 39)

Die Schulen hatten den Ressourcenmehrbedarf für Schulversuche in den Antragsformularen anzugeben. Diese Angaben erfolgten in unterschiedlicher Qualität, wodurch kein Rückschluss auf den tatsächlichen Ressourcenmehreinsatz für die Durchführung der

Schulversuche möglich war. Dies war unter anderem auf die ungenaue Definition der Kostenneutralität zurückzuführen. (TZ 39)

AUSGABEN FÜR SCHULVERSUCHE

Die für Schulversuche an allgemein bildenden Pflichtschulen anfallenden Ausgaben wurden in der Regel durch Umschichtungen innerhalb der genehmigten Stellenpläne bedeckt. Sowohl Niederösterreich als auch Wien überschritten diese im Schuljahr 2012/2013 (Niederösterreich um rd. 486 VBÄ; Wien um rd. 238 VBÄ) beträchtlich. Ob die Überschreitungen auch durch Schulversuche verursacht wurden, konnte wegen der komplexen Zuteilungssystematik nicht festgestellt werden. (TZ 40)

Auswertungen waren bei den allgemein bildenden Pflichtschulen für die Schulversuche Mehrstufenklassen und Sprachintensivierung bzw. bilingualer Unterricht nur auf Landesebene möglich; das BMBF verfügte nicht über die entsprechenden österreichweiten Informationen. Die diesbezüglichen Ausgaben beliefen sich im Schuljahr 2012/2013 in Niederösterreich auf rd. 4,74 Mio. EUR und in Wien auf rd. 3,99 Mio. EUR. (TZ 40)

Die für Schulversuche an mittleren und höheren Schulen erforderlichen Ressourcen wurden im Regelfall mittels Umschichtungen bedeckt, etwa für Ethik-Schulversuche im Ausmaß von rd. 6,40 Mio. EUR im Schuljahr 2012/2013. In Einzelfällen stellte das BMBF zusätzliche Ressourcen zur Verfügung: Für die im Rahmen von ESF-Projekten durchgeführten Schulversuche rd. 2,38 Mio. EUR und in Form von zweckgebundenen Zuschlägen rd. 3,32 Mio. EUR im Schuljahr 2012/2013. (TZ 40)

VERWALTUNGSKOSTEN FÜR SCHULVERSUCHE

Die Personalkosten für die Bearbeitung der Schulversuche im Landesschulrat für Niederösterreich waren mit rd. 205.000 EUR mehr als doppelt so hoch wie jene im Stadtenschulrat für Wien (rd. 100.000 EUR). Unterschiede bestanden vor allem hinsichtlich der allgemein bildenden Pflichtschulen, bei denen der Landesschulrat für Niederösterreich mehr und höher eingestuftes Personal einsetzte. (TZ 41)

Mit der administrativen Bearbeitung der Schulversuche waren die Schulen, die Organe der Schulaufsicht und die Landesschulräte bzw. der Stadtenschulrat für Wien sowie das BMBF befasst. Dadurch entstanden insgesamt beträchtliche Verwaltungskosten. (TZ 41)

Bei den Schulversuchen bestand erhebliches Potenzial zur Reduktion des administrativen Aufwands bzw. für Effizienzsteigerungen. Die freiwerdenden Ressourcen könnten für die

pädagogische Arbeit und zur Unterstützung bzw. Entlastung der Schulen verwendet werden.
(TZ 41)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMBF

(1) *Der tatsächliche Beitrag der einzelnen Schulversuche für die qualitative Weiterentwicklung des österreichischen Schulsystems wäre einer vertieften Prüfung zu unterziehen und eine Reduktion der Schulversuche anzustreben. Die Reduktion hätte über den durch das Auslaufen der Reformprojekte bedingten Rückgang hinauszugehen.* (TZ 2, 28)

(2) *Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung wäre auf eine Erweiterung der schulautonomen Möglichkeiten vor allem für Berufsschulen hinzuwirken, um die Anzahl der Schulversuche zu beschränken.* (TZ 4, 7)

(3) *Von angeordneten Schulversuchen – insbesondere jenen zu den Prüfungsordnungen – wäre abzusehen.* (TZ 5, 33)

(4) *Die Administration und Erfassung der Schulversuche wäre abteilungsübergreifend zu vereinheitlichen und gemeinsam mit den nachgeordneten Dienststellen ein einheitlicher, an die jeweilige Schulart angepasster Workflow zu erarbeiten. Dafür wäre die Entwicklung einer webbasierten Datenbank, die alle Verfahrensschritte vom Antrag bis zum Schulversuchsbericht abbildet, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten zu erwägen.*
(TZ 5, 25, 29)

(5) *Im Zuge der Neuorganisation des Schulversuchswesens wären die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien anzuweisen, die Daten in der entsprechenden Form zur Verfügung zu stellen sowie eine ordnungsgemäße und vollständige Bearbeitung der Anträge durchzuführen.* (TZ 5, 30)

(6) *Von der Durchführung von Schulversuchen, die nicht dem Erprobungszweck dienen, wäre abzusehen.* (TZ 7)

(7) *Maßnahmen zu einer Weiterentwicklung der Schulgesetzgebung insbesondere auch in Bezug auf die Schulautonomie und zur zeitnahen legistischen Umsetzung von Schulvorhaben wären zu setzen.* (TZ 7, 8)

