



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/1

Bericht des Rechnungshofes

EU-Finanzbericht 2012

**Liegenschaftsverkauf
Schloss Reifnitz**

Schulversuche

**Unterstützungsinstitut der
Bundespolizei**

Rechnungshof
GZ 860.168/002-1B1/15

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Jänner 2015



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



Bericht des Rechnungshofes

EU-Finanzbericht 2012

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Schulversuche

Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



Inhaltsverzeichnis

BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Finanzen	EU-Finanzbericht 2012 _____	5
BMASK			
BMF			
BMLFUW			
BMLFUW	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft		
	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft		
	Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz _____		141
BMBF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen		
BMWF			
	Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft		
	Schulversuche _____		223
BMI	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres		
	Unterstützungsinstitut der Bundespolizei _____		333

Inhalt





Bericht des Rechnungshofes

EU-Finanzbericht 2012



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	12
Glossar _____	15

BKA
BMASK
BMF
BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie
der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

EU-Finanzbericht 2012

KURZFASSUNG _____	19
Einleitung _____	38
EU-Haushalt 2012 _____	39
EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich _____	49
EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“) _____	57
Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich _____	62
Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020 _____	83
Prüfungen im Bereich der EU-Mittel _____	89
Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle _____	96
Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU _____	106



Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einnahmen der EU 2007 bis 2012 in Mrd. EUR _____	40
Abbildung 2:	Einnahmen der EU 2012 in % _____	41
Tabelle 1:	Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 _____	42
Abbildung 3:	Finanzrahmen 2007 bis 2013 – Verteilung der Verpflichtungen in % über die gesamte Periode ____	43
Abbildung 4:	Strukturpolitische Ziele und Fonds 2007 bis 2013 ____	44
Abbildung 5:	Zahlungen 2007 bis 2012 nach Rubriken, in Mrd. EUR _____	46
Abbildung 6:	Zahlungen 2012 nach Rubriken (in %) _____	47
Tabelle 2:	Vergleich der Verpflichtungen 2007 bis 2013 des Finanzrahmens mit den Zahlungen der Jahre 2007 bis 2012 _____	48
Tabelle 3:	Einnahmen (inklusive TEM) und Ausgaben der EU nach Mitgliedstaaten (2007 und 2012) gereiht nach BIP 2012 _____	50
Abbildung 7:	Einnahmen und Ausgaben der EU von den/an die jeweiligen Mitgliedstaaten im Jahr 2012 (in Mio. EUR; gereiht nach Ausgabenhöhe) _____	52
Abbildung 8:	Nettozahler und Nettoempfänger im Jahr 2012 und als Mittelwerte der Jahre 2007 bis 2012 (in Mio. EUR) _____	55
Abbildung 9:	Nettosalden in % des Bruttonationaleinkommens (BNE) 2012 und als Mittelwerte der Jahre 2007 bis 2012 _____	56
Tabelle 4:	Nettosalden Österreichs gemäß Berechnungsmethode der Europäischen Kommission _____	57
Tabelle 5:	Entwicklung der österreichischen EU-Zahlungen und Rückflüsse _____	58

Tabellen Abbildungen



Tabelle 6:	Anteile der Länder und Gemeinden am EU-Beitrag _	61
Tabelle 7:	Überweisungen auf das bzw. vom Art. 9-Konto von 2007 bis 2012 _____	62
Tabelle 8:	Rückflüsse nach Österreich 2007 bis 2012 _____	63
Abbildung 10:	Rückflüsse nach Österreich 2012 nach Rubriken in % _____	64
Tabelle 9:	Rückflüsse der Rubrik 1a nach Österreich _____	65
Tabelle 10:	Rückflüsse der Rubrik 1b nach Österreich _____	66
Tabelle 11:	Rückflüsse der Rubrik 2 nach Österreich _____	68
Tabelle 12:	Rückflüsse der Rubrik 3 nach Österreich _____	69
Abbildung 11:	EU-Rückflüsse 2012 im Rahmen der Agrar- und Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern _____	70
Tabelle 13:	EU-Rückflüsse 2011 und 2012 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Fonds und Bundesländern _____	71
Abbildung 12:	EU-Rückflüsse für 2012 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Bundesländern _____	72
Tabelle 14:	EU-Rückflüsse 2011 und 2012 im Rahmen der Strukturfonds _____	73
Abbildung 13:	EU-Rückflüsse 2012 im Rahmen der Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern (ohne AMS und Zahlungen an das BMBF) _____	73
Abbildung 14:	AMS-Rückflüsse 2007 bis 2012 gegliedert nach Bundesländern _____	75
Tabelle 15:	Indikative Mittelaufteilung der Strukturfonds für die Periode 2007 bis 2013 _____	77
Abbildung 15:	Methoden der Verwaltung von EU-Mitteln _____	79
Tabelle 16:	Zentral verwaltete Mittel 2012 (Rückflüsse) _____	81

Tabellen Abbildungen

Tabelle 17:	Finanzrahmen für die Periode 2014 bis 2020 _____	87
Tabelle 18:	Mittelzuteilung für Österreich für ausgewählte Fonds für die Periode 2014 bis 2020 _____	88
Tabelle 19:	Teilnahme des RH an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes _____	92
Tabelle 20:	Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes ohne Teilnahme des RH (Zeitraum: Jänner 2012 bis Juni 2014) _____	93
Tabelle 21:	Prüfungsfeststellungen des Europäischen Rechnungshofes zu Österreich zum Haushaltsjahr 2012, geordnet nach Themenbereichen _____	94
Abbildung 16:	Entwicklung der Fehlerquote von 2006 bis 2012 ____	97
Tabelle 22:	Öffentliches Defizit bzw. öffentlicher Überschuss in den Jahren 2009 bis 2013 in % des BIP (zu Marktpreisen), gereiht nach Werten 2013 _____	107
Abbildung 17:	Öffentliches Defizit bzw. öffentlicher Überschuss in den Jahren 2010 bis 2013 in % des BIP (zu Marktpreisen), gereiht nach den Werten 2013 ____	108
Abbildung 18:	Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2010 bis 2013 in % des BIP (zu Marktpreisen), gereiht nach den Werten 2013 _____	110
Tabelle 23:	Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2009 bis 2013 in % des BIP (zu Marktpreisen) gereiht nach Veränderung 2012 bis 2013 _____	111
Tabelle 24:	Ziele Österreichs laut Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2012 bis 2017 und für die Jahre 2013 bis 2018 _____	113
Tabelle 25:	Nationale Ziele in Entsprechung der EU-weiten Kernziele von Europa 2020 und Umsetzungsstand ____	115
Abbildung 19:	Europäisches Semester _____	117

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bzw.	beziehungsweise
DGS	Deposit Guarantee Schemes = Einlagensicherungssysteme
d.h.	das heißt
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFSD	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVG	Europäisches System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen
etc.	et cetera
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union

Abkürzungen

EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
exkl.	exklusive
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende/r
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
gem.	gemäß
GMO	Gemeinsame Marktordnung
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
inkl.	inklusive
IWF	Internationaler Währungsfonds
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Mt	Megatonne
MwSt	Mehrwertsteuer
n.v.	nicht vorhanden
Nr.	Nummer
ÖPUL	Österreichisches Programm für umweltgerechte Landwirtschaft
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
ÖStP 2012	Österreichischer Stabilitätspakt 2012
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RP7	Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration
S.	Seite
SRF	Single Resolution Fund = Einheitlicher Abwicklungsfonds
SRM	Single Resolution Mechanism = Einheitlicher Abwicklungsmechanismus
SSM	Single Supervisory Mechanism = Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

Abkürzungen



TEM	traditionelle Eigenmittel
TEN	Transeuropäische Netze
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
VA	Voranschlag
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VÜD	Verfahren bei einem übermäßigen Defizit
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes

Glossar

Ausgleichszahlungen

Die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) des EU-Haushaltsplans enthält spezifische Zahlungen an neue Mitgliedstaaten, um zu verhindern, dass der Beitritt in diesen Ländern zu Liquiditätsengpässen führt. Ähnliche Zahlungen wurden auch Österreich, Schweden und Finnland im Zeitraum 1995 bis 1998 gewährt.

ECOFIN-Rat

Als ECOFIN-Rat wird der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ der EU bezeichnet. Ihm gehören die Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten an. Er tagt üblicherweise einmal im Monat.

Einnahmen

Einnahmen ist der Oberbegriff für alle Quellen, aus denen der EU-Haushalt finanziert wird. Der überwiegende Teil des EU-Haushalts wird mit Eigenmitteln finanziert. Im Text wird für „Einnahmen“ auch „Zahlungen an die EU“ verwendet.

Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV)

Die IIV wird vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission gemeinsam beschlossen. Sie enthält eine Tabelle des gesamten Finanzrahmens sowie die entsprechenden Durchführungsbestimmungen und ermöglicht notwendige Änderungen und Verbesserungen in der Zusammenarbeit der Institutionen zu Haushaltsfragen.

Kontaktausschuss

Der Kontaktausschuss ist ein Zusammenschluss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der EU und des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes. Er tagt üblicherweise einmal im Jahr.

Glossar



Konvergenz

Unter Konvergenz wird die Annäherung verschiedener Volkswirtschaften hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus anhand bestimmter ökonomischer Strukturmerkmale (Konvergenzkriterien) verstanden.

Öffentliches Defizit (öffentlicher Überschuss)

Das öffentliche Defizit (der öffentliche Überschuss) ist der Finanzierungssaldo des „Sektors Staat“ gemäß der Definition des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95).

„Öffentlich“ bedeutet die Zugehörigkeit zum Sektor Staat, untergliedert in die Teilsektoren Bund (Zentralstaat), Länder, Gemeinden und Sozialversicherung, unter Ausschluss von kommerziellen Transaktionen gemäß der Definition des ESVG 95. Der Ausschluss von kommerziellen Transaktionen bedeutet, dass der Sektor Staat nur diejenigen institutionellen Einheiten umfasst, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen erbringen.

Öffentlicher Schuldenstand

Der öffentliche Schuldenstand ist der Nominalwert aller am Jahresende ausstehenden Bruttoverbindlichkeiten des Sektors Staat (Definition siehe „öffentliches Defizit“), mit Ausnahme derjenigen Verbindlichkeiten, für die vom Sektor Staat entsprechende finanzielle Gegenwerte gehalten werden. Der öffentliche Schuldenstand besteht aus den Verbindlichkeiten des Sektors Staat in den Rubriken Bargeld und Einlagen, Wertpapiere (ohne Anteilsrechte und Finanzderivate) und Kredite gemäß den Definitionen des ESVG 95.

Rückflüsse

Die Rückflüsse umfassen jene Beträge, welche die EU in Form von Fördergeldern an Österreich überweist (siehe auch Zahlungen).

Verpflichtungen

Bei den Mitteln für Verpflichtungen handelt es sich um rechtliche Verpflichtungen zur Bereitstellung von Mitteln, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen (siehe auch „Zahlungen“) decken sich oft nicht, weil die Mittel für mehrjährige Programme und Projekte in der Regel mit dem Beschluss gebunden werden, jedoch erst im Lauf der Jahre entsprechend dem Umsetzungsstand ausgezahlt werden. Da nicht alle Programme und Projekte abgeschlossen werden, ist der Betrag für Zahlungen niedriger als jener für Verpflichtungen.

Zahlungen bzw. Rückflüsse

Als Zahlungen bzw. Rückflüsse werden Zahlungen Österreichs an die EU bzw. Rückflüsse von der EU nach Österreich bezeichnet.



**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts
sowie der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

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.

KURZFASSUNG

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

Kurzfassung

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)

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

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Kurzfassung

EU-Finanzbericht 2012

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)

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)

² International Thermonuclear Experimental Reactor, Kernfusion für die Energiegewinnung

Kurzfassung

Beitrag Österreichs 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)

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 Kontrollsystem 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

Kurzfassung

der Förderungen mangels durchgeführter 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)

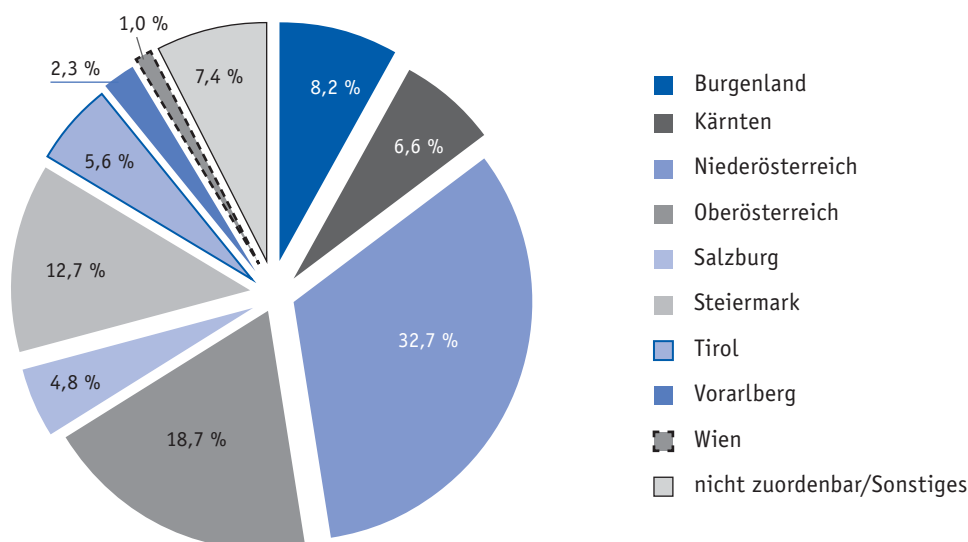
Aufteilung der EU-Mittel auf die Bundesländer

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

Kurzfassung

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)

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

³ Beträge ohne technische Hilfe

Kurzfassung

- 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)

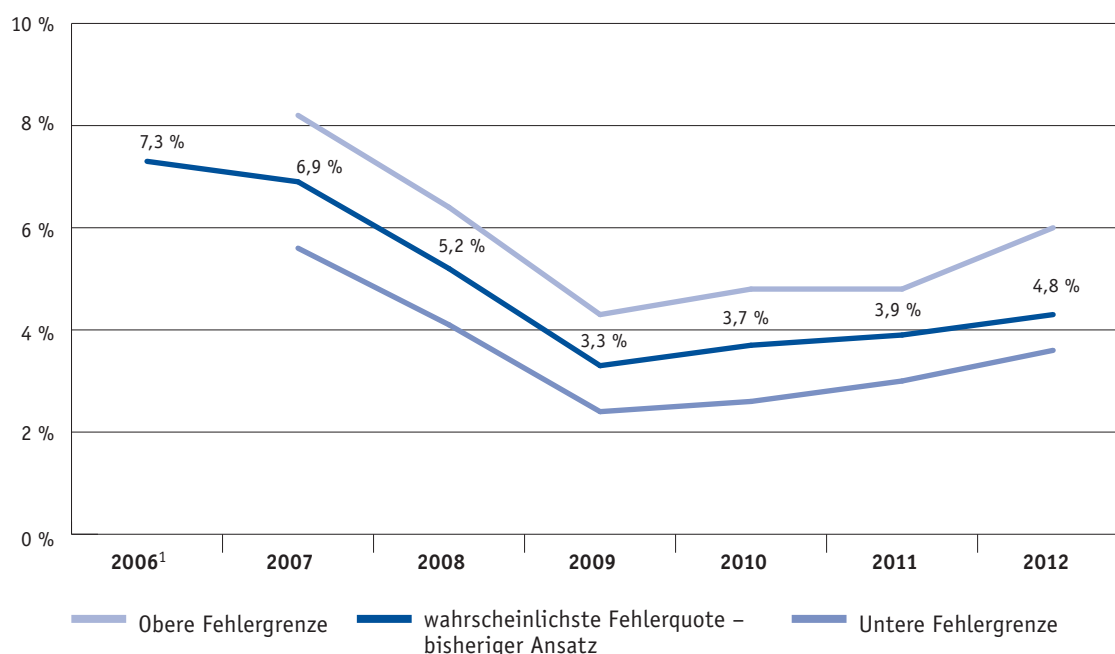
Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

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

Kurzfassung

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

Kurzfassung

- 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-Organen) zu verhindern. (TZ 40)

EU-Haushaltsordnung

Die mit 1. Jänner 2014 in Kraft getretenen Bestimmungen zur EU-Haushaltsordnung 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 Zuverlässigkeitsprozess 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-Haushaltsordnung 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 Kontrollsystems 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)

Kurzfassung

Der Six-pack sah einen präventiven Eingriff im Vorfeld der Entstehung von Haushaltsungleichgewichten 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 Haushaltsplanung 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 übertroffen 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

Kurzfassung

Europäischer Stabilitätsmechanismus

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

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)

Einleitung

1 (1) Der RH übermittelt jährlich dem Nationalrat und den Landtagen den EU-Finanzbericht mit dem Ziel, die Transparenz bei den Gesamtzahlungen der Europäischen Union (EU), bei der Einordnung Österreich im EU-Haushalt für die Periode 2007 bis 2013 und der Verwendung der EU-Mittel in Österreich zu erhöhen. Der Bericht beinhaltet darüber hinaus bedeutende Ereignisse und Entwicklungen in der EU, die auf Österreich finanziell oder verwaltungstechnisch Einfluss haben.

Der Bericht stützt sich überwiegend auf Daten des Europäischen Rechnungshofes, der Europäischen Kommission, des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) und auf eigene Berichte des RH. Ergänzend dazu erhob der RH Daten beim BKA, BMASK, BMF und BMLFUW. Der Berichtszeitraum konzentrierte sich auf das Haushaltsjahr 2012, dessen Entlastung im April 2014 erteilt wurde, bzw. bei Periodenbetrachtungen auf die EU-Haushaltsperiode ab 2007. Themenbezogen nahm der RH auch auf aktuellere Entwicklungen Bezug bis Jahresende 2014.

Der RH veröffentlichte bisher folgende EU-Finanzberichte:

- EU-Finanzbericht 2007 (Reihe Bund 2007/7),
- EU-Finanzbericht 2008 (Reihe Bund 2009/5),
- EU-Finanzbericht 2009 (Reihe Bund 2010/12),
- EU-Finanzbericht 2010 (Reihe Bund 2012/7),
- EU-Finanzbericht 2011 (Reihe Bund 2014/2).

(2) Als Einnahmen bzw. Ausgaben werden im vorliegenden Bericht Einnahmen bzw. Ausgaben aus der Sicht des EU-Haushalts bezeichnet. Als Zahlungen bzw. Rückflüsse werden Zahlungen Österreichs an die EU bzw. Rückflüsse von der EU nach Österreich bezeichnet.

Grundlegende Bestimmungen und Fachbegriffe im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt sind im Glossar zusammengefasst.

(3) Zum übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA, BMASK und BMF im Oktober 2014 Stellung. Eine Stellungnahme des BMLFUW unterblieb. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMF im November 2014; gegenüber dem BKA und BMASK verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Finanzbericht 2012

(4) Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2014, in Kraft seit 1. März 2014, wurden u.a. Bezeichnungen von Bundesministerien geändert. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendet der RH im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich, und somit auch für Sachverhalte vor der Novelle, die seit 1. März 2014 geltenden Bezeichnungen der Bundesministerien.

EU-Haushalt 2012

Allgemeines

2 Die Europäische Kommission legt spätestens am 1. September den Haushaltsplan, der die Einnahmen und Ausgaben abbildet, dem Europäischen Parlament und dem Rat vor (Art. 313 AEUV). Der Haushaltsplan wird gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat (Haushaltsbehörde) beschlossen und von der Europäischen Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung (Art. 317 AEUV) vollzogen.

Die Europäische Kommission kann gem. Art. 41 EU-Haushaltsordnung im Jahresverlauf unter unvermeidlichen, außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Umständen vorschlagen, den festgestellten Haushaltsplan durch Berichtigungshaushaltspläne zu ändern.

Einnahmen

3 (1) Der vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete Jahreshaushalt finanziert sich aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen. Die Eigenmittel setzen sich aus traditionellen Eigenmitteln (TEM)⁴, Mehrwertsteuer-Eigenmitteln (MwSt-Eigenmittel) und Eigenmitteln aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE-Eigenmittel)⁵ zusammen. Sonstige Einnahmen sind z.B. Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Union oder Verzugszinsen und Geldbußen. Die nicht durch MwSt-Eigenmittel und TEM gedeckten Ausgaben werden durch die BNE-Eigenmittel zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts aufgefüllt.

⁴ Die traditionellen Eigenmittel (TEM) setzen sich insbesondere aus Zöllen und Zuckerabgaben zusammen. Sie werden bei den Wirtschaftsbeteiligten erhoben und von den Mitgliedstaaten zugunsten der EU eingezogen. Die TEM fließen dem EU-Haushalt direkt zu, nachdem die Mitgliedstaaten 25 % des Betrags zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten haben (Einhebungsvergütung).

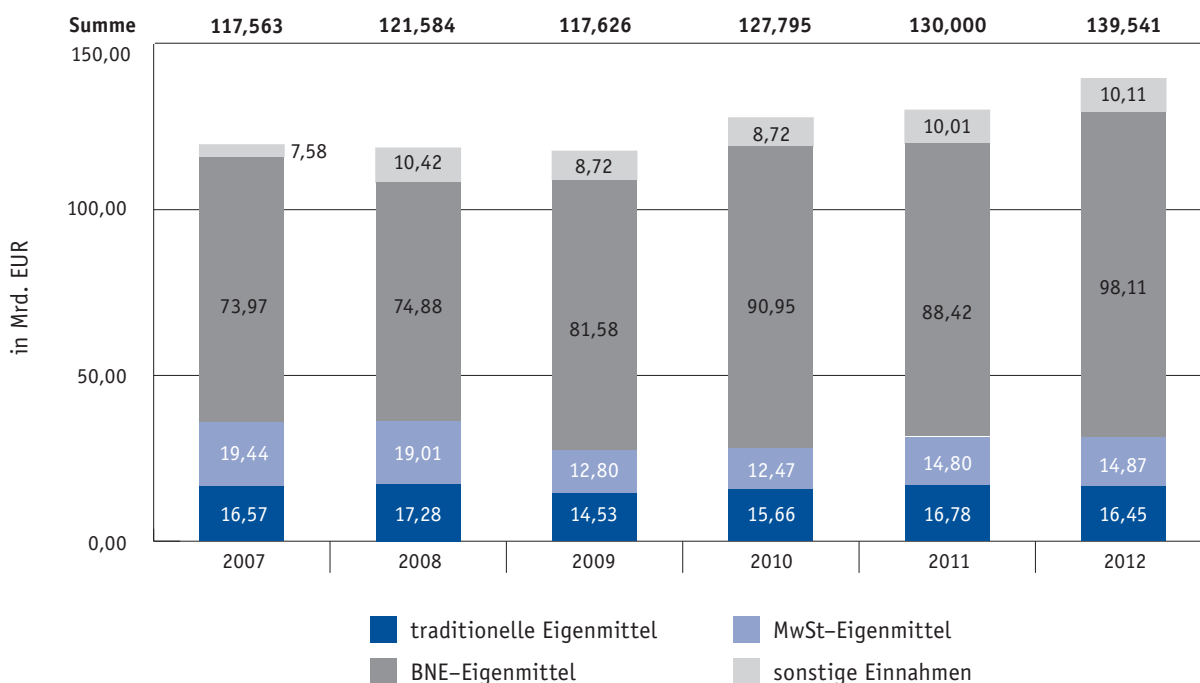
⁵ Die BNE-Eigenmittel wurden 1988 mit dem Ziel eingeführt, den EU-Haushalt bei Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, d.h. den nicht durch sonstige Einnahmen gedeckten Teil der Ausgaben zu finanzieren. Auf das nach unionsrechtlichen Vorschriften festgelegte BNE aller Mitgliedstaaten wird ein einheitlicher Satz angewendet, der im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt wird.

EU-Haushalt 2012

(2) Die Summe aller Einnahmen betrug im Jahr 2012 139,541 Mrd. EUR. Gegenüber dem Jahr 2011 (130,000 Mrd. EUR) bedeutete dies einen Anstieg von über 7 %. Gegenüber 2007 (117,563 Mrd. EUR) erhöhten sich die Einnahmen um 18,7 %. Dieser Anstieg bewegte sich innerhalb der jährlichen Obergrenzen des Finanzrahmens, welcher für die Periode 2007 bis 2013 neben einem Spielraum für die jährlichen Entwicklungen einen generellen Anstieg der Obergrenzen um durchschnittlich 0,3 % pro Jahr vorgesehen hatte (siehe TZ 5 und 11).

- 4 Der MwSt-Abrufsatz hatte zu Beginn der Periode 2007 bis 2013 gerundet 0,3355 % im Durchschnitt für alle Mitgliedstaaten betragen. Gemäß Eigenmittelbeschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften wurde die Berechnung auf einen einheitlichen Satz von 0,3 % herabgesetzt. Zur Vermeidung exzessiver negativer Nettopositionen reduzierte der Rat abweichend davon die Abrufsätze für vier Mitgliedstaaten, darunter Österreich. Für Österreich betrug der Satz 0,225 %.⁶ Der Eigenmittelbeschluss trat nach Ratifikation der EU-27⁷ am 1. März 2009 rückwirkend mit 1. Jänner 2007 in Kraft.

Abbildung 1: Einnahmen der EU 2007 bis 2012 in Mrd. EUR



Rundungsdifferenzen möglich

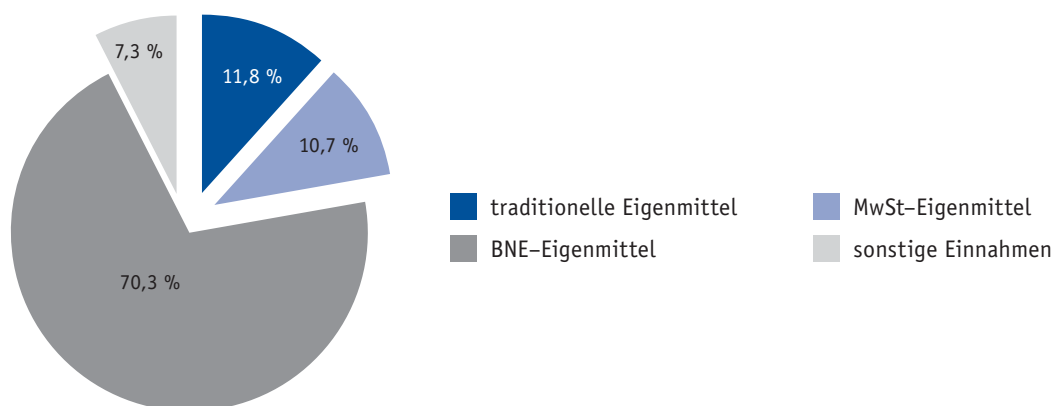
Quellen: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012; Darstellung RH

⁶ Für Deutschland betrug der begünstigte Abrufsatz 0,15 %, für die Niederlande und Schweden jeweils 0,10 %.

⁷ Kroatien ist 2013 der EU beigetreten und war 2012 noch kein Mitgliedstaat der EU

Von 2007 bis 2012 erhöhte sich der Anteil der BNE-Eigenmittel an den Einnahmen und lag 2012 mit 98,105 Mrd. EUR bei 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 er im Jahr 2007 noch 16,5 % ausgemacht hatte. Die 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.⁸

Abbildung 2: Einnahmen der EU 2012 in %



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

Ausgaben

Finanzrahmen 2007 bis 2013

5 (1) Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission einigten sich im Voraus für einen mehrjährigen Zeitraum durch den Abschluss einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) auf die großen Haushaltsprioritäten. Diese wurden in einem Finanzrahmen in Form einer finanziellen Vorausschau festgehalten, der die Grundlage für den jährlichen Haushaltsplan bildet (siehe TZ 2). In diesem Finanzrahmen sind für jedes Haushaltsjahr Höchstbeträge für Verpflichtungen pro Politikbereich (Rubrik) und Zahlungen (tatsächliche Ausgaben, ohne Aufschlüsselung nach Rubrik) festgelegt. Die konkreten jährlichen Obergrenzen der Mittel für Zahlungen wurden innerhalb des Rahmens für Verpflichtungen durch entsprechende Schätzungen ermittelt.

⁸ Einnahmenüberhang des Vorjahres

EU-Haushalt 2012

(2) Mit der IIV vom 17. Mai 2006⁹ wurde der Finanzrahmen für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschlossen. Zwischenzeitlich wurde dieser mehrfach abgeändert, um finanzielle Mittel für unvorhergesehene Ereignisse zur Verfügung zu stellen. Ebenso nahm die Europäische Kommission jährliche sogenannte technische Anpassungen an die Inflation sowie zur Neuberechnung der Obergrenze für Mittel für Zahlungen (Angabe in Prozent des BNE) vor, um der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Die folgende Tabelle zeigt den Finanzrahmen:

Tabelle 1: Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
in Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen)								
Mittel für Verpflichtungen	124.457	132.797	134.722	140.978	142.272	148.049	152.502	975.777
in % des BNE	1,02	1,08	1,16	1,18	1,15	1,13	1,15	1,12
Mittel für Zahlungen	122.190	129.681	120.445	134.289	133.700	141.360	144.285	925.950
in % des BNE	1,00	1,05	1,04	1,12	1,08	1,08	1,08	1,06

Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012

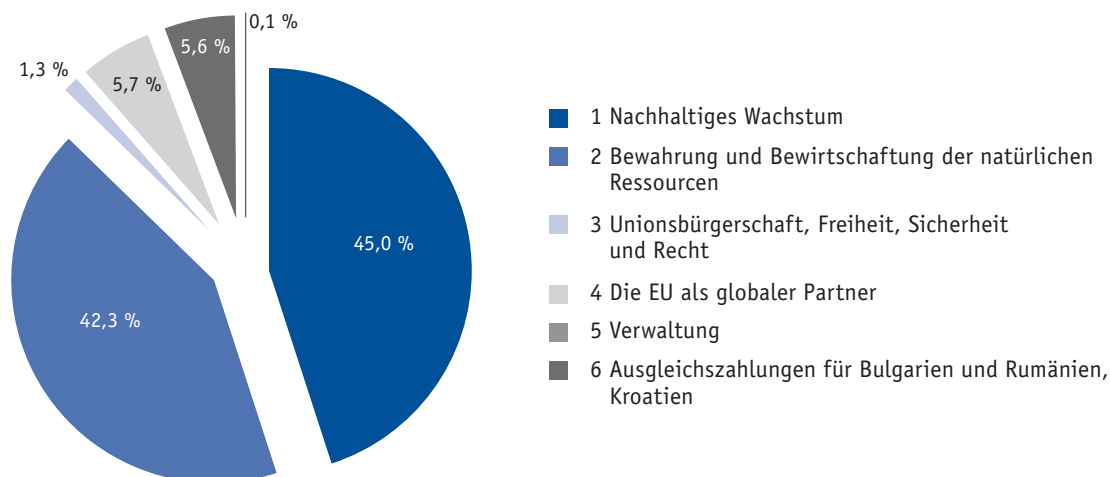
Der Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 sah Mittel für Verpflichtungen von insgesamt 975,777 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich 139,397 Mrd. EUR pro Jahr sowie Mittel für Zahlungen von insgesamt 925,950 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich 132,279 Mrd. EUR pro Jahr vor.

Verpflichtungen

- 6 (1) Die Verpflichtungen des Finanzrahmens 2007 bis 2013 teilen sich auf einzelne Politikbereiche (Rubriken) wie folgt auf:

⁹ ABl. Nr. C 139 vom 14. Juni 2006, S. 1

Abbildung 3: Finanzrahmen 2007 bis 2013 – Verteilung der Verpflichtungen in % über die gesamte Periode



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012

(2) Die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) hatte mit 45,0 % der Gesamtmittel (439,115 Mrd. EUR) den größten Umfang aller Rubriken.

- Auf die Teilrubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung) entfallen 9,2 % der Gesamtmittel (90,250 Mrd. EUR), davon mehr als die Hälfte auf das Siebente Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7), das auch das EURATOM-Programm miteinschließt. Das RP7 stellte das wichtigste Instrument für die Forschungsförderung im Zeitraum 2007 bis 2013 dar.
- Für die Kohäsionspolitik der EU (Teilrubrik 1b, Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) werden 35,8 % des EU-Gesamtbudgets (348,865 Mrd. EUR) verausgabt. Die Abwicklung erfolgt über die drei Strukturfonds
 - Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
 - Europäischer Sozialfonds (ESF) und
 - Kohäsionsfonds.¹⁰

¹⁰ Österreich ist aus dem Kohäsionsfonds nicht anspruchsberechtigt.

EU-Haushalt 2012

Diese Fonds beziehen sich auf die drei Ziele Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische Territoriale Zusammenarbeit (siehe auch Abbildung 4).

Abbildung 4: Strukturpolitische Ziele und Fonds 2007 bis 2013

Ziele	Strukturfonds		
Konvergenz	EFRE	ESF	Kohäsionsfonds
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	EFRE	ESF	
Europäische Territoriale Zusammenarbeit	EFRE		
Schwerpunkte der Fonds	Infrastruktur, Innovation, Investitionen	Ausbildung, Beschäftigung	Umwelt, Verkehrsinfrastruktur, erneuerbare Energien

Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion für Regionalpolitik, Kohäsionspolitik 2007 bis 2013

(3) Für die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) waren 42,3 % der Gesamtmittel (412,611 Mrd. EUR) budgetiert. Die Mittel verteilten sich auf die Bereiche Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt und Fischerei. Zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einschließlich der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums wurden zwei Agrarfonds eingerichtet:

- Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

(4) Für die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) waren 1,3 % der Gesamtmittel (12,247 Mrd. EUR) gewidmet.

- Die Teilrubrik 3a (Freiheit, Sicherheit und Recht) ist den Bereichen Justiz und Inneres, Grenzschutz und Einwanderungs- und Asylpolitik gewidmet. Dafür standen 7,549 Mrd. EUR (0,8 % der Gesamtmittel) zur Verfügung.

– Die Teilrubrik 3b (Unionsbürgerschaft), mit 0,5 % des Gesamtbudgets (4,698 Mrd. EUR), sah Ausgaben für öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz, Kultur-, Jugend- und Informationspolitik sowie den Dialog mit den Bürgern vor.

(5) Die Rubrik 4 (Die EU als globaler Partner) deckt alle Außenmaßnahmen der EU ab. Dafür standen 5,7 % der Gesamtmittel (55,935 Mrd. EUR) zur Verfügung.

(6) Aus der Rubrik 5 werden die Verwaltungsausgaben aller Organe und Einrichtungen sowie Ruhegehälter finanziert. Im Zeitraum 2007 bis 2013 waren dafür 5,6 % der Gesamtmittel (54,932 Mrd. EUR) vorgesehen.

(7) Die Ausgleichszahlungen der Rubrik 6 (937 Mio. EUR) stellten Sondermittel für Rumänien und Bulgarien im Zusammenhang mit ihrem EU-Beitritt für die Jahre 2007 bis 2009 bzw. für Kroatien im Jahr 2013 dar.

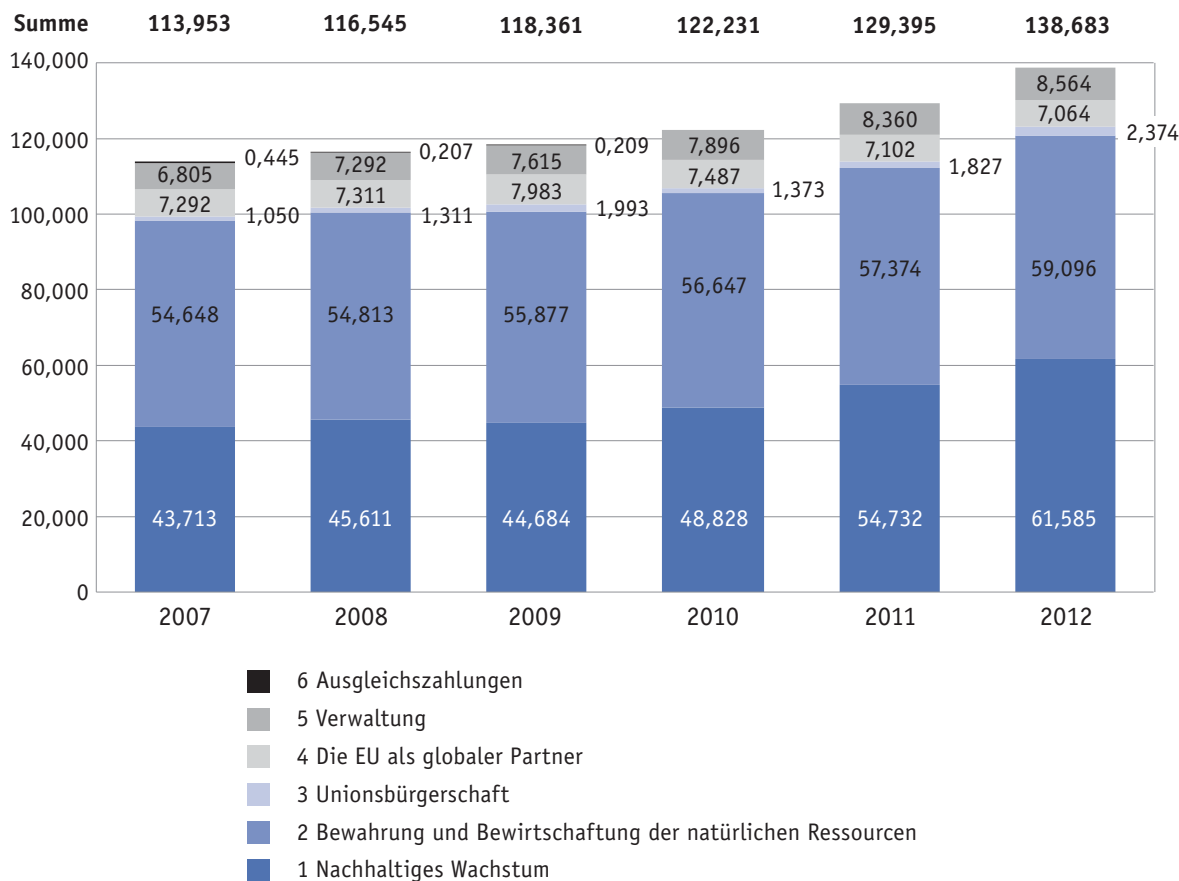
Zahlungen

7 Die aus dem EU-Budget geleisteten Zahlungen (tatsächliche Ausgaben) der Jahre 2007 bis 2012 sind in Abbildung 5 dargestellt. Sie betragen im Jahr 2012 138,683 Mrd. EUR (129,395 Mrd. EUR im Jahr 2011) und stiegen damit um 7,2 % gegenüber 2011. Im Vergleich zum Jahr 2007 (113,953 Mrd. EUR), dem Beginn der Programmperiode mit entsprechenden Vorlaufzeiten bei der Umsetzung, bedeutete dies eine Steigerung um 21,7 %, die besonders in der Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) zu verzeichnen war. Der Anstieg in dieser Rubrik lässt sich ab dem Jahr 2010 insbesondere auf Ausgaben zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 zurückführen (Details siehe TZ 51). Die Europäische Kommission bekannte sich in diesem Zusammenhang dazu, die Ziele der Strategie Europa 2020¹¹ durch verstärkte Prioritätensetzung und ein genaueres Ausrichten der EU-Ausgaben auf diese Ziele zu erreichen und erhöhte dementsprechend die Ausgaben der Rubrik 1a für die Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Forschung und Innovation, Bildung und Ausbildung, EU-Netze, Sozialpolitik, Binnenmarkt und damit einhergehende Maßnahmen).

¹¹ Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU durch fünf Kernziele: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung, soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung

EU-Haushalt 2012

Abbildung 5: Zahlungen 2007 bis 2012 nach Rubriken, in Mrd. EUR



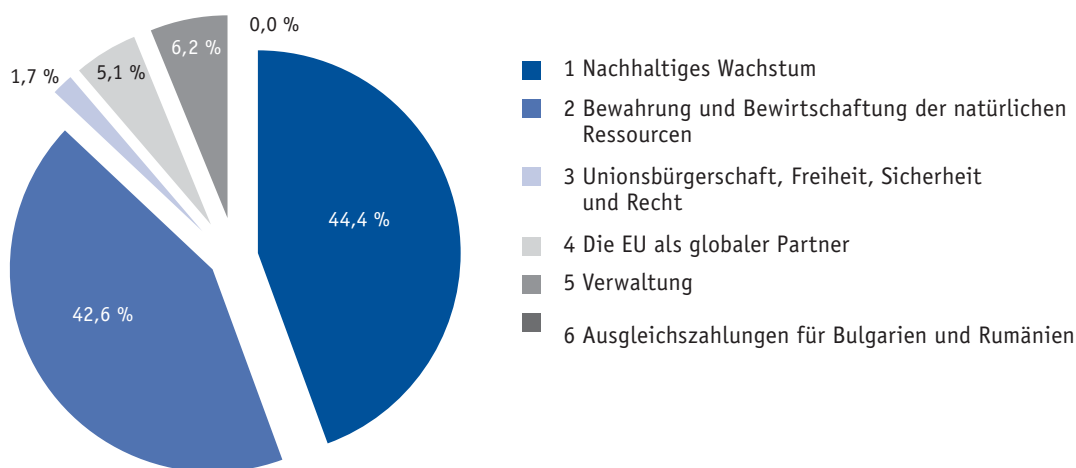
Quellen: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012; Darstellung RH

Wie aus den Abbildungen 5 und 6 zu entnehmen ist, entfielen im Jahr 2012 insgesamt

- auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) 61,585 Mrd. EUR bzw. 44,4 %;
- auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) 59,096 Mrd. EUR bzw. 42,6 % der gesamten Zahlungen;
- auf die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) 2,374 Mrd. EUR bzw. 1,7 %;
- auf die Rubrik 4 (Die EU als globaler Partner) 7,064 Mrd. EUR bzw. 5,1 % und
- auf die Rubrik 5 (Verwaltung) 8,564 Mrd. EUR bzw. 6,2 %.

Keine Zahlungen erfolgten aus der Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen).

Abbildung 6: Zahlungen 2012 nach Rubriken (in %)



Rundungsdifferenzen möglich

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

Ein überwiegender Teil der Mittel (87,0 %) floss mit 44,4 % bzw. 42,6 % in die zwei ersten Rubriken „Nachhaltiges Wachstum“ und „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“.

Vergleich der Zahlungen mit dem Finanzrahmen 2007 bis 2013

- 8 (1) Im Folgenden sind die Summe der Zahlungen der Jahre 2007 bis 2012 pro (Teil-)Rubrik sowie deren Anteil an den insgesamt dafür vorgesehenen Mitteln der Finanzperiode 2007 bis 2013 dargestellt. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine Größenordnung, weil noch Zahlungen für die Finanzperiode 2000 bis 2006 in den Jahren 2007 bis 2012 erfolgten; zudem sind Verpflichtungen mit tatsächlichen Zahlungen verglichen, weil die IIV nur die Mittel für Verpflichtungen, nicht jedoch die Mittel für Zahlungen auf die Rubriken aufgliedert:

EU-Haushalt 2012

Tabelle 2: Vergleich der Verpflichtungen 2007 bis 2013 des Finanzrahmens mit den Zahlungen der Jahre 2007 bis 2012

Rubrik		Mittel für Verpflichtungen 2007 bis 2013 des Finanzrahmens 2007 bis 2013	Summe der tatsächlichen Zahlungen 2007 bis 2012	Anteil
		in Mio. EUR		in %
1	Nachhaltiges Wachstum	439.115	299.153	68,1
1a	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	90.250	64.641	71,6
1b	Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	348.865	234.512	67,2
2	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	412.611	338.455	82,0
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	12.247	9.928	81,1
3a	Freiheit, Sicherheit und Recht	7.549	3.759	49,8
3b	Unionsbürgerschaft	4.698	6.169	131,3
4	Die EU als globaler Partner	55.935	44.239	79,1
5	Verwaltung	54.932	46.532	84,7
6	Ausgleichszahlungen für Bulgarien und Rumänien und Kroatien	937	861	91,9
	Summe	975.777	739.168	75,8
	Mittel für Zahlungen 2007 bis 2013	925.950		
	Summe der tatsächlichen Zahlungen 2007 bis 2012		739.168	79,9

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012; Finanzrahmen 2007 bis 2014; Berechnungen RH

(2) Insgesamt wurden bis zum Jahr 2012 75,8 % der Verpflichtungsbeträge ausbezahlt. Die Rubrik 3b verzeichnete eine erhebliche Überschreitung der Verpflichtungen mit 131,3 %. Dies resultierte daraus, dass die Ausgabenobergrenzen etwa für den Solidaritätsfonds der EU¹² nicht galten. 2012 wurde der Solidaritätsfonds zwei Mal beansprucht, beide Male nach Naturkatastrophen in Italien.¹³

¹² Aus dem Solidaritätsfonds der EU (EUSF) wird eine finanzielle Unterstützung gewährt, wenn sich in einem Mitgliedstaat oder einem Bewerberland (Beitrittskandidat) eine schwere Katastrophe ereignet.

¹³ Berichtigungshaushalt Nr. 2, ABl. Nr. L 214 vom 10. August 2012, und Berichtigungshaushalt Nr. 5, ABl. Nr. L 15 vom 18. Jänner 2013

(3) Vergleicht man die im Finanzrahmen 2007 bis 2013 vorgesehenen Zahlungen von 925,950 Mrd. EUR mit den tatsächlich bereits erfolgten Zahlungen von 739,168 Mrd. EUR, so wurden in den Jahren 2007 bis 2012 rd. 79,9 % der bis 2013 vorgesehenen Mittel tatsächlich ausbezahlt. Im Zeitraum 2007 bis 2011 (600,484 Mrd. EUR) waren es 64,9 %. Für das Jahr 2013 verblieben rd. 20,1 %. Das ist mehr als im Durchschnitt der vorhergehenden Jahre des Programmzeitraums 2007 bis 2013.

Gleichzeitig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Mittel für in diesem Programmzeitraum genehmigte Projekte auch nach dem Jahr 2013 ausbezahlt werden (vgl. Art. 89 Strukturfondsverordnung¹⁴), so wie in der Periode 2007 bis 2013 noch Zahlungen für in der Periode 2000 bis 2006 bewilligte Projekte anfielen. Eine vollständige Mittelausschöpfung für die Periode 2007 bis 2013 ist laut Auskunft des BMLFUW für Österreich jedenfalls im Bereich des ELER zu erwarten (siehe auch Nutzung der EU-Mittel in Österreich ELER und Strukturfonds TZ 24 und 25).