(8) Berufsschullehrpläne wären parallel mit der Verlautbarung neuer Ausbildungsordnungen zu erlassen. Zu diesem Zweck wäre ein koordiniertes Vorgehen mit dem BMWFV aktiv anzustreben. (TZ 7)

(9) Bei der erstmaligen Genehmigung von Schulversuchen wäre – unter Bedachtnahme auf deren zeitliche Wirkung – ein Erprobungszeitraum festzulegen und nach dessen Ablauf der Schulversuch auf Basis vorgegebener Ziele und Bewertungskriterien zu evaluieren. (TZ 9)

(10) Die rechtlichen Möglichkeiten hinsichtlich einer Entlassung der Schulen mit besonderem Schwerpunkt bzw. Spezialschulen aus dauerhaften Schulversuchen wären zu prüfen. (TZ 9)

(11) Die Arbeit mit dem Zielsteuerungssystem wäre fortzusetzen und bei der stufenweisen Konkretisierung (Herunterbrechen) der Wirkungsziele auf eine transparente Darstellung der Kausalität (Ursache-Wirkungs-Kette) zu achten. (TZ 10)

(12) Die schrittweise Heranführung der Schulen insbesondere bei komplexen Neuerungen wäre nicht durch Schulversuche, sondern auf anderem Weg sicherzustellen (z.B. Übergangsfristen, stufenweise verpflichtende Implementierung). (TZ 11)

(13) Das Regelkreismodell (Schulversuchspläne und -berichte als einander ergänzende Steuerungsinstrumente mit dem Ziel der Entscheidungsfindung nach der Durchführung des Schulversuchs) und die tragenden Prinzipien des Qualitätsmanagements wären bei der Neuorganisation des Schulversuchswesens zu berücksichtigen. (TZ 13)

(14) Bei den Schulversuchsplänen wäre insbesondere auf die Angabe messbarer Ziele einschließlich geeigneter Bewertungskriterien zu achten und diese als Voraussetzung für die Bearbeitung von Schulversuchsanträgen festzulegen. Für Gruppen von Schulversuchen sollten überdies im Sinne einer Zielhierarchie übergeordnete Ziele und Bewertungskriterien vorgegeben werden. Die verschiedenen Richtlinien wären in dieser Hinsicht anzupassen.
(TZ 15, 16, 17)

(15) Österreichweit wäre sicherzustellen, dass die nachgeordneten Schulbehörden ihren Aufgaben zur Betreuung, Kontrolle und Auswertung der Schulversuche insbesondere auch bei der Beantragung verstärkt nachkommen. Gegebenenfalls wären die Schulen bei der Ziel- bzw. Antragsformulierung zu unterstützen. (TZ 17)

(16) Die Dokumentation der Zielsetzungen und Ergebnisse von Schulversuchen in den Qualitätsinitiativen wäre zu erwägen. (TZ 18)

(17) Die Good Practice Datenbank der Qualitätsinitiative Berufsbildung (QIBB) wäre auch zur Prozessoptimierung bei der Durchführung von Schulversuchen, beispielsweise durch die Veröffentlichung beispielgebender Schulversuchsanträge und -berichte, zu nutzen. (TZ 18)

(18) Die Grundstruktur und Mindestinhalte von Schulversuchsberichten wären festzulegen, um zu deren Objektivierung beizutragen und deren Aussagekraft zu erhöhen. Zudem wäre klarzustellen, dass die Schulversuchsberichte Aussagen über die Erreichung der Ziele laut Schulversuchsplan zu enthalten haben. (TZ 19)

(19) Im Sinne einer evidenzbasierten Bildungspolitik wären Prioritäten bei der Vornahme von Evaluationen zu setzen, um Entscheidungsgrundlagen für (anstehende) bildungspolitische Maßnahmen zu schaffen. Für die Evaluationen wären auch die Pädagogischen Hochschulen als nachgeordnete Dienststellen des BMBF heranzuziehen, um unter anderem deren Forschungsagenden auszubauen. (TZ 21)

(20) Auf eine Erweiterung der Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf nach der achten Schulstufe wäre hinzuwirken. (TZ 23)

(21) Die Schulversuchsangelegenheiten wären bei den schulführenden Abteilungen der beiden pädagogischen Sektionen (I und II) zu konzentrieren, um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen und Synergien zu nutzen. (TZ 26)

(22) Bei der Neuorganisation des Schulversuchswesens wäre auch die zeitliche Wirkung der Genehmigung der Schulversuche – einschließlich der Festlegung der Erprobungszeiträume – in die Betrachtungen miteinzubeziehen. (TZ 31)

(23) Auf eine Harmonisierung und Vereinfachung der Regelungen für Schulversuche – insbesondere auch jene zu den Höchstgrenzen für Schulversuche – in den Schulgesetzen wäre hinzuwirken. Weiters wären die Grundlagen zur Überprüfung der Einhaltung der Höchstgrenzen zu schaffen. (TZ 3, 32)

(24) Die Anzahl der Schulversuche wäre auf das gesetzlich vorgesehene Ausmaß zu reduzieren. Die Höchstgrenzen wären bei Genehmigung zu beachten. (TZ 32)