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

Einnahmen und Ausgaben nach EU-Mitgliedstaaten

9 (1) In Tabelle 3 sind die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der EU für den Zeitraum 2007 bis 2012, gegliedert nach Mitgliedstaaten, gegenübergestellt:

¹⁴ VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABl. Nr. L 210 vom 31. Juli 2006

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

Tabelle 3: Einnahmen (inklusive TEM) und Ausgaben der EU nach Mitgliedstaaten (2007 und 2012) gereiht nach BIP 2012

	BIP	Einnahmen			Ausgaben		
	2012 ¹	2007	2012	2007-2012	2007	2012	2007-2012
	in Mrd. EUR	in Mio. EUR					
Deutschland	2.666,400	21.710,0	26.213,8	137.548,7	12.483,6	12.245,2	71.594,1
Frankreich	2.032,297	16.988,9	21.296,2	115.601,2	13.897,2	12.890,3	80.408,6
Vereinigtes Königreich	1.932,702	13.429,0	16.177,5	78.316,6	7.422,9	6.933,9	41.229,4
Italien	1.566,912	14.024,2	16.543,6	92.540,8	11.315,3	10.956,9	61.034,3
Spanien	1.029,002	9.838,2	10.746,5	62.862,4	12.795,9	14.257,2	77.550,6
Niederlande	599,338	6.302,8	6.080,2	33.871,2	1.916,4	2.123,6	12.366,9
Schweden	407,820	2.915,2	3.754,1	18.324,5	1.659,0	1.566,0	9.544,1
Polen	381,204	2.808,6	3.908,3	20.560,5	7.786,4	15.735,8	66.677,2
Belgien	375,881	4.371,9	5.243,6	28.617,6	5.678,8	6.969,1	37.326,6
Österreich	307,004	2.218,1	2.942,2	14.986,1	1.598,4	1.856,0	10.745,7
Dänemark	245,252	2.219,0	2.697,5	14.537,4	1.449,2	1.440,7	8.773,9
Griechenland	193,347	3.019,9	1.804,5	13.790,2	8.429,1	6.352,9	41.015,6
Finnland	192,350	1.629,4	2.001,9	10.812,6	1.423,4	1.324,1	7.879,2
Portugal	165,108	1.460,4	1.765,5	9.910,6	3.904,4	6.788,9	27.628,1
Irland	163,938	1.586,4	1.439,2	8.868,8	2.156,7	2.013,2	11.304,6
Tschechische Republik	152,926	1.167,0	1.594,0	8.711,3	1.721,0	4.529,4	18.084,8
Rumänien	131,579	1.089,4	1.457,1	7.475,4	1.602,4	3.445,5	15.642,2
Ungarn	96,968	870,2	928,4	5.547,0	2.427,6	4.177,1	21.156,8
Slowakei	71,096	519,2	742,8	3.909,5	1.082,6	2.286,8	9.493,7
Luxemburg	42,918	295,8	276,4	1.672,6	1.255,9	1.530,2	8.752,3
Bulgarien	39,927	290,8	416,9	2.208,8	591,5	1.732,5	6.603,8
Slowenien	35,319	359,4	398,5	2.381,8	390,1	931,8	3.997,3
Litauen	32,940	271,0	342,7	1.836,3	1.043,8	1.832,6	9.055,9
Lettland	22,257	199,0	229,1	1.216,6	675,0	1.179,5	4.929,8
Zypern	17,720	170,3	185,2	1.104,1	126,8	154,5	945,3
Estland	17,415	176,7	175,7	973,1	376,9	954,2	3.728,4
Malta	6,880	57,0	68,6	377,7	89,3	141,2	637,0
EU-27	12.926,499	109.987,5	129.430,0	698.563,1	105.299,5	126.349,1	668.106,2
Haushaltsüberschuss Vorjahr		1.847,6	1.497,0	13.462,6			
Überschuss des Garantiefonds für externe Hilfe		260,9	-	386,7			
sonstige Einnahmen		5.467,0	8.613,8	41.696,7			
Drittländer				0,0	5.140,5	6.239,2	36.301,1
sonstige				0,0	2.059,6	3.263,1	16.930,2
zweckgebunden				0,0	1.453,6	2.831,9	17.830,3
gesamt		117.563,0	139.540,8	754.109,1	113.953,3	138.683,3	739.167,8

Rundungsdifferenzen möglich

¹ EUROSTAT Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen Stand 18. März 2014

Quellen: Europäische Kommission, Tabelle zu Finanzbericht EU-Haushalt 2012; Eurostat

R H BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

EU-Finanzbericht 2012

Die höchsten Beiträge zu den EU-Einnahmen leistete im Jahr 2012, ebenso wie im Vorjahr, Deutschland, gefolgt von Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich und Spanien. Aus diesen fünf Ländern stammten 70,3 % der EU-Einnahmen aller 27 EU-Mitgliedstaaten (90,978 Mrd. EUR). Österreich lag an zehnter Stelle und trug mit 2,942 Mrd. EUR 2,3 % zu den Einnahmen der EU bei.

Die meisten EU-Mittel flossen im Jahr 2012 an Polen, gefolgt von Spanien, Frankreich, Deutschland und Italien. Bezogen auf die Ausgaben an die EU-27 im Jahr 2012 (126,349 Mrd. EUR) entfielen auf diese fünf Länder mehr als die Hälfte (52,3 %) aller zuordenbaren Ausgaben. Österreich lag an 16. Stelle und erhielt laut Europäischer Kommission mit 1,856 Mrd. EUR 1,5 % der auf die Mitgliedstaaten zurechenbaren EU-Ausgaben.

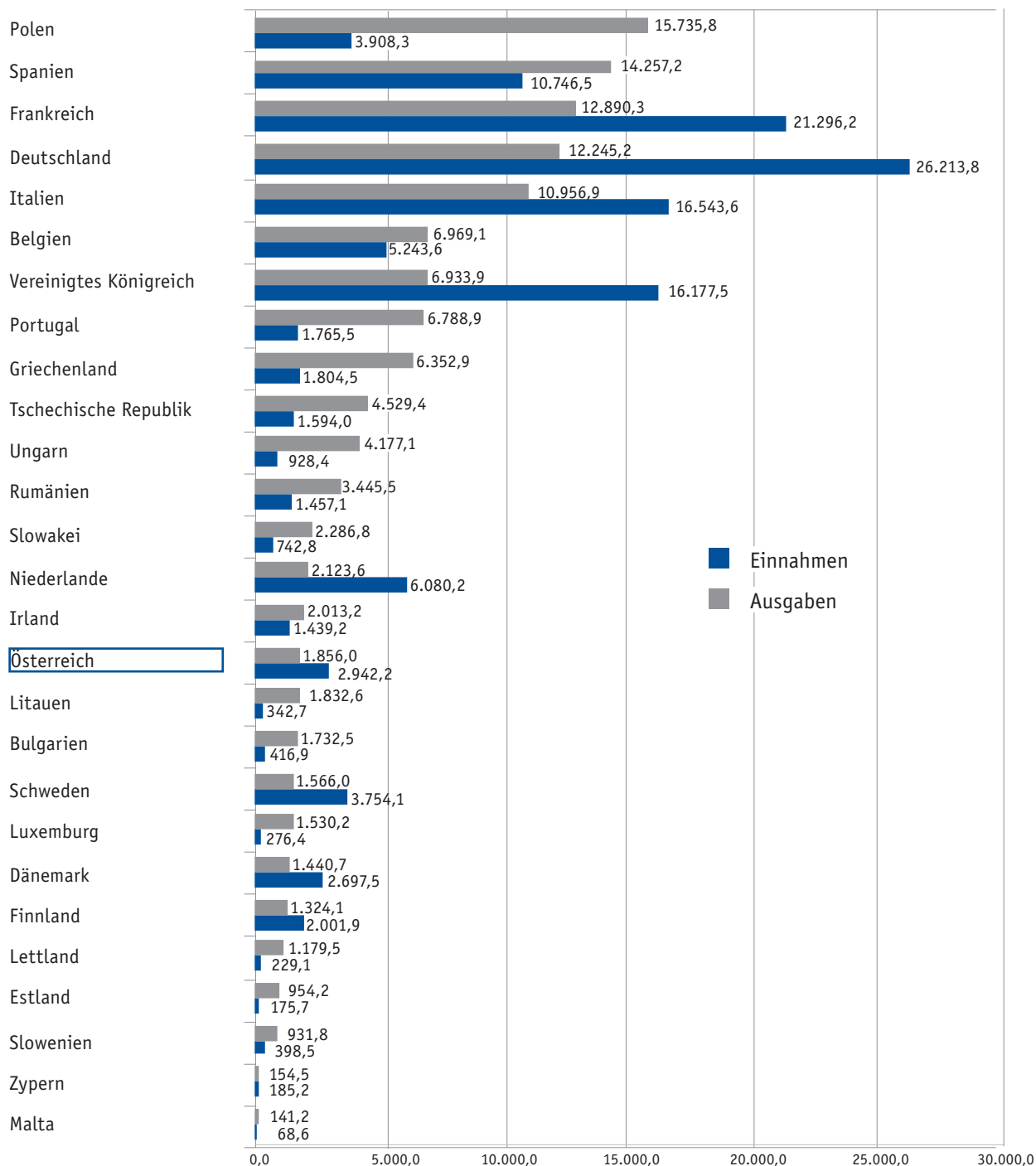
(2) Wenn man die nationalen Bruttoinlandsprodukte (BIP) ins Verhältnis zu den Ausgaben setzt, erhielt Litauen mit 5,6 % den höchsten Anteil, gefolgt von Estland, Lettland, Bulgarien und Ungarn. Den geringsten Anteil erhielten die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Schweden mit jeweils 0,4 %.

Bezogen auf das nationale BIP zahlte Österreich im Jahr 2012 mit 2,942 Mrd. EUR knapp unter 1,0 % an die EU, womit es mit Ungarn an 21. Stelle aller 27 EU-Mitgliedstaaten lag (2011 noch an 23. Stelle) und erhielt Zahlungen von der EU in der Höhe von 0,6 % des BIP, was – wie im Jahr 2011 – der 22. Stelle entsprach.

(3) Die Abbildung 7 zeigt die Ausgaben der EU an die Mitgliedstaaten im Jahr 2012 nach der Höhe gereiht. Österreich lag dabei im unteren Mittelfeld. 15 Mitgliedstaaten erhielten in absoluten Zahlen mehr und elf Mitgliedstaaten weniger Rückflüsse als Österreich. Im Jahr 2012 waren bei zehn Mitgliedstaaten (inkl. Österreich) die Zahlungen an die EU (EU-Einnahmen) höher als die Ausgaben der EU an sie, 17 Mitgliedstaaten erhielten mehr, als sie an die EU zahlten.

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

Abbildung 7: Einnahmen und Ausgaben der EU von den/an die jeweiligen Mitgliedstaaten im Jahr 2012 (in Mio. EUR; gereiht nach Ausgabenhöhe)



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

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

EU-Finanzbericht 2012

Die Nettosalden im EU-Vergleich

10 (1) Für die Gegenüberstellung der Zahlungen und Rückflüsse (Feststellung der Nettosalden) verwendet die Europäische Kommission eine besondere Berechnungsmethode. Diese Berechnungsmethode nimmt zu den Zahlungen und Rückflüssen folgende Korrekturen vor:¹⁵

- Als Ausgaben zieht sie die operativen Ausgaben heran; das sind die Rückflüsse an die EU-Mitgliedstaaten ohne EU-seitige Verwaltungsausgaben.
- Die traditionellen Eigenmittel (TEM) zählt sie – wie bei der Berechnung der „Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs“ (VK-Korrektur) – nicht den Einnahmen zu. Da die TEM sich aus der Durchführung gemeinsamer Politiken (wie der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Zollunion¹⁶) ergeben, werden sie nicht als nationaler Beitrag, sondern als reine EU-Einnahme betrachtet.¹⁷
- Weiters wird einnahmenseitig nicht der tatsächliche „nationale“ Beitrag der Mitgliedstaaten herangezogen, sondern der mittels Aufteilungsschlüssel errechnete Beitrag:

Der Aufteilungsschlüssel ist der jeweilige Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an der Summe der nationalen Beiträge; die Summe der nationalen Beiträge wird so angepasst, dass sie den aufgeteilten operativen EU-Gesamtausgaben¹⁸ entspricht, so dass der Nettosaldo auf EU-Ebene auf Null lautet.

¹⁵ Die Grundlagen für diese Methode bilden u.a. der Beschluss Nr. 2000/597 des Rates vom 29. September 2000, das Ratsdokument Nr. 10646/00 ADD 2 vom 21. September 2000 sowie das Arbeitsdokument der Europäischen Kommission, 9851/07 ADD 2, „Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs („VK-Korrektur“) in den Haushaltsplan gemäß den Art. 4 und 5 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften“.

¹⁶ Zollunion bedeutet, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch Zölle oder gleichwirkende Abgaben behindert werden darf und dass grundsätzlich ein Verbot von mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen besteht.

¹⁷ Außerdem ist der Wirtschaftsteilnehmer, dem die Zollabgaben auferlegt werden, nicht immer in dem Mitgliedstaat ansässig, der die Abgaben erhebt. Die Zuordnung dieser Beiträge nach Mitgliedstaaten wäre daher fehlerhaft.

¹⁸ Bei den operativen EU-Gesamtausgaben bleiben die Ausgaben für die Verwaltung (z.B. Gehälter, Gebäudemieten) unberücksichtigt. Besonders hohe Einnahmen von der EU für Verwaltung erhalten Belgien und Luxemburg, weil dort die zentralen Institutionen der EU ansässig sind. Würden die Verwaltungsausgaben berücksichtigt werden, dann hätte dies etwa zur Folge, dass Belgien und Luxemburg Nettoempfänger wären.

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

(2) Die Abbildungen 8 und 9 zeigen die Nettosalde der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Berechnungen der Europäischen Kommission für das Jahr 2012 und als Mittelwert der Jahre 2007 bis 2012, einerseits in absoluten Zahlen (Abbildung 8) und andererseits als Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) (Abbildung 9).

Seit dem Jahr 2012 ist Zypern wieder Nettozahler. Damit gab es im Jahr 2012 zwölf Nettozahler und 15 Nettoempfänger. Der mit deutlichem Abstand größte Nettozahler war im Jahr 2012 und ebenso im Mittel 2007 bis 2012 Deutschland, gefolgt von Frankreich, dem Vereinigten Königreich (im Mittel an vierter Stelle), Italien (im Mittel an dritter Stelle), den Niederlanden, Schweden (im Mittel an sechster Stelle) und Belgien (im Mittel an fünfter Stelle).

Österreich befand sich 2012 – wie schon im Jahr 2011 – sowie auch im Mittel der Jahre 2007 bis 2012 an neunter Stelle der Nettozahler. Der Nettosaldo Österreichs war im Jahr 2012 mit einem Betrag von 1,073 Mio. EUR ähnlich dem von Dänemark und erheblich höher als etwa jener Finnlands.

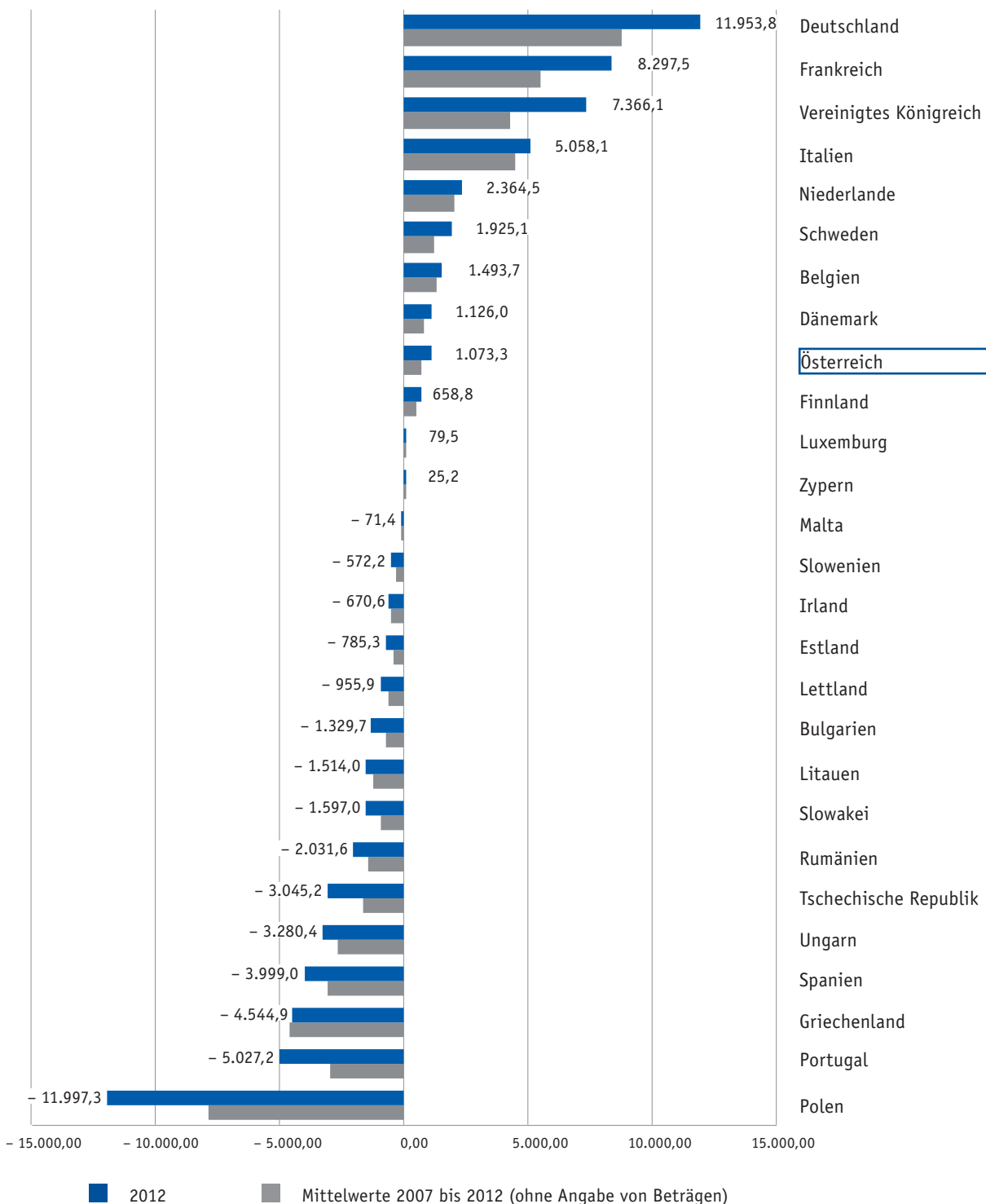
Der größte Nettoempfänger im Jahr 2012 war (so wie im Mittel der Jahre 2007 bis 2012) Polen gefolgt von Portugal, Griechenland, Spanien und Ungarn.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

EU-Finanzbericht 2012

Abbildung 8: Nettozahler und Nettoempfänger im Jahr 2012 und als Mittelwerte der Jahre 2007 bis 2012 (in Mio. EUR)

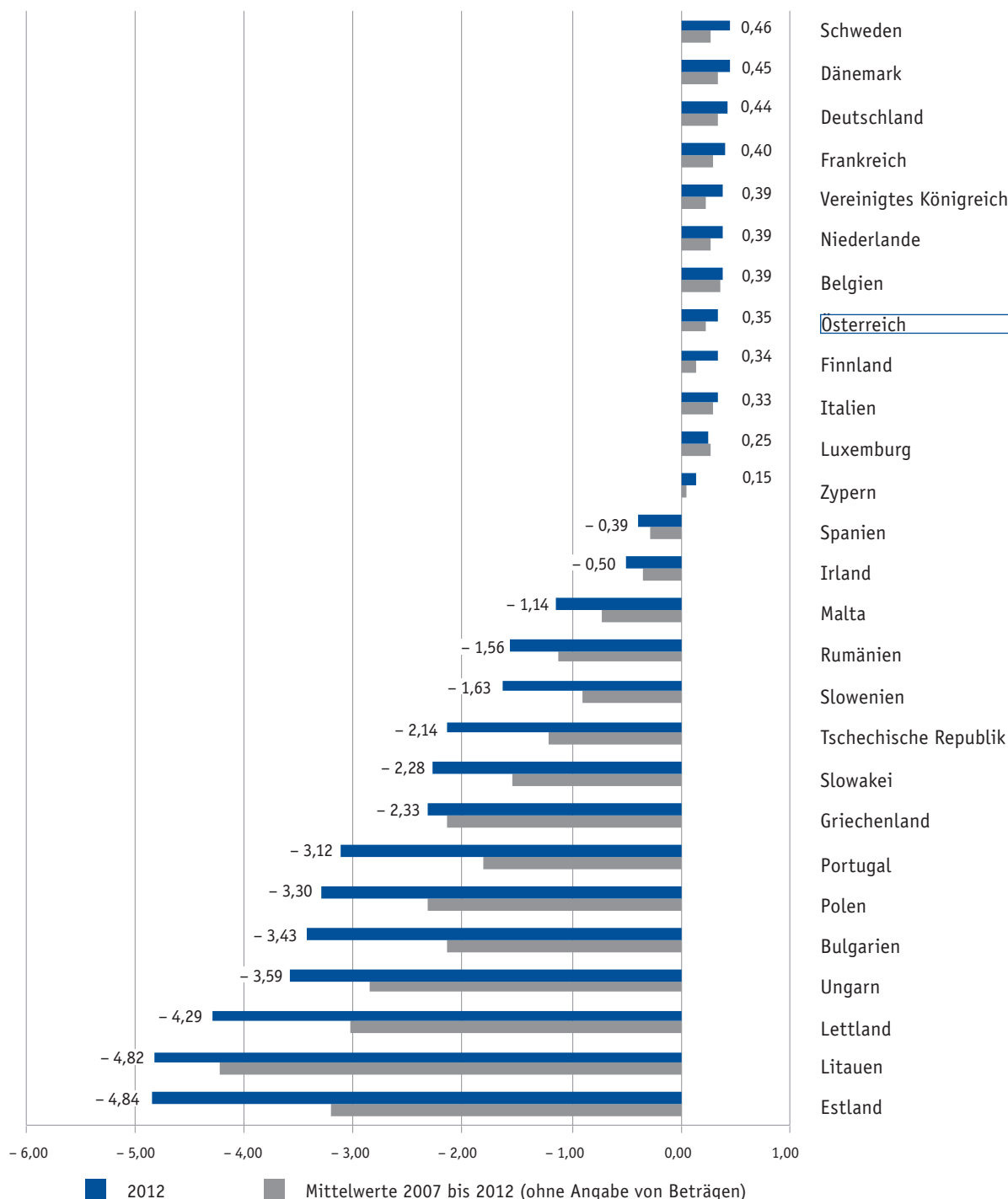


Quellen: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012; Darstellung RH

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

(3) Setzt man die Nettosalden der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug zu deren Wirtschaftsleistung (Bruttonationaleinkommen – BNE), ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 9: Nettosalden in % des Bruttonationaleinkommens (BNE) 2012 und als Mittelwerte der Jahre 2007 bis 2012



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

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

EU-Finanzbericht 2012

Das Verhältnis zum jeweiligen BNE zeigt eine etwas veränderte Reihung der Nettozahler als die Berücksichtigung der reinen Euro-Beträge. Im Jahr 2012 wiesen Schweden vor Dänemark und Deutschland die höchsten Nettosalden aus, gefolgt von Frankreich, dem Vereinigten Königreich, der Niederlande und Belgien. Demgegenüber hatten Estland, Litauen und Lettland die niedrigsten, gefolgt von Ungarn, Bulgarien und Polen.

Im Mittel der Jahre 2007 bis 2012 hatte Belgien den höchsten Nettosaldo im Verhältnis zum BNE und Litauen mit Abstand den niedrigsten.

Der Nettosaldo Österreichs im Verhältnis zum BNE betrug im Jahr 2012 0,4 %, im Mittel der Jahre 2007 bis 2012 0,2 % (ähnlich wie das Vereinigte Königreich mit 0,2 %). Österreich lag damit 2012 an achter Stelle bzw. – laut Mittelwertberechnung – an zehnter Stelle. Im Unterschied zur Betrachtung der absoluten Zahlen hatte sich die Position Österreichs hier gegenüber dem Jahr 2011 (zehnte bzw. elfte Stelle) verbessert.

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Entwicklung der Nettosalden Österreichs

11 Bei Anwendung der Berechnungsmethode der Nettosalden der Europäischen Kommission (TZ 10) ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 4: Nettosalden Österreichs gemäß Berechnungsmethode der Europäischen Kommission							
	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-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Die Zahlungen Österreichs an die EU stiegen gegenüber dem Vorjahr (9,4 %), während die Rückflüsse leicht zurückgingen (– 1,1 %, siehe TZ 11). Der Nettosaldo Österreichs betrug im Jahr 2012 1.073,30 Mio. EUR und lag damit erstmals über 1 Mrd. EUR (+ 33,3 %). Er war somit um 268,19 Mio. EUR höher als im Jahr 2011. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 lag er bei 645,63 Mio. EUR.

Aufgrund der Besonderheiten der Berechnung durch die Europäische Kommission (z.B. Nichtberücksichtigung der TEM) waren die Nettosalden Österreichs der Jahre 2007 bis 2012 (siehe Tabelle 4) jeweils niedriger als die entsprechenden Ergebnisse der Differenzrechnung zwischen den Zahlungen und Rückflüssen (siehe Tabelle 5).

EU-Zahlungen und Rückflüsse Österreichs

12.1 Österreich war in den Jahren 2007 bis 2012 immer EU-Nettozahler: Die Zahlungen an die EU (also Einnahmen der EU aus Österreich) waren höher als die Rückflüsse von der EU (also Ausgaben der EU an Österreich). Tabelle 5 stellt die Zahlungen und Rückflüsse und die Differenzen (ohne Korrekturen gemäß TZ 10) – den „Haushaltssaldo des Bundes“ – im Zeitraum 2007 bis 2012 dar:

Tabelle 5: Entwicklung der österreichischen EU-Zahlungen und Rückflüsse							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
	in Mio. EUR						
Zahlungen an die EU	2.218,08	2.194,39	2.315,84	2.626,88	2.688,67	2.942,20	2.497,68
Rückflüsse von der EU	1.598,44	1.777,34	1.816,59	1.821,65	1.875,81	1.856,00	1.790,97
Differenz	619,64	417,05	499,25	805,23	812,86	1.086,20	706,71
Veränderung der Differenz zum Vorjahr	+ 240,54	– 202,60	+ 82,21	+ 305,98	+ 7,63	+ 273,34	
	in %						
Veränderung der Differenz zum Vorjahr	+ 63,5	– 32,7	+ 19,7	+ 61,3	+ 0,9	+ 33,6	

Rundungsdifferenzen möglich

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

Die Höhe der Zahlungen an die EU sank im Jahr 2008 geringfügig, stieg danach jedoch wieder an, insbesondere von 2009 auf 2010. Ursache dafür war u.a. der rückwirkend mit 1. Jänner 2007 in Kraft getre-

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2012

tene Eigenmittelbeschluss, wodurch im Jahr 2009 eine rückwirkende Aufrollung der Eigenmittel für die Jahre 2007 und 2008 erfolgte (u.a. rückwirkende Berücksichtigung der MwSt-Eigenmittel-Rabatte der Jahre 2007 und 2008 (siehe TZ 3).

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 sah laut Finanzrahmen 2007 bis 2013 für Österreich zunächst einen Betrag¹⁹ in Höhe von 2,706 Mrd. EUR vor. Dieser Betrag wurde durch vier der insgesamt sechs Berichtigungshaushalte²⁰ (siehe TZ 2) für das Jahr 2012 weiter angehoben und ergab zuletzt für Österreich einen Betrag in Höhe von 2,891 Mrd. EUR. Die tatsächlichen Zahlungen Österreichs beliefen sich im Jahr 2012 auf 2,942 Mrd. EUR (siehe Tabelle 5).

Die Berichtigungshaushalte waren u.a. aufgrund folgender Umstände notwendig:²¹

- zusätzliche Mittel für die Bereiche Wachstum und Beschäftigung, Kohäsionspolitik und ländliche Entwicklung,
- Finanzierung der Zusatzkosten von ITER²² (gemeinsames Unternehmen der EU im Bereich Forschung) sowie
- zweimalige Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Solidaritätsfonds aufgrund von Naturkatastrophen (siehe TZ 8).

Die Rückflüsse waren zu Beginn der Periode im Jahr 2007 noch geringer als in den Folgejahren, was am Beginn der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 mit entsprechenden Vorlaufzeiten bei der Umsetzung lag. In den Folgejahren stiegen die Rückflüsse, bis die Europäische Kommission im Jahr 2012 im Bereich der Strukturfonds die Zahlungen aussetzte bzw. unterbrach. Im Bereich der Agrarfonds wirkten sich u.a. nicht entsprechend durchgeführte Kontrollen (vor allem im Zusammenhang mit Almen) ebenfalls auf die Rückflüsse aus (siehe TZ 16, 17).

¹⁹ gemeint sind Verpflichtungen

²⁰ Berichtigungshaushaltsplan Nr. 3, ABl. Nr. L 221 vom 17. August 2012, Berichtigungshaushaltsplan Nr. 4, ABl. Nr. L 355 vom 21. Dezember 2012, Berichtigungshaushaltsplan Nr. 5, ABl. Nr. L 15 vom 18. Jänner 2013 und Berichtigungshaushaltsplan Nr. 6, ABl. Nr. L 57 vom 28. Februar 2013

²¹ Zum Teil wurden durch die Berichtigungshaushalte sowohl die Verpflichtungen als auch die Zahlungen erhöht, zum Teil beschränkten sich die Erhöhungen auf die Verpflichtungen.

²² International Thermonuclear Experimental Reactor, Kernfusion für die Energiegewinnung

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Im Jahr 2012 betrug die Differenz zwischen Zahlungen und Rückflüssen 1.086,20 Mio. EUR. Sie hatte sich gegenüber dem Vorjahr insbesondere aufgrund der – wie oben ausgeführt – gestiegenen Zahlungen an die EU um rd. 34 % erhöht. Zur Entwicklung der Rückflüsse siehe TZ 14 ff.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 die Zahlungen an die EU 2,498 Mrd. EUR betragen, während sich die Rückflüsse auf 1,791 Mrd. EUR beliefen. Die durchschnittliche Differenz zwischen Zahlungen und Rückflüssen betrug dementsprechend 706,71 Mio. EUR.

12.3 *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es Darstellungen der Nettopositionen, die von jener der Europäischen Kommission abwichen, unter anderem aus Vergleichsgründen ablehne.*

12.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Darstellung der Nettosalde gemäß der Berechnungsmethode der Europäischen Kommission dem Vergleich der Mitgliedstaaten untereinander dient. Dabei werden die EU-seitigen Verwaltungsausgaben nicht berücksichtigt und die nationalen Beiträge der Mitgliedstaaten an die EU mittels eines Aufteilungsschlüssels umgerechnet. Aus Gründen der Transparenz erachtet der RH die Darstellung der Zahlungen Österreichs an die EU und die Rückflüsse der EU an Österreich jedenfalls als zweckmäßig.

Beitrag Österreichs
an die EU

13 (1) Die Republik Österreich trägt gem. Art. 311 AEUV zur Finanzierung der Eigenmittel der EU bei (siehe TZ 2). Die Zahlungen des Bundes an die EU umfassen auch die Beiträge der Länder und Gemeinden. Die Höhe der Beitragsleistungen der Länder und Gemeinden ermittelt sich nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 Z 3 und Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2008.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 6: Anteile der Länder und Gemeinden am EU-Beitrag							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2007 bis 2012
	in Mio. EUR						in %
Gesamtbeitrag¹	2.188	2.050	2.279	2.336	2.512	2.888	+ 32,0
Anteile aufgrund FAG 2008²							
Länder	461	461	511	546	579	646	+ 40,1
Gemeinden	99	104	97	100	107	111	+ 12,1
Bund (= Differenz zum Gesamtbeitrag)	1.628	1.485	1.671	1.690	1.826	2.131	+ 30,9

¹ Die Abweichungen zu den in den Finanzberichten der Europäischen Kommission genannten Beträgen beruhen auf Periodenabgrenzungen.

² Aufgrund unterschiedlicher Jahresabgrenzungen sind die beim Ansatz 2/16904 „Beitrag zur Europäischen Union“ verbuchten Ab-Überweisungen nicht mit den gemäß den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen ermittelten Bemessungsgrundlagen für die EU-Beiträge der Länder vergleichbar.

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

Im Jahr 2012 betrug der Anteil der Länder am Gesamtbeitrag 22,4 %, der Anteil der Gemeinden 3,8 %. Vergleicht man die Beiträge des Jahres 2012 mit denen des Jahres 2007, erhöhten sich die Beiträge der Länder um 40,1 %, die der Gemeinden um 12,1 %. Der Beitrag der Länder basiert auf einem fixen Prozentsatz (16,835 %) der Bemessungsgrundlage, welche sich aus den MwSt- und BNE-Eigenmitteln und einem im FAG normierten Betrag zusammensetzt. Der Anteil der Gemeinden hängt von der Höhe der Ertragsanteile der Gemeinden ab. Eine Abhängigkeit der Länder- und Gemeindebeiträge vom tatsächlichen österreichischen EU-Beitrag ist daher nur teilweise bei den Ländern gegeben und führt zur unterschiedlichen Entwicklung der Beitragsleistung der drei Gebietskörperschaftsebenen.

(2) Die von der EU benötigten Mittel werden im österreichischen Bundeshaushalt auf dem Eigenmittelkonto (dem sogenannten „Art. 9-Konto“) gem. Art. 9 VO (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 bereitgestellt. Dieses Konto bildet im Bundeshaushalt den Voranschlagsansatz (VA-Ansatz) 2/16904 (bis 2008: VA-Ansatz 2/52904), auf dem die Zahlungen an die EU als negative Einnahme in der Untergliederung „Öffentliche Abgaben“ (UG 16) gem. § 16 Abs. 3a des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) veranschlagt und verrechnet werden. Die Zahlungen auf diesem VA-Ansatz zeigen den „nationalen EU-Beitrag“ (Eigenmittel ohne TEM), die Forderungen, den Saldo bzw. das Guthaben auf dem „Art. 9-Konto“.

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Folgende Tabelle stellt in verkürzter Form²³ die Überweisungen auf das bzw. vom Art. 9-Konto sowie die Entwicklung des Saldos für die Jahre 2007 bis 2012 dar:

Tabelle 7: Überweisungen auf das bzw. vom Art. 9-Konto von 2007 bis 2012						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR					
Anfangssaldo	97,21	157,87	394,37	204,34	251,46	279,67
+ Gutschriften gesamt ¹	2.181,43	2.219,02	2.241,92	2.545,58	2.713,99	2.830,91
– Zahlungsabruf durch die Europäische Kommission	2.120,77	1.982,51	2.431,94	2.498,46	2.685,78	3.081,31
= Endsaldo	157,87	394,37	204,34	251,46	279,67	29,27

¹ Die Abweichungen zu den in den Finanzberichten der Europäischen Kommission genannten Beträgen beruhen auf Periodenabgrenzungen.

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesrechnungsabschluss (BRA) 2012 und 2013

Die Gutschriften entsprechen dem Beitrag Österreichs an die EU (mit leichten Abweichungen aufgrund von Periodenabgrenzungen), der Zahlungsabruf durch die Europäische Kommission dem tatsächlich aus dem österreichischen Haushalt finanzierten Betrag. Die Tabelle 7 zeigt, dass die Europäische Kommission in den Jahren 2007 bis 2011 – mit Ausnahme des Jahres 2009 – weniger Mittel abgerufen hatte, als es dem Beitrag Österreichs entsprach. Dadurch hatte sich ab dem Jahr 2010 der Saldo wieder erhöht und lag im Jahr 2012 bei 279,67 Mio. EUR. Im Jahr 2012 rief die Europäische Kommission mit 3,081 Mrd. EUR erstmals wieder einen den Jahresbeitrag Österreichs 2012 deutlich übersteigenden Betrag ab. Der Endsaldo reduzierte sich dadurch auf 29,27 Mio. EUR (im Vorjahr 279,67 Mio. EUR).

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

14 (1) Auch die Rückflüsse der EU-Mittel bestimmen sich nach dem Finanzrahmen 2007 bis 2013 und sind in den Rubriken 1 bis 6 bestimmten Politikfeldern zugeordnet.

Die folgende Tabelle zeigt die Rückflüsse nach Österreich aufgliedert nach Rubriken:

²³ Nähere Details können dem Bundesrechnungsabschluss 2013 entnommen werden.

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 8: Rückflüsse nach Österreich 2007 bis 2012								
Rubrik		2007	2008	2009	2010	2011	2012	Summe 2007 bis 2012
		in Mio. EUR						
1	Nachhaltiges Wachstum	423,03	485,00	452,17	403,08	501,76	501,98	2.767,02
	<i>davon</i>							
1a	<i>Wettbewerbsfähigkeit</i>	158,32	253,05	210,94	240,88	283,01	270,02	1.416,22
1b	<i>Kohäsion</i>	264,71	231,94	241,23	162,20	218,76	231,96	1.350,80
2	Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen	1.129,99	1.217,84	1.307,75	1.351,24	1.312,39	1.289,55	7.608,76
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	25,42	30,85	36,64	46,51	42,55	45,44	227,41
	<i>davon</i>							
3a	<i>Freiheit, Sicherheit und Recht</i>	16,49	19,82	25,50	35,17	32,82	33,64	163,44
3b	<i>Unionsbürgerschaft</i>	8,93	11,03	11,14	11,34	9,73	11,80	63,97
4	Die EU als globaler Partner	-	-	-	-	-	-	-
5	Verwaltung	20,00	43,65	20,03	20,82	19,11	19,00	142,61
6	Ausgleichszahlungen	-	-	-	-	-	-	-
Summe		1.598,44	1.777,34	1.816,59	1.821,65	1.875,81	1.855,97	10.745,80

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012

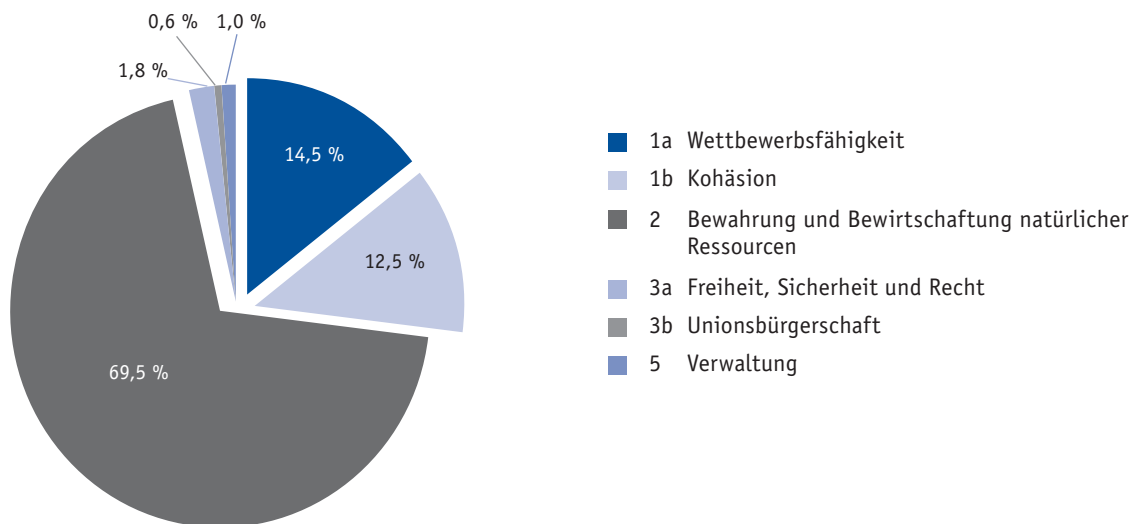
(2) Laut Angaben der Europäischen Kommission wurden im Jahr 2012 insgesamt 1,856 Mrd. EUR an Österreich ausbezahlt. Das war 1,1 % weniger als im Vorjahr mit 1,876 Mrd. EUR. Vom Gesamtbetrag für 2012 entfielen 1,837 Mrd. EUR auf die Rubriken 1 bis 3:

- 501,98 Mio. EUR (27,0 %) auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) und
- 1,290 Mrd. EUR (69,5 %) auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen);
- die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) spielte mit 45,44 Mio. EUR (2,5 %) eine untergeordnete Rolle.

Aus der Rubrik 5 (Verwaltung) flossen im Jahr 2012 19,00 Mio. EUR (1,0 % des Gesamtbetrags) an Österreich. Die Rubriken 4 und 6 hatten für Österreich keine Bedeutung.

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Abbildung 10: Rückflüsse nach Österreich 2012 nach Rubriken in %



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

(3) Die Rückflüsse in der Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) waren im Jahr 2012 nahezu unverändert zum Vorjahr. Die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen) verzeichnete einen Rückgang gegenüber dem Vorjahr von 22,84 Mio. EUR (- 1,7 %). Dies war auf 23,71 Mio. EUR geringere Rückflüsse für die ländliche Entwicklung (- 4,2 %) zurückzuführen (siehe TZ 17). In der Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) waren die Rückflüsse um rd. 2,89 Mio. EUR (6,8 %) höher als im Vorjahr.

Verwendung der EU-Mittel nach Rubriken und Programmen

Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1a)

- 15** Von den 501,98 Mio. EUR, die Österreich im Jahr 2012 aus der Rubrik 1 erhielt, entfielen 270,02 Mio. EUR auf den Politikbereich Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1a). Der Schwerpunkt lag dabei auf dem Siebenten Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7), aus dem insgesamt 157,72 Mio. EUR nach Österreich flossen. Der Ausbau der Trans-europäischen Netze (TEN) beanspruchte 46,28 Mio. EUR²⁴, das Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ 32,75 Mio. EUR:

²⁴ In der Programmperiode 2007 bis 2013 waren mit Stand Ende 2012 an rd. 30 über TEN kofinanzierten Projekten Endbegünstigte aus Österreich beteiligt. Beispiele dafür sind die Bahninfrastrukturprojekte zum Umbau der Bahnverbindungen im Großraum Wien in Verbindung mit dem neuen Wiener Zentralbahnhof und der Bahnverbindung Richtung Bratislava (2007-AT-17040-P) und das Projekt zur Bildung des Zentraleuropäischen Luftraumblocks (2010-EU-40106-S).

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 9: Rückflüsse der Rubrik 1a nach Österreich		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rubrik		in Mio. EUR					
1	Nachhaltiges Wachstum	423,03	485,00	452,17	403,08	501,76	501,98
1a	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	158,32	253,05	210,94	240,88	283,01	270,02
	<i>davon</i>						
	<i>Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)</i>	<i>80,67</i>	<i>152,79</i>	<i>132,15</i>	<i>136,58</i>	<i>146,54</i>	<i>157,72</i>
	<i>Transeuropäische Netze (TEN)</i>	<i>39,17</i>	<i>61,97</i>	<i>39,44</i>	<i>56,94</i>	<i>72,26</i>	<i>46,28</i>
	<i>Lebenslanges Lernen</i>	<i>18,56</i>	<i>22,79</i>	<i>22,05</i>	<i>22,65</i>	<i>25,62</i>	<i>32,75</i>
	<i>Sonstige¹</i>	<i>19,91</i>	<i>15,50</i>	<i>17,30</i>	<i>24,72</i>	<i>38,59</i>	<i>33,27</i>

¹ Unter „Sonstige“ der Rubrik 1a wurden im Jahr 2012 insbesondere folgende Programme subsumiert: EU-Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (15,1 Mio. EUR), Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (3,6 Mio. EUR), Energievorhaben zur Konjunkturbelebung (7,7 Mio. EUR), Sozialpolitische Agenda (3,0 Mio. EUR). Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012

Aufgrund des unterschiedlichen Volumens und der unterschiedlichen Laufzeit der geförderten Projekte variierte die Höhe der Rückflüsse in den einzelnen Jahren entsprechend, wobei die Rückflüsse zu Beginn der Programmperiode infolge der Vorlaufzeiten bei der Umsetzung durchwegs geringer ausfielen. Die Rückflüsse der Rubrik 1a lagen 2012 in etwa auf dem Niveau des Jahres 2011. Einen leichten Anstieg gab es im Bereich des Siebenten Rahmenprogramms für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration. Das Programm war so konzipiert, dass gegen Ende der Periode sowohl eine Zunahme an Projekten als auch an Zahlungen erfolgte. Die Europäische Kommission unterstützt meist direkt durch Agenturen den Ausbau Transeuropäischer Netze. In Österreich betrifft ein Großteil der Projekte die Schieneninfrastruktur. Durch divergierende Projektgrößen und demzufolge unterschiedliche Abrechnungen von Teilabschnitten kommt es bei den Rückflüssen zu Schwankungen.

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1b)

- 16** (1) Der Bereich Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung (Teilrubrik 1b) umfasste insbesondere die aus den Strukturfonds EFRE und ESF finanzierten Programme. Österreich erhielt im Jahr 2012 231,96 Mio. EUR, 6,0 % mehr als im Jahr 2011 (218,76 Mio. EUR).

Tabelle 10: Rückflüsse der Rubrik 1b nach Österreich							
Rubrik		2007	2008	2009	2010	2011	2012
		in Mio. EUR					
1	Nachhaltiges Wachstum	423,03	485,00	452,17	403,08	501,76	501,98
1b	Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	264,71	231,94	241,23	162,20	218,76	231,96
	<i>davon</i>						
	<i>Konvergenz</i>	<i>28,05</i>	<i>33,25</i>	<i>21,35</i>	<i>19,40</i>	<i>34,14</i>	<i>15,29</i>
	<i>Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</i>	<i>146,20</i>	<i>98,32</i>	<i>162,80</i>	<i>100,42</i>	<i>107,95</i>	<i>146,27</i>
	<i>Europäische Territoriale Zusammenarbeit</i>	<i>89,87</i>	<i>95,63</i>	<i>54,68</i>	<i>41,71</i>	<i>74,89</i>	<i>69,11</i>
	<i>Technische Hilfe (Strukturfonds)</i>	<i>0,59</i>	<i>4,74</i>	<i>2,39</i>	<i>0,54</i>	<i>1,29</i>	<i>0,61</i>
	<i>Sonstige</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>0,12</i>	<i>0,49</i>	<i>0,68</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012

Die hohen Beträge am Anfang der Periode beinhalteten teilweise noch Rückflüsse für Projekte der vorangegangenen Periode 2000 bis 2006.

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 %.

(2) Das Ziel „Konvergenz/Phasing Out“ kam nur im Burgenland mit je einem Programm für den EFRE und den ESF zur Anwendung. Das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ verteilte sich auf die restlichen Bundesländer mit acht regionalen Programmen aus dem EFRE und einem Österreichprogramm (ohne Burgenland) aus dem ESF (vgl. Abbildung 4 und TZ 25). Das Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ umfasste sieben grenzüberschreitende und drei transnationale Programme aus dem EFRE, welchen aber insofern ein Sonderstatus zukam, als die Abwicklung nicht allein durch Österreich,

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

sondern in Kooperation mit einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erfolgte.²⁵ Der RH führte dazu 2014 eine Prüfung „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ durch (Reihe Bund 2014/15).

(3) Der Rückgang im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ war darauf zurückzuführen, dass die Europäische Kommission 2012 in vier EFRE-Programmen vorübergehend die Refundierung der Zahlungsanträge (Rückflüsse) aussetzte. Dies erfolgte aufgrund erheblicher Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem der Programme. So stellte die Europäische Kommission fest, dass

- die Verwaltungsprüfungen der Verwaltungsbehörde nicht als wirksam und zuverlässig angesehen werden konnten, und
- dass die Bescheinigungsbehörde keine angemessenen Vorkehrungen für die Bescheinigung der Zuverlässigkeit und Fehlerfreiheit von Ausgaben getroffen hatte.

Die Aussetzung wurde nach Ergreifen der von der Europäischen Kommission geforderten Maßnahmen für alle Programme in drei Etappen von Juli bis Dezember 2012 wieder aufgehoben, die Zahlungen erfolgten jedoch zum Teil erst im Jahr 2013.

Auswirkungen auf die Auszahlungen zu den EFRE-Programmen zeigte seit 2010 auch die Wirtschafts- und Finanzkrise durch verlängerte Projektlaufzeiten, geringere Projektgrößen und geringere Risikobereitschaft der Unternehmen bei Investitionen sowie Verzögerungen bei den Auszahlungen durch die zeitliche Erstreckung der Projekte.

(4) Die Umsetzung des Programms „Phasing Out Burgenland – ESF“ erfolgte annähernd gleichbleibend.

Für das ESF-Österreichprogramm (ohne Burgenland) konnte durch die in der Periode 2007 bis 2013 von der Europäischen Kommission verlangte Beschreibung der Systeme zum Aufbau und Ablauf der Verfahren von Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde sowie einem Ressortwechsel der Sektion Arbeitsmarkt der erste Antrag auf Zwischenzahlung erst im Jahr 2009 eingebracht werden. Dies begründet die höheren Rückflüsse im Jahr 2009.

²⁵ Die auf Österreich entfallenden Rückflussanteile aus dem Ziel ETZ werden nicht mehr über das nationale Budget vereinnahmt. Die entsprechenden jährlichen Rückflüsse des EFRE sind daher im EU-Finanzbericht 2012 für Österreich gesamt (Tabelle 10), nicht jedoch nach Bundesländern angeführt.

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Die Europäische Kommission stellte 2010 am Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms ESF Verbesserungsbedarf fest, 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 (siehe TZ 22).

Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Rubrik 2)

- 17 (1) In der Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) fielen für Österreich in der Periode 2007 bis 2012 mit mehr als zwei Drittel der gesamten Rückflüsse (69,5 %) die meisten Rückflüsse von EU-Mitteln an.