(25) Bei der Genehmigung der Durchführung von Schulversuchen der Privatschulen wären die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten. (TZ 33)

(26) Auf die Übernahme alternativer Formen der Leistungsbeurteilung in das Regelschulwesen in den schulautonomen Bereich und damit auf die diesbezügliche Umsetzung des

*Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 wäre hinzuwirken.
(TZ 34)*

(27) Auf eine Entscheidung hinsichtlich der Schulversuche Ethik wäre hinzuwirken. Dabei wäre unter Berücksichtigung von Kosten- Nutzen-Aspekten auch zu klären, ob der Ethikunterricht auf die Sekundarstufe II beschränkt bleiben soll. (TZ 35)

(28) Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung wäre die Durchführung der Schulversuche Ethik bis zum Vorliegen einer Entscheidung zu vereinfachen. (TZ 35)

(29) Die Schulversuche Ethik wären bis zum Vorliegen einer Entscheidung zur Übernahme ins Regelschulwesen und unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen auch auf die beiden anderen Modelle (Ethik als eigenständiger Pflichtgegenstand oder als Lehrplanbestandteil eines Pflichtgegenstands) zu erweitern. (TZ 36)

(30) Für einen reibungslosen Ablauf bei der flächendeckenden Einführung der standardisierten kompetenzorientierten Reife- und Diplomprüfung wäre auf das BIFIE dahingehend hinzuwirken, die Vorbereitungsarbeiten an den wenig erprobten Klausurgegenständen – insbesondere Mathematik – zu intensivieren. (TZ 37)

(31) Der Begriff der Ausgaben bzw. der Kostenneutralität sowie die dazu erforderlichen Angaben in den Antragsformularen wären zu präzisieren, um einen Überblick über den Ressourcenbedarf der Schulversuche zu erlangen. (TZ 39)

Landesschulrat für Niederösterreich

(32) Das Serviceangebot für die allgemein bildenden Pflichtschulen wäre durch die Bereitstellung weiterer bzw. anderer Beispiele guter Praxis (Projektbeschreibungen) mit präzise formulierten Zielen und geeigneten Messgrößen auszubauen. (TZ 15)

(33) Das Referat für Schulversuche wäre in den Bereich allgemein bildende Pflichtschulen der pädagogischen Abteilung einzugliedern. Ebenso wären die Ethik-Schulversuche bei den zuständigen Bereichen der pädagogischen Abteilung anzusiedeln. (TZ 27)

(34) Die Kostensituation bei den Schulversuchen – insbesondere die der allgemein bildenden Pflichtschulen – wäre näher zu analysieren. Entsprechende Maßnahmen zur Senkung der Kosten wären zu setzen. (TZ 41)



Stadtschulrat für Wien

(35) Die Schulversuchs-Broschüre wäre um Erfolgsindikatoren für Schulversuche zu ergänzen und künftig jährlich zu aktualisieren. (TZ 15)

Landesschulrat für Niederösterreich und Stadtschulrat für Wien

(36) Den Aufgaben zur Betreuung, Kontrolle und Auswertung der Schulversuche wäre insbesondere auch bei der Beantragung verstärkt nachzukommen. Gegebenenfalls wären die Schulen bei der Ziel- bzw. Antragsformulierung zu unterstützen. (TZ 17)

UNTERSTÜTZUNGSIINSTITUT DER BUNDESPOLIZEI

Das Unterstützungsinstutut der Bundespolizei wurde 1874 gegründet, um für seine Mitglieder (insbesondere Bedienstete der Landespolizeidirektion Wien im Aktiv- und Ruhestand) Sozialleistungen sowie Wohlfahrtseinrichtungen bereitzustellen. Darüber hinaus führte das Unterstützungsinstutut für das BMI einen Küchen- und Kantinenbetrieb, der allerdings in den Statuten nicht festgeschrieben war. In den Jahren 2002 bis 2012 verursachte dieser Betrieb trotz Personal- und Sachsubventionen durch das BMI einen Verlust von insgesamt rd. 1,3 Mio. EUR und somit einen Substanzerlust beim Unterstützungsinstutut.

Zwischen dem Unterstützungsinstutut und dem BMI bestand ohne schriftliche Vereinbarung eine enge organisatorische und finanzielle Verflechtung und insbesondere eine unklare Abgrenzung der wechselseitigen Leistungserbringung.

Das BMI stellte dem Unterstützungsinstutut insgesamt zwischen zwölf und 15 Personen für die Verwaltungstätigkeit sowie den Küchen- und Kantinenbetrieb zur Verfügung und übernahm den Personalaufwand dafür in Höhe von rd. 512.000 EUR jährlich. Zusätzlich gewährte das BMI Sachsubventionen in Höhe von rd. 36.000 EUR (2012). Die Subventionierungen durch das BMI waren in den ausgewiesenen Geschäftsergebnissen der Teilbetriebe nicht berücksichtigt. Diese spiegelten daher die tatsächliche wirtschaftliche Lage des Unterstützungsinstututs in den Rechenschaftsberichten nicht wider.