Tabelle 11: Rückflüsse der Rubrik 2 nach Österreich							
Rubrik		2007	2008	2009	2010	2011	2012
		in Mio. EUR					
2	Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	1.129,99	1.217,84	1.307,75	1.351,24	1.312,39	1.289,55
	<i>davon</i>						
	<i>marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen</i>	754,87	743,86	749,49	751,79	742,61	747,07
	<i>davon Agrarmärkte</i>	752,70	743,69	745,29	746,74	739,85	744,45
	<i>ländliche Entwicklung</i>	370,81	469,75	548,36	592,02	560,18	536,47
	<i>Umwelt (LIFE+)</i>	3,64	3,89	8,68	6,34	8,84	4,92
	<i>Europäischer Fischereifonds; Fischereipolitik und internationale Fischereiabkommen</i>	0,67	0,34	1,11	1,08	0,76	0,73
	<i>Sonstige</i>	–	0,00	0,12	–	–	0,36

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012

Von den 1,290 Mrd. EUR an Rückflüssen im Jahr 2012 beanspruchten den größten Teil die Bereiche Agrarmärkte (57,7 %) – insbesondere für die einheitliche Betriebsprämie – und ländliche Entwicklung (41,6 %), während in das Umweltprogramm LIFE+ und die Fischerei nur 0,4 % der Rückflüsse der Rubrik 2 flossen.

(2) 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 Rück-

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

gang war insbesondere darauf zurückzuführen, dass nach Ablauf der fünfjährigen Mindestverpflichtung ein Ausstieg aus dem Agrarumweltprogramm 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 durchgeführter Kontrollen (vor allem im Zusammenhang mit Almen) noch nicht erfolgt war.

Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht (Rubrik 3)

18 Insgesamt beanspruchte Österreich im Jahr 2012 45,44 Mio. EUR aus der Rubrik 3:

Tabelle 12: Rückflüsse der Rubrik 3 nach Österreich		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rubrik		in Mio. EUR					
3	Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	25,42	30,85	36,64	46,51	42,55	45,44
3a	Freiheit, Sicherheit und Recht	16,49	19,82	25,50	35,17	32,82	33,64
	<i>davon</i>						
	<i>dezentrale Agenturen</i>	12,64	14,38	12,42	21,05	21,29	20,24
	<i>Solidarität und Steuerung der Migrationsströme</i>	3,05	3,43	10,55	10,03	8,85	11,14
	<i>Sonstige</i>	0,81	2,01	2,54	4,08	2,69	2,26
3b	Unionsbürgerschaft	8,93	11,03	11,14	11,34	9,73	11,80
	<i>davon</i>						
	<i>Kultur</i>	2,11	2,93	4,16	3,94	2,86	2,33
	<i>Jugend in Aktion</i>	2,55	3,76	2,78	2,70	1,46	2,67
	<i>MEDIA 2007</i>	1,22	1,69	1,40	1,83	1,57	2,64
	<i>öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz</i>	1,87	1,00	1,30	1,11	1,75	1,30
	<i>Sonstige</i>	1,19	1,65	1,50	1,76	2,10	2,86

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Europäische Kommission, Finanzbericht EU-Haushalt 2012

Österreich erhielt aus der Teilrubrik 3a (Freiheit, Sicherheit und Recht) vor allem Rückflüsse für die Agentur für Grundrechte in Wien und das Programm Solidarität und Steuerung der Migrationsströme; aus der Teilrubrik 3b (Unionsbürgerschaft) für die Programme Jugend in Aktion, MEDIA 2007, Kultur sowie öffentliche Gesundheit und Ver-

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

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

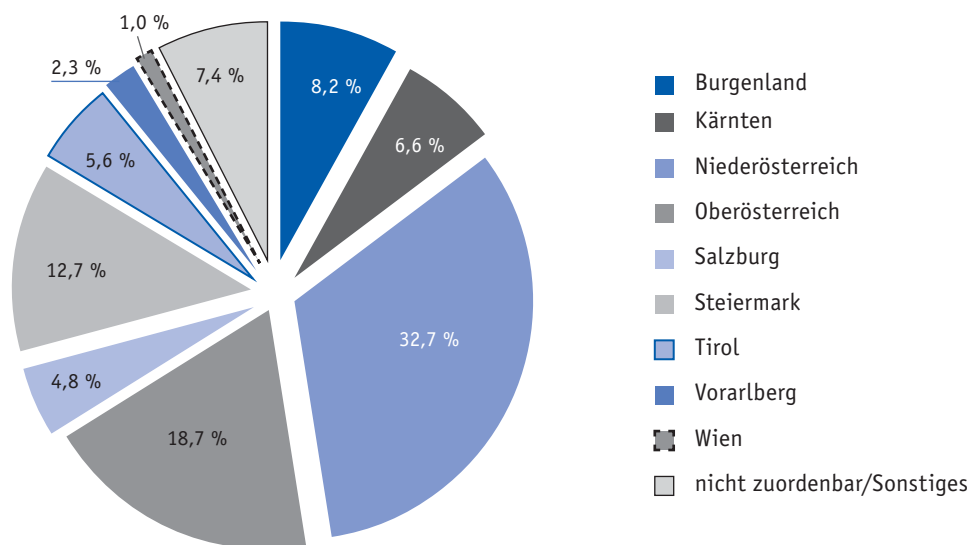
Aufteilung der EU-Rückflüsse auf Bundesländer

19 Nachfolgend ist die Aufteilung der Rückflüsse der EU-Mittel im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (Agrarfonds EGFL und ELER) und Strukturfonds (EFRE und ESF) auf Bundesländer dargestellt.²⁶

20 (1) Insgesamt flossen im Jahr 2012 EU-Mittel im Bereich der Agrarfonds und der Strukturfonds in der Höhe von 1,411 Mrd. EUR nach Österreich, das waren um 0,3 % geringfügig weniger als noch im Jahr 2011 (1,445 Mrd. EUR). Die Rückflüsse für die Agrarfonds machten dabei 1,249 Mrd. EUR (88,6 %) aus, während sich die Rückflüsse für die beiden Strukturfonds auf 161,68 Mio. EUR (11,4 %) beliefen.

(2) Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass im Jahr 2012 insgesamt aus den Agrar- und Strukturfonds rund zwei Drittel der EU-Rückflüsse an die Bundesländer Niederösterreich (32,7 %), Oberösterreich (18,7 %) und die Steiermark (12,7 %) flossen. Der Großteil der verbleibenden Mittel verteilte sich auf die Bundesländer Burgenland (8,2 %), Kärnten (6,6 %), Tirol (5,6 %) und Salzburg (4,8 %). Wien (1,0 %) und Vorarlberg (2,3 %) erhielten die wenigsten Mittel.

Abbildung 11: EU-Rückflüsse 2012 im Rahmen der Agrar- und Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern



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

²⁶ Die Daten können von jenen der Europäischen Kommission insofern abweichen, als diese bereits nachträgliche Korrekturen berücksichtigt.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

21 Der Rückgang der Mittel im Bereich des EGFL und des ELER (siehe TZ 17) spiegelte sich auch in der Aufteilung der Agrarfonds nach Bundesländern. Den größten Rückgang hatte Tirol mit 18,23 Mio. EUR zu verzeichnen.

Tabelle 13: EU-Rückflüsse 2011 und 2012 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Fonds und Bundesländern

	EGFL		ELER		Sonstige		Summe		Veränderung 2011/2012
	in Mio. EUR								in %
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	
Burgenland	53,00	52,42	48,86	48,08	0,14	0,02	102,00	100,52	- 1,4
Kärnten	50,28	46,68	50,18	46,16	0,34	0,12	100,79	92,96	- 7,8
Niederösterreich	292,40	290,80	159,15	159,38	0,56	0,03	452,11	450,21	- 0,4
Oberösterreich	169,76	168,95	88,27	82,63	1,52	0,07	259,55	251,65	- 3,0
Salzburg	26,77	23,80	49,87	43,16	0,04	0,04	76,69	67,00	- 12,6
Steiermark	98,68	96,55	80,06	79,18	1,09	0,19	179,83	175,92	- 2,2
Tirol	31,71	22,37	61,13	52,56	0,61	0,30	93,46	75,23	- 19,5
Vorarlberg	11,86	9,95	20,35	18,76	0,07	0,02	32,28	28,73	- 11,0
Wien	3,13	2,91	3,14	4,01	0,02	0,08	6,29	7,00	11,4
Österreich	737,58	714,43	561,00	533,92	4,40	0,87	1.302,98	1.249,22¹	- 4,1

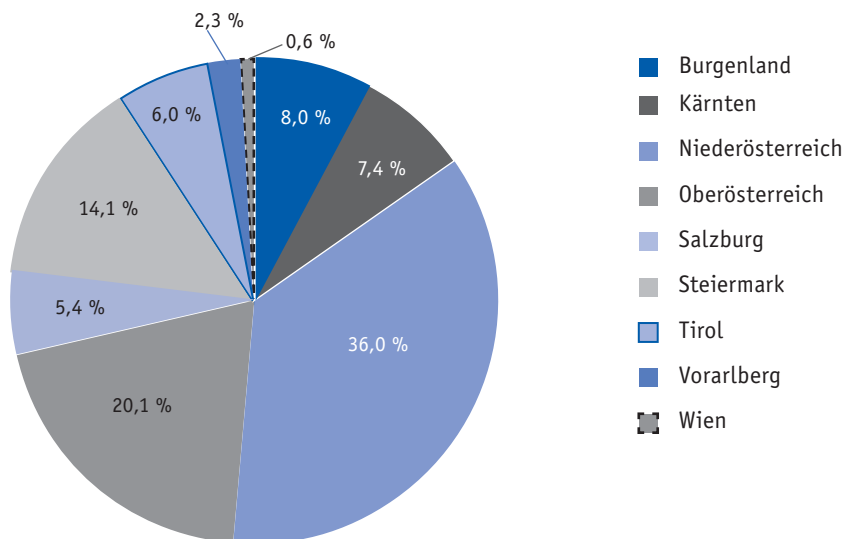
¹ Die in unterschiedlichen Abgrenzungen grundlegende Differenz zu den EU-Mitteln, die die EU im Kalenderjahr 2012 im Rahmen der Agrarfonds an Österreich zahlte (1.289,55 Mio. EUR, siehe TZ 17), beträgt 40,33 Mio. EUR (3,2 %). Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Grüner Bericht 2012 und 2013; Berechnungen RH

Für das Programmjahr 2012 erhielt Niederösterreich mit 450,21 Mio. EUR (36,0 %) die meisten Rückflüsse, gefolgt von Oberösterreich mit 251,65 Mio. EUR (20,1 %) und der Steiermark mit 175,92 Mio. EUR (14,1 %). Die wenigsten Rückflüsse aus den Agrarfonds erhielt Wien mit 7,00 Mio. EUR (0,6 %). Die folgende Abbildung zeigt die prozentuelle Verteilung für das Programmjahr 2012 im Rahmen der Agrarfonds auf die Bundesländer.

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Abbildung 12: EU-Rückflüsse für 2012 im Rahmen der Agrarfonds gegliedert nach Bundesländern



Quellen: Grüner Bericht 2013; Darstellung RH

22 (1) Tabelle 14 zeigt die Verteilung der von der EU erhaltenen Mittel im Bereich der Strukturfonds EFRE und ESF nach Bundesländern im Vergleich der Jahre 2011 und 2012. Diese beiden Fonds waren größeren Schwankungen unterworfen als die Agrarfonds. Insgesamt erhielt Österreich über die Strukturfonds EFRE und ESF Rückflüsse in Höhe von 161,68 Mio. EUR, davon 34,00 Mio. EUR über den EFRE und 127,68 Mio. EUR über den ESF.

(2) Auffällig war, dass in vier Bundesländern (Kärnten, Salzburg, Steiermark²⁷ und Wien) für das Jahr 2012 keine Rückflüsse aus dem EFRE erfolgten. Dies war auf die Aussetzung der Zahlungen durch die Europäische Kommission zurückzuführen (siehe TZ 16).

²⁷ Für die Steiermark erfolgte eine Zahlung aus der Programmperiode 2000 bis 2006 (in der Tabelle als Einzelwert angeführt).

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 14: EU-Rückflüsse 2011 und 2012 im Rahmen der Strukturfonds

	EFRE		ESF		Summe		Veränderung 2011/2012
	in Mio. EUR						in %
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	
Burgenland	17,85	7,42	7,21	7,88 ⁴	25,06	15,29	- 39,0
Kärnten	10,10	-	0,33	0,55	10,43	0,55	- 94,7
Niederösterreich	15,69	9,20	0,11	1,41	15,80	10,61	- 32,9
Oberösterreich	16,37	8,00	- 0,07	3,54	16,30	11,54	- 29,1
Salzburg	1,88	-	0,15	0,94	2,03	0,94	- 54,0
Steiermark	11,59	-	0,00	2,73	11,59	2,73	- 76,4
Tirol	3,95	3,06	0,17	0,77	4,12	3,83	- 6,9
Vorarlberg	2,64	1,46	0,08	2,38	2,72	3,84	41,1
Wien	3,89	-	0,81	7,62	4,70	7,62	62,1
AMS (nur ESF) ³			33,54	81,85	33,54	81,85	144,0
Einzelwerte ⁵	14,59 ¹	4,87 ²	1,31	17,99	15,90	22,86	43,8
gesamt	98,55	34,00	43,66	127,67	142,21	161,68	13,7

¹ inkl. Zinsen und Schließungssaldo Interreg (EFRE)

² Zahlungen vorangegangener Programmperioden und Zinsen (EFRE)

³ exkl. Burgenland

⁴ inkl. Mittel AMS und BMASK

⁵ für ESF inkl. BMBF/BMWFW (ESF) und etwaige Restgrößen (wie Zinsen und Zahlungen vorangegangener Programmperioden)
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; BMASK; Berechnungen RH

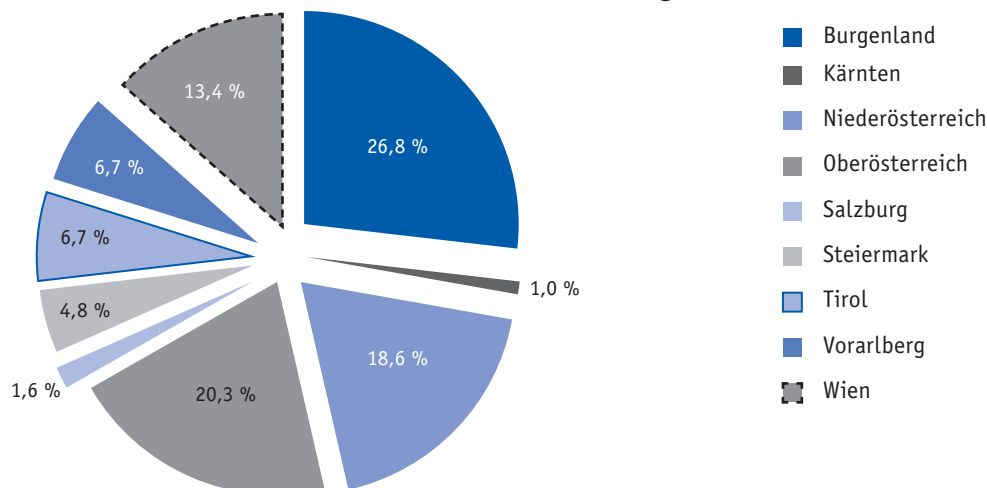
(3) Im ESF erhielten im Jahr 2012 Oberösterreich, die Steiermark, Vorarlberg und Wien sowie das AMS wesentlich höhere Rückflüsse als im Vorjahr. Die höchsten Rückflüsse für die Bundesländer betragen für Wien 7,62 Mio. EUR, gefolgt von Oberösterreich (3,54 Mio. EUR) und der Steiermark (2,73 Mio. EUR). Die geringsten Rückflüsse erhielten Kärnten mit rd. 550.000 EUR und Salzburg mit rd. 940.000 EUR. Die Veränderungen der Rückflüsse waren darauf zurückzuführen, dass die Europäische Kommission im Jahr 2010 die Zahlungen (Rückflüsse) an Österreich ausgesetzt hatte und sich dadurch Teile der Rückflüsse von 2010 auf 2011 und von 2011 auf 2012 verlagerten (siehe TZ 16).

(4) Abbildung 13 zeigt die prozentuelle Verteilung der Strukturfondsmittel 2012 nach Bundesländern (ohne AMS). Die meisten Mittel erhielt das Burgenland mit 26,8 %, gefolgt von Oberösterreich mit 20,3 %,

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Niederösterreich mit 18,6 % und Wien mit 13,4 %. Die restlichen Bundesländer erhielten weniger als 10 %, am wenigsten Kärnten mit 1,0 %.

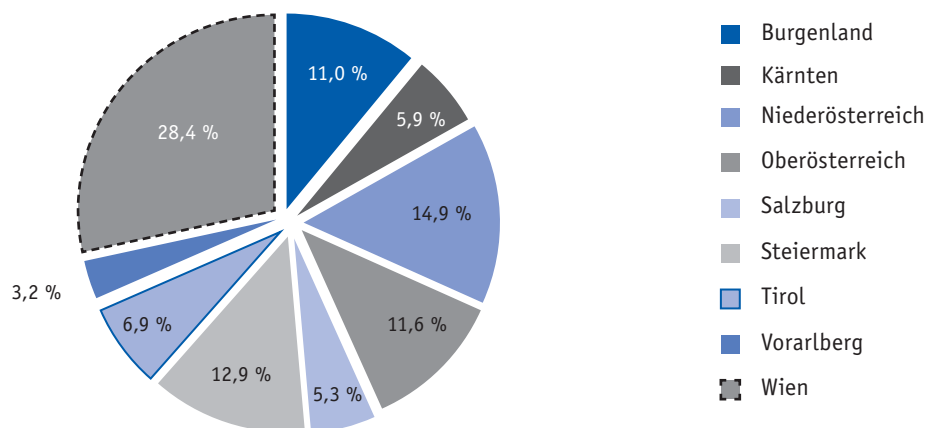
Abbildung 13: EU-Rückflüsse 2012 im Rahmen der Strukturfonds gegliedert nach Bundesländern (ohne AMS und Zahlungen an das BMBF)



Quellen: BKA; BMASK; Berechnung und Darstellung RH

(5) Abbildung 14 zeigt die Zahlungen aus den AMS-Mitteln gegliedert nach Bundesländern für die Jahre 2007 bis 2012. Wien wickelte demnach mit 28,4 % (62,63 Mio. EUR) die meisten ESF-Mittel durch das AMS ab, gefolgt von Niederösterreich mit 14,9 % (32,87 Mio. EUR) und der Steiermark mit 12,9 % (28,40 Mio. EUR). Die wenigsten Rückflüsse erhielten Salzburg mit 5,3 % (11,75 Mio. EUR) und Vorarlberg mit 3,2 % (7,02 Mio. EUR).

Abbildung 14: AMS-Rückflüsse 2007 bis 2012 gegliedert nach Bundesländern



Quellen: BMASK; Berechnung RH

Nutzung der EU-Mittel in Österreich

Allgemeines

23 Die Europäische Kommission nimmt für das Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und die Strukturfonds (EFRE und ESF) vorab eine Mittelzuteilung nach Mitgliedstaaten vor. Für diese Programme kann daher untersucht werden, inwieweit die theoretisch zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich im Rahmen der bestehenden mehrjährigen Programme von den begünstigten Sektoren in Österreich in Anspruch genommen (absorbiert) wurden.

Der RH analysierte das Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und die Strukturfonds (EFRE und ESF) anhand der aktuell verfügbaren Datengrundlage für die Jahre 2007 bis 2012.

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Entwicklung des ländlichen Raums

24 Mit Entscheidung 2006/636/EG²⁸ nahm die Europäische Kommission eine indikative Zuteilung der jährlich zur Verfügung stehenden ELER-Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums vor: Österreich wurden für 2007 bis 2013 in Summe 4,026 Mrd. EUR bzw. 3,493 Mrd. EUR für 2007 bis 2012 zugeteilt, davon

- 628,15 Mio. EUR für das Jahr 2007,
- 594,71 Mio. EUR für das Jahr 2008,
- 580,73 Mio. EUR für das Jahr 2009,
- 586,98 Mio. EUR für das Jahr 2010,
- 556,07 Mio. EUR für das Jahr 2011,
- 545,97 Mio. EUR für das Jahr 2012,
- 532,96 Mio. EUR für das Jahr 2013.

Die Europäische Kommission zahlte Österreich – gemäß den Rechnungsabschlüssen der Zahlstellen der Mitgliedstaaten für die vom ELER für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 finanzierten Ausgaben – in den Jahren 2007 bis 2012 im Rahmen des ELER 3,053 Mrd. EUR (Rückflüsse).²⁹ Das entsprach einem Anteil von 87,4 % der indikativen Mittelzuteilungen 2007 bis 2012 und einer Steigerung um 2,0 Prozentpunkte gegenüber den 2007 bis 2011 ausgezahlten Mitteln. Die ausgezahlten 3,053 Mrd. EUR entsprachen weiters einem Anteil von 75,8 % der indikativen Mittelzuteilungen für 2007 bis 2013, was eine Steigerung gegenüber den Mittelauszahlungen 2007 bis 2011 um 13,3 Prozentpunkte bedeutete.

²⁸ Entscheidung 2006/636/EG der Europäischen Kommission vom 12. September 2006 zur Festlegung der jährlichen Aufteilung des Betrags für die Gemeinschaftsförderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. Jänner 2007 bis zum 31. Dezember 2013, ABl. Nr. L 261 vom 22. September 2006, S. 32; mehrmals geändert, zuletzt durch Beschluss 2010/236/EU vom 27. April 2010, ABl. Nr. L 106 vom 28. April 2010, S. 13

²⁹ Für die Nutzung wurden die Zahlungen der Europäischen Kommission an Österreich laut den Rechnungsabschlüssen für den ELER der Europäischen Kommission herangezogen, da diese auch Korrekturen berücksichtigten. Diese werden im April des Folgejahres erstellt. Dadurch können sich geringfügige Unterschiede zu den in den Tabellen zum EK-Finanzbericht 2012 angeführten Werten ergeben. Der Unterschied zu den Rückflüssen gemäß Tabellen zum EK-Finanzbericht 2012 für die Jahre 2007 bis 2012 (3,077 Mrd. EUR) betrug 24 Mio. EUR.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

Da nicht ausgeschöpfte Mittel im jeweils nächsten bzw. übernächsten Jahr absorbiert werden können und die Erstattungsanträge an die Europäische Kommission der ältesten offenen Mittelbindung zugeordnet werden³⁰, kann laut BMLFUW davon ausgegangen werden, dass insbesondere unter Nutzung des Ausfinanzierungszeitraums bis Ende 2015 eine vollständige Ausschöpfung der Österreich für die Finanzperiode 2007 bis 2013 zugewiesenen ELER-Mittel erfolgen wird.

Strukturfonds

25 (1) Im Bereich der Strukturfonds waren für Österreich der EFRE und der ESF relevant. Diese untergliederten sich in insgesamt elf Operationelle Programme³¹: zwei im ESF (ein Programm Phasing Out Burgenland und ein Programm für das restliche Österreich) und neun regionale Programme im EFRE (siehe TZ 16). Aufgrund dieser gewählten Programmstruktur war auch die Vorausschätzung des Mittelbedarfs sehr aufwändig und wesentlich komplexer als im Falle der Entwicklung des ländlichen Raums.

Mit Entscheidung K(2007) 1462 genehmigte die Europäische Kommission u.a. die indikative Mittelaufteilung des EFRE und ESF im Nationalen Strategischen Rahmenplan Österreich 2007 bis 2013 wie folgt:

Tabelle 15: Indikative Mittelaufteilung der Strukturfonds für die Periode 2007 bis 2013								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
in Mio. EUR (zu laufenden Preisen)								
EFRE	95,485	96,067	96,634	97,186	97,720	98,238	98,737	680,066
ESF	72,211	73,102	73,999	74,903	75,813	76,730	77,654	524,413
Summe (Strukturfonds ohne ETZ)	167,696	169,169	170,633	172,088	173,534	174,968	176,390	1.204,479

Quellen: ÖROK: STRAT.AT 2007|2013; Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007 bis 2013

³⁰ Art. 29 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 209 vom 11. August 2005

³¹ exkl. Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Österreich wurden in den Jahren 2007 bis 2012 im Rahmen der Strukturfonds 629,726 Mio. EUR der Mittel für die Finanzperiode 2007 bis 2013³² von der Europäischen Kommission ausbezahlt. Damit nahm Österreich bis Ende 2012 knapp mehr als die Hälfte (52,3 %) der im Zeitraum 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden Mittel in Anspruch. In Summe stiegen die Auszahlungen gegenüber dem Vorjahr (2011 waren es 39,3 %) um 33,2 % an. Die Mittel für im Programmzeitraum 2007 bis 2013 genehmigte Projekte können auch nach dem Jahr 2013 ausbezahlt werden. Für die Finanzperiode 2000 bis 2006 erfolgten z.B. im Jahr 2012 Zahlungen von 4,9 Mio. EUR. Insbesondere unter Nutzung des Ausfinanzierungszeitraums bis Ende 2015 kann laut Bericht des BMF zum EU-Haushalt³³ eine Ausschöpfung der gesamten zur Verfügung stehenden EFRE-/ESF-Mittel für die Finanzperiode 2007 bis 2013 in Österreich erwartet werden.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seine Prüfung „EU-Förderungen aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11): Aus Sicht von Förderungsempfängern und Verwaltungsstellen galten Projekte des EFRE im Allgemeinen als deutlich aufwändiger als vergleichbare national geförderte Projekte, vor allem in Bezug auf Nachweis- und Belegpflichten sowie Umfang und Häufigkeit von Prüfungen. Die (formalen) EU-Anforderungen an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EFRE-Regionalprogramme 2007 bis 2013 erhöhten Komplexität und Aufwand.

EU-weit war die Implementierung von Strukturfondsprogrammen insbesondere in den ersten Jahren der Finanzperiode von Verzögerungen geprägt. Laut Bericht der Europäischen Kommission über die Analyse der Verwendung der Strukturfondsmittel³⁴ wurden bis Ende 2012 nicht einmal die Hälfte der Gesamtmittel für den Zeitraum 2007 bis 2013 an die Förderungswerber ausbezahlt; im Durchschnitt der EU-27 betrug die Auszahlungsquote 46,4 %, im Jahr 2011 waren es 33,4 %.

(2) Laut Feststellung der Europäischen Kommission überschätzten die Mitgliedstaaten ihren jährlichen Mittelbedarf der Programme in den Vorausschätzungen zum Teil stark. Österreich befand sich 2012 unter den vier Staaten, die mit ihrer Schätzung der geplanten Auszahlungen weniger als 5 % von den tatsächlichen Auszahlungen abwichen. Öster-

³² inkl. Voraus- und Zwischenzahlungen (7,5 % als Vorschusszahlungen, 44,7 % als Zwischenzahlung)

³³ „Bericht zum EU-Haushalt und zu seinen Auswirkungen auf den österreichischen Bundeshaushalt“, Stand 14. Mai 2014

³⁴ European Commission, Directorate-General Budget, Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2012, May 2013

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

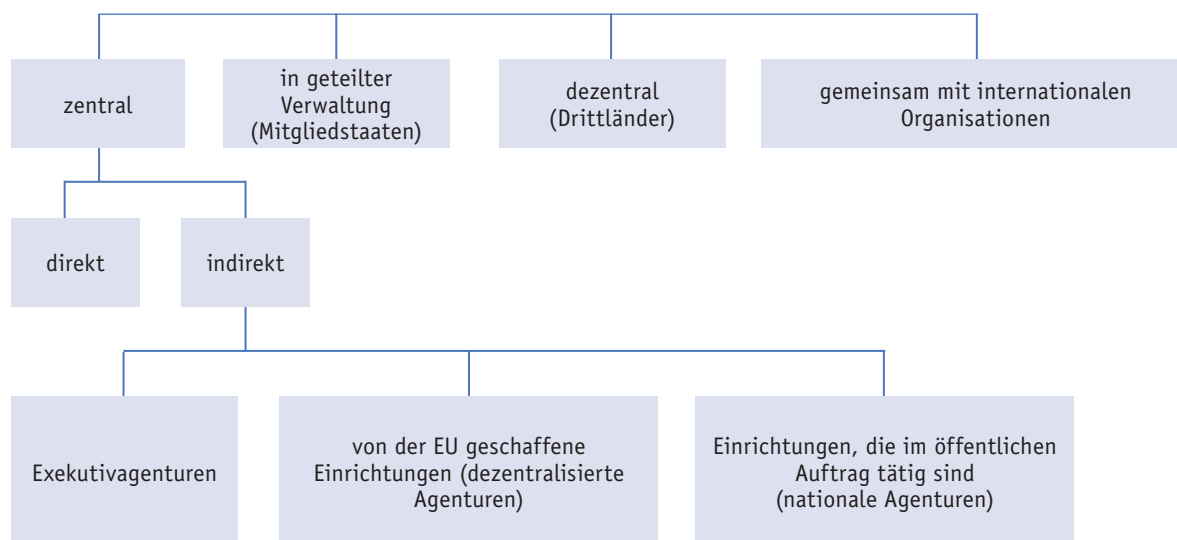
EU-Finanzbericht 2012

reich unterschätzte den Mittelbedarf um 3 %. Dies bedeutet eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Jahr 2011, in dem Österreich die Rückflüsse um 45 % überschätzt hatte.

Geteilte und zentrale Mittelverwaltung **26.1** (1) Die Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission kann auf vier verschiedene Arten erfolgen:

Abbildung 15: Methoden der Verwaltung von EU-Mitteln

Der Haushaltsvollzug kann erfolgen:



Quelle: Europäische Kommission

Die zentrale Verwaltung der EU-Mittel durch die Europäische Kommission erfolgt entweder direkt durch die Kommissionsdienststellen oder indirekt über zwischengeschaltete Stellen, wie z.B. Exekutivagenturen³⁵ und nationale Agenturen.³⁶ Die meisten zentral verwalteten Mittel fließen in Österreich in Programme der Rubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit).

³⁵ z.B. die Innovation and Networks Executive Agency (INEA) – Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz

³⁶ z.B. im Programm Lebenslanges Lernen

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Die meisten EU-Mittel (rd. 76 %) werden in geteilter Verwaltung ausgeführt, d.h., die Europäische Kommission hat die Verwaltung der EU-Mittel an die Mitgliedstaaten delegiert. Diese wählen die Förderungsempfänger aus und verwalten die Ausgaben. Geteilte Mittelverwaltung erfolgt insbesondere im Bereich der Strukturfonds (Rubrik 1b) und der Agrarfonds (Rubrik 2).

Die dezentrale Verwaltung und die Verwaltung gemeinsam mit internationalen Organisationen weisen mit jeweils 1 % der verwalteten Mittel nur geringe Bedeutung auf.³⁷

(2) Die Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission übermittelte dem RH Zahlungsdaten für 2012, die die in zentraler Mittelverwaltung abgewickelten Rückflüsse auswiesen:

³⁷ Die Europäische Kommission schloss bspw. mit den VN ein Rahmenübereinkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) ab, das die Art und Weise regelte, wie die Mittel der Europäischen Kommission vom VN-System verwaltet werden. Diesem Rahmenabkommen war z.B. die FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN) 2003 beigetreten. Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der FAO geht bis 1991 zurück. 2002 bspw. beliefen sich die Zuweisungen der Europäischen Kommission auf 455 Mio. EUR, darunter 26,5 Mio. EUR für Projekte, die von der FAO umgesetzt wurden.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 16: Zentral verwaltete Mittel 2012 (Rückflüsse)				
	öffentliche Einrichtungen	private Einrichtungen	natürliche Personen	gesamt
	in Mio. EUR			
Rubrik 1a	120,47	117,30	1,24	239,01
<i>davon</i>				
<i>Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)</i>	67,45	60,62	1,15	129,22
<i>Transeuropäische Netze (TEN)</i>	45,24	2,73	–	47,98
<i>Lebenslanges Lernen</i>	3,33	30,84	–	34,17
<i>Wettbewerbsfähigkeit und Innovation</i>	2,12	10,29	0,00	12,41
<i>Sozialpolitische Agenda</i>	0,44	2,50	0,01	2,95
<i>Europäisches Energieprogramm zur Konjunkturbelebung</i>	–	7,67	–	7,67
<i>Sonstiges</i>	1,88	2,66	0,08	4,62
Rubrik 2	5,36	3,81	0,01	9,18
<i>davon</i>				
<i>Tier- und Pflanzengesundheit</i>	3,19	–	0,00	3,19
<i>LIFE+ (Umwelt)</i>	2,16	2,92	–	5,08
<i>Sonstiges</i>	0,01	0,89	0,00	0,90
Rubrik 3a	22,61	0,90	0,04	23,55
<i>davon</i>				
<i>Solidarität und Steuerung der Migrationsströme</i>	0,60	0,18	–	0,78
<i>Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte</i>	0,56	0,14	0,00	0,70
<i>Grundrechte und Justiz</i>	0,79	0,58	–	1,37
<i>Sonstiges</i>	20,66	0,00	0,04	20,70
Rubrik 3b	3,35	8,52	0,01	11,89
<i>davon</i>				
<i>Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz</i>	0,64	0,66	0,00	1,30
<i>Kultur</i>	1,47	0,87	–	2,33
<i>Jugend in Aktion</i>	0,17	2,51	–	2,68
<i>MEDIA 2007</i>	0,08	2,63	–	2,70
<i>Europa für Bürgerinnen und Bürger</i>	0,34	0,42	–	0,76
<i>Kommunikationsmaßnahmen</i>	0,52	0,23	0,01	0,76
<i>Sonstiges</i>	0,14	1,21	–	1,35
Summe	151,79	130,53	1,30	283,62
	in %			
Summe	53,5	46,0	0,5	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Generaldirektion Haushalt; Berechnungen RH

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Die Zahlungsdaten der Generaldirektion Haushalt wiesen für Österreich zentral verwaltete Rückflüsse in den Rubriken 1a, 2, 3a und 3b insgesamt in der Höhe von 283,62 Mio. EUR im Jahr 2012 aus. Im Jahr 2011 waren es 292,80 Mio. EUR.

Eine Zuordnung nach Programmen ergab, dass von den 283,62 Mio. EUR

- die meisten Mittel in das Siebente Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7) flossen (129,22 Mio. EUR bzw. 45,6 %),
- gefolgt von den TEN (47,98 Mio. EUR bzw. 16,9 %) und
- dem Bereich Lebenslanges Lernen (34,17 Mio. EUR bzw. 12,1 %).

Eine Zuordnung nach Empfängern zeigte, dass

- öffentliche Einrichtungen 151,79 Mio. EUR (53,5 %) erhielten,
- private Einrichtungen 130,53 Mio. EUR (46,0 %) und
- natürliche Personen 1,30 Mio. EUR (0,5 %).

(3) Rückflüsse unter zentraler Mittelverwaltung unterlagen nicht vollständig der Kontrolle durch den RH, weil dieser für private Unternehmen grundsätzlich nicht prüfungszuständig ist. Aufgrund der von der Europäischen Kommission angewendeten Klassifizierung der Begünstigten in öffentliche und private Einrichtungen sowie natürliche Personen ließ sich keine klare Aussage darüber treffen, ob diese der Prüfungszuständigkeit des RH unterlagen oder nicht, weil diese Klassifizierung mit den Kriterien für die Prüfungszuständigkeit des RH gem. §§ 11 und 12 Rechnungshofgesetz nicht übereinstimmte. Damit konnte auf der Grundlage der vorliegenden Daten der Europäischen Kommission die Höhe der entsprechenden Rückflüsse (und damit die Größe der „Kontrolllücke“) in diesem Bereich nicht errechnet werden.

26.2 Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium (Juli 2004) des Österreich-Konvents Einvernehmen darüber erzielt worden war, die Zuständigkeit des RH zur Überprüfung von EU-Direktförderungen vorzusehen. Bisher konnte dazu keine Einigung erzielt werden.

26.3 *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die geteilte Mittelverwaltung nicht die Agrarfonds (Rubrik 2) betreffe, sondern lediglich den kleineren ELER.*

26.4 Der RH entgegnete, dass gem. Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik als auch gem. Art. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 vom 17. Dezember 2013 (diese Verordnung hebt die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 auf) der EGFL in geteilter Mittelverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union umgesetzt wird (u.a. Maßnahmen zur Regulierung oder Stützung der Agrarmärkte und die im Rahmen der GAP vorgesehenen Direktzahlungen an die Betriebsinhaber). Nur einzelne Ausgaben werden direkt finanziert.

Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020

Funktion des
Finanzrahmens

27 Der Finanzrahmen ist nicht nur Instrument der Haushaltsplanung, sondern auch Ausdruck der politischen Prioritäten. Er ist Teil eines umfassenden Pakets, das auch die EU-Eigenmittel sowie eine Reihe sektorspezifischer Rechtsvorschriften umfasst, die für jedes Ausgabenprogramm der EU die Bedingungen, unter denen Ausgaben in Betracht kommen, und die Kriterien für die Bereitstellung von Mitteln festlegen.

Der Finanzrahmen gibt einen Rahmen für die Finanzplanung und die Haushaltsdisziplin vor, indem er sicherstellt, dass die Ausgaben der EU vorhersehbar sind und innerhalb der vereinbarten Grenzen bleiben. Der auf die Finanzperiode 2007 bis 2013 folgende Finanzrahmen erstreckt sich auf die sieben Jahre von 2014 bis einschließlich 2020.

2016 wird die Europäische Kommission das Funktionieren des Finanzrahmens 2014 bis 2020 unter umfassender Berücksichtigung der dann gegebenen wirtschaftlichen Lage sowie der neuesten makroökonomischen Projektionen überprüfen.

Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020

Reform des Eigenmittelsystems und Besteuerung des Finanzsektors

28 (1) Am 29. Juni und 9. November 2011 unterbreitete die Europäische Kommission Vorschläge für ein neues Eigenmittelsystem³⁸, welche zunächst drei Elemente umfassten:

- die Vereinfachung hinsichtlich der Beiträge der Mitgliedstaaten,
- die Einführung neuer Eigenmittel (Finanztransaktionssteuer und neue MwSt-Einnahmen) und
- die Reform der Korrekturmechanismen.

(2) Darüber hinaus stellte die Europäische Kommission am 28. September 2011 einen Richtlinienvorschlag des Rates³⁹ zur Harmonisierung der Steuern der Mitgliedstaaten auf Finanztransaktionen vor, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Der Vorschlag folgte folgenden Zielen:

- einer Fragmentierung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen vorzubeugen;
- sicherzustellen, dass der Finanzsektor angemessen an den Kosten der jüngsten Krise beteiligt wird und in steuerlicher Hinsicht die gleichen Wettbewerbsbedingungen bestehen wie für andere Wirtschaftszweige;
- Anreize zu schaffen zur Unterbindung von Transaktionen, die der Effizienz der Finanzmärkte nicht förderlich sind, und dadurch die regulatorischen Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Krisen zu ergänzen.

Gemeinsam mit dem neuen Eigenmittelsystem der EU sollte die Finanztransaktionssteuer als neue Eigenmittelquelle dienen. Den Ertrag schätzte die Europäische Kommission vorläufig auf jährlich 57 Mrd. EUR. Geplant war, mit dem neuen Eigenmittelbeschluss auch die Finanztransaktionssteuer mit 1. Jänner 2014 einzuführen.

³⁸ Europäische Kommission, Vorschlag für den Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM(2011) 510 endgültig vom 29. Juni 2011; geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM(2011) 739 endgültig vom 9. November 2011
Zur Wahrung einer strikten Haushaltsdisziplin schlug die Europäische Kommission vor, die Eigenmittel-Obergrenze der jährlichen Mittel für Verpflichtungen auf 1,29 % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten und für Zahlungen auf 1,23 % derselben Summe festzusetzen.

³⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem, KOM(2011) 594 vom 28. September 2011

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020

EU-Finanzbericht 2012

Da jedoch eine EU-weite Einführung der Finanztransaktionssteuer vor allem aufgrund des Widerstands des Vereinigten Königreichs keine Zustimmung fand, beschloss der Rat für Wirtschaft und Finanzen auf Vorschlag der Europäischen Kommission⁴⁰ am 22. Jänner 2013, elf Mitgliedstaaten (darunter Österreich) zu ermächtigen, eine verstärkte Zusammenarbeit untereinander zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer zu schaffen. Am 14. Februar 2013 schlug die Europäische Kommission eine Richtlinie als Grundlage für die Umsetzung einer verstärkten Zusammenarbeit in diesen elf Mitgliedstaaten⁴¹ vor. Diese umfasste im Wesentlichen den ursprünglichen Vorschlag von 2011 mit folgenden Anpassungen:

- als „Steuergebiet für die Finanztransaktionssteuer“ sind nur die teilnehmenden Mitgliedstaaten vorgesehen;
- in einem teilnehmenden Mitgliedstaat steuerpflichtige Transaktionen behalten ihre Steuerpflicht (gemäß dem ursprünglichen Vorschlag);
- die Richtlinie über die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital⁴² bleibt unberührt;
- Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerumgehung werden weiter gestärkt durch eine Kombination des Ansässigkeitsprinzips mit dem Ausgabeprinzip.

Unter Berücksichtigung der Nettoeffekte dieser Anpassungen sollten die Einnahmen Schätzungen zufolge 31 Mrd. EUR jährlich erreichen. Der Rat ersuchte im Februar 2013 die teilnehmenden Mitgliedstaaten zu prüfen, ob die Finanztransaktionssteuer die Grundlage für eine neue Eigenmittelkategorie für den EU-Haushalt werden könnte.

Das Europäische Parlament billigte den Vorschlag der Kommission⁴³ im Juli 2013 mit der Änderung, dass nach Einführung der Finanztransaktionssteuer die gesamte Summe der Eigenmittel aus der Finanztransaktionssteuer oder ein Teil in Bezug auf die Beiträge der Mitgliedstaat-

⁴⁰ Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer KOM(2012) 631 endgültig vom 25. Oktober 2012

⁴¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer KOM(2013) 71 vom 14. Februar 2013

⁴² RL 2008/7/EG des Rates vom 12. Februar 2008 betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital

⁴³ 2013/0045(CNS) Entschließung des Europäischen Parlaments zum Vorschlag der Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer vom 3. Juli 2013

Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020

ten 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. Dies würde eine Erhöhung des EU-Haushalts bedeuten. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Richtlinie sowie die Verwendung der Einnahmen obliegt jedoch den an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten, da das Europäische Parlament gem. Art. 113 AEUV im Steuerbereich nur Empfehlungen abgeben kann (besonderes Gesetzgebungsverfahren).

Die Europäische Kommission bekräftigte am 4. Februar 2014 ihre Zustimmung für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer und hatte auch einer stufenweisen Umsetzung nichts entgegenzuhalten. Am 5. Mai 2014 einigten sich die Finanzminister von zehn an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten auf die Rahmenbedingungen. In einer gemeinsamen Erklärung hielten sie die schrittweise Umsetzung – Besteuerung zunächst von Aktien und einigen Derivaten – sowie die Ausarbeitung der Details bis Ende 2014 fest. 2016 soll die Finanztransaktionssteuer erstmalig geleistet werden. Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit werden nun vorerst technische Details ausgearbeitet. Die Steuer ist laut Auskunft des BMF als nationale Einnahme vorgesehen, die definitive Ausgestaltung ist noch offen.

Finanzrahmen 2014
bis 2020

29 (1) Mit der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 wurde der Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments wie folgt festgelegt:



BKA BMASK BMF BMLFUW

Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 17: Finanzrahmen für die Periode 2014 bis 2020										
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe	Anteil am Gesamtbudget
Rubrik		in Mio. EUR (zu Preisen 2011)								in %
1	Intelligentes und integratives Wachstum	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763	47,0
1a	Wettbewerbsfähigkeit	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614	13,1
1b	Kohäsion	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149	33,9
2	Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179	38,9
	davon marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851	28,9
3	Sicherheit und Unionsbürgerschaft	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686	1,6
4	Europa in der Welt	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704	6,1
5	Verwaltung	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629	6,4
6	Ausgleichszahlungen für Kroatien	27	0	0	0	0	0	0	27	0,0
Mittel für Verpflichtungen		134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988	100,0
in %										
	in % des BNE	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00	
in Mio. EUR (zu Preisen 2011)										
Mittel für Zahlungen		128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400	
in %										
	in % des BNE	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95	

Quelle: Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013

(2) Der Finanzrahmen 2014 bis 2020 weist mit 959,988 Mrd. EUR um 1,6 % geringere Verpflichtungen über den siebenjährigen Zeitraum auf als der Finanzrahmen 2007 bis 2013 (975,777 Mrd. EUR).

Die Kürzungen der Verpflichtungen betreffen hauptsächlich die Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen), während alle anderen Rubriken eine Erhöhung aufweisen:

Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020

- Rubrik 1 (Intelligentes und integratives Wachstum): + 2,7 % (von 439,115 Mrd. EUR auf 450,763 Mrd. EUR);
- Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen): – 9,6 % (von 412,611 Mrd. EUR auf 373,179 Mrd. EUR);
- Rubrik 3 (Sicherheit und Unionsbürgerschaft): + 28,1 % (von 12,247 Mrd. EUR auf 15,686 Mrd. EUR);
- Rubrik 4 (Europa in der Welt): + 4,9 % (von 55,935 Mrd. EUR auf 58,704 Mrd. EUR);
- Rubrik 5 (Verwaltung): + 12,2 % (von 54,932 Mrd. EUR auf 61,629 Mrd. EUR).

(3) Der neue Finanzrahmen sieht eine höhere Flexibilität vor. So können Mittel für Zahlungsermächtigungen zwischen den Haushaltsjahren und die Mittel für Verpflichtungen zwischen den Haushaltsjahren und Haushaltlinien verschoben werden.⁴⁴

(4) Jedes Jahr erfolgt für das nächste Haushaltsjahr (n + 1) eine technische Anpassung des Finanzrahmens, vor allem um die Obergrenzen sowie die Gesamtbeträge der Mittel für Verpflichtungen und der Mittel für Zahlungen zu Preisen des entsprechenden Jahres neu festzusetzen. Für das Jahr 2014 erfolgte die technische Anpassung im Dezember 2013 (siehe TZ 5).

(5) Für einige Programme nimmt die Europäische Kommission vorab eine Mittelzuteilung nach Mitgliedstaaten vor (siehe TZ 23). Für Österreich betraf dies den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und die Strukturfonds.⁴⁵

Tabelle 18: Mittelzuteilung für 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

⁴⁴ Dadurch ist es möglich, Mittel zur Finanzierung von Initiativen in den Bereichen der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, der Förderung der Forschung und der Unterstützung der Klein- und Mittelbetriebe vorzuziehen.

⁴⁵ Beträge ohne Technische Hilfe

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Ausblick auf die Periode 2014 bis 2020

EU-Finanzbericht 2012

Vergleicht man die Mittelzuteilung an den Fonds zur 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 der ländlichen Entwicklung um 2,2 % weniger und im Bereich der Strukturfonds (ohne ETZ) um 18,8 % weniger nach Österreich zurückfließen.

(6) Im Zuge der Verhandlungen über den Finanzrahmen 2014 bis 2020 war die Einsetzung einer interinstitutionellen Gruppe vereinbart worden zur Vornahme einer allgemeinen Überprüfung des Systems der Eigenmittel. Am 25. Februar 2014 verkündeten die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission die Einsetzung dieser Gruppe. Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission ernannten jeweils drei Mitglieder, am 3. April 2014 fand in Brüssel die erste Sitzung statt. Das Ergebnis der Arbeit dieser hochrangigen Gruppe können die nationalen Parlamente auf einer interparlamentarischen Konferenz 2016 erörtern. Die Europäische Kommission wird parallel zum Prozess der Überprüfung und Überarbeitung des Finanzrahmens 2014 bis 2020 entscheiden, ob sie für den nachfolgenden Finanzzeitraum (2021 bis 2027) Reformen des derzeitigen Eigenmittelsystems vorschlagen wird.

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Übersicht

30 (1) Der Europäische Rechnungshof nimmt gem. Art. 285 AEUV die Finanzkontrolle der EU wahr. Er überprüft gem. Art. 287 AEUV die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der EU sowie jeder von der EU geschaffenen Einrichtung oder sonstigen Stelle, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt. Er überprüft deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die Prüfungen werden gem. Art. 287 Abs. 3 AEUV erforderlichenfalls in den Mitgliedstaaten in Verbindung mit den nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) (im Wortlaut: „den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen“) durchgeführt.

(2) In diesem Abschnitt erfolgt eine Darstellung der Prüftätigkeiten im Bereich der EU-Mittel in Österreich, und zwar

- durch den Europäischen Rechnungshof,
- durch koordinierte Überprüfungen,

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

- durch eigenständige Gebarungüberprüfungen des RH.

Tätigkeit des Europäischen Rechnungshofes in Österreich

Grundsätzliche Vorgehensweise

- 31** Die technisch-organisatorischen Modalitäten des Zusammenwirkens des Europäischen Rechnungshofes mit den ORKB der Mitgliedstaaten sind in Beschlüssen des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der ORKB der Mitgliedstaaten geregelt. Auf dieser Grundlage kündigt der Europäische Rechnungshof den ORKB der Mitgliedstaaten seine Prüfungen in dem betroffenen Mitgliedstaat in Form von Vier-Monats-Vorschauen an und konkretisiert sie in der Folge.

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU (1995) arbeitet der RH mit dem Europäischen Rechnungshof auf der Grundlage des Art. 287 Abs. 3 AEUV unter Wahrung seiner Unabhängigkeit in partnerschaftlicher und vertrauensvoller Weise zusammen. Der RH macht regelmäßig von seinem ihm im AEUV eingeräumten Recht Gebrauch, an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich teilzunehmen. Dabei verfolgt er als Ziel,

- Informationen aus erster Hand über die Prüftätigkeit des Europäischen Rechnungshofes in Österreich zu erlangen, um in der Folge den allgemeinen Vertretungskörpern in Bund, Ländern und Gemeinden über die inhaltlichen Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes, über Stärken und Schwachstellen der Gebarung mit EU-Mitteln in Österreich sowie über sonstige Wahrnehmungen zu berichten;
- Ansatzpunkte für die Fokussierung der initiativen Prüfungstätigkeit des RH mit Bezug auf die Gebarung mit EU-Mitteln zu gewinnen; so veranlassten Erkenntnisse im Zuge der Teilnahme des RH an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes ihn zu vertiefenden eigenständigen Prüfungen insbesondere im Bereich der Agrarfonds: „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7), „Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007“ (Reihe Bund 2013/5) und „Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich“ (Reihe Bund 2014/12);
- Kenntnisse über die Arbeitsweise des Europäischen Rechnungshofes zu erlangen bzw. zu vertiefen sowie
- zwischen dem Prüfteam des Europäischen Rechnungshofes und den österreichischen Stellen – im Sinne der Klarstellung von Sachverhalten – vermittelnd zu wirken.

Art der Teilnahme

32 Der RH nimmt – in Abhängigkeit von der Gebarungs- und Risikorelevanz des Prüfungsthemas und nach Maßgabe seiner Prioritäten im Einzelfall – an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich grundsätzlich auf zwei Arten teil:

- Teilnahme unter paralleler Abwicklung einer Gebarungsüberprüfung durch den RH, die inhaltlich und zeitlich auf das jeweilige Prüfungsvorhaben des Europäischen Rechnungshofes abgestimmt ist und
- Teilnahme im Sinne einer beobachtenden Begleitung.

Die Teilnahme des RH an den Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes stellt sicher, dass der RH grundsätzlich in den Kommunikationsprozess des Europäischen Rechnungshofes mit den überprüften Stellen in Österreich eingebunden ist (vorläufige Prüfungsfeststellungen des Europäischen Rechnungshofes, Stellungnahmen der österreichischen überprüften Stellen) und die Ziele des RH, die er mit der Teilnahme verfolgt, erreicht werden können. Damit leistet der RH einen bedeutenden Beitrag zur laufenden Qualitätssicherung des EU-Finanzmanagements in Österreich. Er unterstützt so auch die Tätigkeit und Wirkungsweise des Europäischen Rechnungshofes.

Ergebnisse der Teilnahme

33 Der RH begleitete den Europäischen Rechnungshof unter Wahrung seiner Unabhängigkeit im Zeitraum von Jänner 2012 bis Juni 2014 bei folgenden Prüfungen:

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Tabelle 19: Teilnahme des RH an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes			
Prüfungsgegenstand	Prüfungsthemen	ZVE	WP
ELER, Maßnahme Nr. 211, Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten; Maßnahme Nr. 214, Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	Einhaltung der rechtlichen, administrativen, finanziellen und die tatsächliche Umsetzung betreffenden Bedingungen bei ausgewählten Zahlungen des ELER	2012	
EGFL, Maßnahmen „Investitionen“ und „Absatzförderung auf Drittlandsmärkten“ der einheitlichen gemeinsamen Marktorganisation (GMO) im Bereich Wein	Überprüfung der Wirtschaftlichkeit (Effektivität und Effizienz) der Umsetzung dieser Maßnahmen, insbesondere ihr Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Weinsektors		X
7. Forschungsrahmenprogramm	Prüfung eines Projektabschnitts des Projekts „UniversAAL“	2012	
EFRE, Programm Ziel 2 Steiermark in der Periode 2000 bis 2006	Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen bei ausgewählten Einzelprojekten	2012	
ELER, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums; Maßnahmen Nr. 214, 211 und 123	Prüfung von fünf ausgewählten Zahlungen auf die Einhaltung der rechtlichen, administrativen, finanziellen und die tatsächliche Umsetzung betreffenden Bedingungen	2013	
TEN-T	Prüfung des Projekts „Bauarbeiten für eine neue Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Kundl/Radfeld und Baumkirchen“	2013	
Sozialversicherungsverband „New Services for „EESSI“	Zufallsstichprobe: Prüfung einer Abschlusszahlung	2013	
ELER, Wissenstransfer und Beratung, Maßnahmen Nr. 311 und Nr. 131	Prüfung von Management- und Kontrollsystemen zur wirksamen Umsetzung von Wissenstransfer- und Beratungsmaßnahmen		X

WP = Wirtschaftlichkeitsprüfung

ZVE = Zuverlässigkeitserklärung

Quellen: Prüfungsankündigungen des Europäischen Rechnungshofes; RH

Der Europäische Rechnungshof führte in Österreich zum Zeitraum Jänner 2012 bis Juni 2014 noch weitere Prüfungen durch, die der RH nicht begleitete:

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 20: Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes ohne Teilnahme des RH (Zeitraum: Jänner 2012 bis Juni 2014)

Prüfungsgegenstand	Prüfungsthemen	ZVE	WP
EGFL	Prüfung der Rechnungsführung einer Zufallsstichprobe	2012	
6. Forschungsrahmenprogramm	Überprüfung der Projektkosten „Das virtuelle Fahrzeug“ (SIM-VIA2)	2012	
Freiheit, Sicherheit und Recht	Überprüfung des Projekts „Prüm Implementation“, Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC)	2012	
Strukturfonds – Erneuerbare Energie	Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Nützlichkeit von erneuerbarer Energie		X
Unionsbürgerschaft, Jugend in Aktion	Überprüfung von Ausgaben für Bildung, Audiovisuelles und Kultur im Bereich des EU-Förderprogramms „Jugend in Aktion“	2012	
7. Forschungsrahmenprogramm	Prüfung des Projekts TOLERAGE	2013	
7. Forschungsrahmenprogramm	Prüfung des Projekts ULICE	2013	
ELER, Maßnahme Nr. 226, Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials	Evaluierung der im Rahmen der Maßnahme erzielten Resultate		X
ERASMUS	Aktenprüfung eines Projekts der Akademie der Bildenden Künste	2013	
ELER, Entwicklung des ländlichen Raums	Prüfung der von den Mitgliedstaaten zur Sicherstellung der Angemessenheit der Kosten angewendeten Praktiken		X
ELER, Technische Hilfe	Mittelverwendung für Technische Hilfe im Bereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“		X
ELER, Entwicklung des ländlichen Raums	Prüfung von fünf ausgewählten Zahlungen auf die Einhaltung der rechtlichen, administrativen, finanziellen und die tatsächliche Umsetzung betreffenden Bedingungen	2014	
6. Forschungsrahmenprogramm	Prüfung des Projekts Global Renewable Energy and Environmental Neighbourhoods as Solar Cities	2014	
SESAR JU	Prüfung der Ex-post-Kontrolle	2014	
7. Forschungsrahmenprogramm	Prüfung der Berichte über die Prüfungen des Geschäftsjahres 2013 der Gemeinsamen Unternehmen ARTEMIS und ENIAC	2014	

WP = Wirtschaftlichkeitsprüfung

ZVE = Zuverlässigkeitserklärung

Quellen: Prüfungsankündigungen des Europäischen Rechnungshofes; RH

Die in Österreich durchgeführten Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes finden Eingang in die Prüfungsfeststellungen im Rahmen des Jahresberichts des Europäischen Rechnungshofes samt Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) oder in Sonderberichte (WP).

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

- 34 Aufgrund seiner Prüftätigkeit in Österreich traf der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2012 die nachstehend zusammengefassten Bemerkungen.⁴⁶ Der Europäische Rechnungshof erwähnte Österreich vor allem im Zusammenhang mit
- falschen Flächenmeldungen in der Landwirtschaft (Marktstützung und Direktzahlungen) und
 - außerhalb des Förderzeitraums anerkannten Leistungen (Regionalpolitik, Energie und Verkehr).

Die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes sind in Entsprechung des Kapitels Verwendung der EU-Mittel in Österreich (TZ 15 ff.) den Themenbereichen (Rubriken) zugeordnet.

Tabelle 21: Prüfungsfeststellungen des Europäischen Rechnungshofes zu Österreich zum Haushaltsjahr 2012, geordnet nach Themenbereichen	
Themenbereiche	Prüfungsfeststellung des Europäischen Rechnungshofes zu Österreich
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	nicht ordnungsgemäße Flächenbezeichnung und dadurch falsch bezahlte EU-Beihilfe erneut systematische Mängel im Zusammenhang mit der korrekten Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland (Kasten 3.1 und Abs. 3.14)
Regionalpolitik, Energie und Verkehr	gemeldete Ausgaben, die außerhalb des Förderzeitraums getätigt wurden Fehler in der Abschlusszahlung der Kommission (keine Finanzkorrekturen, obwohl nicht alle Ausgaben ordnungsgemäß waren) (Kasten 5.2 und Abs. 5.43)
EU-Haushalt und Ergebnisbringung	keine konkrete Darstellung der Wirkungsindikatoren ohne zusätzliche Erläuterung keine Feststellung der Zielerreichung möglich (Kasten 10.3)

Quelle: Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2012

Der Europäische Rechnungshof stellte in Österreich Mängel bei der Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich des EGFL (insbesondere bei den Almflächen) und der Entwicklung des ländlichen Raums (insbesondere bei den Verwaltungs- und Kontrollverfahren) fest. 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 13).

⁴⁶ Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2012, ABl. Nr. C 331, vom 14. November 2013

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

EU-Finanzbericht 2012

Aus diesem Grund weist der RH darauf hin, dass Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Systemprüfungen notwendig sind, um einen Beitrag zur Verbesserung der Systeme und zur Erhöhung der Wirksamkeit der nationalen Verwendung der EU-Mittel zu leisten.

Koordinierte Prüfungen des RH mit EU-Bezug

35 Im Rahmen der Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe Strukturfonds V nahm der RH 2012 an der koordinierten Prüfung „Vereinfachung der Rechtsvorschriften für Strukturfonds“ teil (Reihe Bund 2013/11). Im Jahr 2014 führte der RH gemeinsam mit den ORKB Deutschland und Ungarn eine koordinierte Prüfung zum Thema „Eurofisc“ durch.

Eigenständige
RH-Prüfungen mit
EU-Bezug

36 Überdies führt der RH verstärkt eigenständige Prüfungen mit EU-Bezug durch (siehe dazu auch EU-Finanzbericht 2011, Reihe Bund 2014/2) und veröffentlichte dazu seit 2012 folgende Berichte:

- Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Reihe Bund 2012/2);
- LEADER 2007 bis 2013 (Reihe Bund 2012/7);
- Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 (Reihe Bund 2013/5);
- Austrian Institute of Technology GmbH betreffend Forschungsprojekt UniversAAL (Reihe Bund 2013/10);
- EU-Förderungen aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften (Reihe Bund 2013/11);
- Nationale Maßnahmen zum 7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (Reihe Bund 2014/10);
- Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich (Reihe Bund 2014/12);
- Europäische Territoriale Zusammenarbeit (Reihe Bund 2014/15).

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

Zuverlässigkeits- erklärung (ZVE)

- 37** (1) Die Europäische Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat gem. Art. 318 AEUV jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans sowie einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der EU vor.

Der Europäische Rechnungshof prüft gem. Art. 287 AEUV die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der EU. Er prüft die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er legt auf dieser Grundlage dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Der Europäische Rechnungshof legt diese Zuverlässigkeitserklärung üblicherweise gemeinsam mit dem Jahresbericht vor, welchen er nach Abschluss jedes Haushaltsjahres erstellt.

Das Europäische Parlament prüft gem. Art. 319 AEUV nach dem Rat die Rechnung, die Übersicht und den Evaluierungsbericht sowie den Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zusammen mit den Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen, die Zuverlässigkeitserklärung und die einschlägigen Sonderberichte.

Danach erteilt das Europäische Parlament auf Empfehlung des Rates der Europäischen Kommission die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Die Entlastung stellt die politische Komponente der externen Kontrolle des Haushaltsvollzugs dar.

Das Entlastungsverfahren kann zur Erteilung, zum Aufschub oder zur Verweigerung der Entlastung führen. Das Europäische Parlament kann bei der Entlastung Empfehlungen an die Europäische Kommission aussprechen und ihr empfehlen, in bestimmten Bereichen Maßnahmen zu ergreifen. Die Europäische Kommission hat diese in einem Bericht zu den Folgemaßnahmen und einem Aktionsplan darzulegen und diese beiden Dokumente dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermitteln.

- (2) Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem am 5. November 2013 veröffentlichten Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2012⁴⁷ zu seiner Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge einerseits fest, dass die der Jahresrechnung zugrunde liegen-

⁴⁷ Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2012, ABl. Nr. C 331, vom 14. November 2013

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Aktuelle Entwicklungen der
EU-Finanzkontrolle

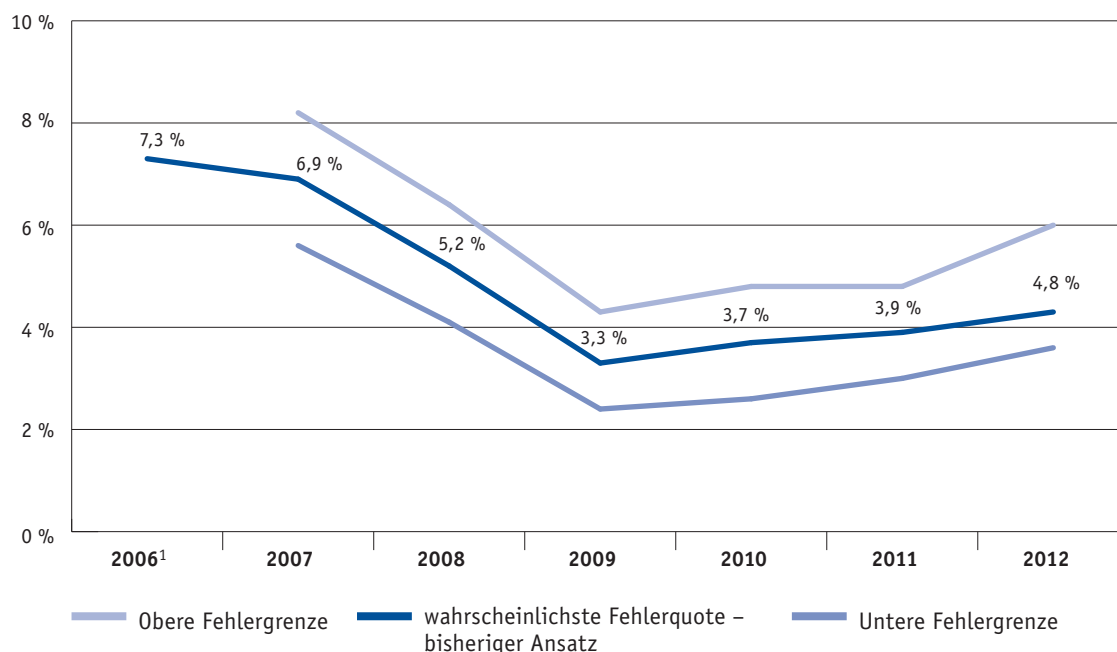
EU-Finanzbericht 2012

den Einnahmen und Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß waren.

Mit Bezug auf die Zahlungen stellte der Europäische Rechnungshof jedoch andererseits fest, dass alle Themenkreise, die operative Ausgaben umfassten, in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. Die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme gewährleisteten nur bedingt wirksam die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen.

(3) Das Haushaltsjahr 2012 stellte die 19. Jahresrechnung der EU dar, für die der Europäische Rechnungshof keine uneingeschränkte ZVE abgab. Nachdem die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote⁴⁸ bei den Zahlungen für den EU-Haushalt als Ganzes in den Jahren 2006 bis 2009 stetig rückläufig gewesen war (von 7,3 % auf 3,3 %), stieg sie im Jahr 2010 auf 3,7 % und im Jahr 2011 weiter auf 3,9 % an. Auch im Jahr 2012 stieg sie neuerlich deutlich: Die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote lag bei 4,8 %. Dies war zu einem kleinen Teil auf eine Änderung in der Methodik der Überprüfung zurückzuführen. Unter Beibehaltung der Methodik wäre die Fehlerquote auf 4,5 % gestiegen.

Abbildung 16: 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

⁴⁸ Der Europäische Rechnungshof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote mittels statistischer Standardmethoden, aufgrund derer er zu 95 % sicher ist, dass die Fehlerquote für die betreffende Population in der Spanne zwischen der unteren und der oberen Fehlergrenze liegt.

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

Der Europäische Rechnungshof stellte im Haushaltsjahr 2012 – mit Ausnahme des Bereichs „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ – in den übrigen Bereichen folgende Fehlerquoten fest:

- 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.

Der Europäische Rechnungshof monierte im Jahresbericht, 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.

Entlastungsverfahren **38** (1) Der Jahresbericht 2012 des Europäischen Rechnungshofes ging gem. Art. 319 AEUV in das jährliche Verfahren zur Entlastung der Europäischen Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans der EU ein und stellte die Grundlage für die weiteren Diskussionen auf Ebene des Rates und des Europäischen Parlaments dar.

(2) Das Europäische Parlament beendete am 3. April 2014 das Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2012. Es erteilte den Organen der EU die Entlastung für das Haushaltsjahr 2012 mit den nachfolgenden Einschränkungen.

(3) Das Europäische Parlament sprach der Europäischen Kommission Vorbehalte aufgrund der nach wie vor hohen Fehlerquoten im Bereich Landwirtschaft und Regionale Entwicklung in der geteilten Mittelverwaltung aus und hielt dazu fest, dass es in Vorbehalten „...ein neues wirkungsvolles Instrument der Haushaltskontrolle sieht, als Selbstverpflichtung des Parlaments die Beseitigung dieser Probleme durch die Kommission und die Mitgliedstaaten besonders zu überwachen, um den Entlastungsbeschluss gegenüber der Öffentlichkeit besonders zu rechtfertigen“. Das Europäische Parlament hob hervor, dass es nur in jenen Bereichen Vorbehalte ausspreche, zu denen es von der Europäischen Kommission und/oder vom Europäischen Rechnungshof keine ausreichenden Zusicherungen erhalte, die seine Bedenken zerstreuten.

Das Europäische Parlament betonte, dass die Fehlerquote im Bereich der Landwirtschafts- und Regionalpolitik zum dritten Mal in Folge gestiegen sei und forderte die Europäische Kommission auf, größere und maßgeblichere Verantwortung zu übernehmen. Acht Mitgliedstaaten seien für 90 % der Finanzkorrekturen in den Bereichen der geteilten Mittelverwaltung verantwortlich. Die Mehrzahl der vom Europäischen Rechnungshof aufgedeckten Fehler hätte von den Mitgliedstaaten selbst entdeckt werden müssen. Das Europäische Parlament sah die Kontrollstatistiken, Prüfergebnisse und -verfahren in einigen Mitgliedstaaten als unangemessene Grundlage für Bewertungen und Finanzkorrekturen der Europäischen Kommission an und erwartete diesbezüglich wesentliche Verbesserungen. Darüber hinaus forderte es, gem. Art. 287 Abs. 3 AEUV die Zusammenarbeit zwischen den nationalen ORKB und dem Europäischen Rechnungshof bei der Prüfung der geteilten Mittelverwaltung zu verbessern.

(4) Hinsichtlich der Entlastung des Generalsekretärs des Rates schob das Europäische Parlament den Beschluss auf.⁴⁹ Es begründete dies mit der mangelnden Bereitschaft des Rates, die Fragen des Europäischen Parlaments ausreichend zu beantworten, wodurch es nicht in der Lage gewesen sei, sachkundig über die Erteilung der Entlastung zu entscheiden. Das Europäische Parlament bedauerte, dass aus den selben Gründen bereits in den Haushaltsjahren 2009 bis 2011 keine Entlastung erteilt worden war.⁵⁰

⁴⁹ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3. April 2014 betreffend die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012, Europäischer Rat und Rat, P7-TA(2014)0291

⁵⁰ Obwohl Art. 319 AEUV lediglich davon spricht, dass das Europäische Parlament die Europäische Kommission entlastet (keine Erwähnung anderer EU-Organen), wird vom Europäischen Parlament seit Jahren auch den anderen EU-Organen (inkl. Europäisches Parlament) eine Entlastung erteilt, d.h. das Europäische Parlament entlastet sich derzeit selbst.

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

(5) Das Europäische Parlament vertagte seinen Beschluss, dem Verwaltungsdirektor des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Gremiums zu erteilen.⁵¹ Es begründete dies im Wesentlichen damit, dass es Mängel bei der Budgeterstellung, den öffentlichen Vergabeverfahren und den Einstellungsverfahren sowie keinen zufriedenstellenden Umgang mit Interessenkonflikten gegeben habe.

(6) Mit Beschluss vom 23. Oktober 2014⁵² verweigerte das Europäische Parlament dem Generalsekretär des Rates die Entlastung für das Haushaltsjahr 2012 endgültig, ebenfalls mit Beschluss vom 23. Oktober 2014⁵³ erteilte es dem Verwaltungsausschuss des Büros des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation die Entlastung.

Position des RH

39 In Anbetracht der in der Vergangenheit stets eingeschränkten ZVE des Europäischen Rechnungshofes verfolgte das Europäische Parlament seit mehreren Jahren das Ziel, eine positive ZVE zu erhalten – etwa durch seitens der Europäischen Kommission und der Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu setzende Maßnahmen.

40 In diesem Zusammenhang berichtete der RH bereits in seinen EU-Finanzberichten 2009, 2010 und 2011 (Reihe Bund 2010/12, Reihe Bund 2012/7 und Reihe Bund 2014/2) über die vorgeschlagenen Maßnahmen, z.B.

- Integrierter Interner Kontrollrahmen für die Gebarung mit EU-Mitteln;
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission jährliche Zusammenfassungen der Prüfungen und Erklärungen zu unterbreiten;

⁵¹ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3. April 2014 betreffend die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation für das Haushaltsjahr, P7_TA(2014)0301

⁵² Beschluss des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2014 betreffend die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012. Einzelplan II- Europäischer Rat und Rat, P8_TA(2014)0044

⁵³ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2014 betreffend die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsjahrs des Büros des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation für das Haushaltsjahr 2012, P8_TA(2014)0043

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Aktuelle Entwicklungen der
EU-Finanzkontrolle

EU-Finanzbericht 2012

- Erstellung nationaler (Verwaltungs)Erklärungen, die auf politischer Ebene zu unterzeichnen wären,

und legte dazu auch weitgehend seine divergierenden Positionen dar; so zur Reform der EU-Haushaltsordnung (EU-Finanzbericht 2009, Reihe Bund 2010/12, und „Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung“, Reihe Positionen 2010/1).

Der RH hinterfragte hiebei die diskutierten Maßnahmen kritisch und trat vielmehr dafür ein,

- 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-Organen) zu verhindern.

41 Darüber hinaus weist der RH auf seine Kritik hin, dass derzeit nicht feststeht, ob bzw. inwieweit aus delegierten Rechtsakten der Europäischen Kommission auch Aufgaben und Verantwortungen für die nationalen ORKB erwachsen können, zumal gem. Art. 59 Abs. 3 der EU-Haushaltsordnung die nach den sektorspezifischen Vorschriften von den Mitgliedstaaten auf der geeigneten Ebene zu benennenden Einrichtungen auch Aufgaben wahrnehmen können, die in keinem Zusammenhang mit der Verwaltung der EU-Mittel stehen. Als solche Einrichtungen könnten nach Ansicht des RH – ungeachtet ihrer verwaltungsexternen Kontrollfunktion – allenfalls auch ORKB erwogen werden, wiewohl ihnen weder die Aufgabe der Verwaltung noch der internen Kontrolle von EU-Mitteln obliegt.

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

Nach Ansicht des RH bergen in delegierten Rechtsakten vorgenommene Spezifizierungen für die externe öffentliche Finanzkontrolle das potenzielle Risiko, wesentliche Elemente der nationalen parlamentarischen Kontrolle auszuhöhlen. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn ORKB der Mitgliedstaaten im unmittelbaren Auftrag von EU-Organen tätig werden und diesen direkt berichtspflichtig würden.

Der RH erachtet es – aus Gründen der öffentlichen Transparenz und Klarheit der Aufgaben- und Verantwortungszuordnung (z.B. solche auf Mitgliedstaatenebene und solche auf EU-Ebene) sowie der Ressourcenallokation im Bereich der ORKB der Mitgliedstaaten als unabhängige Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle – für wesentlich, dass EU-rechtlich überbundene Kernaufgaben der externen öffentlichen Finanzkontrolle auf primärrechtlicher Ebene grundgelegt werden.

42 In diese Richtung ist im Juni 2013 der Kontaktausschuss der Präsidenten der ORKB der Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes an den Präsidenten des Europäischen Rates im Wege einer Erklärung betreffend die „Bedeutung angemessener Regelungen für die Finanzkontrolle und Rechenschaftspflicht im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU“ herangetreten, derzufolge u.a. EU-Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf die externe öffentliche Finanzkontrolle nur in EU-Gesetzgebungsakten geregelt werden, die einem Konsultationsverfahren unterliegen. Der RH informierte auch das österreichische Parlament sowie die Mitglieder des Rechnungshofausschusses darüber im direkten Wege.

Künftige Rolle des Europäischen Rechnungshofes

43 Das Europäische Parlament hat am 4. Februar 2014 eine Entschließung zu der „Künftigen Rolle des Europäischen Rechnungshofes. Das Ernennungsverfahren für Mitglieder des Rechnungshofes: Konsultation des Europäischen Parlaments“ verabschiedet. Darin übte es Kritik am Europäischen Rechnungshof. Es betonte, dass der Europäische Rechnungshof wertvolle Stellungnahmen zu den Ergebnissen der politischen Maßnahmen der Union liefere. Zur Verbesserung der Qualität in Bezug auf das vorhandene Modell der Zuverlässigkeitserklärung sollen jedoch größere Anstrengungen und mehr Ressourcen aufgewendet werden. Mehr Ressourcen sollen auch insbesondere in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie für die Überprüfung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bereitstehen. Das Mandat des Europäischen Rechnungshofes sehe erhebliche Flexibilität vor, die Aufgabe über die Zuverlässigkeitserklärung hinaus zu erfüllen.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Aktuelle Entwicklungen der
EU-Finanzkontrolle

EU-Finanzbericht 2012

Das Europäische Parlament forderte zudem eine stärkere Kooperation mit nationalen ORKB, nicht nur im Bezug auf die Prüfungsplanung und konkrete methodologische Schritte, sondern insbesondere im Bereich der geteilten Mittelverwaltung. Das Europäische Parlament schlug vor, die Arbeit der nationalen ORKB in Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung in die Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes einzubeziehen sowie die Möglichkeit zu prüfen, nationale Prüfzertifikate für die Verwaltung der EU-Mittel einzuführen.

In Bezug auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen forderte das Europäische Parlament eine klare Ursachenanalyse, vollständige Transparenz in Bezug auf die zeitliche Komponente und eine klare abschließende Antwort. Es betonte, dass es nicht notwendig sei, mit der geprüften Stelle Einvernehmen zu erzielen. Darüber hinaus schlug das Europäische Parlament vor, den Jahresbericht bis 30. Juni zu präsentieren, so dass ein Abschluss des Entlastungsverfahrens bis 31. Dezember desselben Jahres erfolgen kann. Diese Forderung wiederholte das Parlament im Entlastungsverfahren zum Haushaltsjahr 2012.

In Bezug auf die Ernennung der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes forderte das Europäische Parlament die gleichen Rechte für sich und den Europäischen Rechnungshof. Es führte dazu Grundsätze, Auswahlkriterien und Verfahren an und verlangte, dass seine Stellungnahme vom Rat respektiert werden müsse.

Position des RH

44 Der RH betont hierzu, dass Maßnahmen zur Stärkung der Kontrolle unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen notwendig 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 jedoch nicht zielführend.

EU-Haushaltsordnung

Geteilte Mittelverwaltung

45 Mit 1. Jänner 2014 traten jene Teile der neuen Haushaltsordnung der EU (Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012, ABl. Nr. L 298; zur Genese siehe EU-Finanzbericht 2011) in Kraft, die für die geteilte Mittelverwaltung zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten von besonderer Relevanz sind (vor allem Art. 59).

Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle

- 46** Die EU-Haushaltsordnung brachte Neuerungen in Bezug auf die Ausgestaltung der geteilten Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission und im Bereich der Rechnungslegung sowie die Einführung von Verwaltungserklärungen und eines Bestätigungsvermerks über die Rechnungslegung.
- 47** (1) Gemäß Art. 59 Abs. 5 letzter Satz der EU-Haushaltsordnung können die Mitgliedstaaten Erklärungen abgeben, die auf geeigneter (politischer) Ebene zu unterzeichnen sind und sich auf die der Europäischen Kommission zuzuleitenden Informationen (Verwaltungserklärung, Jährliche Übersicht und Bestätigungsvermerk) beziehen. Diese sogenannten „Nationalen Erklärungen“ sind bestimmungsgemäß freiwillig. Bis zum Jahr 2014 verfassten vier Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich) solche Erklärungen.

Die Europäische Kommission hatte – auf Aufforderung des Europäischen Parlaments im Entlastungsverfahren zum Haushaltsjahr 2011 – am 16. Dezember 2013 eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die Empfehlungen zur einheitlichen Ausgestaltung dieser freiwilligen Erklärungen sowie eine entsprechende Vorlage erarbeiten soll. Ziel der Arbeitsgruppe war, die Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verwaltung von EU-Mitteln zu verbessern. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates sowie den Mitgliedstaaten Dänemark, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich zusammen. Am 28. Oktober 2014 informierte die Europäische Kommission über die Annahme der Empfehlungen der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe⁵⁴.

Die Arbeitsgruppe schlug in ihrem Abschlussdokument ein Modell vor, das auf zwei Komponenten beruhen soll: der vorgeschriebenen Verwaltungserklärung und der (Nationalen) Erklärung, die die Unterschrift einer verantwortlichen Person auf geeigneter Ebene trägt. Als Adressat dieser (gemeinsamen) Erklärung sind die nationalen Legislativorgane vorgesehen sowie die Europäische Kommission, an die ein Bericht ergehen soll. Um eine Diskussion auf nationaler Ebene über die Nationalen Erklärungen zu gewährleisten, könnte nach Ansicht der Arbeitsgruppe ein Bericht oder die Meinung nationaler ORKB herangezogen werden. Im Zusammenhang mit den Mindestvoraussetzungen

⁵⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat und den Europäischen Rechnungshof über die Annahme der Empfehlungen der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe zu der Abfassung und der Nutzung nationaler Erklärungen, KOM(2014)0688 endgültig

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Aktuelle Entwicklungen der
EU-Finanzkontrolle

EU-Finanzbericht 2012

Nationaler Erklärungen sieht die Arbeitsgruppe als Zusatzinformation die unabhängige Bestätigung eines unabhängigen Prüfers (ORKB) vor.

(2) Die Rolle der ORKB in Zusammenhang mit diesen Nationalen Erklärungen ist derzeit als Möglichkeit angeführt. Seitens einzelner Mitgliedstaaten bestehen Bestrebungen, die Prüfung von den ORKB durchführen zu lassen.

Aus dem vorliegenden Abschlussdokument der Arbeitsgruppe ist nicht abzuleiten, ob eine unabhängige Bestätigung einer nationalen ORKB als paralleles Instrument zum Zuverlässigkeitsprozess der Europäischen Kommission vorgesehen ist oder ob bzw. allenfalls wer sich in weiterer Folge darauf stützen kann/wird. Die unabhängige Bestätigung 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.

Position des RH

48 Bereits im Zuge der Reformdiskussion des Entwurfs der EU-Haushaltsordnung 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. mitgliedstaatspezifische sowie auch übergreifende Problemstellungen zu nutzen, um mögliche Lösungen und Best-Practices zu identifizieren.

Der RH 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 Kontrollsystems 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.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seine bereits abgegebene Empfehlung, das Augenmerk auf die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Funktionierens jener internen Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten zu legen, die in erster Instanz tätig sind, anstatt auf später einsetzende Kontroll- und Korrekturmechanismen zu setzen (siehe RH, „Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle“, Reihe Positionen 2012/1).

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Entwicklung von öffentlichem Defizit und Verschuldung in der EU und in Österreich

49 (1) Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zweimal im Jahr (März und September) Daten zu Defizit und Schuldenstand des Staates an die Europäische Kommission zu übermitteln (Maastricht-Notifikation). Für Österreich erfolgt die Übermittlung durch Statistik Austria. Die Daten werden von Eurostat geprüft und veröffentlicht.

(2) Wie die nachfolgende Tabelle und Abbildung zeigen, sank im Euro-Währungsgebiet das öffentliche Defizit von 4,2 % im Jahr 2011 auf 3,7 % im Jahr 2012 und auf 3,1 % im Jahr 2013, in der EU-27 von 4,4 % im Jahr 2011 auf 3,9 % im Jahr 2012. Im Jahr 2013 lag das öffentliche Defizit in der EU-28 bei 3,3 %.

Im Jahr 2009 wies kein Mitgliedstaat einen Haushaltsüberschuss auf. Im Jahr 2010 erzielten zwei Mitgliedstaaten (Schweden und Estland) einen Haushaltsüberschuss, im Jahr 2011 bereits vier (Schweden, Estland, Luxemburg und Ungarn). Im Jahr 2012 erzielte hingegen nur mehr Deutschland einen Haushaltsüberschuss, Luxemburg annähernd ein Gleichgewicht. Im Jahr 2013 verzeichnete Luxemburg einen öffentlichen Überschuss und Deutschland annähernd ein Gleichgewicht. Österreich wies im Zeitraum 2009 bis 2013 ein öffentliches Defizit auf.

Von den 26 Mitgliedstaaten mit einem Defizit im Jahr 2013 wiesen elf ein Defizit von mehr als 3 % auf, an der Spitze Slowenien mit 14,7 % sowie Griechenland mit 12,7 %. 18 Mitgliedstaaten verzeichneten im Jahr 2013 gegenüber dem Jahr 2012 eine Verbesserung ihres Finanzierungssaldos im Verhältnis zum BIP.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

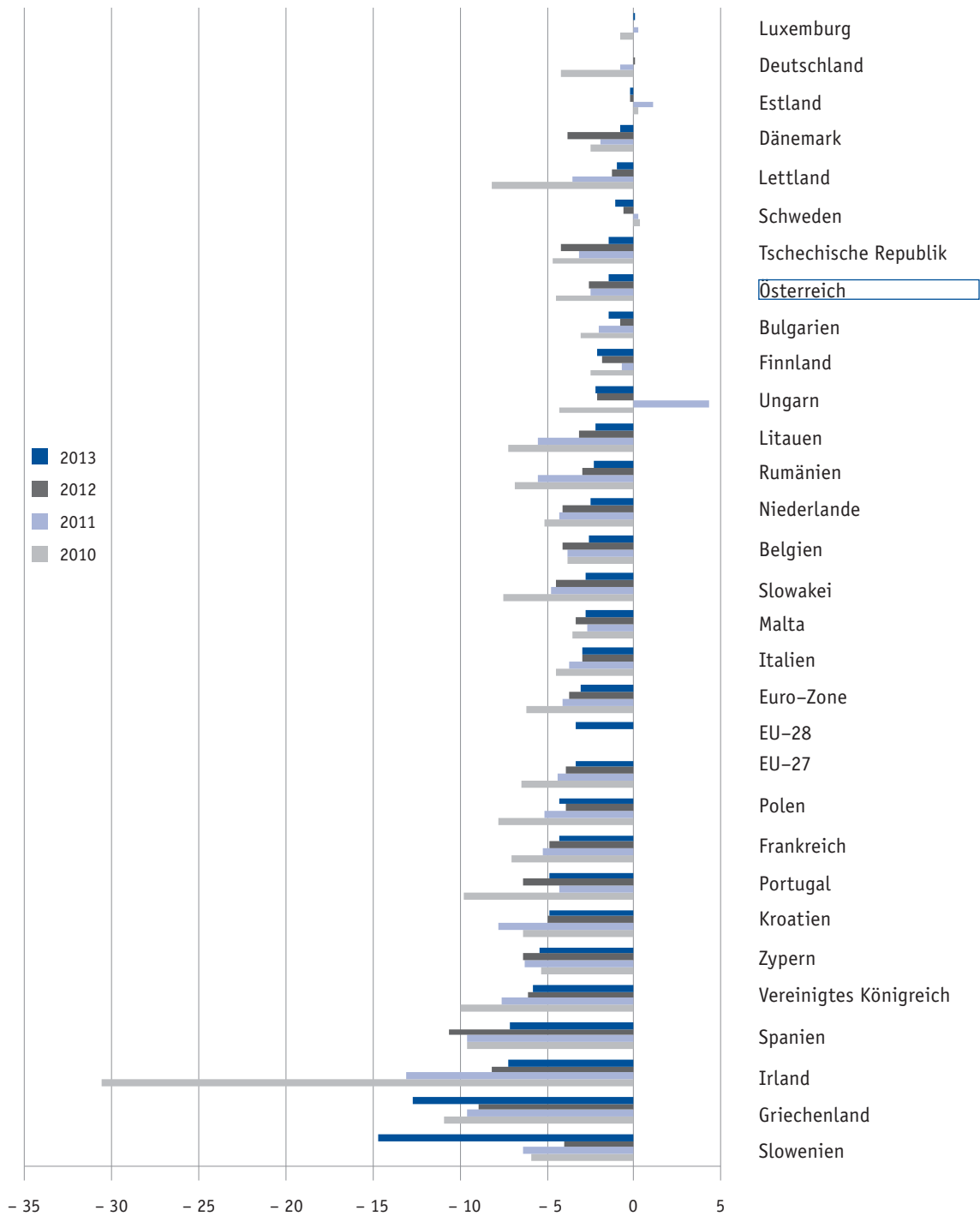
Tabelle 22: Öffentliches Defizit bzw. öffentlicher Überschuss in den Jahren 2009 bis 2013 in % des BIP (zu Marktpreisen), gereiht nach Werten 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2012 bis 2013
	in %					in %-Punkten
Slowenien	- 6,3	- 5,9	- 6,4	- 4,0	- 14,7	- 10,7
Griechenland	- 15,7	- 10,9	- 9,6	- 8,9	- 12,7	- 3,8
Irland	- 13,7	- 30,6	- 13,1	- 8,2	- 7,2	1,0
Spanien	- 11,1	- 9,6	- 9,6	- 10,6	- 7,1	3,5
Vereinigtes Königreich	- 11,4	- 10,0	- 7,6	- 6,1	- 5,8	0,3
Zypern	- 6,1	- 5,3	- 6,3	- 6,4	- 5,4	1,0
Kroatien	- 5,4	- 6,4	- 7,8	- 5,0	- 4,9	0,1
Portugal	- 10,2	- 9,8	- 4,3	- 6,4	- 4,9	1,5
Frankreich	- 7,5	- 7,0	- 5,2	- 4,9	- 4,3	0,6
Polen	- 7,5	- 7,8	- 5,1	- 3,9	- 4,3	- 0,4
Italien	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 3,0	- 3,0	0,0
Malta	- 3,7	- 3,5	- 2,7	- 3,3	- 2,8	0,5
Slowakei	- 8,0	- 7,5	- 4,8	- 4,5	- 2,8	1,7
Belgien	- 5,6	- 3,8	- 3,8	- 4,1	- 2,6	1,5
Niederlande	- 5,6	- 5,1	- 4,3	- 4,1	- 2,5	1,6
Rumänien	- 9,0	- 6,8	- 5,5	- 3,0	- 2,3	0,7
Litauen	- 9,4	- 7,2	- 5,5	- 3,2	- 2,2	1,0
Ungarn	- 4,6	- 4,3	4,3	- 2,1	- 2,2	- 0,1
Finnland	- 2,5	- 2,5	- 0,7	- 1,8	- 2,1	- 0,3
Bulgarien	- 4,3	- 3,1	- 2,0	- 0,8	- 1,5	- 0,7
Tschechische Republik	- 5,8	- 4,7	- 3,2	- 4,2	- 1,5	2,7
Österreich	- 4,1	- 4,5	- 2,5	- 2,6	- 1,5	1,1
Schweden	- 0,7	0,3	0,2	- 0,6	- 1,1	- 0,5
Lettland	- 9,2	- 8,2	- 3,5	- 1,3	- 1,0	0,3
Dänemark	- 2,7	- 2,5	- 1,9	- 3,8	- 0,8	3,0
Estland	- 2,0	0,2	1,1	- 0,2	- 0,2	0,0
Deutschland	- 3,1	- 4,2	- 0,8	0,1	0,0	- 0,1
Luxemburg	- 0,7	- 0,8	0,2	0,0	0,1	0,1
EU-27	- 6,9	- 6,5	- 4,4	- 3,9	- 3,3	0,6
EU-28					- 3,3	
Eurozone	- 6,4	- 6,2	- 4,1	- 3,7	- 3,1	0,6

Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand Mai 2014

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

Abbildung 17: Öffentliches Defizit bzw. öffentlicher Überschuss in den Jahren 2010 bis 2013 in % des BIP (zu Marktpreisen), gereiht nach den Werten 2013



Quelle: Eurostat, Defizit/Überschuss des Staates; Stand Mai 2014

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

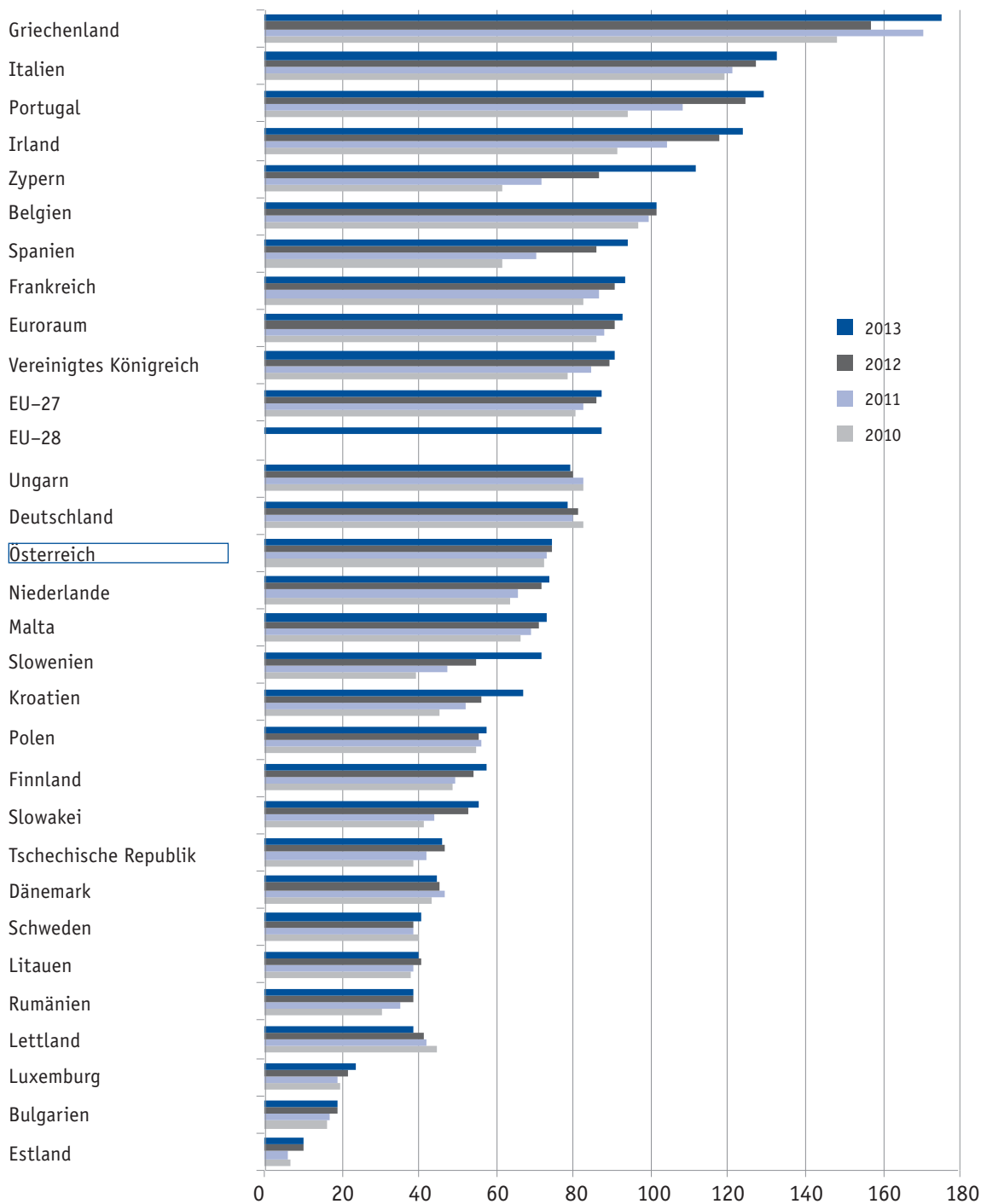
EU-Finanzbericht 2012

(3) Der öffentliche Schuldenstand stieg im Euro-Währungsgebiet von 87,5 % des BIP im Jahr 2011 auf 90,8 % des BIP im Jahr 2012 und auf 92,7 % des BIP im Jahr 2013. Betrachtet man die gesamte EU-27 stieg der öffentliche Schuldenstand von 85,5 % auf 87,4 % des BIP (87,1 % in der EU-28). Die nachfolgende Abbildung und Tabelle zeigen wiederum die von Eurostat veröffentlichten Daten für die Jahre 2009 bis 2013.

Betrachtet man den öffentlichen Schuldenstand im Jahr 2013, wies Estland den deutlich niedrigsten auf (10,0 %), 16 Mitgliedstaaten lagen über 60 % (darunter auch Österreich mit 74,5 %). Die höchsten Verschuldungsquoten verzeichneten Griechenland (175,1 %), Italien (132,6 %), Portugal (129,0 %), Irland (123,7 %), Zypern (111,7 %) und Belgien (101,5 %).

**Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU**

**Abbildung 18: Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2010 bis 2013 in % des BIP
(zu Marktpreisen), gereiht nach den Werten 2013**



Quelle: Eurostat, Öffentlicher Bruttoschuldenstand; Stand Mai 2014

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

**Tabelle 23: Öffentlicher Schuldenstand in den Jahren 2009 bis 2013 in % des BIP
(zu Marktpreisen) gereiht nach Veränderung 2012 bis 2013**

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2012 bis 2013
	in %					in %-Punkten
Griechenland	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1	17,9
Italien	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6	5,6
Portugal	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0	4,9
Irland	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7	6,3
Zypern	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7	25,1
Belgien	96,6	96,6	99,2	101,1	101,5	0,4
Spanien	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9	7,9
Frankreich	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5	2,9
Vereinigtes Königreich	67,1	78,4	84,3	89,1	90,6	1,5
Ungarn	79,8	82,2	82,1	79,8	79,2	- 0,6
Deutschland	74,6	82,5	80,0	81,0	78,4	- 2,6
Österreich	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5	0,1
Niederlande	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5	2,2
Malta	66,5	66,0	68,8	70,8	73,0	2,2
Slowenien	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7	17,3
Kroatien	36,6	45,0	52,0	55,9	67,1	11,2
Polen	50,9	54,9	56,2	55,6	57,0	1,4
Finnland	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0	3,4
Slowakei	35,6	41,0	43,6	52,7	55,4	2,7
Tschechische Republik	34,6	38,4	41,4	46,2	46,0	- 0,2
Dänemark	40,7	42,8	46,4	45,4	44,5	- 0,9
Schweden	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6	2,3
Litauen	29,3	37,8	38,3	40,5	39,4	- 1,1
Rumänien	23,6	30,5	34,7	38,0	38,4	0,4
Lettland	36,9	44,5	42,0	40,8	38,1	- 2,7
Luxemburg	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1	1,4
Bulgarien	14,6	16,2	16,3	18,4	18,9	0,5
Estland	7,1	6,7	6,1	9,8	10,0	0,2
EU-27	74,5	80,2	82,7	85,5	87,4	1,9
EU-28					87,1	
Euroraum	80,1	85,6	87,5	90,8	92,7	1,9

Quelle: Eurostat, Öffentlicher Bruttoschuldenstand; Stand Mai 2014

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Sechs Mitgliedstaaten verzeichneten im Jahr 2013 gegenüber dem Jahr 2012 eine Verbesserung und 21 eine Verschlechterung, darunter auch Österreich (0,1 Prozentpunkte).

(4) 2009 lag das öffentliche Defizit in Österreich bei 4,1 % des BIP und stieg im Jahr 2010 auf 4,5 %. Im Jahr 2011 ging es auf 2,5 % des BIP zurück, im Jahr 2012 stieg es auf 2,6 % und fiel im Jahr 2013 auf 1,5 %. Der öffentliche Schuldenstand stieg kontinuierlich von 69,2 % des BIP im Jahr 2009 auf 74,5 % des BIP im Jahr 2013.

(5) Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014⁵⁵ sah vor, das öffentliche Defizit im Jahr 2013 mit 2,9 % des BIP wieder unter die 3 %-Grenze zu bringen und auf 2,4 % des BIP im Jahr 2014 zu senken. Gemäß Fortschreibung des Österreichischen Stabilitätsprogramms für die Jahre 2011 bis 2016⁵⁶ erwartete Österreich für 2012 eine Erhöhung des Defizits auf 3 % und danach eine nachhaltige und deutliche Senkung unter 3 %. Die prognostizierte Schuldenquote sollte 2012 bei 74,7 % liegen, sich bis 2013 weiter erhöhen (auf 75,3 %) und danach kontinuierlich sinken. Ziel der Bundesregierung war es, bis 2020 die Staatsschuldenquote auf unter 60 % zurückzuführen.

Das tatsächliche gesamtstaatliche strukturelle Defizit 2012 lag nach der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2012 bis 2017⁵⁷ bei 2,5 % des BIP. Österreich erfüllte damit die EU-Defizitvorgaben nach 2011 auch 2012 und somit früher als von der Europäischen Kommission vorgegeben. Die Staatsschuldenquote 2012 belief sich auf 73,4 % und lag damit niedriger als die Schätzung im Stabilitätsprogramm 2012 (74,7 %).

(6) Im „Österreichischen Stabilitätsprogramm – Fortschreibung für die Jahre 2013 bis 2018“ vom 29. April 2014 strebte Österreich im Unterschied zur Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2012 bis 2017 folgende Ziele an:

⁵⁵ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 vom 27. April 2011

⁵⁶ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm-Fortschreibung für die Jahre 2011 bis 2016 vom 24. April 2012

⁵⁷ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm-Fortschreibung für die Jahre 2012 bis 2017 vom 16. April 2013

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

Tabelle 24: Ziele Österreichs laut Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2012 bis 2017 und für die Jahre 2013 bis 2018

	2016	2017	2018
	in % des BIP		
Maastricht-Defizit			
SP 2012 – 2017	0,0	0,2	
SP 2013 – 2018	- 0,7	- 0,6	- 0,5
strukturelles Defizit			
SP 2012 – 2017	- 0,5	- 0,4	
SP 2013 – 2018	- 0,4	- 0,4	- 0,3
Staatsschuldenquote			
SP 2012 – 2017	69,3	67,0	
SP 2013 – 2018	75,6	73,4	71,5

SP = Fortschreibung des Stabilitätsprogramms

Quellen: Fortschreibung des Stabilitätsprogramms 2012 bis 2017, Fortschreibung des Stabilitätsprogramms 2013 bis 2018

Der neue Budgetpfad der Bundesregierung (Strategiebericht 2015–2018) sieht vor, dass 2016 ein gesamtstaatlich strukturell ausgeglichener Haushalt erreicht wird. Allerdings enthalten weder das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung noch die Budgetunterlagen eine schlüssige finanzielle Gesamtdarstellung, inwieweit die vorgesehenen Maßnahmen geeignet sind, den Konsolidierungskurs einzuhalten. Der RH hält daher nachdrücklich fest, dass auf der Auszahlungsseite die Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Kompetenzüberlappungen insbesondere in den Bereichen Bildung, Pflege, Soziales und Förderungen beseitigt und die längst erforderlichen Strukturmaßnahmen umgesetzt werden müssen. Darüber hinaus sieht der RH Handlungsbedarf bei den Pensionen. Der RH hat dazu zahlreiche Berichte veröffentlicht, die eine Vielzahl von Empfehlungen für grundlegende Reformen enthalten.

Der RH weist weiters darauf hin, dass die EU eine Rückführung des strukturellen Defizits in Österreich bereits bis 2015 verlangte⁵⁸ und dass der Österreichische Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) eine Bestimmung enthält, wonach – sofern die EU eine schnellere Annäherung an die Regelgrenze für das strukturelle Defizit vorsieht, als sich nach dem Stabilitätspakt 2012 ergäbe – jedenfalls der von der EU vorgese-

⁵⁸ Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2012 bis 2017, ABl. C Nr. 217, vom 30. Juli 2013

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Wirtschafts- und
fiskalpolitische
Steuerung und
Überwachung

hene Anpassungspfad zu verfolgen ist (Art. 4 Abs. 2 lit. b ÖStP 2012). Trotz dieser Vorgabe sah Österreich in der jüngsten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2013 bis 2018 eine Rückführung des strukturellen Defizits erst bis zum Jahr 2016 vor.

Vorberichte

- 50** Nachstehend knüpft der RH an seine Vorberichte (EU-Finanzbericht 2010, Reihe Bund 2012/7, EU-Finanzbericht 2011, Reihe Bund 2014/2) an und legt die weiteren aktuellen Entwicklungen der wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen überblicksartig dar.

Strategie Europa 2020

- 51** (1) 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. Die auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie der EU definiert drei Prioritäten, die von den Mitgliedstaaten bei ihren nationalen Plänen zu berücksichtigen sind:

- Intelligentes Wachstum (Bildung, Wissen, Forschung und Innovation, digitale Gesellschaft);
- Nachhaltiges Wachstum (Förderung einer wettbewerbsfähigen aber ressourcenschonenden Wirtschaft, Entwicklung grüner Technologien, Umweltschutz, Einführung effizienter Smart Grids, Unterstützung der Konsumenten bei der Wahl grüner Projekte) und
- Integratives Wachstum (mehr und bessere Jobs, Investitionen in Weiterbildung, Sicherstellen, dass die Vorteile des Wachstums allen zugute kommen).

(2) Österreich definierte zur Erreichung der fünf EU-weit geltenden, quantifizierbaren Kernziele der Strategie Europa 2020 in seinem Nationalen Reformprogramm unter Berücksichtigung der österreichischen Ausgangslage nationale Ziele. Die folgende Tabelle zeigt diese – in Entsprechung der jeweiligen EU-weiten Kernziele beschlossenen – nati-

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

onalen Ziele und den Umsetzungsstand in Österreich nach dem Nationalen Reformprogramm Österreich 2013 und 2014:

Tabelle 25: Nationale Ziele in Entsprechung der EU-weiten Kernziele von Europa 2020 und Umsetzungsstand				
Kernziele Europa 2020	EU-weite Umsetzung 2012	Österreich		
		Nationale Ziele bis 2020	Umsetzung 2011	Umsetzung 2012
Beschäftigungsquote von 75 % der 20- bis 64-Jährigen	68,4 %	Beschäftigungsquote von 77 % bis 78 % der 20- bis 64-Jährigen	75,2 %	75,6 %
Investitionsvolumen von 3 % des BIP im Bereich Forschung und Entwicklung	2,06 %	Forschungs- und Entwicklungsquote von 3,76 % des BIP	2,80 %	2,84 %
Reduktion der Treibhausgasemissionen um 10 % gegenüber 2005	- 18 %	Reduktion der Treibhausgasemissionen um 16 % gegenüber 2005	- 11,7 %	n.v.
Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf 20 %	14,1 %	Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf 34 %	31 %	32,1 %
Erhöhung der Energieeffizienz in Richtung 20 % (alternativ eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 30 %, sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Reduktionen verpflichten und die Entwicklungsländer einen entsprechenden Beitrag leisten)	1.103 Mt (EU-28)	betreffend Energieeffizienz eine Stabilisierung des Endenergieverbrauchs auf der Höhe des Jahres 2005 (26,27 Mt)	n.v.	27,3 Mt
Senkung der Schulabbrecherquote auf unter 10 %	12,7 %	Senkung der Schulabbrecherquote auf 9,5 %	8,3 %	7,6 %
Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen Abschluss verfügen, auf mindestens 40 %	35,7 %	Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen Abschluss verfügen, auf 38 %	36,8 %	38,3 %
mindestens 20 Mio. Menschen vor dem Risiko der Armut oder der Ausgrenzung bewahren	-	mindestens 235.000 Menschen vor dem Risiko der Armut oder der Ausgrenzung bewahren	125.000	n.v.

Mt = Megatonne

Quellen: Europäische Kommission, Ziele der Strategie Europa 2020; Darstellung RH;

Quellen rechte Spalte: Nationales Reformprogramm Österreich 2013 und 2014

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 übertroffen 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

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

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.

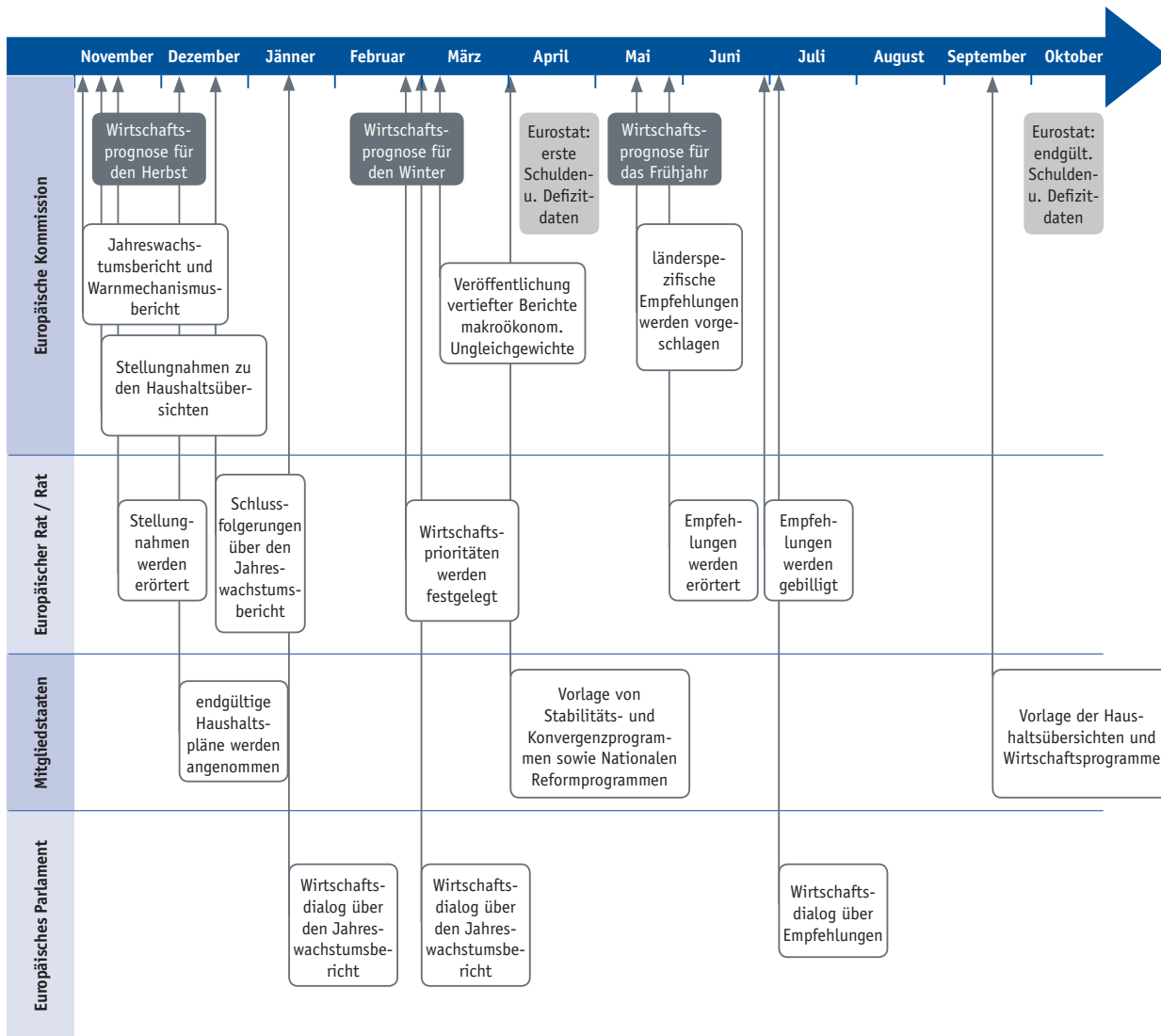
(3) Sowohl die Berichterstattung als auch die Überwachung der Umsetzung der Strategie Europa 2020 erfolgte im Rahmen des Europäischen Semesters zeitgleich mit der Berichterstattung und Überwachung der Umsetzung und Verstärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, wodurch die EU eine umfassende Grundlage für künftige, gesamteuropäische wirtschaftspolitische Entscheidungen zur Verfügung hatte.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

Abbildung 19: Europäisches Semester



Quelle: Europäische Kommission

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

52 Österreich legte am 24. April 2012 der Europäischen Kommission sein Stabilitätsprogramm 2012⁵⁹ für die Jahre 2011 bis 2016, am 16. April 2013 sein Stabilitätsprogramm 2013⁶⁰ für die Jahre 2012 bis 2017 und am 29. April 2014 sein Stabilitätsprogramm für die Jahre 2013 bis 2018⁶¹ vor sowie ebenfalls jeweils im April seine Nationalen Reformprogramme (NRP 2012,⁶² NRP 2013⁶³ und NRP 2014⁶⁴).

Der Rat gab am 8. Juli 2014 seine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm 2014 mit einer Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm 2014 (Fortschreibung für die Jahre 2013 bis 2018) ab.⁶⁵ 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,

⁵⁹ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm-Fortschreibung für die Jahre 2011 bis 2016 vom 24. April 2012

⁶⁰ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm-Fortschreibung für die Jahre 2012 bis 2017 vom 16. April 2013

⁶¹ BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm-Fortschreibung für die Jahre 2013 bis 2018 vom 29. April 2014

⁶² BKA, Nationales Reformprogramm Österreich 2012, April 2012

⁶³ BKA, Nationales Reformprogramm Österreich 2013, April 2013

⁶⁴ BKA, Nationales Reformprogramm Österreich 2014, April 2014

⁶⁵ Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2014, ABl. Nr. C 247 vom 29. Juli 2014

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

- 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.

Die Verstärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

53 Der vom Rat 1997 angenommene Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin wurde vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise 2008 durch ein Paket von Rechtsvorschriften (Six-pack) verschärft, das mit 13. Dezember 2011 in Kraft trat.⁶⁶

⁶⁶ Das Gesetzgebungspaket wurde im Amtsblatt der EU, Nr. L 306 vom 23. November 2011, veröffentlicht und umfasst:

- VO (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken;
- VO (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;
- VO (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet;
- VO (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet vom 16. November 2011;
- VO (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vom 16. November 2011;
- Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Six-pack

- 54** Das Maßnahmenpaket Six-pack umfasst fünf EU-Verordnungen und eine EU-Richtlinie, wovon vier Verordnungen die bessere Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie striktere Mechanismen zu seiner Durchsetzung betreffen. Der Six-pack ermöglicht es der EU, nicht zuletzt im Euro-Währungsgebiet, sowohl im Vorfeld der Entstehung von Haushaltsungleichgewichten und makroökonomischen Ungleichgewichten präventiv als auch danach korrigierend steuernd einzugreifen.
- 55** Mit dem Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (präventiv) im Zusammenwirken mit der Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (korrektiv) sollen die Transparenz der nationalen Haushalte erhöht und deren Überwachung durch die Europäische Kommission samt Durchsetzungsmechanismen verschärft werden.

Näheres zu den einzelnen Rechtsvorschriften ist im EU-Finanzbericht 2011 dargelegt (Reihe Bund 2014/2).

- 56** (1) Da Österreich seinen Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht nachkam und die Maastricht-Kriterien nicht erfüllte, hatte der Europäische Rat im Dezember 2009 das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) gegen Österreich eröffnet und Österreich eine Empfehlung mit Konsolidierungsvorgaben erteilt (siehe dazu EU-Finanzbericht 2011, Reihe Bund 2014/2).⁶⁷

Am 20. Juni 2014 beschloss der Rat,⁶⁸ den Beschluss über die Eröffnung des ÜD-Verfahrens gegen Österreich aufzuheben und begründete dies damit, dass

⁶⁷ ECOFIN 764 vom 2. Dezember 2009, 15753/09

⁶⁸ Beschluss des Rates vom 20. Juni 2014 zur Aufhebung des Beschlusses 2010/282/EU zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Österreich, ABl. Nr. L 190 vom 28. Juni 2014

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

- das gesamtstaatliche Defizit im Zeitraum 2011 bis 2013 (2011 2,5 %⁶⁹, 2012 2,6 % und 2013 1,5 %⁷⁰ des BIP) unter dem Referenzwert von 3 % des BIP verblieb,
- das gesamtstaatliche Defizit sowohl gemäß der Prognose des Stabilitätsprogramms Österreichs für 2014 bis 2018 als auch der Frühjahresprognose der Europäischen Kommission 2014 im Prognosezeitraum 2014 und 2015 unter dem Referenzwert von 3 % des BIP bleiben wird und
- der strukturelle Haushaltssaldo zwischen 2011 und 2013 jährlich um durchschnittlich 0,7 % des BIP gesunken war, was mit den Ratsempfehlungen während des Defizitverfahrens im Einklang stand.
- Die Schuldenquote erhöhte sich von 2009 bis 2013 jedoch von 69,2 % auf 74,5 %.⁷¹

(2) 2014 liefen im Euroraum elf Defizitverfahren (gegen Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Malta, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, das Vereinigte Königreich und Zypern).

Two-pack

57 Am 30. Mai 2013 traten zur weiteren Verstärkung des Six-pack zwei Verordnungen zur Steuerung und Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (Two-pack) in Kraft.⁷² Die Neuerungen dieser beiden Verordnungen betrafen

⁶⁹ Hauptgrund für das Sinken des gesamtstaatlichen Defizits 2011: Verbuchung der staatlichen Ausgaben zur Rekapitalisierung der „Bad Bank“ KA Finanz (rd. 0,4 % des BIP) im Haushalt 2012

⁷⁰ Hauptgrund für das Sinken des gesamtstaatlichen Defizits 2013: unerwartet hohes Volumen der Einmalmaßnahmen, u.a. des Verkaufs der Mobilfunkfrequenzen (rd. 0,6 % des BIP)

⁷¹ Beschluss des Rates vom 20. Juni 2014 zur Aufhebung des Beschlusses 2010/282/EU zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Österreich, ABl. Nr. L 190 vom 28. Juni 2014 Erwägungsgründe Abs. 5

⁷² VO (EU) Nr. 472/2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. Nr. L 140 vom 27. Mai 2013 und VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. Nr. L 140 vom 27. Mai 2013

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

- die verstärkte Überwachung jener Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf die finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen betroffen oder bedroht waren, welche zur möglichen nachteiligen Ansteckungsgefahr auf andere Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet führten, oder die um Finanzhilfe (z.B. aus dem ESM) ersuchten bzw. diese erhielten;
- sowie die verstärkte Überwachung der Haushaltspolitik aller Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets – unter Vorgabe einheitlicher Fristen für die Budgeterstellung –, um sicherzustellen, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien der EU (siehe EU-Finanzbericht 2010, Reihe Bund 2012/7, TZ 86) vereinbar sind.

Details der Vorschriften sind im EU-Finanzbericht 2011 dargelegt (Reihe Bund 2014/2, TZ 56 ff.).

Überwachung der Haushaltspolitik

58 (1) Der Two-pack (VO (EU) Nr. 473/2013) sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine einheitliche zeitliche Abfolge der Haushaltsplanung einhalten und daher ihre nationale mittelfristige Finanzplanung vorzugsweise bis 15. April, spätestens bis 30. April, bzw. den Haushaltsplan-Entwurf für das jeweilige Folgejahr bis 15. Oktober der Europäischen Kommission vorlegen und den Haushaltsplan für den Zentralstaat bis 31. Dezember verabschieden. Mit der Vorlage der Haushaltsplanentwürfe soll eine frühzeitige Anzeige erfolgen, und vor Verabschiedung im nationalen Haushaltsverfahren geprüft werden, ob die zugrunde liegenden Haushaltspläne den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts genügen.

(2) Entsprechend dieser Bestimmung legte Österreich als eines von dreizehn Euro-Ländern (Länder, denen kein wirtschaftliches Anpassungsprogramm auferlegt wurde, d.h., alle Euro-Länder außer Griechenland, Irland, Portugal und Zypern) am 15. Oktober 2013 erstmals der Europäischen Kommission eine Übersicht über die Haushaltsplanung für 2014 vor. Die Stellungnahme der Europäischen Kommission erfolgte mit 15. November 2013 und hielt zu Österreich im Wesentlichen Folgendes fest:

- Die vorgelegte Übersicht über die Haushaltsplanung entspricht weitgehend den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In der Haushaltsübersicht wird das Defizitziel von 2,3 % des BIP aus dem Stabilitätsprogramm für 2013, und 1,5 % des BIP für 2014 bestätigt,

R H BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

während die Europäische Kommission von leicht höheren Werten ausgeht (ein um 0,4 % des BIP höheres Defizit für 2014). Für 2013 wird ein gesamtstaatliches Defizit von unter 3 % des BIP erwartet.

- Die Schuldenquote für 2013 wird mit 74,6 % des BIP veranschlagt und 2014 um rd. 0,6 % des BIP zurückgehen. Diese Trendumkehr bestätigte die Europäische Kommission.
- Die Europäische Kommission sah Unsicherheiten im Hinblick auf eine dauerhafte Beseitigung des übermäßigen Defizits aufgrund möglicher zusätzlicher Unterstützung für den Finanzsektor.
- Die Europäische Kommission forderte abschließend die Behörden auf, die vollständige Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen.

(3) Die Einschätzung und die Planung des österreichischen Stabilitätsprogramms beinhalten im Vergleich zur Einschätzung der Europäischen Kommission ab 2014 optimistischere Annahmen hinsichtlich der Haushaltslage Österreichs (insbesondere Einnahmen, gesamtstaatlicher Haushaltssaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung und Schuldenstand).

Der strukturelle Saldo soll nach Planung der österreichischen Bundesregierung laut Stabilitätsprogramm (Fortschreibung für die Jahre 2013 bis 2018) im Jahr 2014 unverändert bleiben (0,0 % des BIP) und sich im Jahr 2015 um 0,3 Prozentpunkte des BIP verbessern. Diese Planung würde nach Bewertung der Europäischen Kommission dazu führen, dass Österreich in beiden Jahren die erforderliche Anpassung an die EU-Vorgaben verfehlen würde. Auch das Ausgabenwachstum würde laut österreichischem Stabilitätsprogramm 2014 und 2015 signifikant vom Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts abweichen.

Da Österreich ab 2014 die EU-Fiskalregeln nicht mehr einhalten würde, forderten die Europäische Kommission und die Euro-Länder Österreich auf, Nachbesserungen zum aktualisierten Haushaltsplan vorzunehmen, um eine „erhebliche“ Abweichung vom Anpassungspfad ab 2014 zu verhindern. Am 12. Mai 2014 besserte deshalb Österreich seine Haushaltsplanung sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig mittels Schreiben an die Europäische Kommission nach und kündigte zusätzliche, nicht im Update der Haushaltsplanung vom April 2014 enthaltene diskretionäre Maßnahmen an, deren Umfang sich im Jahr 2014 zusammen mit den unerwarteten Mehreinnahmen aufgrund einer besseren

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Beschäftigungsprognose auf annähernd 1 Mrd. EUR belaufen wird. Die Europäische Kommission kam nach Prüfung der Art und des möglichen Ertrags der Maßnahmen jedoch zu der Einschätzung, dass die genannten strukturellen Maßnahmen einen geringeren Beitrag, und zwar nur 630 Mio. EUR (0,2 % des BIP) leisten könnten. Selbst nach Einrechnung der von der Europäischen Kommission anerkannten Nachbesserung in der Höhe von 0,2 % des BIP zeigt sich die Einschätzung der österreichischen Bundesregierung mit einer bestehenden Lücke zum Anpassungspfad des strukturellen Defizits von 0,4 % des BIP optimistischer als die Annahme der Europäischen Kommission mit einer Lücke von 0,5 % des BIP. Deshalb forderte der Rat im Juli 2014 die österreichische Bundesregierung erneut zur Nachbesserung bei der geplanten Haushaltsanpassung auf, um der nach Ansicht der Europäischen Kommission weiterhin bestehenden Gefahr der „deutlichen“ Abweichung von den Vorgaben der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts entgegenzuwirken.

Der RH weist auf das aus seiner Sicht bestehende Risiko für die mittelfristige Haushaltsentwicklung hin.

Überleitung in nationales Recht – Fiskalpakt

- 59 Der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ – kurz Fiskalpakt – trat am 1. Jänner 2013 in Kraft.⁷³ Mit diesem Vertrag, der binnen höchstens fünf Jahren ab seinem Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der EU übergeführt werden soll, sollen wesentliche Teile des Stabilitäts- und Wachstumspakts in nationales Recht übergeleitet werden.

Der Vertrag zielt darauf ab,

- die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten durch einen fiskalpolitischen Pakt zu stärken (Titel III des Vertrags),
- die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zu verstärken (Titel IV des Vertrags) und
- die Steuerung des Euro-Währungsgebiets zu verbessern (Titel V des Vertrags).

⁷³ Der Vertrag wurde am 30. Jänner 2012 von 25 der EU-Staats- und Regierungschefs angenommen. Das Vereinigte Königreich nahm an den Verhandlungen nicht teil. Die Tschechische Republik entschied sich, den Vertrag nicht zu unterzeichnen. Für EU-Mitglieder, die nicht der Eurozone angehören, den Vertrag aber dennoch ratifizierten, gelten besondere Bestimmungen.

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

60 Der Fiskalpakt sieht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einem ausgeglichenen oder einen Überschuss ausweisenden gesamtstaatlichen Haushalt vor.⁷⁴ Bei erheblichen Abweichungen wird ein automatischer auf nationaler Ebene einzurichtender Korrekturmechanismus⁷⁵ ausgelöst. Diese beiden Punkte müssen verbindlich und dauerhaft in nationales Recht übernommen werden, vorzugsweise im Verfassungsrang, und spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags wirksam werden. Im Falle, dass die Vertragsparteien diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, kann der Europäische Gerichtshof mit der Angelegenheit befasst werden. Dieser kann bei Nichteinhaltung seines Urteils einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängen.

Nationale Umsetzung

Übersicht

61 Die angeführten europäischen Entwicklungen im Zusammenhang mit einer verstärkten einheitlichen wirtschaftlichen Steuerung der EU-Mitgliedstaaten (Six-pack, Two-pack, Fiskalpakt) erforderten eine entsprechende nationale Umsetzung. Diese erfolgte durch Änderungen im Bundeshaushaltsgesetz und den korrespondierenden Verordnungen, durch den Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) und das Fiskalratsgesetz.

Österreichischer Stabilitätspakt

62 Der entsprechend adaptierte ÖStP 2012⁷⁶ wurde am 9. Mai 2012 unterzeichnet und trat rückwirkend mit 1. Jänner 2012 in Kraft. Seine Geltungsdauer war unbefristet.

⁷⁴ Dies gilt dann als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaates dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze des strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP zu Marktpreisen, entspricht. Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und BIP zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann der Wert maximal 1,0 % des BIP zu Marktpreisen annehmen (Art. 3 Abs. 1 lit. b und d des Vertrags).

⁷⁵ Bei der Einrichtung des Korrekturmechanismus auf nationaler Ebene sind die von der Europäischen Kommission vorzuschlagenden Grundsätze zu befolgen. Diese Grundsätze beziehen sich auf Art, Umfang und zeitlichen Rahmen des Korrekturmechanismus.

⁷⁶ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Der ÖStP 2012 sah Folgendes vor:

- Maastricht-Saldo: Für das Jahr 2013 sollte ein gesamtstaatliches Defizit von $- 2,19\%$ des BIP erzielt werden. Dieses gesamtstaatliche Defizit setzt sich aus der Verpflichtung des Bundes, ein Defizit von $- 1,75\%$ des BIP nicht zu unterschreiten, und der Länder (inkl. Wien), ein Defizit von $- 0,44\%$ des BIP nicht zu unterschreiten, zusammen. Die Gemeinden verpflichteten sich, länderweise einen ausgeglichenen Haushaltssaldo zu erzielen.
- Struktureller Saldo (Schuldenbremse): Die gesamtstaatliche Schuldenbremse verpflichtet den Bund, die Länder und die Gemeinden nach einer Übergangsfrist bis 2016 erstmals im Jahr 2017 zu strukturell ausgeglichenen Haushalten. Ab 2017 darf das gesamtstaatliche strukturelle Defizit den Wert von $0,45\%$ des BIP nicht überschreiten.
- Schuldenquotenanpassung: Bei einer Maastricht-Schuldenquote von mehr als 60% muss sich der Abstand zum Referenzwert (60% des BIP) über die letzten drei Jahre jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringern.
- Ausgabenbremse: Das jährliche Wachstum der Primärausgaben darf die mittelfristige Potenzialwachstumsrate grundsätzlich nicht übersteigen, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel wurde bereits erreicht oder die den Schwellenwert übersteigenden Ausgaben werden durch diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen kompensiert.

Zu den Details des ÖStP 2012 siehe den Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013.

Fiskalrat

- 63** Mit dem Gesetz zur Errichtung des Fiskalrats⁷⁷ kam Österreich der Bestimmung aus dem Two-pack (VO (EU) Nr. 473/2013) sowie einer analogen Bestimmung des Fiskalpakts nach, eine unabhängige Stelle zur nationalen Überwachung der internationalen Vorgaben an die Fiskalpolitik zu schaffen. Die Errichtung erfolgte durch die Anpassung des bisherigen Staatsschuldenausschusses.

Der Fiskalrat übernimmt demnach folgende Aufgaben:

⁷⁷ Errichtung des Fiskalrats, BGBl. I Nr. 149/2013

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

- Einschätzung der finanzpolitischen Lage mit Vorschau,
- Analysen über volkswirtschaftliche Auswirkungen der Finanzoperationen im Zusammenhang mit der Finanzschuld der öffentlichen Haushalte,
- Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte,
- schriftliche Empfehlungen zur Finanzpolitik öffentlicher Haushalte in Österreich unter Berücksichtigung konjunktureller Rahmenbedingungen,
- jährliche Berichterstattung über die Empfehlungen des BMF und
- Mitwirkung bei der öffentlichen Meinungsbildung im Zusammenhang mit den Aufgaben des Staatsschuldenausschusses sowie Durchführung informativer Veranstaltungen.

Der Fiskalrat setzt sich zusammen aus insgesamt 15 Mitgliedern, von denen sechs von der Bundesregierung, drei von der Wirtschaftskammer Österreich im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer, drei von der Bundesarbeitskammer und je ein Mitglied (ohne Stimmrecht) vom Österreichischen Gewerkschaftsbund, dem Österreichischen Städtebund und der Konferenz der Landeshauptleute entsandt werden. Die Oesterreichische Nationalbank nimmt beratend an den Sitzungen teil. Der Fiskalrat kann sich zusätzlicher Experten bedienen, welche in Abhängigkeit von der zu behandelnden Fragestellung beigezogen werden. Der RH ist durch einen solchen Experten im Fiskalrat vertreten.

„Fiskalrahmenrichtlinie“

- 64** Die „Fiskalrahmenrichtlinie“ (RL 2011/85 (EU) über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (siehe TZ 54)) erforderte eine nationale Umsetzung bis 31. Dezember 2013. Sie sah u.a. für die Mitgliedstaaten ein öffentliches Rechnungswesen vor, welches sämtliche Teilsektoren des Staates umfassend und kohärent abdeckt und die – zur Vorbereitung von Daten nach dem ESGV-Standard erforderlichen – Informationen liefert.

In ihrem Arbeitsprogramm vom Dezember 2013 bekannte sich die Bundesregierung zur Einführung von harmonisierten Rechnungslegungsvorschriften in allen öffentlichen Haushalten und einer Umset-

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

zung bis Mitte 2014. Im Herbst 2014 lagen ein Entwurf zur Überarbeitung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung⁷⁸ sowie Gegenvorschläge der Länder und Gemeinden vor, über welche Bund, Länder und Gemeinden sich unter dem Vorsitz des BMF in Verhandlung befinden.

Positionen des RH

EU-Ebene

65 Der RH wiederholt seine Feststellung, dass im Zuge der seit dem Jahr 2008 währenden Wirtschafts- und Finanzkrise eine Neuordnung der wirtschafts-, fiskal- und haushaltspolitischen Architektur der EU Platz greift, die – seitens der Organe der EU – zunehmend die Mitgliedstaaten in die Verantwortung nimmt. Dies kommt nach Ansicht des RH insbesondere in den neuen Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen des Six-pack und des Two-pack zum Ausdruck (siehe des Näheren RH, „Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle“, Reihe Positionen 2012/1).

66 Die Maßnahmen des Six-pack und des Two-pack werfen die Frage auf, ob aus einzelnen Teilmaßnahmen und Prozessschritten der Steuerung und Überwachung unmittelbar konkrete Aufgaben und Verantwortungen für die ORKB der Mitgliedstaaten und für den Europäischen Rechnungshof erwachsen.

Nach Ansicht des RH haben die bisher auf EU-Ebene ergriffenen supranationalen fiskal- und wirtschaftspolitischen Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen wesentliche und in ihrer vollen Tragweite noch nicht abschätzbare Konsequenzen für die verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Kontrollarchitektur; dies nicht zuletzt auch durch die Möglichkeit der Europäischen Kommission, delegierte Rechtsakte zu erlassen, die Auswirkungen auf die externe öffentliche Finanzkontrolle zeitigen können:

Es ist etwa unklar bzw. offen,

- ob bzw. welche konkreten Aufgaben, Verantwortungen und Rechenschaftspflichten für die ORKB der Mitgliedstaaten aus der – aus einem Verlangen der Europäischen Kommission erwachsenden – Verpflichtung des jeweiligen Mitgliedstaats, der Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, resultieren, eine umfassende und unabhän-

⁷⁸ VRV 1997, BGBl. Nr. 787/1996

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

gige Kontrolle der Haushaltsdaten durchzuführen und darüber zu berichten (siehe TZ 57 und VO (EU) Nr. 473/2013, Art. 10 Abs. 6);

- wie die Allokation der benötigten Ressourcen für allfällige neue Aufgaben, die für die Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle aus der verstärkten wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung und Überwachung erwachsen, bewerkstelligt wird.

Maßnahmen des RH

67 (1) Der RH hatte bereits im Jahr 2010 die Grundlagen der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung des Bundes unter Einbeziehung von Datengrundlagen der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger überprüft und seinen diesbezüglichen Bericht über die Grundlagen der Fiskalpolitik im Mai 2011 – und damit vor Inkrafttreten des Six-pack (Dezember 2011) und des Two-pack (Mai 2013) – veröffentlicht (Reihe Bund 2011/5). Die Empfehlungen des RH sprachen dabei Themen an, denen die zuständigen Organe der EU im Rahmen der wirtschafts- und haushaltspolitischen Steuerung und Überwachung durch die Maßnahmen des Six-pack und des Two-pack besondere Bedeutung beimessen: z.B. Güte von Prognosen, Qualität der Datenbringung, Aussagekraft der mittelfristigen Haushaltsplanung, Sachgebiete mit grundlegendem Reformbedarf etc.

Zudem überprüfte der RH die Haushaltsstruktur und das Rechnungswesen der Länder zur Feststellung des Informationsgehalts ihrer Rechnungsabschlüsse (Reihe Burgenland 2009/4 u.a.) und die Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol (Reihe Kärnten 2012/2 u.a.), Oberösterreich, Salzburg und Steiermark (Reihe Oberösterreich 2014/3 u.a.), Burgenland und Vorarlberg (Veröffentlichung im Jahr 2015) sowie der Bundeshauptstadt Wien (Veröffentlichung im Jahr 2015) zur Beurteilung von deren finanzieller Lage und ihres Konsolidierungsbedarfs. Diese Prüfungen werden in eine alle Bundesländer umfassende Querschnittsprüfung, deren Ziel eine vergleichende bundesweite Darstellung der Finanzlage der Länderhaushalte ist, zusammengefasst. In all diesen Prüfungen hatte der RH bereits seit dem Jahr 2009 eine Reform des Rechnungswesens der Länder und Gemeinden empfohlen.

(2) Der Bund hatte, mit Wirksamkeit ab 1. Jänner 2013, eine Reform des Rechnungswesens verbunden mit neuen Steuerungsinstrumenten (Wirkungsorientierung, Gender Budgeting) durchgeführt. Eine akkordierte Strategie für eine Reform des Rechnungswesens der Länder und Gemeinden fehlt jedoch. Der RH hatte mehrmals in seinen Berichten festgehalten, dass dringender Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des Rechnungswesens in Richtung einer integrierten Ergebnis-, Finan-

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

zierungs- und Vermögensrechnung in Anlehnung an den Bund notwendig ist.

Der RH wiederholt daher seine Ansicht, dass das Rechnungswesen der Gebietskörperschaften zu reformieren ist. Mit einer Reform soll insbesondere erreicht werden, dass das Rechnungswesen

- eine möglichst getreue Darstellung der wirtschaftlichen Lage der jeweiligen Gebietskörperschaft gibt, so dass den Entscheidungsträgern bei Beschlussfassung über die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse umfassende Informationen vorliegen,
- valide und aussagekräftige Daten für die finanzwirtschaftliche Haushaltssteuerung zur Verfügung stellt,
- Eckdaten der öffentlichen Haushalte für die Konjunktur- und Wachstumspolitik liefert,
- kohärente Daten für die Koordinierung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte liefert und darüber hinaus
- betriebswirtschaftliche Daten zur Verfügung stellt, aus denen Umfang und Kosten der öffentlichen Dienstleistungen abgeleitet werden können.

Mit den angeführten Gebarungsüberprüfungen und den daraus erfließenden Empfehlungen zielt der RH aus eigenem aktiv auf eine Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen ab.

Europäischer Stabilitätsmechanismus

Überblick

- 68** Um in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu leisten, bildeten ab Mai 2010 der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM – 60 Mrd. EUR) mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSSF – 440 Mrd. EUR) und IWF-Krediten (250 Mrd. EUR) einen gemeinsamen temporären Schutz-

RH BKA BMASK BMF BMLFUW

Wirtschafts- und Fiskalpolitische
Steuerung in der EU

EU-Finanzbericht 2012

schirm der EU sowie des IWF in Höhe von insgesamt 750 Mrd. EUR zur Stabilisierung der EU-Währung („Euro-Rettungsschirm“).⁷⁹

Der permanent eingerichtete Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) löste diese Einrichtungen am 27. September 2012 als Hauptinstrument für neue Unterstützungsprogramme der Euro-Länder ab.⁸⁰ EFSM und EFSF liefen bestimmungsgemäß aus, seit 1. Juli 2013 sind neue Finanzierungszusagen nur mehr durch den ESM möglich.

Am 13. März 2014 trat Lettland, seit 1. Jänner 2014 Mitglied der Euro-Zone, als 18. Mitglied dem ESM bei.

Zu Details in Bezug auf die Organisation des ESM siehe EU-Finanzbericht 2011, Reihe Bund 2014/2.

69 (1) Zweck des ESM ist, ESM-Mitgliedstaaten, die ernste finanzielle Probleme haben oder denen solche drohen, über eine Reihe von Finanzhilfeinstrumenten eine Stabilitätshilfe bereitzustellen. Die maximale Darlehensvergabekapazität des ESM ist auf 500 Mrd. EUR festgesetzt, gemeinsam mit den von der EFSF übernommenen 200 Mrd. EUR ergibt sich ein Gesamtvolumen von 700 Mrd. EUR.

(2) Vom genehmigten Stammkapital des ESM in Höhe von 700 Mrd. EUR stellten die Euro-Mitgliedstaaten 80 Mrd. EUR in der Form von eingezahltem Kapital gemäß einem im ESM-Vertrag festgelegten Aufteilungsschlüssel bereit. Österreichs Anteil am eingezahlten Kapital beträgt gemäß diesem Aufteilungsschlüssel 2,78 %, was einer Einzahlung von 2,23 Mrd. EUR entspricht. Der österreichische Anteil am genehmigten Stammkapital beträgt 19,48 Mrd. EUR.

(3) Die Einzahlung der 80 Mrd. EUR erfolgte 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. Die verbleibenden 620 Mrd. EUR sind Rufkapital

⁷⁹ Der EU-Finanzbericht 2010 des RH (Reihe Bund 2012/7) enthält eine zusammenfassende Darstellung der verschiedenen eingesetzten Stabilisierungsinstrumente: Fazilität des mittelfristigen Beistands für Nicht-Euro-Länder der EU (Unterstützung für Lettland, Rumänien und Ungarn), erstes Unterstützungspaket für Griechenland, Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für EU-Mitgliedstaaten (Unterstützung für Irland und Portugal), Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) für Euro-Länder (Unterstützung für Irland, Portugal und Griechenland), Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) für ESM-Mitglieder.

⁸⁰ Der ESM wurde am 11. Juli 2011 – und am 2. Februar 2012 in einer geänderten Fassung – unterzeichnet (ESM-Vertrag) und trat am 27. September 2012 als intergouvernementale Einrichtung nach Völkerrecht in Kraft.

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

und könnten daher abhängig von den entsprechenden Umständen erst nach einem allfälligen Kapitalabruf einzuzahlen sein. Die Beiträge Lettlands erfolgen von 2014 bis 2018 in fünf jährlichen Raten zu je 44,24 Mio. EUR.

- 70** Im Mai 2013 sagte der ESM Zypern Finanzhilfe in Höhe von bis zu 9 Mrd. EUR zu (davon ausbezahlt waren mit Stand 9. Juli 2014 5,4 Mrd. EUR). Am 31. Dezember 2013 beendete der ESM seine Finanzhilfe an Spanien zur Rekapitalisierung des Bankensektors. In Summe hatte Spanien 41,3 Mrd. EUR erhalten.

Externe öffentliche Finanzkontrolle für den ESM

- 71** (1) Der ursprüngliche ESM-Vertrag vom 11. Juli 2011 sah keine externe öffentliche Finanzkontrolle vor. Nach einer Erklärung der ORKB des Euro-Währungsgebiets über die externe Finanzkontrolle vom 5. Oktober 2011 und eine diese Erklärung anerkennende Entschließung des Kontaktausschusses der Präsidenten der ORKB der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofes vom 14. Oktober 2011 enthält der aktuelle ESM-Vertrag nunmehr neben einer Internen Revision (Art. 28) und der Prüfung des Abschlusses des ESM durch unabhängige externe Abschlussprüfer (Art. 29) auch einen aus fünf unabhängigen Mitgliedern bestehenden Prüfungsausschuss (Board of Auditors; Art. 30).

(2) Die ORKB des Euro-Währungsgebiets – unter Mitwirkung des RH – haben somit gemeinsam erreicht, dass sowohl im ESM-Vertrag als auch in der ESM-Satzung (by-laws) die externe öffentliche Finanzkontrolle konkret verankert ist. Diese Bestimmungen sollen im Einklang mit den internationalen Prüfungsmaßstäben eine bessere Führung der Institution sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht fördern.

(3) Der Prüfungsausschuss (Board of Auditors) prüft die Konten des ESM und überzeugt sich von der Ordnungsmäßigkeit des Abschlusses. Die Tätigkeit umfasst die Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie des Risikomanagements des ESM gemäß den internationalen Prüfungsstandards. Weiters überwacht der Prüfungsausschuss die internen und externen Prüfungsmechanismen und deren Ergebnisse. Der Prüfungsausschuss kann das Direktorium laufend über seine Feststellungen unterrichten. Zusätzlich erstellt er für den Gouverneursrat jährlich einen Bericht. Dieser ist den nationalen Parlamenten, den ORKB der ESM-Mitglieder und dem Europä-

ischen Rechnungshof zugänglich zu machen sowie dem Europäischen Parlament zur Information zu übermitteln.

Zur Organisation des Prüfungsausschusses siehe EU-Finanzbericht 2011, Reihe Bund 2014/2.

(4) Am 30. Mai 2013 übermittelte der Prüfungsausschuss seinen ersten jährlichen Bericht über die Periode 8. Oktober 2012 bis 31. Dezember 2012 an den Gouverneursrat. Der Prüfungsausschuss hielt darin fest, dass sich auch der ESM in der zu überprüfenden Phase noch im Aufbau befunden habe.

Zu den Details des ersten Berichts siehe EU-Finanzbericht 2011, Reihe Bund 2014/2.

(5) Am 12. Juni 2014 übermittelte der Prüfungsausschuss den jährlichen Bericht für die Periode bis Ende 2013. Der externe Prüfer hatte am 3. April 2014 einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt. Der Prüfungsausschuss billigte den Jahresabschluss der Periode bis 31. Dezember 2013.

Er stellte jedoch fest, dass

- er aufgrund rechtlicher Hindernisse keinen vollen Zugriff auf die externen Prüfunterlagen, ebenso wenig auf ausgegliederte Leistungen, erhalten habe;
- bei der Entwicklung und Umsetzung eines Standardkontrollrahmenwerks Fortschritte erzielt worden seien, ebenso in der Entwicklung eines ESM-Bilanzierungshandbuchs, in der Gestaltung und Umsetzung von internen, operationellen und leitenden Kontrollen sowie auf dem Gebiet des Vergabeverfahrens;
- die ESM-Vergabepolitik nicht auf die EU-Vorschriften abgestimmt sei: Trotz Empfehlung des Prüfungsausschusses im Jahr 2012 habe der ESM bei der Auswahl des externen Prüfers kein Vergabeverfahren durchgeführt;
- die Interne Revision in ihren Prüfungen das Entwicklungsstadium des ESM reflektiert und Fortschritte in der Gestaltung der Kontrollsysteme im Bereich des Steuerungs- und Risikorahmens der Investitionen von Kapitaleinlagen, den Förderaktivitäten und der Kreditvergabe, Personalverwaltung und Vergütungen und Sachleistungen gezeigt habe.