Das BMI haftete nach eigener Ansicht aufgrund der organisatorischen Verflechtung im Insolvenzfall und trug ein entsprechendes finanzielles Risiko, ohne die Entscheidungen der Gremien des Unterstützungsinstututs direkt beeinflussen zu können.

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung der rechtlichen Grundlagen des Unterstützungsinstututs der Bundespolizei (Unterstützungsinstutut) sowie die Beurteilung der satzungsgemäßen Aufgabenerfüllung, der personellen und finanziellen Verflechtungen zwischen dem Unterstützungsinstutut und dem BMI, der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung und des internen und externen Kontrollsysteams. (TZ 1)

Das Unterstützungsinstutut wurde 1874 gegründet. Die Mitgliedschaft war freiwillig; sie stand im Wesentlichen Bediensteten des Aktiv- und Ruhestandes der Landespolizeidirektion Wien, des Stadtpolizeikommandos Schwechat und der Zentralstelle BMI offen. Das Unterstützungsinstutut finanzierte sich aus den Beiträgen seiner Mitglieder, Einnahmen aus den von ihm geführten vier Teilbetrieben (Unterstützungsinstutut, Hausverwaltung, Jahrbuch und

Kantine Marokkaner Kaserne) und vom BMI gewährten Personal- und Sachsubventionen. (TZ 2)

ZWECK UND AUFGABEN

Das Unterstützungsinstitut kam insofern seinem statutengemäßen Zweck nach, als es den Mitgliedern Sozialleistungen (z.B. Darlehen, nicht rückzahlbare Geldaushilfen, Beerdigungskostenbeitrag) und Wohlfahrtseinrichtungen (z.B. kostengünstige Wohnungen) zur Verfügung stellte. Jedoch erbrachte das Unterstützungsinstitut auch nicht statutenkonforme Leistungen: einen Küchen- und Kantinenbetrieb in der Rossauer Kaserne (bis 1. Mai 2012) und in der Marokkaner Kaserne sowie zwei Kioske in den Polizeianhaltezentren Rossauer Lände und Hernalser Gürtel. Die Gründe für die Aufnahme des Küchen- und Kantinenbetriebs waren wegen fehlender Dokumentation nicht mehr nachvollziehbar. (TZ 3)

RECHTSFORM DES UNTERSTÜTZUNGSISTITUTS

Die Rechtsform des Unterstützungsinstituts gab wegen der bestehenden engen personellen Verflechtung mit der Landespolizeidirektion Wien immer wieder Anlass zu Diskussionen innerhalb des BMI. Das BMI selber ging davon aus, aufgrund der organisatorischen Verflechtung im Insolvenzfall des Unterstützungsinstituts zu haften. Damit trug das BMI das finanzielle Risiko im Falle des Schlagendwerdens einer Haftung. Eine Abschätzung des Risikos einer Insolvenz und einer aus der Sicht des BMI daraus resultierenden Nachschusspflicht unterblieb ebenso wie Maßnahmen zur klaren wirtschaftlichen Trennung und organisatorischen Entflechtung zwischen Unterstützungsinstitut und BMI bzw. Landespolizeidirektion Wien. (TZ 4)

VERFLECHTUNG BMI UND UNTERSTÜTZUNGSISTITUT

Die leistungsmäßigen Verflechtungen zwischen BMI bzw. Landespolizeidirektion Wien und Unterstützungsinstitut bestanden insbesondere darin, dass

- die Landespolizeidirektion Wien dem Unterstützungsinstitut elf bis zwölf Planstellen zur Verfügung stellte, diese fallweise durch Dienstzuteilungen (fünf bis sieben Personen) ergänzte und dafür den Personalaufwand von durchschnittlich rd. 512.000 EUR jährlich trug,
- das BMI dem Unterstützungsinstitut Sachsubventionen (Kfz, Verzicht auf Miete) in Höhe von rd. 36.000 EUR (2012) gewährte,

- das Unterstützungsinstut durch die Führung des Küchen- und Kantinenbetriebs (Marokkaner Kaserne, Rossauer Kaserne, Polizeianhaltezentren: Rossauer Lände, Hernalser Gürtel) in den Jahren 2002 bis 2012 einen kumulierten Verlust in Höhe von 1,3 Mio. EUR trug,
- das Unterstützungsinstut für den Küchen- und Kantinenbetrieb bis einschließlich 2011 jährlich Pachtzinse in Höhe von rd. 32.000 EUR an das BMI leistete,
- das Unterstützungsinstut drei Geschäftslokale für zwei Polizeiinspektionen an die Landespolizeidirektion Wien vermietete; durch das in Rechnung gestellte Nutzungsentgelt erwuchsen dem Unterstützungsinstut im Vergleich zu den durchschnittlichen ortsüblichen Mietpreisen Mindereinnahmen von rd. 15.000 EUR jährlich. (TZ 5)

Eine schriftliche Vereinbarung über die wechselseitige Leistungserbringung zwischen dem BMI und dem Unterstützungsinstut mit klaren Zielen bzw. Kriterien existierte nicht; eine im Jahr 2004 angekündigte Reorganisation des Unterstützungsinstut zur Entflechtung unterblieb. (TZ 5)