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Bei der auf die operationelle Verantwortung des ESM beschränkten Prüfung des Risikomanagements stellte der Prüfungsausschuss zudem fest, dass

- zahlreiche Stellen im Risikomanagement unbesetzt seien,
- das Management wesentliche Schlüsselfunktionen ausgelagert habe und
- die Verträge und Vereinbarungen keine internen Prüfklauseln enthielten.

Der Prüfungsausschuss – in Wiederholung der Empfehlungen aus dem Vorjahr –

- empfahl, dass der ESM den Rechtsrahmen der EU übernehmen solle;
- empfahl, dass das Prüfmandat des externen Prüfers ausgeweitet werden solle, z.B. auf einen Bericht in Langform, der auch das Risikomanagement beinhalte;
- betonte die Notwendigkeit einer „third line of defense“⁸¹, und empfahl eine deutlichere Trennung zwischen erster und zweiter „line of defense“ sowie einer Zuteilung entweder zu einer operationellen Funktion oder dem Risikomanagement;
- sah Raum für Verbesserung in Bezug auf das Reputationsrisikomanagement und empfahl eine klare Definition und spezifische Abdeckung;
- empfahl die zwischenzeitig entwickelte Prüfklausel („right-to-audit-clause“) als Grundvoraussetzung in alle Verträge und Vereinbarungen aufzunehmen;
- begrüßte die Zusage des Gouverneursrats, den gewählten Rechnungslegungsrahmen in Bezug auf seine Tauglichkeit 2014 neuerlich zu bewerten.

⁸¹ first line: Geschäftstätigkeit; second Line: Risiko- und Kontrollfunktionen; third Line: Interne Revision

(6) Der geschäftsführende Direktor nahm dazu wie folgt Stellung:

- Zum EU-Rechtsrahmen sei eine weitere Klarstellung nötig, da der Begriff sehr weit sei und nicht direkt auf den ESM Anwendung finde. Der ESM sei im Finalisierungsprozess interner Vorschriften und Prozesse in Bezug auf einen internen kohärenten Rahmen gemäß Vertrag und Satzung.
- Die Reorganisation der Abteilung für Risikomanagement sei im April 2014 abgeschlossen, die Funktionen definiert worden und die Stellenbesetzungen würden in den nächsten Monaten abgeschlossen.
- Die EU-Vergabe-Richtlinie sei nicht auf internationale Organisationen und Finanzinstitutionen anwendbar. Der ESM habe einen eigenen Vergaberahmen gestaltet, welcher die Grundprinzipien der fairen Behandlung, Transparenz, gegenseitigen Anerkennung und Proportionalität bedenke. Für die externe Prüfung 2014 werde der ESM ein Vergabeverfahren durchführen.
- Das Management werde den Zugriff auf Unterlagen prüfen, weise den Prüfungsausschuss jedoch darauf hin, dass dies kein Standard sei und die Auswahl eines externen Prüfers behindern könne.
- Ein Bericht in Langform sei für den ESM nicht geeignet.
- Die Prüfklausel werde als Grundvoraussetzung in alle Verträge aufgenommen, das Management weise aber darauf hin, dass die Möglichkeiten eingeschränkt seien, z.B. in Bezug auf die Europäische Investitionsbank.
- Die Interne Revision sei personell aufgestockt worden. Das Kommunikationsteam sei zuständig für die Beobachtung und Minimierung des Reputationsrisikos.

Eine europäische
Bankenunion

Übersicht

72 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. Im September 2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Fahrplan für die Einrichtung

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

einer Bankenunion. Am 13. Dezember 2012 einigte sich der Rat für Wirtschaft und Finanzen auf ein System der Bankenaufsicht.

- 73** 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).

Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus

- 74** (1) Im Sommer 2013 erzielte der Rat für Wirtschaft und Finanzen eine Einigung zur ersten Säule der Bankenunion, dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Die VO (EU) Nr. 1024/2013⁸², welche mit 3. November 2013 in Kraft trat, sah eine Aufnahme der Tätigkeit mit 4. November 2014 vor. Damit entsteht ein neues System der Finanzaufsicht, das die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen zuständigen Behörden der teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten umfasst.

(2) Die EZB übernimmt die direkte Aufsicht über signifikante Kreditinstitute im Euro-Raum, die Zuständigkeit für weniger signifikante Banken verbleibt primär bei den nationalen Aufsichtsbehörden (in Österreich die Finanzmarktaufsicht). Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Raums können sich zur engen Zusammenarbeit mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus entschließen.

Ob die EZB eine Bank als signifikant einstuft, hängt von folgenden Aspekten ab:

- dem Gesamtwert der Aktiva,
- der Bedeutung des Kreditinstituts für die Volkswirtschaft des Landes, in dem es angesiedelt ist, und für die EU als Ganzes,
- der Bedeutung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten,
- ob das Institut öffentliche Finanzhilfen vom ESM oder der EFSF beantragt oder erhalten hat.

⁸² Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013

Im gesamten Euro-Raum fallen rd. 120 Kreditinstitute, die fast 85 % der gesamten Bankaktiva in der Eurozone halten, unter den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. In Österreich sind acht Bankengruppen bzw. Finanzholdings betroffen.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus

75 Die zweite Säule der Bankenunion, der einheitliche Abwicklungsmechanismus, soll sicherstellen, dass in Schieflage geratene Banken effizient und zu minimalen Kosten für den Steuerzahler und die Realwirtschaft abgewickelt werden können. Grundlage für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus bilden eine Verordnung zur Regelung der wichtigsten Aspekte des Mechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM)⁸³ und eine zwischenstaatliche Vereinbarung über bestimmte spezifische Aspekte eines Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF).

Die Abwicklungsverordnung stützt sich auf das in der sogenannten „Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie“ (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)⁸⁴ enthaltene Regelwerk für Bankenabwicklung, nach der EU-Banken in ernststen finanziellen Schwierigkeiten saniert, die für die Realwirtschaft wesentlichen Funktionen aufrechterhalten und Verluste und Kosten den Anteilhabern, Gläubigern und nicht abgesicherten Einlegern der Banken angelastet werden. Im Rahmen des „Bail-in“ – eines zentralen Instruments der Abwicklungsrichtlinie – würden der Reihe nach Verluste zugewiesen und die Forderungen von Anteilhabern, nachrangigen und bevorzugten Gläubigern abgeschrieben.

Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus soll für alle dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterliegenden Banken gelten. Ein Abwicklungsausschuss soll bei allen direkt von der EZB beaufsichtigten oder grenzübergreifend tätigen Banken für die Erstellung von Abwicklungsplänen und die direkte Abwicklung zuständig sein. Bei

⁸³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM(2013) 520 endgültig

⁸⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, KOM(2012) 280 endgültig

Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

ausschließlich auf nationaler Ebene tätigen Banken, die nicht in vollem Umfang unter die direkte Aufsicht der EZB fallen, obliegt dies den nationalen Behörden, sofern bei einer etwaigen Abwicklung keine Mittel aus dem Einheitlichen Abwicklungsfonds in Anspruch genommen werden. Grundsätzlich soll der Ausschuss immer dann zuständig sein, wenn eine Abwicklung mit der Verwendung von Fondsgeldern verbunden ist, auch wenn die betroffenen Banken ausschließlich auf nationaler Ebene tätig sind und nicht in vollem Umfang unter die direkte Aufsicht der EZB fallen. Finanziert wird die Abwicklung in erster Linie von Anteilseignern und Gläubigern und erst in letzter Instanz durch den Einheitlichen Abwicklungsfonds, der sich aus Beiträgen der Banken speist.

Am 15. April 2014 verabschiedete das Europäische Parlament sowohl die Abwicklungsverordnung als auch die Richtlinie. Die Billigung durch den Rat erfolgte am 6. Mai 2014. Die Richtlinie⁸⁵ trat am 2. Juli 2014, die Verordnung⁸⁶ am 19. August 2014 in Kraft; die Verordnung gilt ab 1. Jänner 2016.

Die Anwendung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus durch die Mitgliedstaaten soll gemäß der Richtlinie ab 1. Jänner 2015 erfolgen, das Bail-in-Instrument ab 1. Jänner 2016. Die nationale Umsetzung erfolgte mit dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz⁸⁷, das am 1. Jänner 2015 in Kraft getreten ist.

Am 21. Mai 2014 unterzeichneten 26 EU-Mitgliedstaaten die zwischenstaatliche Vereinbarung zum Einheitlichen Abwicklungsfonds. Die Mitgliedstaaten sind nun aufgefordert, bis 1. Jänner 2016 die Ratifizierung gemäß nationalen Vorschriften vorzunehmen.

⁸⁵ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. Nr. L 173 vom 12. Juni 2014

⁸⁶ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. Nr. L 225 vom 30. Juli 2014

⁸⁷ Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken, BGBl. I Nr. 98/2014

Einlagensicherungssystem

76 Am 12. Juli 2010 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zu einer Richtlinie über die Erneuerung der Systeme zur Einlagensicherung⁸⁸ vor. Das Europäische Parlament legte seinen Standpunkt im Februar 2012 fest. Danach fehlte es – durch die enge Verknüpfung mit dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – lange Zeit an der Verhandlungsbereitschaft des Rates. Am 15. April 2014 verabschiedete das Europäische Parlament schlussendlich den Entwurf der Richtlinie, die Billigung durch den Rat erfolgte am 16. April 2014. Am 2. Juli 2014 trat die Richtlinie in Kraft.⁸⁹

Die Richtlinie sieht u.a. erstmals EU-weite Vorschriften zur Finanzierung von Einlagensicherungssystemen vor, eine Verkürzung der Auszahlungsfristen im Insolvenzfall von aktuell 20 Werktagen auf sieben Werktage sowie risikoabhängige Beiträge zu den Sicherungssystemen. Mitgliedstaaten müssen zudem temporär hohe Beiträge über 100.000 EUR schützen. Die Mittel der Einlagensicherungsfonds werden primär für die Auszahlung im Insolvenzfall und den Schutz gedeckter Einlagen im Rahmen der Abwicklung verwendet. Einlagensicherungssysteme können sich auf freiwilliger Basis gegenseitig Kredite geben.

77 Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte am 2. Juli 2014 einen Sonderbericht zum Thema „Die europäische Bankenaufsicht nimmt Gestalt an – die EBA⁹⁰ in einem sich wandelnden Umfeld“ (Sonderbericht Nr. 5/2014), in dem er untersuchte, ob die Europäische Kommission und die EBA ihre Zuständigkeiten im Hinblick auf die Festlegung neuer Regelungen für das Regulierungs- und Aufsichtssystem im Bankensektor zufriedenstellend wahrgenommen haben und wie wirksam diese Regelungen funktioniert haben. Zum neu eingerichteten Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) stellte der Europäische Rechnungshof weiteren Klärungsbedarf in Bezug auf die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten, insbesondere von EZB, nationalen Aufsichtsbehörden und EBA im Zusammenhang mit unionsweiten Aufsichtsaufgaben fest. Er empfahl die Einrichtung von Verfahren zur engen und häufigen Zusammenarbeit sowie den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Stellen und ortete den Bedarf einer engen Zusammenarbeit zwischen der EBA, dem SSM und den anderen nationalen

⁸⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme, KOM(2010) 368 endgültig

⁸⁹ Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme, ABl. Nr. L 173 vom 12. Juni 2014

⁹⁰ Europäische Bankenaufsichtsbehörde



Wirtschafts- und Fiskalpolitische Steuerung in der EU

Aufsichtsbehörden innerhalb der EU, die nicht am SSM und den unionsweiten Abwicklungsmechanismen teilnehmen.

Zur Frage der Prüfständigkeit im Bereich des SSM, welche nach überwiegender Ansicht der EU-ORKB alleine dem Europäischen Rechnungshof obliegt und somit eine Prüfungslücke ergibt, traf der Europäische Rechnungshof keine Feststellungen.



Bericht des Rechnungshofes

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	144
Abkürzungsverzeichnis _____	145

BMLFUW
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

KURZFASSUNG _____	147
Prüfungsablauf _____	159
Überblick und zeitlicher Ablauf _____	160
Phase 1: Ankauf der Liegenschaften und weitere Nutzung _____	165
Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen _____	168
Phase 3: Kaufverträge _____	182
Phase 4: Umsetzung des Projekts _____	195
Phase 5: Verzicht auf das Wiederkaufsrecht _____	197
Sonstige Feststellungen _____	205
Übersicht über die vom RH festgestellten Mängel _____	212
Schlussempfehlungen _____	217
ANHANG Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____	219

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Abläufe zum Liegenschaftsan- und -verkauf „Schloss Reifnitz“ _____	161
Abbildung 2:	Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ samt angrenzender Grundstücke mit Kennzeichnung der Verkäufer _____	164
Tabelle 1:	Honorarnoten des Rechtsanwalts für die Ausarbeitung der Optionsvereinbarungen _____	179
Tabelle 2:	Vergleich des beabsichtigten touristischen Leitprojekts mit der Baubewilligung und der Baufertigstellungsmeldung _____	185
Tabelle 3:	Vergleich der Unterkünfte vom beabsichtigten touristischen Leitprojekt bis zur Baufertigstellungs- meldung _____	185
Tabelle 4:	Finanzierung des Kaufs durch die Gemeinde Maria Wörth _____	209
Tabelle 5:	Finanzielles Ergebnis der Liegenschaftstransaktionen für die Gemeinde Maria Wörth _____	211
Tabelle 6:	Mängelliste; Übersicht _____	213

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ATS	Österreichische(r) Schilling(e)
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZ	Einlagenzahl
f./ff.	folgende
GB	Grundbuch
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
K-AGO	Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
m	Meter
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OHG	Offene Handelsgesellschaft

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
udgl.	und dergleichen
VPI	Verbraucherpreisindex

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

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.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsprüfung, 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 Reif-

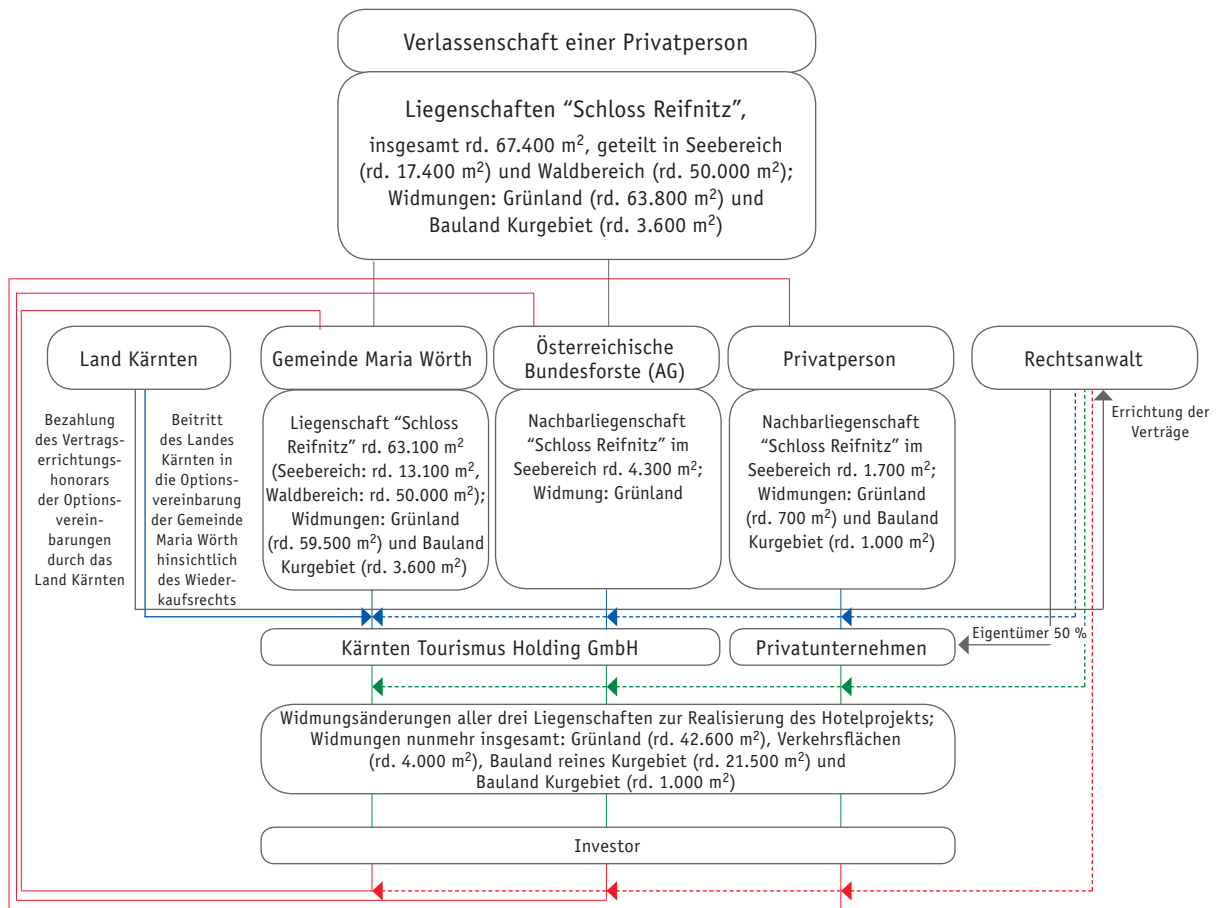
Kurzfassung

nitz“ 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)

Abläufe zum Liegenschaftsan- und -verkauf „Schloss Reifnitz“



	Vereinbarung bzw. Vertrag	Vertragserrichtung
1986: Kauf aus der Verlassenschaft	_____	
2004: Kaufoption binnen eines Jahres	_____	----->
2005: Übertragung der Kaufoption	_____	----->
2005: Kauf durch Investor	_____	----->

Quelle: RH

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

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



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

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

Kurzfassung

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 Widmungsänderungen

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)

Kurzfassung

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

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



Kurzfassung

BMLFUW

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

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 Vollzeit Arbeitsplätzen 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	Baufertigstellungsmeldung 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

Kurzfassung

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 Ansprü-

che 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)

Kurzfassung

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 abstellte, 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)

Kenndaten zum Liegenschaftsverkauf „Schloss Reifnitz“	
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> – Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand; Amtsblatt Nr. C 209 vom 10. Juli 1997 – Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesforste und Errichtung einer Aktiengesellschaft zur Fortführung des Betriebes „Österreichische Bundesforste“ (Bundesforstegesetz 1996), BGBl. Nr. 793/1996 i.d.g.F. – Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung (K-AGO), LGBL. Nr. 66/1998 i.d.g.F. – Kärntner Bauordnung 1996, LGBL. Nr. 62/1996 i.d.g.F. – Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBL. Nr. 23/1995 i.d.g.F. – Kärntner Raumordnungsgesetz, LGBL. Nr. 76/1969 i.d.g.F. – Kärntner Orts- und Nächtigungstaxengesetz, LGBL. Nr. 144/1970 i.d.g.F.
Datum	Transaktion, Vereinbarung bzw. Vertrag
24. November 1986	Kaufvertrag zwischen der Gemeinde Maria Wörth und einer Privatperson über eine Liegenschaft im Ausmaß von rd. 62.600 m ² samt dem Gebäude „Schloss Reifnitz“ (Liegenschaft „Schloss Reifnitz“) um rd. 1,38 Mio. EUR
24. November 1986	Kaufvertrag zwischen den Österreichischen Bundesforsten und einer Privatperson über eine Nachbarliegenschaft von „Schloss Reifnitz“ im Ausmaß von rd. 4.300 m ² um rd. 0,44 Mio. EUR
20. Dezember 2004	Optionsvereinbarung, gültig bis zum 31. Dezember 2005, zwischen der Österreichischen Bundesforste AG (Optionsgeberin) und der Kärnten Tourismus Holding GmbH (Optionsnehmerin) über den Verkauf der Nachbarliegenschaft von „Schloss Reifnitz“ zu einem Kaufpreis von rd. 1,51 Mio. EUR
22. Dezember 2004	Optionsvereinbarung, gültig bis zum 31. Dezember 2005, zwischen der Gemeinde Maria Wörth (Optionsgeberin) und der Kärnten Tourismus Holding GmbH (Optionsnehmerin) über den Verkauf der Liegenschaft von „Schloss Reifnitz“ zu einem Kaufpreis von 6,40 Mio. EUR.
22. Dezember 2005	Gemeinderat von Maria Wörth beschließt den Kaufvertrag mit dem Investor über die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ um 6,40 Mio. EUR (101,37 EUR/m ²); für die Gemeinde Maria Wörth besteht ein Wiederkaufsrecht, sofern der Investor nicht binnen fünf Jahren ein Hotelprojekt errichtet.
16. Jänner 2006	Österreichische Bundesforste AG beschließt den Kaufvertrag mit dem Investor über die Nachbarliegenschaft von „Schloss Reifnitz“ um rd. 1,54 Mio. EUR (rd. 350 EUR/m ²).
18. Jänner 2007	Baubewilligung der Gemeinde Maria Wörth an den Investor für das „Hotelprojekt Schloss Reifnitz“ (Revitalisierung von „Schloss Reifnitz“ samt einer Suite und zwei Büros, sowie Neubauten von sieben Villen mit insgesamt sieben Wohnräumen und 16 Zimmern, einen Parkplatz für 33 PKW und einen Müllplatz).
27. Juli 2010	Baufertigstellungsmeldungen des Investors über die Revitalisierung von „Schloss Reifnitz“ samt vier Suiten sowie über die Errichtung des Außenpools und des Bootshauses; die baubehördlich genehmigten sieben Villen, der Parkplatz sowie der Müllplatz wurden nicht errichtet.
8. Februar 2011	Gemeinde Maria Wörth teilt dem Investor mit, dass sie beabsichtigt, vom Wiederkaufsrecht Gebrauch zu machen.
20. August 2011	Gemeinde Maria Wörth beschließt eine Vereinbarung mit dem Investor über den Verkauf des Wiederkaufsrechts der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ um 1,00 Mio. EUR.

Quelle: RH

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz**Prüfungsablauf**

1 Der RH überprüfte auf Beschluss des Kärntner Landtags² vom 18. April 2013 zwischen Oktober 2013 und Februar 2014 den Verkauf der Liegenschaft EZ 788 GB 72158 Reifnitz samt darauf befindlichem Schloss durch die Gemeinde Maria Wörth (Liegenschaftsverkauf „Schloss Reifnitz“).

Ausgangspunkt für diesen Beschluss des Kärntner Landtags war ein Antrag einer im Landtag vertretenen politischen Partei nach Überprüfung

- hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Sparsamkeit des Verkaufs der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ im Jahr 2005, aufgrund der im Jahr 2004 geschlossenen Optionsvereinbarung zwischen der Gemeinde Maria Wörth als Optionslegerin und der Kärnten Tourismus Holding GmbH als Optionsnehmerin unter Beitritt des Landes Kärnten, an die MAGNA Projektentwicklungs GmbH & Co OHG sowie
- weiters insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der im Jahr 2011 getroffenen Vereinbarung zwischen der Gemeinde Maria Wörth und der MAGNA Projektentwicklungs GmbH & Co OHG, mit welcher die Gemeinde Maria Wörth auf die Ausübung des ihr von der Käuferin vertraglich eingeräumten Wiederkaufsrechts gegen eine geringe Abschlagszahlung verzichtet hat.

Zentrale Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- der Verkauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ durch die Gemeinde Maria Wörth an den Investor,
- der Verzicht auf die Ausübung des Wiederkaufsrechts durch die Gemeinde Maria Wörth sowie
- der zur gleichen Zeit an denselben Investor stattgefundene Verkauf der an die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ angrenzenden Liegenschaft EZ 789 GB 72158 Reifnitz durch die Österreichische Bundesforste AG. Der Prüfungszeitraum umfasste insbesondere die Jahre 2004 bis Ende 2013.

Zu dem im Juli 2014 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die Gemeinde Maria Wörth und die Österreichische Bundesforste AG jeweils im September 2014 sowie das Land Kärnten im Oktober 2014 Stellungnahmen ab. Die Land Kärnten Beteiligungen GmbH als Rechts-

² gemäß Art. 127 Abs. 7 B-VG

Prüfungsablauf

nachfolgerin der Kärnten Tourismus Holding GmbH und das BMLFUW verzichteten im August 2014 bzw. im November 2014 auf die Abgabe einer Stellungnahme.

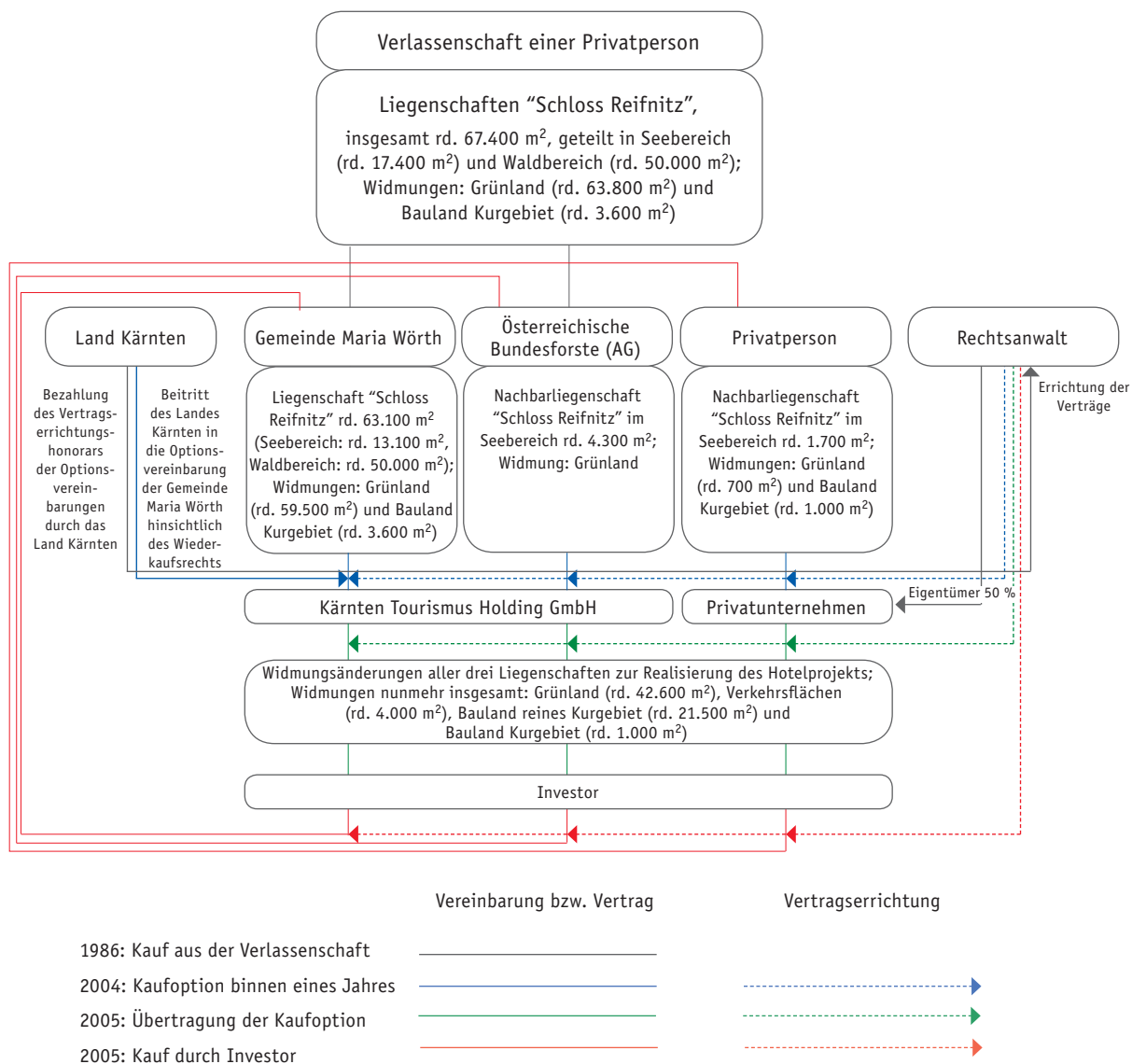
Das Land Kärnten hielt in seiner Stellungnahme grundsätzlich fest, dass die zu Kritik anlassgebenden Sachverhalte im Wesentlichen durch die damaligen politischen Referenten bzw. deren Büros erfolgt seien und die zuständigen Fachabteilungen des Amtes der Kärntner Landesregierung kaum in den Liegenschaftsverkauf eingebunden waren.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen bzw. die Mitteilungen über einen Verzicht auf Gegenäußerung im Dezember 2014.

Überblick und zeitlicher Ablauf

- 2 Einleitend sind die Abwicklungen der Liegenschaftstransaktionen durch die Gemeinde Maria Wörth bzw. die Österreichische Bundesforste AG grafisch im zeitlichen Ablauf dargestellt. Stark vereinfacht zeigte sich folgender Verlauf:

Abbildung 1: Abläufe zum Liegenschaftsan- und -verkauf „Schloss Reifnitz“



Quelle: RH

- Phase 1: November 1986 bis September 2004, Ankauf der Liegenschaften und weitere Nutzung:

Im November 1986 kauften sowohl die Gemeinde Maria Wörth als auch die Österreichischen Bundesforste³ aus der Verlassenschaft einer Privatperson aneinander angrenzende Liegenschaften im Gesamtausmaß von rd. 67.400 m² um insgesamt 25 Mio. ATS

³ Die Österreichischen Bundesforste firmierten seit deren Ausgliederung aus dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft im Jahr 1996 unter Österreichische Bundesforste AG.

Überblick und zeitlicher Ablauf

(rd. 1,82 Mio. EUR); auf der von der Gemeinde Maria Wörth angekauften Liegenschaft befand sich auch die Villa Bercht (allgemein als „Schloss Reifnitz“ bezeichnet). Auf beiden Liegenschaften sollte die Gemeinde Maria Wörth eine allgemein zugängliche Erholungs-, Wald- und sonstige Grünanlage errichten; dies erfüllte die Gemeinde Maria Wörth nie.

- Phase 2: September 2004 bis Dezember 2005, Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen:

Im Dezember 2004 schlossen die Gemeinde Maria Wörth sowie die Österreichische Bundesforste AG mit der Kärnten Tourismus Holding GmbH bis zum 31. Dezember 2005 gültige Optionsvereinbarungen über den Verkauf der in Phase 1 genannten Liegenschaften zum Preis von 6,40 Mio. EUR (Gemeinde Maria Wörth) und rd. 1,51 Mio. EUR (Österreichische Bundesforste AG) ab; ein dem Land Kärnten bekannter Investor beabsichtigte laut den Optionsvereinbarungen auf den Liegenschaften die Errichtung eines „hochwertigen“ Hotelprojekts unter Einbeziehung und Revitalisierung des denkmalgeschützten „Schloss Reifnitz“.

Mit 15. Dezember 2005 genehmigte die Kärntner Landesregierung die zur Realisierung des Hotelprojekts notwendigen Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes.

- Phase 3: Dezember 2005 bis Jänner 2006, Kaufverträge:

Im Dezember 2005 schloss die Gemeinde Maria Wörth – auf Grundlage der Optionsvereinbarung – den Kaufvertrag mit dem Investor über die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ mit rd. 63.100 m² zu einem Kaufpreis von 6,40 Mio. EUR (101,37 EUR/m²) ab. Der Kaufvertrag enthielt ein Wiederkaufsrecht für die Liegenschaft (vereinbarter Wiederkaufpreis: im Sinne der Bestimmungen der §§ 1068 ff. ABGB)⁴, wenn der Investor nicht innerhalb von fünf Jahren das Hotelprojekt errichtete. Die Liegenschaft gliederte sich in einen See- und einen Waldbereich, die von der Wörthersee-Süduferstraße getrennt waren.

Im Jänner 2006 schloss die Österreichische Bundesforste AG den Kaufvertrag mit dem Investor über ihre Liegenschaft im Seebereich mit – auf Basis einer Neuvermessung und auf Grundlage der Optionsvereinbarung – rd. 4.400 m² zu einem Kaufpreis von rd. 1,54 Mio. EUR (350 EUR/m²) ab.

⁴ insbesondere Ersatz für wertverbessernde Maßnahmen



Neben diesen beiden Liegenschaften kaufte der Investor von einer Privatperson zur gleichen Zeit auch ein angrenzendes Seegrundstück mit rd. 1.700 m² zu einem Kaufpreis von 1,68 Mio. EUR (970 EUR/m²).

- Phase 4: Jänner 2007 bis Juli 2010, Umsetzung des Projekts:

Zwischen März 2007 und Juli 2010 renovierte und erweiterte der Investor das „Schloss Reifnitz“ aufwändig, errichtete aber nicht das vereinbarte Hotelprojekt.

- Phase 5: Februar 2008 bis November 2011, Verzicht auf Wiederkauf:

Nach längeren Verhandlungen ließ sich die Gemeinde Maria Wörth den Verzicht auf das Wiederkaufsrecht über die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ vom Investor um 1,00 Mio. EUR abgelten.

Die nachstehende Abbildung zeigt die vom Investor gekauften Liegenschaften mit farblicher Kennzeichnung der Verkäufer.

Überblick und zeitlicher Ablauf

Abbildung 2: 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

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz**Phase 1: Ankauf der Liegenschaften und weitere Nutzung**

3.1 (1) Der Ankauf von Liegenschaften durch die Gemeinde Maria Wörth und die Österreichischen Bundesforste im Jahr 1986 im Gesamtausmaß von rd. 67.400 m² aus der Verlassenschaft einer Privatperson erfolgte zum Zweck der Errichtung einer allgemein zugänglichen Erholungs-, Wald- und sonstigen Grünanlage (Parkanlage). Die Gemeinde Maria Wörth erwarb die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ mit rd. 63.100 m², davon rd. 13.100 m² im Seebereich sowie rd. 50.000 m² im über der Wörthersee-Süduferstraße gelegenen Waldbereich. Die Liegenschaft war mit den Widmungen Grünland (rd. 56.000 m² bzw. 89 %) sowie Bauland Kurgebiet (rd. 7.100 m² bzw. 11 %) versehen.

Die Liegenschaft der Österreichischen Bundesforste AG war die Nachbarliegenschaft zur Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ im Seebereich mit rd. 4.300 m² und der ausschließlichen Widmung Grünland.

Auf Basis eines Verwaltungsvertrags vom 2. Dezember 1986 zwischen der Gemeinde Maria Wörth und den Österreichischen Bundesforsten – unter Zustimmung des damaligen Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Erich Schmidt – hatte die Gemeinde Maria Wörth auf ihre Kosten die für eine derartige öffentliche Erholungsanlage erforderlichen Einrichtungen und Anlagen zu schaffen, laufend zu erhalten und für eine entsprechende Betreuung und Beaufsichtigung zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Erholungsbetriebs zu sorgen.

(2) Das „Schloss Reifnitz“ war von 1987 bis 1994 als Hotel und in den Jahren 1995 und 1996 als Galerie bzw. Ausstellungsräumlichkeit genutzt. Seit dem Jahr 1997 blieb das Gebäude ungenutzt. Im Bereich der Wörthersee-Süduferstraße richtete die Gemeinde Maria Wörth ein Wertstoffsammelzentrum ein.

(3) Im August 2000 stellte die Österreichische Bundesforste AG in einem Schreiben an die Gemeinde Maria Wörth fest, dass „es in 14 Jahren der Gemeinde Maria Wörth anscheinend nicht möglich gewesen war, dem ursprünglichen Ankaufszweck zu entsprechen“.

Die Gemeinde Maria Wörth war damals im Antwortschreiben an die Österreichische Bundesforste AG der Ansicht, dass der „Bereich der Liegenschaften am Seeufer seit dem Ankauf durch jedermann benützt werden konnte. Im Zuge der Erstellung eines Gesamtkonzepts war in diesem Bereich voraussichtlich eine Parkfläche, allfällig eine Marina oder eine Badeanlage vorgesehen; eine entsprechende Realisierung dürfte in den nächsten ein bis zwei Jahren erfolgen.“

Phase 1: Ankauf der Liegenschaften und weitere Nutzung

- 3.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Gemeinde Maria Wörth den beabsichtigten Zweck des Ankaufs der Liegenschaft im Jahr 1986 – die Errichtung einer allgemein zugänglichen Erholungs-, Wald- und sonstigen Grünanlage (Parkanlage) – nicht umgesetzt hatte.

Nach Auffassung des RH führte insbesondere die Nutzung eines Teils der Liegenschaft als Wertstoffsammelzentrum der Gemeinde Maria Wörth die ursprünglich geplante Nutzung der Liegenschaft als Parkanlage ad absurdum.

Weiters kritisierte er die Österreichische Bundesforste AG, dass sie die Einhaltung des Verwaltungsvertrags vom 2. Dezember 1986 mit der Gemeinde Maria Wörth über die Nutzung der Liegenschaften erst mehr als 13 Jahre nach Abschluss urgierete.

Der RH empfahl der Österreichischen Bundesforste AG, künftig beim Vertragspartner die Erfüllung der von ihr abgeschlossenen Verwaltungsverträge in periodischen Abständen – bspw. alle drei bis fünf Jahre – zu evaluieren und gegebenenfalls erforderliche Steuerungsschritte zu setzen.

- 3.3** (1) *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass sie das ursprünglich im Jahr 1986 verfolgte Konzept der Schaffung einer öffentlich zugänglichen Parkanlage nicht verwirklicht habe, weil die Gemeinde Maria Wörth als kleine Landgemeinde wirtschaftlich nicht in der Lage gewesen sei, einen der Fläche entsprechenden Park anzulegen und das desolate Gebäude entsprechend zu sanieren.*

Der RH würde, wie der Presse zu entnehmen sei, immer wieder Gemeinden tadeln, deren Projekte ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten überschreiten; daher sollte der RH auch Verständnis dafür haben, wenn eine Gemeinde vor dem Hintergrund ihrer wirtschaftlichen Situation ihre Meinung – nach Veränderung der politischen Verhältnisse in der Gemeinde – ändere und nach Alternativen für ein als zu teuer erkanntes Projekt suche; dies umso mehr, wenn es damit gelänge, letztlich ein Plus von (einschließlich Zinsen) mehr als 8,4 Mio. EUR für die Gemeindekassa zu erwirtschaften.

Die Nutzung als Wertstoffsammelzentrum sei vorübergehend in Ermangelung anderer Sammelplätze erfolgt.

(2) Die Österreichische Bundesforste AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie mehrmals von der Gemeinde Maria Wörth die Einhaltung des Verwaltungsvertrags verlangt habe. Aufgrund der grundlegenden organisatorischen Änderungen der Österreichischen Bundesforste AG

in dieser Zeit sei leider die Dokumentation dieser Vorgänge unvollständig. Der Österreichischen Bundesforste AG sei bekannt gewesen, dass die Gemeinde verschiedene Projekte zur Nutzung des Areals verfolgte.

Da es offenkundig war, dass die Entwicklung des Areals zeitaufwendig sei, und die Gemeinde über den Verlauf der 13 Jahre nicht gänzlich untätig blieb, habe seitens der Bundesforste kein Grund bestanden, laufend die Einhaltung des Verwaltungsvertrags zu urgieren. Als die Gemeinde Maria Wörth das Gelände gänzlich sperrte, sei die Sperre nach einem persönlichen Gespräch mit den Verantwortlichen der Gemeinde wieder aufgehoben worden. Die Anregung des RH, die Verwendung von für die öffentliche Nutzung erworbener See- und Seeuferflächen regelmäßig zu evaluieren, sei bereits vor der gegenständlichen Prüfung aufgegriffen worden. Eine entsprechende Evaluierung habe 2007 stattgefunden und werde in regelmäßigen Abständen wiederholt.

- 3.4** Der RH entgegnete der Gemeinde Maria Wörth, dass ihm nicht zuletzt aus seiner Prüfpraxis die mannigfaltigsten Probleme der verschiedenen Gebietskörperschaften bekannt sind. Der RH gab allerdings zu bedenken, dass die meisten Probleme aus früheren – vielfach bereits jahrelang zuvor, aus welchen Gründen auch immer erfolgten – getätigten Handlungen von Funktionären (Organen) dieser Gebietskörperschaften entstanden waren, die den absehbar möglichen wirtschaftlichen Spielraum der jeweiligen Gebietskörperschaft einschränkten oder zum Teil auch erheblich überschritten.

Im Falle der Gemeinde Maria Wörth könnte bspw. der Ankauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ im Jahr 1986 aus der Verlassenschaft einer Privatperson und dessen geplante weitere Verwendung eine solche Handlung dargestellt haben. Dass eine Gemeinde vor dem Hintergrund ihrer wirtschaftlichen Situation allenfalls ihre Meinung änderte und nach Alternativen suchte, war legitim und aus diesem Grund nicht kritikabel. Jedoch bedürften aus Transparenzgründen sowohl die Erstentscheidung als auch der Meinungsschwenk ausnahmslos einer nachvollziehbaren Dokumentation; diese lag bei den Liegenschaftstransaktionen „Schloss Reifnitz“ weder für die Erstentscheidung noch für den Meinungsschwenk vor.

Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

Anbahnung der
Optionsvereinbarung
der Gemeinde
Maria Wörth

4.1 (1) Die Gemeinde Maria Wörth wandte in den Jahren 2000 bis 2005 für die Erhaltung des „Schlosses Reifnitz“ und der Liegenschaft Budgetmittel in Höhe von insgesamt rd. 83.000 EUR bzw. im Durchschnitt rd. 14.000 EUR jährlich auf.

(2) In der Gemeinderatssitzung vom 21. September 2004 fasste die Gemeinde Maria Wörth den Beschluss, die Eigennutzung des Grundstücks aus dem Jahr 1998 aufzuheben und dadurch einen Verkauf des Schlossareals zu ermöglichen. Der Bürgermeister wurde ermächtigt, Gespräche mit dem Land zu führen, ob der Bund oder das Land an einem Kauf interessiert wären. Andernfalls sollte das Areal privaten Käufern angeboten werden.

(3) Das Land Kärnten stand damals – ohne Mitbefassung der Gemeinde Maria Wörth – in Kontakt mit einem Investor, der auf der Liegenschaft insbesondere unter Einbeziehung der denkmalgeschützten, jedoch bau-fälligen Bausubstanz von „Schloss Reifnitz“ ein hochwertiges Tourismusprojekt innerhalb der 5-Stern- oder 6-Stern-Kategorie als Manager-Akademie-Hotel zu errichten beabsichtigte. Das Land Kärnten maß diesem Projekt höchste touristische Bedeutung für die Wörthersee-Region und darüber hinaus für die gesamte Kärntner Tourismuswirtschaft bei. Aus diesem Grund war das Land Kärnten daran interessiert, die Voraussetzungen für die Realisierung des Projekts zu schaffen.

Zur Verwirklichung des Tourismusprojekts diente dem Land Kärnten die landeseigene Kärnten Tourismus Holding GmbH. Deren Geschäftsführer unterzeichnete nach Zustimmung des Eigentümerversprechers während der Generalversammlung im Dezember 2004 einseitig die Optionsvereinbarungen zum Ankauf der Liegenschaften bis 31. Dezember 2005 mit der Gemeinde Maria Wörth und der Österreichischen Bundesforste AG.

(4) In der Gemeinderatssitzung vom 20. Dezember 2004 berichtete der Bürgermeister, dass er entsprechend dem Beschluss vom 21. September 2004 Verhandlungen mit dem Land Kärnten und der Kärnten Tourismus Holding GmbH aufgenommen und er von der Kärnten Tourismus Holding GmbH den Entwurf einer Optionsvereinbarung zur Beratung erhalten habe. Nach Anraten des Landes Kärnten sollte in die Vertragserrichtung ein Rechtsvertreter von der Gemeinde Maria Wörth miteinbezogen werden. Nach Ansicht des Bürgermeisters hätte ein Rechtsvertreter erhebliche Kosten verlangt, welche nicht vom Land abgedeckt würden. Es erfolgte der einstimmige Beschluss des Gemeinderats, 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 sollen.

(5) Obwohl die Gemeinde Maria Wörth selbst über kein juristisch ausgebildetes Personal verfügte, zog sie in weiterer Folge keinen externen Rechtsvertreter zur Beratung über die Optionsvereinbarung bei. Der Gemeindevorstand und der Ausschuss für Umweltschutz, Bau, Planung, Raumordnung und Schloss tagten entgegen dem Gemeinderatsbeschluss vom 20. Dezember 2004 bis zur Beschlussfassung des Gemeinderats am 22. Dezember 2004 über die Optionsvereinbarung nicht mehr.

4.2 Der RH bewertete 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, grundsätzlich als 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.

Der RH hielt kritisch fest, dass ausschließlich das Land Kärnten die Verhandlungen mit dem Investor über den Liegenschaftsverkauf der Gemeinde Maria Wörth sowie die Errichtung eines Tourismusprojekts betrieb, obwohl das Land nicht Grundeigentümer war.

Der RH kritisierte die Gemeinde Maria Wörth, die in die Vertragserrichtung der Optionsvereinbarung keinen eigenen Rechtsvertreter miteinbezog, obwohl die Gemeinde Maria Wörth über kein eigenes juristisches Know-how verfügte und das Land Kärnten diese Vorgangsweise empfohlen hatte. Damit verbundene Gebühren dürfen nach Auffassung des RH kein Argument sein, in rechtlich diffizilen Angelegenheiten auf eine Beratung zu verzichten.

Weiters beanstandete der RH, dass 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, nicht weiter verfolgt wurde.

Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

Da die Gemeinde Maria Wörth selbst über kein juristisch ausgebildetes Personal verfügte, empfahl der RH, in rechtlich diffizilen Angelegenheiten, insbesondere vor dem Abschluss von komplexen Verträgen, zur Beratung einen externen Rechtsvertreter ihres Vertrauens miteinzubeziehen.

4.3 *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass sie vor dem Abschluss des Optionsvertrages keinen (weiteren) Rechtsvertreter beigezogen habe, weil sie zum einen dem Land Kärnten und zum anderen dem von diesem beauftragten Rechtsanwalt vertraut habe. Das Land Kärnten habe – wie der RH selbst anerkannte – für die Gemeinde Maria Wörth und ihre Repräsentanten den Eindruck vermittelt, dass der Verkauf in Ordnung ginge und sowohl die Vorgangsweise als auch der Vertragsentwurf rechtlich in Ordnung wären. Darauf habe die Gemeinde Maria Wörth vertraut.*

Zu berücksichtigen sei in diesem Zusammenhang gewesen, dass das Land Kärnten wohl fraglos über das notwendige rechtliche Know-how in ihren Fachabteilungen verfüge und darüber hinaus auch extern rechtlich beraten sei. Gegenüber der Gemeinde Maria Wörth stellte sich das Land Kärnten aber nicht als vertragliches Gegenüber (im Sinne einer Gegnerschaft), sondern als Partner „auf der gleichen Seite“ dar. Daher habe die Gemeinde Maria Wörth geglaubt, in dieser Sache dem Land Kärnten vertrauen zu können.

Des Weiteren habe die Gemeinde Maria Wörth darauf vertraut, dass der Rechtsanwalt sich auch – wie dies seinen rechtlichen Pflichten entspräche – um jene rechtliche Themen kümmere, die die Gemeinde Maria Wörth betreffen; dies umso mehr, als der Rechtsanwalt vom Land Kärnten teuer bezahlt worden sei.

Aus eben diesem Vertrauen habe die Gemeinde Maria Wörth auch keine weitere Überprüfung veranlasst oder vorgenommen, ob insbesondere vor dem Hintergrund des Europäischen Beihilfenrechts die Beziehung eines Gutachters oder sonstige Schritte allenfalls erforderlich gewesen wären.

Weiters erwiderte die Gemeinde Maria Wörth in ihrer Stellungnahme, dass sie bereits vor der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH dazu übergegangen sei, sich in rechtlich diffizilen Angelegenheiten extern rechtlich beraten zu lassen, wie insbesondere die Vorgangsweise im Jahr 2011 gezeigt habe. Insoweit bedürfe es keiner weiteren Maßnahme; es sei beabsichtigt, an dieser Vorgangsweise festzuhalten.



Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Abschluss der Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

5.1 (1) In der am 21. Dezember 2004 mündlich kurzfristig für den 22. Dezember 2004 um 21 Uhr einberufenen Gemeinderatssitzung, die als einzigen Tagesordnungspunkt die Beschlussfassung über die vom Land Kärnten Mitte Dezember 2004 vorgelegte Optionsvereinbarung enthielt, waren neben den Gemeinderäten auch der Landeshauptmann Jörg Haider, der Finanzreferent Karl Pfeifenberger sowie der vom Land Kärnten beauftragte Rechtsanwalt anwesend.