ORGANISATION DES UNTERSTÜTZUNGSISTITUTS

Die im Prüfungszeitraum gültigen Statuten in der Fassung von 2005 wiesen zahlreiche formale Mängel auf. Erst nach acht Jahren, während der Geburungsüberprüfung durch den RH, behob das Unterstützungsinstut die Mängel. (TZ 6)

Das Unterstützungsinstut unterstand direkt dem Landespolizeipräsidenten. Dieser ernannte den Vorstandsdirektor und dessen Stellvertreter; einzelne wichtige Entscheidungen (z.B. An- und Verkauf von Wohlfahrtseinrichtungen, Statutenänderungen, Auflösung des Unterstützungsinstut) bedurften seiner Zustimmung. Darüber hinaus hatte der Landespolizeipräsident keinen direkten Einfluss auf die operative Tätigkeit des Unterstützungsinstut. Die operative Leitung des Unterstützungsinstut erfolgte primär durch den Vorstandsdirektor sowie den Vorstand, der einmal monatlich Sitzungen abhielt. (TZ 7)

Für die Funktion des Vorstandsdirektors war eine Planstelle des BMI für das Unterstützungsinstut vorgesehen. Diese Planstelle war mit einem Bediensteten des BMI besetzt, der allerdings infolge einer Karenzierung die Funktion nicht ausübte. Der interimistisch bestellte Vorstandsdirektor war in Personalunion auch Kanzleileiter und Leiter des Sozialreferats des Unterstützungsinstut und somit mit drei Funktionen betraut. Seit Mai 2013 vertrat der Rechnungsführer den interimistischen Vorstandsdirektor, da dieser sich im Krankenstand befand und Ende November 2013 in den Ruhestand trat. Auch war der bestellte Stellvertreter des Vorstandsdirektors über die Geschäftsgebarung des Unterstützungsinstut nicht

ausreichend informiert. Dies bedeutete eine Betrauung des Rechnungsführers mit vier Funktionen. Entgegen den Statuten war für den Rechnungsführer kein Stellvertreter bestellt. (TZ 8)

Aufgrund der Nichtbesetzung von Funktionen und der damit verbundenen fehlenden Vertretungsmöglichkeiten bestand für das Unterstützungsinstutit ein potenzielles Risiko und verzögerte sich u.a. die Erstellung des Rechenschaftsberichts. (TZ 8)

Die Kontrollorgane (Kontrollausschuss sowie vom Landespolizeipräsidenten bestellte Prüforgane) kamen ihren Aufgaben im Prüfungszeitraum im Sinne der Statuten formal durch Prüfungen und Berichterstattung darüber nach. Jedoch waren die regelmäßig verspätete Vorlage des Rechenschaftsberichts und die Nichtberücksichtigung von erhaltenen Subventionen bei der Ermittlung der Geschäftsergebnisse nicht Thema der Kontrollhandlungen. (TZ 9)

Die Anzahl der Mitglieder des Unterstützungsinstutits blieb mit rd. 8.000 Personen über die Jahre 2009 bis 2012 relativ konstant. Eine im Jahr 2013 angeschaffte IT-Applikation zur Mitgliederverwaltung sollte den Mitgliederstand stichtagsbezogen unter Berücksichtigung der Ein- und Austritte angeben können. Zur Zeit der Geburungsüberprüfung war eine solche Auswertung jedoch nicht möglich. (TZ 10)

PERSONAL

Dem Unterstützungsinstutit waren zwischen elf und zwölf Planstellen (2009 bis 2013) für Verwaltungstätigkeiten zugewiesen, welche die Landespolizeidirektion Wien fallweise durch Dienstzuteilungen (zwischen fünf und sieben in den Jahren 2009 bis 2013) ergänzte. Daneben beschäftigte das Unterstützungsinstutit in seinen Teilbetrieben auch zwischen 18 und 20 eigene Bedienstete (z.B. Küchenpersonal und Hausbesorger). (TZ 11)

Für den Personalbedarf gab es keine nachvollziehbaren Kriterien zur Festlegung der Sollstände und daher auch nicht für die Personalbereitstellung durch das BMI bzw. die Landespolizeidirektion Wien; Arbeitsplatzbeschreibungen fehlten bis September 2013. (TZ 11)

Mit einer Ausnahme waren ausschließlich Exekutivbedienstete auf Planstellen des Unterstützungsinstutits zugewiesen bzw. dienstzugeteilt. Dadurch fiel beim BMI einerseits ein gegenüber Verwaltungsbediensteten höherer Personalaufwand an und standen andererseits Exekutivbedienstete dem Außendienst der Wiener Polizei nicht zur Verfügung. (TZ 11)

Das BMI trug für das von ihm dem Unterstützungsinstitut zur Verfügung gestellte Personal den Personalaufwand, der sich in den Jahren 2009 bis 2012 auf jährlich durchschnittlich rd. 512.000 EUR belief. (TZ 12)