(2) In dieser Gemeinderatssitzung vom 22. Dezember 2004 berichtete der Bürgermeister dem Gemeinderat über den Zweck einer mit der Kärnten Tourismus Holding GmbH abzuschließenden Optionsvereinbarung.

Die Optionsvereinbarung enthielt im Wesentlichen folgende Bestimmungen:

- Die Gemeinde Maria Wörth als Optionslegerin räumt der Kärnten Tourismus Holding GmbH als Optionsnehmerin das Kaufrecht der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ im Gesamtausmaß von 63.132 m² mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2005 zur Errichtung eines hochwertigen Tourismusprojekts innerhalb der 5-Stern- oder 6-Stern-Kategorie als Manager-Akademie-Hotel unter Einbeziehung der denkmalgeschützten Bausubstanz von „Schloss Reifnitz“ ein;
- die Annahme der Option konnte sowohl von der Optionsnehmerin Kärnten Tourismus Holding GmbH als auch mit deren Zustimmung durch eine von ihr namhaft gemachte dritte physische und/oder juristische Person erfolgen;
- die Verpflichtung der Gemeinde Maria Wörth, sich um die erforderlichen Umwidmungen zu bemühen;
- ein Wiederkaufsrecht für die Gemeinde Maria Wörth unter der Voraussetzung, dass innerhalb von fünf Jahren kein gewerblich-touristischer Betrieb errichtet wird;
- auf Wunsch der Gemeinde Maria Wörth würde das Land Kärnten das Wiederkaufsrecht wahrnehmen und trat daher der Optionsvereinbarung zwischen der Gemeinde Maria Wörth und der Kärnten Tourismus Holding GmbH bei.

(3) Im Zuge der Diskussion in der Gemeinderatssitzung über die vom Land Kärnten vorgelegte Optionsvereinbarung ergaben sich für Gemeinderäte insbesondere Fragen über die Preisbildung und das nicht vorhandene Mitspracherecht des Gemeinderats, den Inhalt des Hotel-

Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

projekts und ihrer Verantwortung gegenüber der Bevölkerung. Landeshauptmann Jörg Haider entgegnete, dass das Projekt „im Interesse von ganz Kärnten ist und es ist wahrscheinlich die potenteste Kundenschaft, die wir bisher an Land gezogen haben. Ihr könnt uns vertrauen, dass ihr euer Mandat bestens ausübt und dies wird in der Öffentlichkeit durchwegs eine aufsehenerregende Geschichte. Daher würde ich euch bitten, auch in uns ein bisschen ein Vertrauen zu haben.“

(4) In weiterer Folge beschloss der Gemeinderat die Optionsvereinbarung mit der Kärnten Tourismus Holding GmbH unter Beitritt des Landes Kärnten zum Verkauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ fast einstimmig – eine Stimmenthaltung – anzunehmen. Unmittelbar danach unterfertigten Vertreter der Gemeinde Maria Wörth bzw. für das Land Kärnten die anwesenden Amtsträger Landeshauptmann und Finanzreferent die von der Kärnten Tourismus Holding GmbH bereits zuvor gezeichnete Optionsvereinbarung.

(5) Zur Arrondierung wünschte der Investor auch die Optionen über zwei an die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ angrenzende Seegrundstücke:

- Am 20. Dezember 2004 schloss deshalb die Kärnten Tourismus Holding GmbH mit der Österreichischen Bundesforste AG eine Optionsvereinbarung über ihre Liegenschaft mit 4.313 m² ab. Für die Österreichische Bundesforste AG war mitentscheidend, dass die Errichtung eines Leitbetriebs zur Belebung der Tourismuswirtschaft plausibel und nachvollziehbar erschien.
- Da der Eigentümer (Privatperson) eines Nachbargrundstücks aus Vertraulichkeitsgründen keinen Abschluss der Optionsvereinbarung mit der Kärnten Tourismus Holding GmbH gewünscht hatte, einigte sich der Rechtsanwalt des Landes mit dem Privateigentümer auf ein im Wirkungsbereich des Anwalts stehendes Privatunternehmen als Optionsnehmerin. Die Option datierte mit 4. Februar 2005 und beinhaltete das Kaufrecht über 1.736 m².

(6) Gemäß der Verpflichtung in der Optionsvereinbarung beschloss der Gemeinderat in seiner Sitzung am 7. November 2005 zur Realisierung des Hotelprojekts die notwendigen, vom Investor beantragten Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans; die Kärntner Landesregierung genehmigte diese mit Bescheid vom 15. Dezember 2005. Insgesamt waren die Widmungen im See- und Waldbereich der Liegenschaften „Schloss Reifnitz“ nunmehr 42.680 m² Grünland, 3.990 m² Verkehrsfläche, 21.510 m² „Bauland reines Kurgebiet“ sowie 1.012 m² Bauland Kurgebiet.



Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen



Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Festlegung der Kaufpreise

5.2 Der RH kritisierte das Land Kärnten, das durch die Anwesenheit des Landeshauptmanns und des Finanzreferenten bei der unüblich kurzfristig einberufenen Gemeinderatssitzung am 22. Dezember 2004 um 21 Uhr die Gemeinde Maria Wörth zur Vertragsunterzeichnung der Optionsvereinbarung maßgeblich beeinflusste. Nach Ansicht des RH erweckte darüber hinaus die Vorgangsweise des Landes Kärnten im Zuge der Anbahnung der Optionsvereinbarung (siehe TZ 4) sowie insbesondere der Eintritt des Landes Kärnten in die Optionsvereinbarung hinsichtlich des Wiederkaufsrechts den Anschein einer für die Gemeinde Maria Wörth unbedenklichen Vereinbarung.

6.1 (1) Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) enthielt in Art. 87 Abs. 1 ein grundsätzliches Beihilfenverbot für die Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission beschrieb diesbezüglich in einer Mitteilung vom 10. Juli 1997 an die Mitgliedstaaten zwei einfache Verfahren für Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand:

- Der Verkauf nach einem hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahren (ähnlich einer Versteigerung) auf die darauf folgende Veräußerung an den meistbietenden oder den einzigen Bieter stellte einen Verkauf zum Marktwert dar, unabhängig davon, ob vor dem Bietverfahren eine andere Bewertung existierte.
- Bei einem Verkauf ohne bedingungsfreies Bietverfahren musste eine unabhängige Bewertung der Liegenschaft durch einen unabhängigen Sachverständigen erfolgen. Der so festgestellte Marktpreis war der Mindestkaufpreis, der vereinbart werden kann, ohne dass eine staatliche Beihilfe gewährt würde; erwies sich nach vernünftigen Bemühungen der Verkauf zum festgelegten Marktwert als unmöglich, kann eine Abweichung von bis zu 5 % als marktkonform betrachtet werden.

In weiterer Folge waren an die Kommission alle Veräußerungen zu melden, bei denen kein solches Verfahren zur Anwendung kam.

(2) Die Gemeinde Maria Wörth führte für die Ermittlung des Verkaufspreises ihrer Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ weder ein Bietverfahren durch noch ließ sie eine Bewertung vornehmen. Der Bürgermeister vertrat hinsichtlich der unterlassenen Preisermittlung im Gemeinderat die Auffassung, dass „ein gerichtlich beeideter Sachverständiger nicht nur viel Geld gekostet hätte, sondern es für die Gemeinde Maria Wörth

Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

vorrangig gewesen wäre, durch die Unterstützung des Landes Kärnten einen touristischen Leitbetrieb zu bekommen.“

(3) Das Land Kärnten gab der Gemeinde Maria Wörth nach deren Angaben gegenüber dem RH für die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ mit 63.132 m² einen Verkaufspreis von 6,40 Mio. EUR (101,37 EUR/m²) vor.

Da die im Büro des Landeshauptmanns vorhandenen Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen beim Ausscheiden des jeweiligen politischen Amtsträgers vernichtet worden waren, war für den RH nicht nachvollziehbar, auf welche Weise sich der Kaufpreis errechnete (siehe TZ 18, Unterlagen aus den politischen Büros).

(4) Die Österreichische Bundesforste AG führte für ihre Nachbarliegenschaft zur Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ kein Bietverfahren durch und holte auch keine unabhängige Bewertung durch einen unabhängigen Sachverständigen ein. Sie ging bei der Preisbestimmung von einer Zonenbewertung, den Ringtauschpreisen und Vergleichswerten aus Öffentlichen Wassergut-Ankäufen aus:

- Nach Rücksprache mit der Liegenschaftsbewertungsstelle des BMF führte die Österreichische Bundesforste AG eine Zonenbewertung für die zu verkaufende Liegenschaft durch; der so ermittelte Wert belief sich auf 215,60 EUR/m².
- Der 2001 vom BMF bestimmte Ringtauschpreis für die Katastralgemeinde Reifnitz betrug 317,94 EUR/m².
- Den Wert des Ankaufs einer vergleichbaren Liegenschaft durch das Öffentliche Wassergut bestimmte das BMF mit 85 EUR/m².

Tatsächlich erzielte die Österreichische Bundesforste AG für ihre Liegenschaft mit 4.324 m² einen Verkaufspreis von rd. 1,51 Mio. EUR (349,76 EUR/m²).

(5) Die Privatperson erhielt für ihre Liegenschaft im Ausmaß von 1.736 m² einen Verkaufspreis von rd. 1,68 Mio. EUR (970,00 EUR/m²).

(6) Den Verkehrs- und Sachwert der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ der Gemeinde Maria Wörth bewertete der von der zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption beauftragte Gutachter – dessen Gutachten wurde dem RH von der Gemeinde Maria Wörth im Zuge der Gebarungsüberprüfung übergeben – am 27. November 2013 zum Wertermittlungsstichtag 22. Dezember 2004 mit 7,69 Mio. EUR. Diese Bewertung basierte auf den von der

Gemeinde Maria Wörth im Jahr 2005 vorgenommenen Widmungsänderungen von Teilflächen in „Bauland reines Kurgebiet“. Derartige Grundstücke erzielten deutlich geringere Preise als solche mit Wohnwidmung. Bei seiner Bewertung berücksichtigte der Gutachter marktübliche Abschläge gegenüber einer Wohnwidmung von 25 % für die Flächen im Waldbereich und von 30 % für die Flächen im Seebereich.

Weiters beurteilte er den wirtschaftlichen Wert des Wiederkaufswerts der Liegenschaft mit rd. 0,17 Mio. EUR, so dass sich insgesamt ein Wert für die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ von rd. 7,86 Mio. EUR errechnete.

(7) Die Gemeinde Maria Wörth erhielt neben dem vorgegebenen Kaufpreis in Höhe von 6,40 Mio. EUR zusätzlich im Jahr 2011 eine Ablöse für den Verzicht des Wiederkaufsrechts über 1,00 Mio. EUR. Insgesamt erzielte die Gemeinde Maria Wörth aus dem Verkauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ somit 7,40 Mio. EUR.

(8) Die unterschiedlichen Verkaufspreise der Liegenschaften der Gemeinde Maria Wörth, der Österreichischen Bundesforste AG und der Privatperson ergaben sich insbesondere aufgrund der jeweiligen Liegenschaftsgröße, deren Lage und deren Nutzungsmöglichkeiten (bspw. Seeufer, Wald).

6.2 Der RH kritisierte das Land Kärnten, das die in den Büros des Landeshauptmanns bzw. des Finanzreferenten vorhandenen Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen beim Ausscheiden des jeweiligen politischen Amtsträgers vernichtet hatte. Dadurch waren die Entscheidungen des Landes Kärnten weder transparent noch nachvollziehbar.

Der RH kritisierte die Gemeinde Maria Wörth und die Österreichische Bundesforste AG, die es entgegen der Mitteilung der Europäischen Kommission für Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand verabsäumten, ein Bietverfahren durchzuführen oder Schätzgutachten von einem unabhängigen Sachverständigen ausarbeiten zu lassen, um staatliche Beihilfen auszuschließen. Diese Ver säumnisse hatten zur Folge, dass

- kein Wettbewerb im Rahmen eines Bietverfahrens erfolgte,
- das eventuelle Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ungelöst blieb und

Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

- auch keine Meldungen über die getätigten Veräußerungen an die Europäische Kommission zur Feststellung allfällig gewährter Beihilfen erfolgten.

Der RH hielt kritisch fest, dass das vom Bürgermeister genannte Argument, ein gerichtlich beeideter Sachverständiger koste Geld, keinen Grund darstellte, von einer EU-rechtlich geforderten objektiven Bewertung des Wertes der Liegenschaft Abstand zu nehmen.

Weiters hielt der RH fest, dass die von ihm geübte Kritik hinsichtlich der Unterlassungen von Bietverfahren bzw. der Nichterstellung von Schätzungsgutachten nicht bedeutete, dass die von der Gemeinde Maria Wörth und der Österreichischen Bundesforste AG erzielten Verkaufserlöse nicht dem Marktwert einer gewerblich genutzten Liegenschaft entsprachen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf das von der zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption in Auftrag gegebene Schätzungsgutachten.

Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass der vom Investor bezahlte Kaufpreis für die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ auf der vertraglich⁵ mit der Gemeinde Maria Wörth vereinbarten Voraussetzung beruhte, ein hochwertiges Tourismusprojekt innerhalb der 5-Stern- oder 6-Stern-Kategorie als Manager-Akademie-Hotel zu errichten (siehe auch TZ 5 und TZ 11). 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. Nach Auffassung des RH widerspräche es der Optionsvereinbarung und dem Kaufvertrag, wenn die Gemeinde Maria Wörth einem allfälligen Ansuchen des Investors entspräche, die Widmung der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ nur aus dem Grund zu ändern, um eine private Nutzung der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ zu ermöglichen.

Der RH hielt fest, dass die unterschiedlichen Verkaufspreise der Liegenschaften (Gemeinde Maria Wörth, Österreichische Bundesforste AG, Privatperson) sich insbesondere aufgrund der jeweiligen Liegenschaftsgröße, deren Lage und deren Nutzungsmöglichkeiten ergaben.

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

Der RH empfahl der Gemeinde Maria Wörth und der Österreichischen Bundesforste AG, bei Liegenschaftsverkäufen die Mitteilung der Europäischen Kommission für Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand einzuhalten, um staatliche Beihilfen grundsätzlich auszuschließen.

- 6.3 (1) *Die Gemeinde Maria Wörth teilte in ihrer Stellungnahme mit, wesentlich sei, dass – auch nach den Feststellungen der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption – der Kaufpreis angemessen gewesen wäre, so dass – auch rückblickend betrachtet – keinerlei staatliche Beihilfe vorgelegen sei.*

Weiters würde die Gemeinde Maria Wörth bei zukünftigen Verkäufen die Vorschläge, die die Europäische Kommission in der seitens des RH zitierten Mitteilung gemacht hat, berücksichtigen.

(2) Die Österreichische Bundesforste AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine öffentliche Ausschreibung der Liegenschaft angesichts des engen Zeitfensters und des Umstands, dass der Optionsnehmer der Bundesforste ein im öffentlichen Eigentum stehendes Unternehmen (Kärnten Tourismus Holding GmbH) war, untunlich gewesen sei. Die Einholung eines offiziellen Bewertungsgutachtens sei unterblieben, weil die Österreichische Bundesforste AG den Kaufpreis in Abstimmung mit der Bewertungsabteilung des BMF bestimmt habe. Unbestritten sei, dass es zielführend gewesen wäre, diese Abstimmung in Form eines Gutachtens durch die Bewertungsabteilung des BMF durchzuführen. Im Ergebnis habe aber auch der RH festgestellt, dass dieser Formfehler zu keinem wirtschaftlichen Nachteil für die Republik geführt habe. Die Österreichische Bundesforste AG würden bei Veräußerungen von Liegenschaften nunmehr in jedem Fall auf die Einhaltung der in der Mitteilung der Europäischen Kommission festgelegten Formvorschriften achten.

- 6.4 Der RH wies gegenüber der Gemeinde Maria Wörth darauf hin, dass auch er – in Übereinstimmung mit der Einschätzung der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption – in seinem Prüfungsergebnis festhielt, dass der Kaufpreis nur unter der vertraglich vereinbarten Rahmenbedingung der Errichtung eines hochwertigen Tourismusprojekts innerhalb der 5-Stern- oder 6-Stern-Kategorie als Manager-Akademie-Hotel als angemessen anzusehen war.

Die Gemeinde Maria Wörth verkaufte dem Investor nur unter dieser vereinbarten Rahmenbedingung die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ samt Widmungsänderung auf „Bauland reines Kurgebiet“; hier-

Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

für erhielt sie einen Kaufpreis, 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.

Der RH wiederholte seine Auffassung, dass es der Optionsvereinbarung und dem Kaufvertrag widerspräche, wenn die Gemeinde Maria Wörth einem allfälligen Ansuchen des Investors entspräche, die Widmung der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ nur aus dem Grund zu ändern, um eine private Nutzung der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ zu ermöglichen.

Des Weiteren hielt der RH fest, dass weder er noch die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption rechtswirksam zu beurteilen haben, ob staatliche Beihilfen für Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand gewährt wurden. Diese Aufgabe oblag ausschließlich der Europäischen Kommission, die in einer Mitteilung vom 10. Juli 1997 an die Mitgliedstaaten den diesbezüglichen Verfahrensablauf beschrieb.

Kostentragung für Optionsvereinbarung

7.1 (1) Die Kosten der Errichtung der Optionsvereinbarungen mit der Gemeinde Maria Wörth bzw. der Österreichischen Bundesforste AG hatte vertragsgemäß die Optionsnehmerin Kärnten Tourismus Holding GmbH zu tragen.

Die Optionsvereinbarung mit dem Privateigentümer schloss nach Mitteilung des vertragserstellenden Rechtsanwalts entsprechend den Wünschen des Investors und dem Privateigentümer ein Privatunternehmen im Wirkungsbereich des vertragserstellenden Rechtsanwalts als Optionsnehmerin ab, die vertragsgemäß die Kosten der Optionsvereinbarung zu übernehmen hatte.

(2) Mitte 2005 übertrugen die Kärnten Tourismus Holding GmbH und das Privatunternehmen als Optionsnehmerinnen ihr jeweiliges Optionsrecht unentgeltlich an den Investor, der hiermit die Kaufoptionen für die drei Liegenschaften annahm.

Entgegen der Optionsvereinbarung traten in die Übertragungsvereinbarung zwischen dem Privatunternehmen und dem Investor die Kärnten Tourismus Holding GmbH und das Land Kärnten neu bei; die mit der Option in Zusammenhang stehenden Kosten waren nunmehr von der Kärnten Tourismus Holding GmbH und/oder dem Land Kärnten anstatt von dem Privatunternehmen zu tragen.



Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

BMLFUW

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

(3) Der vertragserrichtende Rechtsanwalt hielt in seinem Schreiben vom 22. Juni 2005 an die Kärnten Tourismus Holding GmbH im Hinblick auf die Kostentragungen zu den Options- und den Übertragungsvereinbarungen – auszugsweise – wie folgt fest:

- „Von Anfang an war vorgesehen, dass die Optionen zwar vom Land Kärnten bzw. für das Land Kärnten eingeholt werden, aber jeweils mit der Zielrichtung, das Recht zur Optionsausübung dem Investor zu übertragen.
- Auf Wunsch der Optionslegerseite sei als Optionsnehmer nicht die Kärnten Tourismus Holding GmbH gewählt worden, sondern aus Vertraulichkeitsgründen ein im Wirkungsbereich des Rechtsanwalts stehendes Unternehmen als Optionsnehmerin. Letztere Gesellschaft habe sich rein aus Entgegenkommen zur Verfügung gestellt, ohne irgendeinen wirtschaftlichen Vorteil, natürlich aber unter der Auflage, dass ihr auch keinerlei Unkosten entstehen dürften.
- Was die Frage der Kostentragung betrifft, soweit dies das Verhältnis Land Kärnten/Kärnten Tourismus Holding GmbH im Innenverhältnis betrifft, kann auch ich nur auf die Aussage des damaligen politischen Referenten⁶ verweisen. Ich gehe nach wie vor davon aus, dass es diesbezüglich keine Probleme zwischen der Kärnten Tourismus Holding GmbH und seinem einzigen Gesellschafter, dem Land Kärnten, geben wird.“

(4) Insgesamt bezahlte das Land Kärnten Vertragserrichtungsgebühren für die Erstellung der drei Optionsvereinbarungen (Österreichische Bundesforste AG, Gemeinde Maria Wörth bzw. Privatperson) in Höhe von 82.155,70 EUR.

Tabelle 1: Honorarnoten des Rechtsanwalts für die Ausarbeitung der Optionsvereinbarungen	
Optionsvereinbarung für	Geprüftes und angewiesenes Honorar in EUR
Gemeinde Maria Wörth	40.302,68
Österreichische Bundesforste AG	17.419,02
Privatperson	24.434,00
Summe	82.155,70

Quelle: Anweisungsakt des Amtes der Kärntner Landesregierung

⁶ LHStv. Karl Pfeifenberger

Phase 2: Optionsvereinbarungen und Widmungsänderungen

7.2 Der RH kritisierte die Kostentragung durch das Land Kärnten für die Erstellung der drei Optionsvereinbarungen und damit aus Steuermitteln im Ausmaß von rd. 82.000 EUR. Unter der Voraussetzung, dass – wie aus dem Schreiben des Rechtsanwalts vom Juni 2005 ersichtlich – sämtliche Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit den drei Liegenschaften zugunsten des Investors erfolgten, war die Kostentragung durch einen Dritten – durch das Land Kärnten – unüblich.

Insbesondere kritisierte der RH die Kostentragung für die Erstellung der Optionsvereinbarung mit der Privatperson in Höhe von rd. 24.000 EUR. Es war nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen zwischen der Options- und der Übertragungsvereinbarung ein Wechsel der Kostentragung von dem Privatunternehmen als Optionsnehmerin auf das in diese Transaktion nicht eingebundene Land Kärnten bzw. die Kärnten Tourismus Holding GmbH stattfand.

Rechtsberatung

8.1 (1) Rechtsberatungen stellten gemäß dem damals geltenden Bundesvergabegesetz 2002 (BVergG 2002), BGBl. I Nr. 99/2002, nicht prioritäre Dienstleistungen dar. Sie waren grundsätzlich in einem Verfahren mit mehreren Unternehmern, durch das ein angemessener Grad von Öffentlichkeit gewährleistet war und das dem Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbs entsprach, zu vergeben; Direktvergaben waren nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 20.000 EUR zulässig.

(2) Im Juli 2004 ordnete Landeshauptmann Jörg Haider an, ihm vor Beauftragung alle Aufträge vorzulegen, welche eine Betrauung mit Beratungsleistungen von Rechtsanwälten, Notaren, Steuerberatern, Personalberatern udgl. zum Inhalt hatten.

(3) Die Auftragserteilung an jenen Rechtsanwalt, der in der zweiten Jahreshälfte 2004 die Optionsvereinbarungen ausarbeitete, erfolgte im Wege einer Direktvergabe durch den Finanzreferenten Karl Pfeifenberger ohne Einholung von Vergleichsangeboten.

Da die im Büro des Finanzreferenten vorhandenen Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen vernichtet worden waren, war für den RH nicht nachvollziehbar, ob der Landeshauptmann entsprechend seiner Anordnung in die Entscheidungsfindung eingebunden war (siehe TZ 18, Unterlagen aus den politischen Büros).

(4) Nach dem Ausscheiden des Finanzreferenten im Februar 2005 ersuchte das Büro des Landeshauptmanns am 24. Mai 2005 die zuständige Fachabteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung, die Rechnungen des Rechtsanwalts für die Ausarbeitung der Optionsvereinbarungen zur Anweisung zu bringen. Die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Honorarnoten erfolgte durch das Büro des Landeshauptmanns.

(5) Der Rechtsanwalt führte in seinen drei Honorarnoten als Bemessungsgrundlage der Tarife einen Kaufpreis von jeweils 6,40 Mio. EUR an, obwohl nur der Vertrag der Gemeinde Maria Wörth den Kaufpreis in dieser Höhe beinhaltete und die Optionsvereinbarungen der Österreichischen Bundesforste AG auf rd. 1,51 Mio. EUR sowie der Privatperson auf rd. 1,68 Mio. EUR lauteten. Aufgrund der unzutreffenden Bemessungsgrundlagen war das Gesamthonorar des Rechtsanwalts um rd. 12.500 EUR zu hoch ausgewiesen.

Bei der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Honorarnoten durch das Büro des Landeshauptmanns wurden alle Beträge wie eingereicht anerkannt. Die Anweisung der Honorarnoten im Gesamtvolumen von 82.155,70 EUR erfolgte am 23. Juni 2005 von der zuständigen Fachabteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung; somit war das Honorar um rd. 12.500 EUR überzahlt.

8.2 Der RH hielt fest, dass nach den Bestimmungen des BVergG 2002 eine Direktvergabe von Rechtsberatungsaufträgen nur für Leistungen mit einem geschätzten Auftragswert ohne Umsatzsteuer bis 20.000 EUR zulässig war.

Er kritisierte das Land Kärnten, dass die vom Finanzreferenten getätigte Direktvergabe des Rechtsberatungsauftrags zur Erstellung der Optionsvereinbarungen wegen der Überschreitung des Schwellenwertes den Bestimmungen des BVergG 2002 widersprach.

Weiters hielt er kritisch fest, dass nach der Vernichtung der Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen vom Büro des Finanzreferenten die Transparenz der Entscheidung mit einer objektiven Dokumentation der Beweggründe nicht mehr nachvollziehbar war. Dadurch war auch nicht mehr feststellbar, ob der Landeshauptmann entsprechend seiner Anordnung in die Entscheidungsfindung eingebunden war.

Außerdem stellte der RH fest, dass das Gesamthonorar des Rechtsanwalts aufgrund unzutreffender Bemessungsgrundlagen um rd. 12.500 EUR überzahlt war. Er kritisierte die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Honorarnoten durch das Büro des Landeshaupt-

manns, dass diese die Überzahlung nicht aufzeigte und die Honorarnoten im entsprechenden Ausmaß nicht kürzte.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, künftig die Vorgaben des jeweils gültigen BVerG zu beachten und insbesondere die Rechtsberatungen gesetzeskonform zu vergeben.

- 8.3** *Das Land Kärnten hielt zur Empfehlung, künftig die Vorgaben des jeweils gültigen BVerG zu beachten, fest, dass bei Auftragsvergaben im Verantwortungsbereich des Landes Kärnten die vergaberechtlichen Bestimmungen entsprechend Beachtung fänden.*

Phase 3: Kaufverträge

Touristisches
Leitprojekt

- 9.1** (1) Das erste im Sommer 2005 erstellte Funktionskonzept des Investors zum Hotelprojekt „Schloss Reifnitz“ sah die Errichtung und die ganzjährige Führung eines gewerblichen Hotelbetriebs mit angeschlossenen Suiten samt Freizeit- und sonstigen Nebeneinrichtungen (Manager-Akademie-Hotel) vor.

Das Hotelprojekt „Schloss Reifnitz“ sollte nach dem Funktionskonzept insbesondere aus dem historischen Schlossbereich und der Neuerichtung von zwei Gebäudekomplexen zur Erweiterung des „Schlosses Reifnitz“ entlang des Seeufers, drei Gebäuden jenseits der Wörthersee-Südferstraße im Waldbereich, Freizeit- und Sporteinrichtungen im See- und im Waldbereich sowie Verkehrsflächen bestehen. Der gewerbliche Hotelbetrieb sollte sowohl für Mitarbeiter aus den Unternehmen des Investors, Manager, Business-Partner als auch sonstige Gäste (Seminargäste etc.) geführt werden. Hauptaugenmerk sollte hierbei auf Seminar- und Wellness- sowie Business-Veranstaltungen gelegt werden.

(2) Am 27. Juli 2005 fand zur Erläuterung des Funktionskonzepts eine Begehung der Liegenschaft mit Vertretern des Investors, des Amtes der Kärntner Landesregierung (Ortsbildpflegekommission), der Gemeinde Maria Wörth und des Bundesdenkmalamts statt. Die im ersten Funktionskonzept vorgesehenen Erweiterungen des „Schlosses Reifnitz“ hätten nach Meinung der Vertreter der Ortsbildpflegekommission und des Bundesdenkmalamts zu einem Qualitätsverlust des vom „Schloss Reifnitz“ geprägten Landschaftsbildes geführt. Als Verbesserung der Situation schlugen die Ortsbildpflegekommission und das Bundesdenkmalamt einen Neubau unterhalb der Wörthersee-Südferstraße im Seebereich vor, um eine ausreichende Distanz zwischen Schlossgebäude und Neubau zu erreichen.

(3) Am 14. Dezember 2005 fand in der Gemeinde Maria Wörth auf Initiative der „Bürgerinitiative Schloss Reifnitz“ vom 4. November 2005 und Einladung durch die Gemeinde vom 22. November 2005 eine Bürgerversammlung zur Information über den Verkauf der Liegenschaft und den Bebauungsplan „Schloss Reifnitz“ sowie das touristische Leitprojekt statt. An der Informationsveranstaltung nahmen neben Gemeindevertretern auch Landeshauptmann Jörg Haider und dessen Stellvertreter Martin Strutz, Vertreter des Investors sowie einer Bürgerinitiative, die interessierte Bevölkerung und Medien teil.

Das nach der Begehung vom 27. Juli 2005 umgeplante Hotelprojekt „Schloss Reifnitz“ sollte nun aus dem historischen Schlossbereich und der Neuerrichtung eines Gebäudekomplexes unterhalb der Wörthersee-Süduferstraße im Seebereich mit ca. 35 Suiten, zwölf Seevillen im Uferbereich (zwölf Wohnräume und 24 Zimmer) sowie jenseits der Wörthersee-Süduferstraße im Waldbereich von drei Gebäuden mit jeweils zwölf Suiten, Freizeit- und Sporteinrichtungen sowie Verkehrsflächen bestehen.

Das historische Schloss sollte renoviert und erweitert werden; darin waren die zentrale Eingangshalle mit Rezeption, das Restaurant mit Bar, die der Öffentlichkeit zugänglichen Seminarräume und die Gastronomieinfrastruktur vorgesehen.

Insgesamt sah das vorgestellte Projekt somit rd. 71 Suiten, zwölf Wohnräume und 24 Zimmer mit rd. 70 Vollzeit Arbeitsplätzen und einem Investitionsvolumen in zwei Bauphasen von rd. 83 Mio. EUR vor.

(4) Im Zuge der Unterzeichnung des Kaufvertrags über die Liegenschaft durch die Gemeinde Maria Wörth am 22. Dezember 2005 hielt der Bürgermeister fest, dass sich die Gemeinde Maria Wörth in Abstimmung mit dem Land Kärnten zum Verkauf der vertragsgegenständlichen Liegenschaft entschieden hatte, um darauf die Errichtung dieses hochwertigen Tourismusprojekts zu ermöglichen.

Die Planung und Baueinreichung für dieses Projekt hatte gemäß dem Kaufvertrag im Rahmen der bereits vorliegenden Projektgrundlagen zu erfolgen. Nach Angaben gegenüber dem RH war mit dieser Formulierung im Kaufvertrag das der Öffentlichkeit in der Bürgerversammlung präsentierte Projekt gemeint.

(5) Das von der Gemeinde Maria Wörth am 18. Jänner 2007 baubehördlich bewilligte „Hotelprojekt Schloss Reifnitz“ sah im Schloss eine Suite sowie zwei Büros und in sieben Seevillen insgesamt sieben Wohnräume und 16 Zimmer, weiters einen Parkplatz für 33 PKW und einen

Phase 3: Kaufverträge

Müllplatz vor. Darüber hinaus genehmigte die Gemeinde Maria Wörth dem Investor am 4. und am 9. Dezember 2008 die Errichtung eines Außenpools und eines Bootshauses.

Entgegen dem in der Informationsveranstaltung präsentierten Projekt fehlten im baubehördlich bewilligten Projekt somit insbesondere der neue Gebäudekomplex mit ca. 35 Suiten, die fünf Seevillen (fünf Wohnräume und zehn Zimmer) und die drei Gebäude mit jeweils zwölf Suiten jenseits der Wörthersee-Süduferstraße im Waldbereich sowie die Freizeit- und Sporteinrichtungen.

Von den rd. 70 Vollzeit Arbeitsplätzen und einem Investitionsvolumen von bis zu 83 Mio. EUR war ebenso wenig die Rede wie von einer Zugänglichkeit der Seminarräume im bestehenden Schlossgebäude für die Öffentlichkeit.

(6) Gemäß der Baufertigstellungsmeldung vom 27. Juli 2010 wurden letztlich – nach einer von der Gemeinde Maria Wörth erteilten Änderungsbewilligung vom 20. Juli 2010 – insgesamt vier Suiten im renovierten und erweiterten „Schloss Reifnitz“ ausgeführt.

(7) Der Investor hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit den Bauarbeiten der behördlich genehmigten sieben Seevillen, dem Parkplatz sowie dem Müllplatz noch nicht begonnen.

Tabelle 2: Vergleich des beabsichtigten touristischen Leitprojekts mit der Baubewilligung und der Baufertigstellungsmeldung

Anlageteil	Projekt laut Bürgerversammlung 14. Dezember 2005	in Baubewilligung enthalten 18. Jänner 2007	Baufertigstellungsmeldung 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

Tabelle 3: Vergleich der Unterkünfte vom beabsichtigten touristischen Leitprojekt bis zur Baufertigstellungsmeldung

Zeitpunkt	Datum	Suiten	Wohnräume	Zimmer und Büro
		Anzahl		
Projekt laut Bürgerversammlung	14. Dezember 2005	71	12	24
Baubewilligungsbescheid	18. Jänner 2007	1	7	18
Baufertigstellungsmeldung	27. Juli 2010	4	–	–

Quelle: RH

9.2 Der RH hielt fest, dass die Gemeinde Maria Wörth 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 – erteilte. Die der Öffentlichkeit in der Bürgerversammlung präsentierten und dem Kaufvertrag zugrunde liegenden Projektinhalte – insbesondere der neue Gebäudekomplex mit ca. 35 Suiten, die ver-

Phase 3: Kaufverträge

bleibenden fünf Seevillen und die drei Gebäude mit jeweils zwölf Suiten jenseits der Wörthersee-Süduferstraße im Waldbereich sowie die Freizeit- und Sporteinrichtungen – waren jedoch nicht Gegenstand dieses Baubewilligungsbescheids.

Für den RH war dadurch das gewerblich-touristische Leitprojekt mit rd. 70 Vollzeit Arbeitsplätzen und einem Investitionsvolumen von rd. 83 Mio. EUR nicht mehr erkennbar.

- 9.3** *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass, sofern ein Baubewilligungsansuchen den entsprechenden baurechtlichen Voraussetzungen entspräche, der Bauwerber Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung habe. Es habe somit rein rechtlich gar keine Möglichkeit für die zuständigen Organe der Gemeinde Maria Wörth gegeben, eine Baubewilligung deshalb nicht zu erteilen, weil sich gegenüber dem bei Vertragsabschluss vorgestellten Bauprojekt Änderungen ergeben hatten.*

Die Widmungskonformität sei im Hinblick auf die klar auf das Hotel zugeschnittene Ausgestaltung des Umbaus der historischen Villa gegeben gewesen; hinzu kamen die vorgesehenen weiteren Gebäude, die in ihrer Summe und insbesondere in Verbindung mit dem Hauptgebäude klar einen – wenn auch veränderten – touristischen Betrieb gebildet hätten. Dass dieses Vorhaben dann in weiterer Folge nicht vollständig umgesetzt wurde, sei baurechtlich nach der damaligen wie der heutigen Rechtslage nicht zu verhindern gewesen.

- 9.4** Der RH stellte fest, dass die Gemeinde Maria Wörth ihre Liegenschaft nur unter der vertraglich vereinbarten Rahmenbedingung, ein hochwertiges Tourismusprojekt innerhalb der 5-Stern- oder 6-Stern-Kategorie als Manager-Akademie-Hotel zu errichten, an den Investor verkauft hatte. Dieser hatte dafür einen gegenüber einer Privatnutzung erheblich geringeren Kaufpreis zu entrichten.

Wenn in der Folge der Investor anstatt des vorgestellten Projekts mit rd. 71 Suiten, zwölf Wohnräumen und 24 Zimmern nur mehr um die Baubewilligung für ein „Hotelprojekt Schloss Reifnitz“ mit nur einer Suite, sieben Wohnräumen sowie 16 Zimmern und zwei Büros ansuchte und hierfür von der Gemeinde Maria Wörth die baubehördliche Bewilligung erhielt, war die vertraglich vereinbarte Rahmenbedingung nicht erfüllt.



Der RH verwies auf seine in TZ 11, Wesentliche Vertragsinhalte, geäußerte Kritik, dass der Kaufvertrag das Projekt und den Umfang des zu realisierenden touristischen Leitbetriebs nicht genau beschrieb und keine Regelung für den Fall einer nicht vollständigen Ausführung der geplanten Investitionen enthielt.

Abschluss der
Kaufverträge

Rahmenbedingungen

10.1 (1) Mit Schreiben vom 24. November 2005 beantragte die Gemeinde Maria Wörth beim Gemeindeferenten des Landes Kärnten, Reinhart Rohr, die aufsichtsbehördliche Genehmigung der Optionsvereinbarung gemäß der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung (K-AGO) für die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“.

(2) Vor deren Genehmigung beauftragte der Gemeindeferent bei einem Professor vom Institut für Rechtswissenschaft der Universität Klagenfurt ein Gutachten zur Klärung offener Fragen.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2005 teilte der Gemeindeferent dem Bürgermeister der Gemeinde Maria Wörth und dem Landeshauptmann u.a. folgende Ergebnisse des Gutachtens mit:

- Die vertragsgegenständliche Liegenschaft wurde von der Gemeinde Maria Wörth im November 1986 teilweise mit vom Land Kärnten zur Verfügung gestellten Bedarfszuweisungsmitteln erworben. Ihre Veräußerung unterlag daher unzweifelhaft der Genehmigungspflicht gemäß K-AGO.
- In der Optionsvereinbarung gaben mit dem Landeshauptmann Jörg Haider und dem Finanzreferenten Karl Pfeifenberger unzuständige Organe des Landes Kärnten vertragliche Zusicherungen an die Gemeinde Maria Wörth ab, weil für die Bedarfszuweisungen der Gemeindeferent bzw. für Vorhaben mit über 364.795 EUR an Landesmitteln die gesamte Landesregierung als Kollegialorgan zuständig waren.

(3) Darüber hinaus stellte der Gutachter fest, dass bezüglich der Optionsvereinbarung „neben der problematischen Zuständigkeit und Vertretungsmacht auch festzuhalten war, dass der geprüfte Vertrag wichtige Fragen nicht oder nur ungenau, oder in zumindest zu Zweifeln und späterem Streit Anlass gebender Weise regelt“ (dies insbesondere hinsichtlich des Wiederkaufsrechts).

Phase 3: Kaufverträge

(4) Der Gemeindevorstand der Gemeinde Maria Wörth hielt am 17. Dezember 2005 u.a. fest, dass wichtige Punkte der Optionsvereinbarung mit dem Land Kärnten noch nicht geklärt waren und deshalb eine Beschlussfassung über einen Kaufvertrag noch nicht erfolgen konnte.

(5) Am 19. Dezember 2005 fand eine Besprechung über den geplanten Kaufvertrag statt, an der seitens des Landes Kärnten der Gemeindeferent, Reinhart Rohr, und der Leiter der Fachabteilung für Gemeindeangelegenheiten bzw. seitens der Gemeinde Maria Wörth der Bürgermeister und der Amtsleiter teilnahmen.

Dabei schlugen die Vertreter des Landes Kärnten jenen der Gemeinde Maria Wörth vor, dass

- die Gemeinde Maria Wörth die konkrete Formulierung des Wiederkaufsrechts mit einem berufsmäßigen Rechtsvertreter beraten sollte sowie
- in den Vertrag die Realisierung des Hotelprojekts nach Maßgabe des vorliegenden Projekts aufgenommen werden sollte, um die Errichtung und den Abverkauf von Appartements zu verhindern.

(6) Obwohl die Gemeinde Maria Wörth selbst über kein juristisch ausgebildetes Personal verfügte, zog sie entgegen der Empfehlung des Landes Kärnten keinen eigenen externen Rechtsvertreter zu ihrer Beratung bei. Den der Gemeinde Maria Wörth vorgelegten Kaufvertrag verfasste im Auftrag des Investors jener Rechtsanwalt, der bereits die Optionsvereinbarungen formuliert hatte. Eine genaue Definition des Projektumfangs erfolgte im Kaufvertrag nicht (siehe TZ 11).

(7) In der Sitzung der Landesregierung am 20. Dezember 2005 brachte Landeshauptmann Jörg Haider den Antrag ein, den Landeshauptmann zu ermächtigen, das Land Kärnten vertraglich zu verpflichten, auf Wunsch der Gemeinde Maria Wörth „im Fall der Nichtrealisierung des gewerblich-touristischen Betriebes ... gegen Bezahlung des zwischen der Gemeinde und dem Optionswerber vereinbarten Kaufpreises von 6,4 Mio. EUR durch das Land Kärnten ... zu erwerben.“ Dieser Antrag fand keine Zustimmung und der Landeshauptmann sagte zu, „den Beschlusstext umzustellen.“

Am 21. Dezember 2005 brachte der Landeshauptmann von Kärnten einen abgeänderten Antrag, wonach das Land Kärnten das Wiederkaufsrecht freiwillig wahrnehmen würde und nicht verpflichtend aus-

zuüben hatte, zur Beschlussfassung. Dieser wurde im Umlaufweg bis 22. Dezember 2005 von der Landesregierung beschlossen.

(8) Ebenfalls am 21. Dezember 2005 erteilte der Landeshauptmann der Kärnten Tourismus Holding GmbH eine Weisung zur Formulierung eines Schreibens an die Gemeinde Maria Wörth mit folgendem Inhalt:

- die Kärnten Tourismus Holding GmbH ist mit dem Kauf der Liegenschaft durch den Investor einverstanden und
- die Gemeinde Maria Wörth wird ersucht, den entsprechenden Kaufvertrag zur Schaffung der Voraussetzungen für die Realisierung des geplanten Tourismusprojekts unverzüglich zum Abschluss zu bringen.

Das Schreiben der Kärnten Tourismus Holding GmbH wurde am gleichen Tag der Gemeinde Maria Wörth zugestellt und lag der Beschlussfassung des Gemeinderats über den Kaufvertrag zugrunde.

10.2 Der RH hielt fest, dass dem Landeshauptmann von Kärnten spätestens Anfang Dezember 2005 bekannt war, dass er – gemeinsam mit dem früheren Finanzreferenten – 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.

Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang das Land Kärnten, das

- vertragliche Zusicherungen im Zuge der Optionsvereinbarung von einem unzuständigen Organ abgab bzw.
- die Gemeinde Maria Wörth zum unverzüglichen Abschluss des Kaufvertrags anhielt, 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.

Phase 3: Kaufverträge

Weiters hielt der RH fest, dass für den Gemeindevorstand der Gemeinde Maria Wörth am 17. Dezember 2005 wichtige Punkte der Optionsvereinbarung mit dem Land Kärnten noch nicht geklärt waren und deshalb eine Beschlussfassung über einen Kaufvertrag nicht erfolgen konnte.

Insbesondere kritisierte der RH die Gemeinde Maria Wörth, weil sie trotz ihrer Zweifel keinen eigenen Rechtsvertreter im Zuge der Vertragserrichtung beizog und damit der Empfehlung des Landes Kärnten – wie bereits bei der Optionsvereinbarung – zum wiederholten Mal nicht nachkam.

Da die Gemeinde Maria Wörth selbst über kein juristisch ausgebildetes Personal verfügte, wiederholte der RH seine Empfehlung, künftig vor dem Abschluss von komplexen Verträgen einen externen Rechtsvertreter ihres Vertrauens einzubeziehen.

10.3 *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass sie bereits vor der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH dazu übergegangen sei, sich in rechtlich diffizilen Angelegenheiten extern rechtlich beraten zu lassen, wie insbesondere die Vorgangsweise im Jahr 2011 gezeigt habe. Insoweit bedürfe es keiner weiteren Maßnahme; es sei beabsichtigt, an dieser Vorgangsweise festzuhalten.*

Wesentliche Vertragsinhalte

11.1 (1) In der Gemeinderatssitzung vom 21. Dezember 2005 beschloss die Gemeinde Maria Wörth mehrheitlich den Abschluss des Kaufvertrags mit dem Investor über die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“.

In der Diskussion vor der Beschlussfassung informierte der Bürgermeister den Gemeinderat wie folgt:

- über den Inhalt des Rechtsgutachtens über die Optionsvereinbarung,
- über die Besprechungsergebnisse vom 19. Dezember 2005 und
- über das Schreiben der Kärnten Tourismus Holding GmbH vom 21. Dezember 2005 (siehe TZ 10).

Damit war dem Gemeinderat bekannt, dass

- entgegen der Empfehlung des Landes zur konkreten Formulierung des Wiederkaufsrechts kein berufsmäßiger Rechtsvertreter konsultiert worden war sowie
- die Optionsvereinbarung wichtige Fragen nicht, nur ungenau oder in zumindest zu Zweifeln und damit späteren Streit Anlass gebender Weise regelte.

(2) Der Kaufvertrag baute in weiten Bereichen auf der Optionsvereinbarung auf. Im Gegensatz zur Optionsvereinbarung unterfertigte das Land Kärnten den Kaufvertrag jedoch nicht, wodurch sie ihren Beitritt in das Wiederkaufsrecht der Gemeinde Maria Wörth nicht bekundete. Der Kaufvertrag beinhaltete u.a. folgende wesentliche Vertragsinhalte:

- den Kaufgegenstand,
- den Kaufpreis gemäß Optionsvereinbarung und die Fälligkeit,
- die Kosten und die Gebühren sowie
- die Einräumung eines Wiederkaufsrechts.

Eine genaue Beschreibung jener Pflichten, die sich für den Investor aus dem Vertrag ergeben sollten, enthielt der Vertrag nicht. Obwohl zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits mehrere Planungsvarianten über den zu realisierenden touristischen Leitbetrieb vom Investor vorlagen, war das Projekt im Kaufvertrag nicht näher spezifiziert. Der Investor sollte lediglich einen hochwertigen gewerblich-touristischen Betrieb im Rahmen der bereits vorliegenden und vorgestellten Projektgrundlagen planen und zur Genehmigung einreichen (siehe auch TZ 9, Touristisches Leitprojekt).

Die Frist, ab der die Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts durch die Gemeinde Maria Wörth zu laufen begann, definierte der Kaufvertrag nicht präzise. Weiters waren keine Sicherungsmittel (bspw. Konventionalstrafe) für den Fall vereinbart, dass der Investor seiner vertraglichen Leistungspflicht nicht nachkam.

(3) Nach Unterzeichnung des Kaufvertrags am 22. Dezember 2005 gaben der Bürgermeister und zwei Funktionäre der Gemeinde Maria Wörth gegenüber dem Land Kärnten am 27. Dezember 2005 schriftlich eine Erklärung ab, dass sie den Umlaufbeschluss der Landesregierung vom 22. Dezember 2005 hinsichtlich deren freiwilliger Wahrnehmung anstelle der verpflichtenden Ausübung des Wiederkaufsrechts kennen, diesen Beschluss akzeptieren und der Auslegung des Wiederkaufsrechts zugrunde legen würden.

Phase 3: Kaufverträge

Nach den dem RH vorgelegten Unterlagen erhielt der Gemeinderat diese Erklärung nicht zur Beschlussfassung.

(4) Mit Kaufvertrag vom 16. Jänner 2006 kaufte der Investor von der Österreichischen Bundesforste AG die Nachbarliegenschaft von „Schloss Reifnitz“. Ein Wiederkaufsrecht oder andere Maßnahmen zur Sicherstellung, dass das öffentliche Interesse gewahrt und der touristische Leitbetrieb tatsächlich realisiert wird, vereinbarte die Österreichische Bundesforste AG nicht.