Das Unterstützungsinstitut führte im Rechenschaftsbericht den Personalaufwand lediglich in einer Fußnote an. Zudem umfasste der so ausgewiesene Betrag für die Jahre 2009 bis 2011 nur den Personalaufwand für ganzjährig Bedienstete; die nicht ganzjährig tätigen Bediensteten blieben unberücksichtigt. Nachdem der RH diese Vorgehensweise während der Geburungsüberprüfung an Ort und Stelle kritisiert hatte, erfolgte im Rechenschaftsbericht des Jahres 2012 die Darstellung der Personalkosten unter Berücksichtigung auch der nicht ganzjährig tätigen Bediensteten, wiewohl weiterhin nur in einer Fußnote. Der Personalaufwand inklusive der nicht ganzjährig Bediensteten lag zwischen rd. 10.000 EUR (2010) und rd. 64.000 EUR (2009) höher als im Rechenschaftsbericht ausgewiesen. (TZ 12)

FINANZIELLE LAGE

Rechenschaftsberichte

Die Vorlage des jährlichen Rechenschaftsberichts erfolgte regelmäßig mit großer Verspätung; die Erstellung nahm durchschnittlich zwölf Monate in Anspruch. Den Rechenschaftsbericht für das Finanzjahr 2012 legte das Unterstützungsinstitut im Juni 2014 und somit 18 Monate nach Ende des Geschäftsjahres vor. Die im Jahr 2011 vom Präsidenten der Landespolizeidirektion Wien zugesagten organisatorischen Maßnahmen zur termingerechten Vorlage griffen nicht. Durch die verspätete Vorlage hatten nicht nur die maßgeblichen Organe des Unterstützungsinstituts keine bzw. eine nur verspätete Kenntnis über steuerungsrelevante Daten, es wurden durch die unterbliebene Abbildung des Unterstützungsinstituts im jeweilig aktuellen Bundesrechnungsabschluss auch dem Nationalrat zeitgerechte Informationen vorenthalten. (TZ 13)

Gewinn- und Verlustrechnung

Das Unterstützungsinstitut durfte laut den Statuten aufgrund seiner sozialen Bedarfsausrichtung und insbesondere in Anbetracht der zum Gründungszeitpunkt definierten Zweckbestimmung keine „nennenswerten Gewinne“ erzielen. Die Gesamterlöse der vier Teilbetriebe (Unterstützungsinstitut, Hausverwaltung, Jahrbuch und Kantine Marokkaner Kaserne) gingen von rd. 2,89 Mio. EUR (2009) um rd. 11,2 % auf rd. 2,57 Mio. EUR (2012) zurück. Das Jahresergebnis verschlechterte sich von rd. 374.531 EUR um rd. 70 % auf rd. 111.442 EUR. Im Jahr 2011 fiel ein Verlust von rd. 100.284 EUR an. Ohne die Personal- und Sachsubventionen des BMI wäre auch in den Jahren 2009, 2010 und 2012 ein Verlust entstanden. (TZ 14)



Die im Rechenschaftsbericht enthaltene zusammenfassende Gewinn- und Verlustrechnung wies weder die gesamten Erlöse und Aufwendungen aller Teilbetriebe noch die Personal- und Sachsubventionen des BMI aus: Von drei Teilbetrieben waren die Betriebsergebnisse nur saldiert abgebildet, die Personalsubventionen des BMI waren nur in einer Fußnote und die Sachsubventionen des BMI gar nicht dargestellt. Die Gewinn- und Verlustrechnung spiegelte daher die tatsächliche wirtschaftliche Situation des Unterstützungsinstituts nicht wider. (TZ 14)

Bilanz

Das Unterstützungsinstitut verfügte im Zeitraum 2009 bis 2012 über Aktiva in der Höhe von mehr als 30 Mio. EUR. Das Sachanlagevermögen des Unterstützungsinstituts in Höhe von rd. 22,47 Mio. EUR (2012) bestand zum überwiegenden Teil aus den Wohngebäuden. Daneben verfügte das Unterstützungsinstitut über Finanzanlagen (Wertpapiere) in Höhe von rd. 1,85 Mio. EUR (2012) sowie liquide Mittel in Höhe von rd. 4,36 Mio. EUR (2012). (TZ 15)

Die Verbindlichkeiten und Rückstellungen beliefen sich auf rd. 4,24 Mio. EUR (2012). Die Fremdkapitalquote war von 18,6 % (2009) auf 13,9 % (2012) zurückgegangen. (TZ 15)

Wertpapiere

Die Veranlagungen des Unterstützungsinstituts – etwa ein Drittel waren festverzinsliche Wertpapiere, der Rest Fonds, die teilweise auch Aktienanteile enthielten – wiesen zum Jahresende 2013 gegenüber den Anschaffungskosten einen geringen Wertzuwachs auf: Dem Kurswert von rd. 2,00 Mio. EUR stand ein Anschaffungswert von rd. 1,99 Mio. EUR gegenüber. Eine laufend dokumentierte Risikobewertung sowie eine schriftliche Veranlagungsrichtlinie gab es nicht. (TZ 16)

LEISTUNGEN DES UNTERSTÜTZUNGSIINSTITUTS

Teilbetrieb Hausverwaltung

Das Unterstützungsinstitut verfügte mit Stand Dezember 2013 über 16 Wohnhäuser mit 985 Wohnungen und 24 Geschäftslokalen. Die gesamten Erlöse gingen im Zeitraum 2009 bis 2012 von rd. 1,66 Mio. EUR um 4,8 % auf rd. 1,58 Mio. EUR zurück. Das intern errechnete Geschäftsergebnis reduzierte sich im Wesentlichen wegen höherer Instandsetzungsaufwendungen von rd. 402.000 EUR (2009) um rd. 52,2 % auf rd. 192.000 EUR (2012). (TZ 17)

Gemäß den Statuten hatten grundsätzlich nur aktive Mitglieder Anspruch auf eine Wohnung. Allerdings gab es keine entsprechenden Regelungen zu Veränderungsmeldungen der Wohnungsutzer bzw. zum Datenaustausch mit BMI und Landespolizeidirektion Wien.

Dadurch hatte das Unterstützungsinstitut keinen aktuellen Überblick über die Dienststellen seiner Wohnungsutzer und war so nicht in der Lage, die Anspruchsberechtigung zu kontrollieren. (TZ 18)

Zur Verwaltung der Mitglieder einerseits sowie der Wohnungsutzer andererseits nutzte das Unterstützungsinstitut zwei verschiedene IT-Applikationen. Zwischen diesen war ein automationsunterstützter Datenabgleich nicht möglich. (TZ 18)

Das Unterstützungsinstitut schloss mit seinen Mitgliedern zur Nutzung der Wohnungen Nutzungsverträge ab, nicht Mietverträge nach dem Mietrechtsgesetz (MRG) und verrechnete seinen Mitgliedern entsprechend den Statuten ein kostengünstigeres Nutzungsentgelt, das um rund ein Drittel niedriger war als der Kategoriebetrag nach MRG. Die in Rechnung gestellten Nutzungsentgelte lagen um rd. 570.000 EUR pro Jahr (2013) unter den bei Anwendung des MRG zulässigen Mieteinnahmen. (TZ 19)

Aus der Vermietung von 24 Geschäftslokalen erzielte das Unterstützungsinstitut in den Jahren 2009 bis 2012 jährliche Einnahmen von rd. 250.000 EUR. Drei Geschäftslokale vermietete es an das BMI für zwei Polizeiinspektionen. Durch das dafür in Rechnung gestellte Nutzungsentgelt erzielte das Unterstützungsinstitut im Vergleich zu den durchschnittlichen ortsüblichen Mietpreisen Mindereinnahmen von rd. 15.000 EUR jährlich. (TZ 20)

Die Beauftragung von Lieferanten und Handwerkern im Teilbetrieb Hausverwaltung erfolgte ohne Ausschreibung bzw. Markterkundung. Eine Vor-Ort-Kontrolle zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung bzw. der verrechneten Arbeitsstunden nahm das Unterstützungsinstitut nicht vor. (TZ 21)

Teilbetrieb Unterstützungsinstitut

Das Unterstützungsinstitut gewährte seinen Mitgliedern statutenkonform verschiedene Sozialleistungen wie z.B. rückzahlbare Darlehen, nicht rückzahlbare Geldaushilfen, Beerdigungskostenbeiträge sowie Witwenunterstützung. Das Volumen der vergebenen Darlehen (durchschnittlich rd. 800.000 EUR) sowie der nicht rückzahlbaren Geldaushilfen und sonstigen Unterstützungen (durchschnittlich rd. 126.000 EUR) veränderte sich über die Jahre 2009 bis 2013 nur wenig. (TZ 22)

Teilbetrieb Jahrbuch

Die Ausgabe des Jahrbuchs, auf den der Name des Teilbetriebs zurückging, hatte das Unterstützungsinstitut im Jahr 2003 eingestellt. Der trotzdem fortgeführte Teilbetrieb umfasste die Herausgabe einer quartalsweisen Info-Broschüre für seine Mitglieder und die Gestaltung einer Website mit aktuellen Informationen. Der Teilbetrieb Jahrbuch wies

regelmäßig Verluste zwischen rd. 38.000 EUR (2010) und rd. 44.000 EUR (2011) aus. Maßnahmen, wie die Verluste ausgeglichen werden könnten, lagen nicht vor. (TZ 23)

Teilbetrieb Kantine Marokkaner Kaserne

Im Jahr 2002 schloss das Unterstützungsinstutut mit dem BMI einen Pachtvertrag (Pachtzins 32.400 EUR jährlich) zur Nutzung der Betriebsstandorte Marokkaner Kaserne, Rossauer Kaserne (jeweils für Küche und Kantine) und der Polizeianhaltezentren Rossauer Lände und Hernalser Gürtel (jeweils für einen Kiosk) ab. Auch dieser Teilbetrieb wies regelmäßig Verluste auf (zwischen 17.130 EUR (2010), 258.279 EUR (2011) bzw. 90.216 EUR (2012)). Diese hatten sich von 2009 bis 2012 auf rd. 413.000 EUR und in den elf Jahren seit Abschluss des Pachtvertrags auf rd. 1,30 Mio. EUR kumuliert und führten zu einem Substanzverlust beim Unterstützungsinstutut. Die jahrelange Führung dieses defizitären Teilbetriebs für das BMI, dessen Tätigkeit überdies in den Statuten nicht verankert war, war zu beanstanden. (TZ 24)

Das Unterstützungsinstutut stellte im Jahr 2008 die Bezahlung der laufenden Pacht und Betriebskosten mit dem Argument ein, dass auch private Kantinenpächter beim BMI keine Pacht zu bezahlen hätten. Eine bilanzielle Vorsorge für eventuelle Nachzahlungen traf das Unterstützungsinstutut nicht. (TZ 24)

Im Jahr 2012 beschied das BMI den Antrag auf Nachlass des mittlerweile aufgelaufenen offenen Betrags an Pacht und Betriebskosten von rd. 210.000 EUR abschlägig. Mit Mai 2012 schloss das BMI mit dem Unterstützungsinstutut schließlich einen neuen Vertrag ab, der dem Unterstützungsinstutut die Nutzung des Betriebsstandorts Marokkaner Kaserne und der Kioske der Polizeianhaltezentren Rossauer Lände und Hernalser Gürtel mit Jänner 2012 unentgeltlich zur Verfügung stellte. Der Verzicht auf Pachtzins und Energiekosten (Strom und Heizung) entsprach ab 2012 einer jährlichen Sachsubvention von rd. 33.000 EUR, dennoch entstand in diesem Teilbetrieb ein Verlust von 90.216 EUR. (TZ 24)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI, Landespolizeidirektion Wien und Unterstützungsinstutut

(1) Im Sinne der Transparenz bzw. Kosten- und Budgetwahrheit wäre eine organisatorische Trennung zwischen Unterstützungsinstutut und BMI durchzuführen. Für eine allfällige weitere Subventionierung bzw. einen Leistungsaustausch zwischen dem BMI und dem Unterstützungsinstutut wären entsprechende Vereinbarungen mit Kriterien, Zielen und Verantwortungen festzulegen sowie eine verursachungsgerechte Leistungsverrechnung durchzuführen. (TZ 4, 5)

(2) Der Betrieb des Unterstützungsinstituts wäre so zu gestalten, dass ein ausgeglichenes Betriebsergebnis auch ohne Personal- und Sachsubventionen durch das BMI erzielt werden kann. (TZ 14)

(3) Der Küchen- und Kantinenbetrieb wäre nicht im Unterstützungsinstitut zu betreiben und es wäre sicherzustellen, dass im Unterstützungsinstitut ausschließlich statutenkonforme Aufgaben durchgeführt werden. (TZ 24)

Landespolizeidirektion Wien und Unterstützungsinstitut

(4) Die offenen Funktionen entsprechend den Statuten (Vorstandsdirektor, Stellvertreter des Rechnungsführers) wären umgehend zu besetzen, und die statutenkonforme Aufgabenerfüllung wäre unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips sicherzustellen. (TZ 8)

(5) Es wäre sicherzustellen, dass eine zeitgerechte Erstellung des Rechenschaftsberichts gewährleistet ist. (TZ 13)

(6) Der Datenaustausch zwischen Landespolizeidirektion Wien und Unterstützungsinstitut wäre so zu regeln, dass das Unterstützungsinstitut die aktuellen Dienststellen seiner Wohnungsnutzer kontrollieren kann. (TZ 18)

Unterstützungsinstitut

(7) Es wäre sicherzustellen, dass die IT-Applikation zur Mitgliederverwaltung einen stichtagsbezogenen Überblick über die Mitgliederstände ermöglicht. (TZ 10)

(8) Der Personalbedarf des Unterstützungsinstituts wäre nachvollziehbar festzulegen. (TZ 11)

(9) Es wäre sicherzustellen, dass der Rechenschaftsbericht eine konsolidierte Gewinn- und Verlustrechnung enthält, aus der sämtliche Erlöse und Aufwendungen inklusive allfälliger Subventionen ersichtlich sind. (TZ 14)

(10) Die Grundsätze für die Veranlagung der Gelder des Unterstützungsinstituts wären in einer Veranlagungsrichtlinie festzulegen, die sowohl die Ertragsmöglichkeiten als auch den Risikogehalt einzelner Veranlagungsprodukte berücksichtigt. (TZ 16)

(11) Eine regelmäßige Risikobewertung der Wertpapiere wäre durchzuführen. (TZ 16)

(12) Eine Klausel wäre in die Mitgliedschaft-Beitrittserklärung sowie in den Wohnungs-Nutzungsvertrag aufzunehmen, die die Mitglieder und Wohnungsnutzer zur Meldung eines Dienststellenwechsels verpflichtet. (TZ 18)

(13) Ein automationsunterstützter Datenabgleich zwischen der Mitglieder- und der Wohnungsutzerdatei wäre einzurichten, um eine durchgängige Kontrolle der Anspruchsberechtigung auf eine Wohnung zu gewährleisten. (TZ 18)

(14) In Zukunft wären auch bei Vermietungen an das BMI ortsübliche Mieten zu vereinbaren. (TZ 20)

(15) Im Teilbetrieb Hausverwaltung wären die Hausreinigung und der Winterdienst auszuschreiben und für die anderen Leistungen von Lieferanten und Handwerkern Preisvergleiche und Preisangemessenheitsüberprüfungen durchzuführen. (TZ 21)

(16) Im Teilbetrieb Hausverwaltung wäre die Leistungserbringung bei Reparaturen und Sanierungen entsprechend zu kontrollieren. (TZ 21)

(17) Die Weiterführung des Teilbetriebs Jahrbuch wäre zu evaluieren. (TZ 23)