Mit Kaufvertrag vom 21. Dezember 2005 kaufte der Investor von dem Privateigentümer die Nachbarliegenschaft von „Schloss Reifnitz“.

11.2 (1) Der RH kritisierte die Gemeinde Maria Wörth, weil sie einen mangelhaften Kaufvertrag akzeptierte, der

- das Projekt und den Umfang des zu realisierenden touristischen Leitbetriebs nicht genau beschrieb, sondern auf vorliegende und vorgestellte Projektgrundlagen verwies, obwohl zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits mehrere Planungsvarianten vom Investor vorlagen,
- keine Regelung für den Fall einer nicht vollständigen Ausführung der geplanten Investitionen enthielt,
- keine klaren Regeln für das Wiederkaufsrecht aufwies sowie
- jene Frist, ab der diese zur Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts der Gemeinde Maria Wörth zu laufen beginnen sollte, nicht ausreichend genau festlegte.

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. der Ausübung des Wiederkaufsrechts der Gemeinde Maria Wörth nach Ansicht des RH bereits zu diesem frühen Zeitpunkt auf einer nicht gesicherten rechtlichen Basis beruhte.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die im Umlaufbeschluss der Kärntner Landesregierung vom 22. Dezember 2005 geregelte freiwillige Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts und deren Akzeptanz durch drei Gemeindevertreter 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 abänderte. Nach seiner Auffassung hätte

eine wesentliche Änderung des Vertragsinhalts einen neuen Beschluss des Gemeinderats erfordert.

(2) Der RH hielt gegenüber der Österreichischen Bundesforste AG kritisch fest, dass die Wahrung des öffentlichen Interesses und die tatsächliche Realisierung des touristischen Leitbetriebs durch keine geeigneten Maßnahmen sichergestellt waren.

Der RH empfahl der Österreichischen Bundesforste AG, bei etwaigen künftigen Verkäufen von (Seeufer)–Grundstücken Sicherungsmaßnahmen zur Sicherstellung des öffentlichen Interesses mit potenziellen Käufern zu vereinbaren.

11.3 (1) *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass grundsätzlich die Ausführungen zur Optionsvereinbarung sinngemäß gegolten haben. Zu ergänzen sei allerdings, dass die Optionsvereinbarung den abzuschließenden Kaufvertrag bereits weitestgehend vorgegeben und das Land Kärnten von der Gemeinde Maria Wörth den Abschluss des Kaufvertrages verlangt habe. Dadurch seien die Möglichkeiten der Gemeinde Maria Wörth entsprechend eingeschränkt gewesen.*

(2) *Die Österreichische Bundesforste AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie hinsichtlich der unterlassenen vertragsrechtlichen Sicherstellungen des Verkaufszwecks damals keine Notwendigkeit für eine solche gesehen habe. Der Optionsnehmer war ein im öffentlichen Eigentum stehendes Unternehmen (Kärnten Tourismus Holding GmbH) und der Österreichischen Bundesforste AG sei bekannt gewesen, dass der Gemeinde Maria Wörth ein Wiederkaufsrecht zukäme. Die von der Österreichischen Bundesforste AG verkaufte Liegenschaft sei aufgrund ihrer Widmung als Grünland ohne der benachbarten Liegenschaft der Gemeinde Maria Wörth für einen Investor wirtschaftlich nicht nutzbar gewesen. Rückwirkend betrachtet sei dem RH zuzustimmen, dass es besser gewesen wäre, im Kaufvertrag entsprechende Sicherstellungen vorzusehen. Die Österreichische Bundesforste AG werde dies bei zukünftigen Verkäufen jedenfalls berücksichtigen.*

Aufsichtsbehördliche Genehmigung

12.1 (1) Der Kaufvertrag zwischen der Gemeinde Maria Wörth und dem Investor bedurfte der aufsichtsbehördlichen Genehmigung gemäß § 104 Abs. 1 lit. c K-AGO, weil die Liegenschaft ursprünglich teilweise mit Bedarfszuweisungen des Landes Kärnten erworben wurde.

Phase 3: Kaufverträge

Am 30. Dezember 2005 erteilte das Land Kärnten die aufsichtsbehördliche Genehmigung.

(2) Die Genehmigung war gemäß § 104 Abs. 4 K-AGO u.a. zu versagen, wenn durch das beabsichtigte Rechtsgeschäft gesetzliche Bestimmungen verletzt werden.

Zum Zeitpunkt des Verkaufs im Jahr 2005 enthielt Art. 10 EGV eine Regelung betreffend ein allgemeines Loyalitätsgebot der Mitgliedstaaten: „Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe. Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten.“

Eine Überprüfung des gegenständlichen Kaufvertrags im Hinblick auf die Gemeinschaftsrechtskonformität erfolgte durch das Land Kärnten nicht.

- 12.2** Der RH hielt fest, dass im Sinn der Wahrung der Verpflichtungen aus Art. 10 EGV die Wendung „gesetzliche Bestimmungen“ in § 104 Abs. 4 K-AGO so zu verstehen ist, dass sie auch Gemeinschaftsrecht umfasst.

Der RH bemängelte, dass das Land Kärnten entgegen § 104 Abs. 4 K-AGO im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung des Kaufvertrags zwischen der Gemeinde Maria Wörth und dem Investor die Gemeinschaftsrechtskonformität nicht überprüfte.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, in aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren auch die Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen.

- 12.3** *Das Land Kärnten hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Empfehlung, im Rahmen der „Gesetzmäßigkeitsprüfung“ auch das Gemeinschaftsrecht miteinzubeziehen, zur Kenntnis genommen und bei den zukünftigen Genehmigungsverfahren berücksichtigt werde.*

Österreichische Bundesforste AG – Verkauf des Seeufergrundstücks

- 13.1** (1) Der Österreichischen Bundesforste AG oblag nach den Bestimmungen des Bundesforstgesetzes 1996 u.a. die Erhaltung der von ihr verwalteten Seeuferflächen im Eigentum des Bundes. Erlöse aus Veräußerungen hatte sie insbesondere zum Ankauf neuer Seeuferflächen zu verwenden, wobei das Gesetz keinen zeitlichen Horizont für

die Ankäufe vorgab. In ihrem gesetzlich geforderten und vom Aufsichtsrat genehmigten Konzept über die Grundsätze der Seeuferpolitik konkretisierte das Unternehmen 2001 diese Verpflichtungen. Die Österreichische Bundesforste AG bekannte sich darin, ihre Seeufer- und Seegrundstücke grundsätzlich nicht zu veräußern, Ausnahmen sollten sich auf Einzelfälle beschränken. Mit der Aktualisierung des Konzepts 2008 legte das Unternehmen fest, dass die Abtretung von Seegrundstücken im öffentlichen Interesse für Infrastrukturmaßnahmen oder für die Förderung der örtlichen, ökonomischen Entwicklung Ausnahmen darstellen können.

(2) Der Kaufvertrag der Österreichischen Bundesforste AG mit dem Investor vom Jänner 2006 über ein Seeufergrundstück lautete auf 1,54 Mio. EUR.⁷

(3) Die Österreichische Bundesforste AG verkaufte nach Jänner 2006 keine weiteren Seeufergrundstücke. Hingegen kaufte die Österreichische Bundesforste AG im Zeitraum 2006 bis 2012 rd. 6.000 m² Seeufergrundstücke um rd. 4,46 Mio. EUR an.

13.2 Der RH stellte fest, dass die Österreichische Bundesforste AG grundsätzlich sowohl die externen als auch die internen Regelungen (Bundesforstegesetz 1996 bzw. Konzept über die Grundsätze der Seeuferpolitik) betreffend die Erhaltung von im Eigentum des Bundes stehenden Seeuferflächen einhielt. Dem Verkauf 2006 von rd. 4.300 m² Seeuferfläche um rd. 1,54 Mio. EUR standen Ankäufe von 2006 bis 2012 im Ausmaß von rd. 6.000 m² zu rd. 4,46 Mio. EUR gegenüber. Die Österreichische Bundesforste AG investierte erheblich mehr als den Verkaufserlös in den Ankauf neuer Seeuferflächen und vermehrte diese somit um rd. 1.700 m².

Phase 4: Umsetzung des Projekts

14.1 (1) Am 19. März 2007 meldete der Investor der Gemeinde Maria Wörth den Baubeginn zum Umbau „Schloss Reifnitz“.

(2) Der Investor zeigte am 27. Juli 2010 die Baufertigstellung des Um- und Zubaus von „Schloss Reifnitz“ – dieser umfasste die Errichtung von insgesamt vier Suiten – entsprechend der Baubewilligung vom 18. Jänner 2007 in Verbindung mit der Änderungsbewilligung vom 20. Juli 2010 an.

⁷ Aufgrund der Endvermessung des Grundstücks stieg die Fläche von der Optionsvereinbarung von 4.313 m² auf 4.404 m² und der Kaufpreis von rd. 1,51 Mio. EUR auf rd. 1,54 Mio. EUR.

Phase 4: Umsetzung des Projekts

Mit Schreiben vom 18. Juni 2010 bzw. 27. Juli 2010 gab der Investor die Baufertigstellung des Bootshauses bzw. des Außenpools bekannt. Mit der Errichtung der baubehördlich genehmigten sieben Seevillen, des Parkplatzes für 33 PKW und des Müllplatzes hatte der Investor jedoch noch nicht begonnen.

(3) Die Gemeinde Maria Wörth bestätigte dem Investor mit getrennten Schreiben vom 28. Juli 2010 die Vollendung der drei Bauvorhaben „Um- und Zubau Schloss Reifnitz“, „Bootshaus“ und „Außenpool samt Zugangsstiege“.

Die Vorgangsweise durch die Gemeinde Maria Wörth war rechtlich zulässig, weil mit der Baubewilligung mehrere Gebäudeteile genehmigt wurden, die unabhängig voneinander nutzbar gewesen wären.

(4) Gemäß der Kärntner Bauordnung 1996 erlischt die Baubewilligung, wenn nicht binnen zwei Jahren nach ihrer Rechtskraft mit der Ausführung des Vorhabens begonnen worden ist. Die Wirksamkeit der Baubewilligung ist auf schriftlichen Antrag jeweils, jedoch höchstens dreimal, um zwei Jahre zu verlängern, wenn in der Zwischenzeit kein Versagungsgrund eingetreten ist.

Nach Auskunft der Gemeinde Maria Wörth lagen keine Anträge des Bewilligungsinhabers um Verlängerung der Baubewilligung vor.

14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Fertigstellungsmeldung des Investors ausschließlich den Um- und Zubau „Schloss Reifnitz“ betraf; mit der Errichtung der baubehördlich genehmigten sieben Seevillen, des Parkplatzes für 33 PKW und des Müllplatzes begann der Investor jedoch noch nicht.

Weiters stellte er kritisch fest, dass die Baubewilligung aus dem Jahr 2007 für die noch nicht errichteten Anlageteile gemäß der Kärntner Bauordnung 1996 im Jahr 2009 erloschen war, weil nicht binnen zwei Jahren nach ihrer Rechtskraft mit der Ausführung des Vorhabens begonnen worden war und der Investor nicht um eine Verlängerung der Baubewilligung angesucht hatte. Eine Realisierung eines touristischen Leitprojekts würde daher einem neuerlichen baubehördlichen Bewilligungsverfahren unterliegen.

Phase 5: Verzicht auf das Wiederkaufsrecht

Entscheidungsfindung **15.1** Bis zum Abschluss einer Vereinbarung zum Verzicht der Gemeinde Maria Wörth auf das ihr eingeräumte Wiederkaufsrecht zeigte sich folgende Entscheidungsfindung:

(1) Der Gemeindevorstand der Gemeinde Maria Wörth stimmte im November 2006 einer Änderung des integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplans zu einer vom Investor beantragten Projektänderung mit Verlegung und Untertunnelung der Wörthersee-Süduferstraße („Tunnelprojekt⁸“) nicht zu. Vielmehr stellte er die Entscheidung zurück und fasste in weiterer Folge keinen diesbezüglichen Beschluss.

(2) Die von der Gemeinde Maria Wörth am 18. Jänner 2007 erteilte Baubewilligung erfolgte auf Basis des bestehenden Flächenwidmungs- und Bebauungsplans und enthielt das „Tunnelprojekt“ nicht.

(3) Am 18. Februar 2008 legte ein von der Gemeinde Maria Wörth beauftragter Rechtsanwalt einen mit dem Investor abgestimmten Grobentwurf einer Vereinbarung mit nachfolgenden wesentlichen Inhalten vor:

- eine mit 3,50 Mio. EUR begrenzte Konventionalstrafe, die den Verantwortlichen der Gemeinde Maria Wörth die Sicherheit geben sollte, dass der Investor das Projekt in angemessener Frist umsetzt;
- die gesicherte Zusage des Investors gegenüber der Gemeinde Maria Wörth, dass das nun geplante Projekt mit der Verlegung und Untertunnelung der Wörthersee-Süduferstraße (erforderte eine Änderung des integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplans) innerhalb einer bestimmten Frist errichtet und der Hotelbetrieb aufgenommen wird;
- im Gegenzug der Verzicht der Gemeinde Maria Wörth auf das Wiederkaufsrecht.

⁸ Der Investor stellte aufgrund der geplanten Verschiebung des Hotelbaukörpers vom denkmalgeschützten Schlossgebäude sowie einer direkten Verbindung des Waldbereichs mit dem Seebereich der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ bei der Gemeinde Maria Wörth den Antrag auf Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans mit der Verlegung der Wörthersee-Süduferstraße samt Einhausung auf 70 m im Bereich der Schlosskurve.

Phase 5: Verzicht auf das Wiederkaufsrecht

(4) Im April 2008 legte der Rechtsanwalt der Gemeinde Maria Wörth der Gemeinde zwei weitere vom Investor überarbeitete Vereinbarungsentwürfe vor, die nur mehr eine Konventionalstrafe von 2,50 Mio. EUR enthielten.

(5) Der Gemeinderatsausschuss für Umweltschutz, Bau, Planung und Raumordnung fasste am 11. Juni 2008 den Beschluss, dass der Gemeindevorstand mehrere Angebote von spezialisierten Rechtsanwälten einholen sollte, um die vom Investor vorgelegten Vereinbarungsentwürfe zu überprüfen.

(6) Am 7. August 2008 stellte der oben genannte Gemeinderatsausschuss fest, dass er vom Gemeindevorstand noch keine Rückmeldungen über die Anbotslegung bzw. Beauftragung eines Rechtsanwalts erhalten habe. Die Mitglieder des Ausschusses sahen sich ohne Rechtsbeistand außerstande, die Vereinbarungsentwürfe auf juristische Übereinstimmung mit dem Kaufvertrag zu prüfen.

(7) Der Gemeindevorstand der Gemeinde Maria Wörth beschloss am 6. Juli 2009, die Anregung auf Umwidmung und Einleitung eines integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplanverfahrens dem Gemeinderatsausschuss für Bau, Planung und Raumordnung zuzuweisen. Zuvor hatte der Investor erklärt, erst „dann weiterzumachen, wenn der Tunnel und die beantragte Änderung des integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplans genehmigt sind.“

(8) Am 30. Juli 2009 hielt der Gemeinderatsausschuss für Bau, Planung und Raumordnung fest, dass ehestens ein Gespräch zwischen dem Ausschuss und dem Investor erfolgen sollte.

(9) Am 24. Februar 2011 teilte die Gemeinde Maria Wörth dem Investor mit, dass sie beabsichtige, vom vereinbarten Wiederkaufsrecht Gebrauch zu machen. Weiters teilte sie mit, dass die Gemeinde Maria Wörth keine Verpflichtung gehabt hätte, neuerliche Umwidmungen vorzunehmen. Vertragsbasis war jenes Projekt, das am 14. Dezember 2005 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.

(10) In einem Abstimmungsgespräch vereinbarten der Investor und der Bürgermeister der Gemeinde Maria Wörth am 23. März 2011, dass

- die Liegenschaft an eine mit dem Investor verbundene Gesellschaft übertragen werde,
- der zukünftige Eigentümer im Begriff sei, die Planung/Umsetzung des gewerblich-touristischen Projekts in Auftrag zu geben,

- die Einreichung der Planung voraussichtlich im Herbst 2011 erfolgen werde,
- der zukünftige Eigentümer das Projekt – sofern alle behördlichen Genehmigungen vorliegen – bis zum Frühjahr 2014 umsetzen und
- die Gemeinde Maria Wörth das Wiederkaufsrecht nicht ausüben werde.

Dafür bot der Investor der Gemeinde Maria Wörth eine Entschädigungszahlung von 800.000 EUR an.

(11) Am 12. Mai 2011 erhielt die Gemeinde Maria Wörth die Nachricht, dass es dem Land Kärnten nicht möglich war, der Gemeinde einen finanziellen Beitrag aus Landesmitteln – die Gemeinde Maria Wörth fragte um etwa 8 Mio. EUR an – zum Wiederkauf der Liegenschaft inkl. der Ablöse der vom Investor getätigten Investitionen zu leisten.

(12) Die Gemeinde Maria Wörth beurteilte die ihr zur Auswahl gestandenen Möglichkeiten nach deren Umsetzbarkeit und Kosten:

- der Wiederkauf der Liegenschaft könnte nur unter Aufnahme eines beträchtlichen Bankdarlehens durch die Gemeinde Maria Wörth erfolgen; eine aufsichtsbehördliche Genehmigung dieser Vorgangsweise durch das Land Kärnten wäre jedoch nahezu ausgeschlossen gewesen;
- das Auslaufenlassen der Frist zur Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts hätte der Gemeinde Maria Wörth keine Einnahme gebracht und war daher keine Option;
- bei einem Wiederkauf der Liegenschaft wäre mit einem langwierigen, kostenintensiven und mit einem ungewissen Ausgang verbundenen Rechtsstreit mit dem Investor über den Vertragsinhalt zu rechnen;
- der Verzicht auf das Wiederkaufsrecht mit Lukrierung einer Ablösezahlung des Investors hätte die wirtschaftlich günstigste Lösung dargestellt. Der Investor war damals für einen entsprechenden Abschluss bereit, so dass ein Zuwarten nur ein wirtschaftliches Risiko in sich bergen würde.

15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Gemeindevorstand den Beschluss des Gemeinderatsausschusses für Bau, Planung und Raumordnung vom 11. Juni 2008 zur Einholung von Angeboten im Hinblick auf die

Phase 5: Verzicht auf das Wiederkaufsrecht

rechtliche Beurteilung von mit dem Investor abgestimmten Vereinbarungsentwürfen nicht umsetzte.

Darüber hinaus hielt der RH kritisch fest, dass die Gemeinde Maria Wörth in mehr als vier Jahren – von November 2006 bis Februar 2011 – ab Beantragung des „Tunnelprojekts“ durch den Investor keine Entscheidung bezüglich einer allfälligen Änderung des integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplans traf. 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 Liegenschaftstransaktion nachzukommen. Weiters wäre durch eine derartige Vereinbarung die zu Auslegungsunterschieden Anlass gebende Kaufvertragsgestaltung nachträglich präzisiert worden.

- 15.3** *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass die zur Straßenverlegung notwendigen Umwidmungsbemühungen nicht weiter verfolgt worden seien, weil die zur Straßenverlegung notwendige Umwidmung nach veränderten politischen Verhältnissen in der Gemeinde politisch nicht mehr zu erzielen war.*

Dass die politischen Gegner der Straßenverlegung damit die Gemeinde Maria Wörth um die Chancen der Realisierung des Projekts wie auch der rechtlich besseren Absicherung durch eine Konventionalstrafe gebracht haben, sei durchaus zutreffend; der diesbezügliche Vorwurf träfe allerdings politisch diejenigen, die gegen die Straßenverlegung gewesen waren.

Dass es hinsichtlich der Straßenverlegung zu keinem förmlichen Beschluss kam, sei ohne weitere inhaltliche Bedeutung, weil dieser Beschluss – wie sich anhand der Ausschussprotokolle und der damaligen politischen Diskussion nachvollziehen lässt – niemals positiv zustande gekommen wäre. Ob ein Umwidmungsansuchen – hinsichtlich dessen rechtlich keinerlei Entscheidungspflicht bestünde – formell mit einem negativen Beschluss abgelehnt oder überhaupt kein Beschluss gefasst werde, laufe auf das gleiche Ergebnis hinaus.

- 15.4** Der RH entgegnete der Gemeinde Maria Wörth, dass aus den ihm vorliegenden Ausschussprotokollen eine Mehrheit gegen eine Umwidmung zur Realisierung des „Tunnelprojekts“ und somit gegen eine Absicherung des gewerblich-touristischen Leitbetriebs durch eine nach oben mit 3,50 Mio. EUR begrenzte Konventionalstrafe nicht zwingend nachvollziehbar war.



Abschluss der Vereinbarung über den Verzicht

16.1 (1) Im Kaufvertrag vom 22. Dezember 2005 mit dem Investor war für die Gemeinde Maria Wörth ein Wiederkaufsrecht für den Fall, dass das hochwertige touristische Projekt binnen fünf Jahren nicht zur Ausführung kommen sollte, festgeschrieben. Dieser Frist war die Dauer der behördlichen Bewilligungsverfahren, beginnend von der Einreichung bis zur rechtskräftigen Bescheiderlassung, hinzuzurechnen. Ab dem Zeitpunkt, ab dem die Ausübung des Wiederkaufsrechts möglich wäre, war dieses bei sonstigem Verfall innerhalb von längstens drei Jahren auszuüben.

(2) Die dem Investor von der Gemeinde Maria Wörth erteilte Baubewilligung vom 18. Jänner 2007 erwuchs im Februar 2007 in Rechtskraft; daraus errechnete sich nach Ansicht des RH der Ablauf der Fünfjahresfrist, innerhalb derer der Investor das hochwertige touristische Projekt zu errichten gehabt hätte, mit Februar 2012. Die Ausübung des Wiederkaufsrechts wäre daher für die Gemeinde Maria Wörth bis Februar 2015 möglich gewesen.

(3) Am 26. Juli 2011 vereinbarten der Bürgermeister der Gemeinde Maria Wörth und der Investor – vorbehaltlich der Genehmigung durch den Gemeinderat – mündlich eine Ablöse für die Abtretung des Wiederkaufsrechts von 1,00 Mio. EUR.

(4) Der mehrstimmige Beschluss (9:6) zum Verzicht auf den Wiederkauf der Liegenschaft erfolgte im Gemeinderat am 20. August 2011. In der Diskussion erwähnten Mandatäre u.a., dass es keinen Grund gäbe, das Angebot des Investors voreilig zu beschließen.

(5) Das Land Kärnten genehmigte aufsichtsbehördlich die Vereinbarung über den Verzicht auf das Wiederkaufsrecht am 17. November 2011.

(6) Wesentliche Punkte der Vereinbarung mit dem Investor vom 23. November 2011 über den Verzicht auf das Wiederkaufsrecht der Gemeinde Maria Wörth lauteten:

- der Investor bezahlt 1,00 Mio. EUR an die Gemeinde Maria Wörth;
- die Gemeinde Maria Wörth verzichtet im Gegenzug auf das Wiederkaufsrecht;
- der gesamte Punkt „Einräumung des Wiederkaufsrechts“ des Kaufvertrages tritt einvernehmlich außer Kraft.

Phase 5: Verzicht auf das Wiederkaufsrecht

- 16.2** Der RH hielt kritisch fest, dass für die Gemeinde Maria Wörth im August 2011 keine dringende Notwendigkeit bestanden hatte, auf das ihr zustehende Wiederkaufsrecht zu verzichten. Vertragsgemäß hätte die Gemeinde Maria Wörth nach Auffassung des RH bei Nichterrichtung des Projekts durch den Investor ab Februar 2012 drei Jahre Zeit für eine Ausübung des Wiederkaufsrechts gehabt. Auch der Gemeinderat beurteilte die Frage des raschen Verzichts auf die Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts unterschiedlich, wie die Diskussionen und die nur knappe Mehrheitsfindung im Gremium zeigten.

Durch diesen frühzeitigen Verzicht begab sich die Gemeinde Maria Wörth nach Ansicht des RH jedenfalls der letzten Chance, dass der Investor einen touristischen Leitbetrieb realisiert.

- 16.3** *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass zum Abschluss einer Vereinbarung, wie jener über den entgeltlichen Verzicht des Wiederkaufsrechts, beide Vertragsteile benötigt würden. Im Sommer 2011 sei der Investor bereit gewesen, 1,00 Mio. EUR zu bieten. Ob der Investor Jahre später dazu bereit gewesen wäre, sei durchaus fraglich. Berücksichtige man darüber hinaus den Umstand, dass die Gemeinde Maria Wörth kaum über adäquate Alternativen verfügt habe, sei die Entscheidung, die Vereinbarung abzuschließen, auch rückblickend betrachtet sinnvoll gewesen.*

Zu allfälligen Überlegungen, auf andere Kaufinteressenten zu warten, sei zu bedenken gewesen, dass die Gemeinde Maria Wörth nicht Eigentümer des Grundstückes war und der Investor insbesondere anlässlich der Besprechung vom 25. Juli 2011 klargemacht habe, dass er eine Ausübung des Wiederkaufsrechts keineswegs kampflos zulassen, sondern rechtlich entsprechend bekämpfen werde. Damit habe die Gemeinde Maria Wörth nicht über die Möglichkeit verfügt, die Liegenschaft einfach zu verkaufen.

- 16.4** Dem RH waren, wie auch im Prüfungsergebnis festgehalten, neben den Eigentumsverhältnissen der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ und dem finanziellen Ergebnis der Transaktionen sowohl die Überlegungen der Gemeinde Maria Wörth bekannt, die zum Abschluss des Verzichts auf das ihr zustehende Wiederkaufsrecht führten, als auch die möglichen finanziellen und rechtlichen Risiken im Falle der Ausübung des Wiederkaufsrechts durch die Gemeinde Maria Wörth.

Die von der Gemeinde Maria Wörth genannten Argumente stellten ein mögliches Szenario mit einer ungewissen Eintrittswahrscheinlichkeit dar; der Nachweis des beschriebenen tatsächlichen Eintritts des Szenarios war allerdings nicht geführt worden. Nur eine vertiefte Befas-



sung mit dem Angebot des weiteren Kaufinteressenten hätte nach Auffassung des RH diesbezüglich Klarheit gebracht.

Weitere
Interessenten

17.1 (1) Beginnend mit Dezember 2010 gaben ein Immobilienmakler bzw. in weiterer Folge ein Rechtsanwalt der Gemeinde Maria Wörth das Interesse eines ausländischen Investors für den Kauf von „Schloss Reifnitz“ bekannt, der bereit gewesen wäre, ein hochwertiges Tourismusprojekt zu verwirklichen.

Auch auf mehrfache Nachfrage durch die Gemeinde Maria Wörth waren der Immobilienmakler und der Rechtsanwalt nicht bereit, den Investor namentlich zu nennen, ein Projekt über ein umsetzbares Hotelprojekt vorzulegen sowie die Risiken eines Rechtsstreits über den Kaufvertrag vom Dezember 2005 zu übernehmen. Die Gemeinde Maria Wörth betrachtete in der Folge das Angebot als nicht seriös.

(2) Am 16. August 2011 teilte ein weiterer Immobilienmakler mehreren Funktionären der Gemeinde Maria Wörth mit, dass seine Immobilienkanzlei einen namhaften, zahlungskräftigen Projektentwickler vertrete.

Die Gemeinde Maria Wörth verfolgte diese Information in ihren Gremien – Gemeinderat, Gemeindevorstand und Ausschuss für Umweltschutz, Bau, Planung und Raumordnung – nicht weiter.

(3) Am 20. August 2011 beschloss der Gemeinderat der Gemeinde Maria Wörth – vorbehaltlich der aufsichtsbehördlichen Genehmigung – mehrheitlich den Verzicht auf das Wiederkaufsrecht.

(4) Am 6. September 2011 forderte das Land Kärnten als Aufsichtsbehörde die Gemeinde Maria Wörth schriftlich auf, zu den in einer Aufsichtsbeschwerde genannten Angeboten von zwei Bewerbern Stellung zu nehmen.

(5) Die Gemeinde Maria Wörth erstellte hierzu am 8. September 2011 ein Antwortschreiben mit dem Inhalt, dass „die angeführten zwei Bewerber ein Rechtsanwalt bzw. dessen unbekannter Investor und vermutlich eine Immobilienkanzlei“ wären.

Dieses Schreiben lag im Akt der Aufsichtsbehörde jedoch nicht vor. Die Nachfrage des RH bei der Gemeinde Maria Wörth ergab, dass dieses vom Bürgermeister unterfertigte Schreiben vermutlich nicht übermittelt wurde, weil das Original noch im Gemeindeamt auflag und kein Abfertigungsvermerk mit einem Datum aufschien.

Phase 5: Verzicht auf das Wiederkaufsrecht

(6) Demgegenüber informierte der Rechtsanwalt der Gemeinde Maria Wörth in seiner namens der Gemeinde Maria Wörth an die Aufsichtsbehörde gerichteten Stellungnahme vom 12. September 2011, dass „kein zweiter Interessent, der neben dem anonymen Interessent am Erwerb der Liegenschaft interessiert wäre, bekannt sei.“

- 17.2** Dem RH war bewusst, dass im Falle der Ausübung des Wiederkaufsrechts durch die Gemeinde Maria Wörth für sie ein hohes finanzielles und rechtliches Risiko bestanden hätte.

Der RH kritisierte jedoch die Gemeinde Maria Wörth, weil es einen weiteren Kaufinteressenten nicht beachtete und auch keine öffentliche Interessentensuche durchführte. Dadurch wäre es der Gemeinde Maria Wörth möglich gewesen, auf Basis konkret formulierter Anforderungen bzw. Voraussetzungen vergleichbare und für die Gemeinde Maria Wörth allfällig wirtschaftlich günstigere Angebote möglicher Interessenten zu erhalten und somit einen gewerblich-touristischen Leitbetrieb realisiert zu bekommen.

Der RH bemängelte weiters, dass es die Gemeinde Maria Wörth unterließ, der Aufsichtsbehörde die bereits formulierte und vom Bürgermeister unterfertigte Beantwortung hinsichtlich der beiden Bewerber zu übermitteln. Stattdessen teilte sie über ihren Rechtsvertreter der Aufsichtsbehörde mit, dass kein zweiter Interessent bekannt sei.

- 17.3** *Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass die Einschätzung damals dahingehend gefallen sei, dass sich ein potenzieller Liegenschaftskäufer kaum darauf einlassen würde, einen jahrelangen Rechtsstreit zwischen der Gemeinde Maria Wörth und dem Investor abzuwarten, diesen zu finanzieren und der Gemeinde Maria Wörth in jedem Fall einen 1,00 Mio. EUR übersteigenden Betrag zu bezahlen.*
- 17.4** Der RH erwiderte der Gemeinde Maria Wörth, dass die von der Gemeinde Maria Wörth genannten Argumente ein mögliches Szenario mit einer ungewissen Eintrittswahrscheinlichkeit darstellen; der Nachweis des beschriebenen tatsächlichen Eintritts des Szenarios war allerdings nicht geführt worden. Nur eine vertiefte Befassung mit dem Angebot des weiteren Kaufinteressenten hätte nach Auffassung des RH diesbezüglich Klarheit gebracht.

Sonstige Feststellungen

Unterlagen aus den politischen Büros

18.1 Akten und Aufzeichnungen bzw. Unterlagen aus den politischen Büros der damals involvierten Amtsträger, Landeshauptmann Jörg Haider und Finanzreferent Karl Pfeifenberger, konnten nicht vorgelegt werden. Nachfragen des RH in der Landesamtsdirektion bzw. beim Kärntner Landesarchiv ergaben, dass beim Wechsel politischer Organe die in deren Büros in dieser Causa erstellten Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen vernichtet worden waren.

Nach dem – auch auf politische Büros – anwendbaren Kärntner Landesarchivgesetz⁹ hatten u.a. die Behörden und Dienststellen des Landes dem Kärntner Landesarchiv nach Ablauf der gesetzlich oder sonst festgelegten Aufbewahrungsfristen jene Unterlagen zur Übernahme anzubieten, die sie zur Besorgung ihrer laufenden Aufgaben nicht mehr benötigten. Anzubieten waren auch solche Unterlagen, die aufgrund von Rechtsvorschriften Geheimhaltungsverpflichtungen unterlagen.

18.2 Der RH kritisierte, dass beim Wechsel politischer Organe die in deren Büros vorhandenen Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen entgegen den Vorgaben des Kärntner Landesarchivgesetzes vernichtet worden waren. Mangels Dokumentation lag keine objektive Nachvollziehbarkeit grundlegender Entscheidungen¹⁰ auf höchster landespolitischer Ebene vor und es mangelte an Transparenz.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, beim Wechsel politischer Organe 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.

18.3 *Das Land Kärnten hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Kanzleiordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung („Handbuch für die Büroarbeit“) u.a. das Verfahren zur Skartierung von Akten regle und auch ausdrücklich die Befassung des Landesarchives vorsähe. Da es sich bei der auf Basis der Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung beruhenden Kanzleiordnung um einen Erlass des Landesamtsdirektors handle und sich die Weisungsbefugnis des Landesamtsdirektors als Leiter des Inneren Dienstes nicht auf die Landes-*

⁹ Kärntner Landesarchivgesetz K-LAG, LGBl. Nr. 40/1997 i.d.F. LGBl. Nr. 73/2005

¹⁰ bspw. die Festlegung der Höhe des Verkaufspreises der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ für die Gemeinde Maria Wörth; die Auswahl des Investors; die Auswahl und Beauftragung des die Optionsvereinbarungen und Kaufverträge verfassenden Rechtsanwalts sowie die inhaltliche Gestaltung der Optionsvereinbarung und des Kaufvertrags für die Gemeinde Maria Wörth

Sonstige Feststellungen

regierung bzw. ihre einzelnen Mitglieder selbst beziehe, binde diese nur die Dienststellen des Amtes der Kärntner Landesregierung bzw. diesem nachgeordnete Behörden. Sie sei aber nicht auf die unmittelbare persönliche Korrespondenz der Regierungsmitglieder anwendbar, soweit diese ohne Einbeziehung der Dienststellen des Amtes erfolge.

- 18.4** Der RH entgegnete dem Land Kärnten, dass die von ihm angesprochenen, beim Wechsel politischer Organe in deren Büros vernichteten Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen nicht die unmittelbare persönliche Korrespondenz der Regierungsmitglieder betraf, sondern Vorgänge, die für die Gebarung des Landes Kärnten bzw. der Gemeinde Maria Wörth relevant waren, wie bspw. jene zur Beauftragung und Bezahlung des Rechtsanwalts zur Erstellung der Options- und Kaufverträge oder jene zur Festlegung des Kaufpreises der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“.

Widmungskonforme Verwendung

- 19.1** (1) Gemäß dem Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 i.d.g.F. dürfen in Kurgebieten Flächen als reine Kurgebiete festgelegt werden, in denen neben Gebäuden von Gast- und Beherbergungsbetrieben nur solche Einrichtungen, Gebäude und sonstige baulichen Anlagen, die dem Fremdenverkehr oder der Freizeitgestaltung dienen, errichtet werden. Andere Nutzungen als gewerblich bedingte – bspw. eine Nutzung zu Privatzwecken – waren in der Widmung „Bauland reines Kurgebiet“ nicht zulässig.

Als widmungskonform bebaut ist eine Grundfläche gemäß dem Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 dann anzusehen, wenn die Ausführung des widmungskonformen Bauvorhabens vollendet worden war.

(2) Ein Kommentar zum Kärntner Baurecht¹¹ führte aus, dass – zumal die widmungskonforme Verwendung von unbebauten Grundstücken durch hoheitliche Maßnahmen nicht unmittelbar erzwungen werden kann – es für die Gemeinden erforderlich erscheint, in Hinkunft in verstärktem Maße privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Erreichung der im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegten Ziele der örtlichen Raumplanung zu setzen.

(3) Stellte die Behörde (Gemeinde) fest, dass Vorhaben abweichend von der Baubewilligung ausgeführt oder vollendet wurden, so hatte sie dem Inhaber der Baubewilligung entsprechend der K-AGO und der Kärntner Bauordnung 1996 mit Bescheid aufzutragen, innerhalb einer festzusetzenden angemessenen Frist den rechtmäßigen Zustand herzustellen.

¹¹ siehe Hauer/Pallitsch Kärntner Baurecht 4. Auflage, Stand 1. September 2002 zu Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 § 22, Privatwirtschaftliche Maßnahmen

Nach Auskunft der Gemeinde Maria Wörth im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle hatte sie keine Kenntnis über die Nutzung der verkauften Liegenschaft; eine widmungskonforme gewerbliche Nutzung konnte aber ausgeschlossen werden.

(4) Erfüllte eine Gemeinde eine ihr nach landesrechtlichen Bestimmungen obliegende Aufgabe nicht, so hatte ihr gemäß der K-AGO die Landesregierung die Erfüllung mit Bescheid aufzutragen. Nach fruchtlosem Ablauf dieser Frist hatte die Landesregierung in den Fällen unbedingter Notwendigkeit auf Kosten und Gefahr der Gemeinde die erforderlichen Maßnahmen zu treffen; diese konnten bis zur Aussprache eines Nutzungsverbots reichen.

Eine unbedingte Notwendigkeit lag bspw. dann vor, wenn

- es sich um die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung handelte oder
- die Maßnahme zur Abwehr von wirtschaftlichen Nachteilen für die Gemeinde notwendig war.

(5) Ende 2005 erließ die Gemeinde Maria Wörth eine Änderung des integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplans mit den vom Investor beantragten Umwidmungen auf „Bauland reines Kurgebiet“, die eine Fläche von 21.510 m² und insbesondere das Gebäude „Schloss Reifnitz“ betrafen.

(6) Im September 2010 teilte die Gemeinde Maria Wörth dem Land Kärnten mit, dass der Um- und Zubau „Schloss Reifnitz“ fertiggestellt worden war, mit der Errichtung der baubehördlich genehmigten Seevillen, des Parkplatzes und des Müllplatzes hatte der Investor jedoch noch nicht begonnen.

(7) Die Dienststelle für Landesabgaben im Amt der Kärntner Landesregierung teilte Ende November 2013 dem RH mit, dass an der Adresse „Schloss Reifnitz“ in den letzten Jahren keine die Tourismusabgabepflicht begründende Tätigkeit bekannt war. Die Abfrage im Gewereregister ergab für diese Adresse weder eine aufrechte noch eine gelöschte Gewerbeberechtigung, die Ansatzpunkt für eine Tourismusabgabepflicht sein könnte.

(8) Gemäß Auskunft der Gemeinde Maria Wörth war an dieser Adresse seit Fertigstellung der Renovierungsarbeiten des Schlosses am 27. Juli 2010 keine natürliche Person gemeldet.

Sonstige Feststellungen

(9) Die Gemeinde Maria Wörth schrieb dem Investor jeweils zu Jahresende für die Jahre 2012 und 2013 die für Zweitwohnsitze übliche Zahlung der Ortstaxe, der Zweitwohnsitzabgabe und der Nächtigungstaxe vor. Für das Jahr 2012 beglich der Investor im Februar 2013 diese Vorschriften, die Abgaben für 2013 waren zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht einbezahlt.

(10) Die im Amt der Kärntner Landesregierung für Bauangelegenheiten zuständige Fachabteilung hielt gegenüber dem RH fest, dass Bauangelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde vollzogen werden und die Landesregierung im Zuge der Aufsicht dabei nur bestimmte und in ihren Möglichkeiten eingeschränkte Gestaltungsrechte hatte. Dadurch würden der Fachabteilung manche Informationen, wie Widmungsänderungen, Änderungen des Bebauungsplans oder Baubewilligungen bzw. deren Abänderungen, zumeist nur in konkreten Beschwerde- bzw. Anlassfällen zur Kenntnis gelangen.

Im Zuge der Gebarungsprüfung an Ort und Stelle leitete das Land Kärnten gegenüber der Gemeinde Maria Wörth ein aufsichtsbehördliches Verfahren betreffend die widmungskonforme Nutzung von „Schloss Reifnitz“ ein, weil nach Ansicht der Aufsichtsbehörde die Gemeinde Maria Wörth keine ausreichenden Erhebungen getätigt hatte. Dieses Verfahren war nach Information des Amtes der Kärntner Landesregierung vom Juni 2014 nach wie vor anhängig.

- 19.2** Das Anerkennen des stark reduzierten Bauumfanges durch die Gemeinde Maria Wörth bedingte nach Auffassung des RH jedenfalls auch die Klärung der Fragestellung durch die Gemeinde Maria Wörth, inwieweit die fertiggestellten Projektteile noch dem integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung entsprachen.

Der RH hielt fest, dass die Zahlung der für Zweitwohnsitze üblichen Ortstaxe, Zweitwohnsitzabgabe und Nächtigungstaxe für 2012 durch den Investor lediglich ein Indiz für die Art der Verwendung eines Gebäudes darstellte. Da die Kärntner Bauordnung 1996 jedoch auf die tatsächlich ausgeübte Nutzung abstellte, wäre seitens der Gemeinde Maria Wörth zu überprüfen, ob der Abgabenbescheid der tatsächlichen Nutzung entsprach.

Der RH nahm im Zusammenhang mit der Nutzung des „Schlosses Reifnitz“ – das Gebäude könnte unter Umständen nicht verwendungsgemäß entsprechend der Baubewilligung genutzt werden – die Einleitung eines aufsichtsbehördlichen Verfahrens gegenüber der Gemeinde Maria Wörth durch das Land Kärnten zustimmend zur Kenntnis.



Sonstige Feststellungen

BMLFUW

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Der RH empfahl der Gemeinde Maria Wörth, die Übereinstimmung der tatsächlichen Nutzung des „Schlosses Reifnitz“ mit der von ihr erteilten Baubewilligung zu prüfen.

19.3 Die Gemeinde Maria Wörth erwiderte in ihrer Stellungnahme, dass die Überprüfung der widmungskonformen Verwendung im Laufen sei. Es habe bereits einen Ortsaugenschein gegeben und das entsprechende Protokoll sei auch dem Amt der Kärntner Landesregierung übermittelt worden. Gemäß einem diesbezüglichen Schreiben des Amtes der Kärntner Landesregierung vom 11. Juni 2014 habe die Gemeinde Maria Wörth den Liegenschaftseigentümer mit Schreiben vom 23. Juni 2014 zu einer entsprechenden Stellungnahme aufgefordert. Die diesbezüglich gesetzte Frist sei über entsprechenden Antrag des Rechtsvertreters des Liegenschaftseigentümers während der Sommerzeit mehrfach, zuletzt bis 1. Oktober 2014 erstreckt worden. Das diesbezügliche Verfahren sei somit im Laufen, jedoch noch nicht abgeschlossen.

Finanzielle
Ergebnisse der
Transaktionen

20.1 (1) Im November 1986 kaufte die Gemeinde Maria Wörth die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ aus einer Verlassenschaft einer Privatperson um umgerechnet rd. 1,38 Mio. EUR. Die Finanzierung des Kaufs samt Nebenkosten (rd. 95.300 EUR) stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 4: Finanzierung des Kaufs durch die Gemeinde Maria Wörth	
Bezeichnung	Betrag in EUR
Bedarfszuweisung des Landes Kärnten	654.055,51
Zuführung vom ordentlichen Haushalt der Gemeinde Maria Wörth	240.662,74
Darlehensaufnahme durch die Gemeinde Maria Wörth	363.364,17
Spende einer Privatperson	218.018,50
Summe	1.476.100,92

Quelle: Gemeinde Maria Wörth

(2) Der Investor übermittelte nach dem Kauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ mit 23. Dezember 2005 den Kaufpreis von 6,40 Mio. EUR an das Verwahrungsbankkonto des Rechtsanwaltes bis zur Abwicklung der Liegenschaftstransaktion. Die Gemeinde Maria Wörth erhielt nach Abwicklung am 3. April 2006 den Kaufpreis von 6,40 Mio. EUR inkl. Zinsertrag von rd. 25.000 EUR auf ihr Konto überwiesen (insgesamt somit rd. 6,43 Mio. EUR).

Sonstige Feststellungen

(3) Die Kärntner Landesregierung beschloss am 22. Dezember 2005 u.a., dass die Gemeinde Maria Wörth den größtmöglichen Teil des aus dem Verkauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ zufließenden Verkaufserlöses (zumindest 5,00 Mio. EUR) derart zu veranlagern hatte, dass er für einen allfälligen Rückkauf der Liegenschaft innerhalb eines Zeitraumes von mindestens fünf Jahren zur Verfügung stand.

(4) Nach Beauftragung durch den Gemeinderat fragte der Gemeindevorstand bei neun Finanzinstituten hinsichtlich der Konditionen zur Veranlagung des Verkaufserlöses an. Nach mehreren Verhandlungsrunden schlug der Gemeindevorstand das bestgereichte Institut dem Gemeinderat vor, so dass dieser in seiner Sitzung vom 25. September 2006 die Veranlagung des Verkaufserlöses beschloss. Die Veranlagung für die 6,40 Mio. EUR Verkaufserlös erfolgte bei einer österreichischen Bank mit Kapital- und Zinsgarantie für die Dauer von fünf Jahren zu einem Nettozinssatz von 3,43 % pro Jahr.

(5) Die Gemeinde Maria Wörth erzielte vom Geldeingang am 23. Dezember 2005 bis zur Veranlagung des Kaufpreises im September 2006 einen Zinsgewinn von 90.330 EUR sowie aus der fünfjährigen Veranlagung des Kaufpreises bis September 2011 Zinsgewinne von insgesamt 1.097.600 EUR.

(6) Weiters erhielt die Gemeinde Maria Wörth am 1. Dezember 2011 vom Investor 1,00 Mio. EUR für die Abgeltung des Wiederkaufsrechts.

(7) Der Kauf und der Verkauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ stellte sich für die Gemeinde Maria Wörth aus finanzieller Sicht per Ende 2011 folgendermaßen dar:



Sonstige Feststellungen

BMLFUW

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

**Tabelle 5: Finanzielles Ergebnis der Liegenschaftstransaktionen für die
Gemeinde Maria Wörth**

Bezeichnung	Betrag	Aufzinsung bis Ende 2011
	in 1.000 EUR	
Kaufpreis Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ 1986	- 1.381	- 2.400
Nebenkosten zum Kauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ 1986	- 95	- 165
Bedarfszuweisung Land Kärnten, Spende Privatperson	872	1.516
Zinsen für Darlehen 1987 bis 2000	- 326	- 495
Nettokosten des Liegenschaftsankaufs	- 930	- 1.544
Verkaufserlös Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ 2005	6.400	7.635
Zinsgewinn bis zur Veranlagung im September 2006	90	107
Veranlagungsgewinn bis September 2011	1.098	1.207
Erlös für Abgeltung des Wiederkaufsrechts	1.000	1.004
Summe Verkaufserlöse und Zinsgewinne	8.588	9.953
Finanzielles Ergebnis der Liegenschaftstransaktionen für die Gemeinde Maria Wörth	7.658	8.409

Quelle: RH

(8) In weiterer Folge gewährte sich die Gemeinde Maria Wörth im Februar 2012 aus dem Verkaufserlös ein „Inneres Darlehen“ über 0,90 Mio. EUR für die Realisierung von Bauprojekten, weil die Bankzinsen für das Guthaben aus dem Liegenschaftsverkauf geringer waren als die Zinsen, die für notwendige Bankdarlehen zu bezahlen gewesen wären. Weiters dotierte die Gemeinde Maria Wörth im Februar 2012 mit dem Hauptteil der Erlöse des Liegenschaftsverkaufs und der Abgeltung des Wiederkaufsrechts ihre zwei Sparbücher für die Allgemeinen Rücklagen mit 6,80 Mio. EUR. Über das Guthaben verfügte die Gemeinde Maria Wörth auch noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle.

(9) Im November 1986 kauften die Österreichischen Bundesforste die an die Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ angrenzende Liegenschaft aus einer Verlassenschaft einer Privatperson um rd. 0,44 Mio. EUR. Am 16. Jänner 2006 verkaufte die Österreichische Bundesforste AG diese Liegenschaft an den Investor zu einem Preis von rd. 1,54 Mio. EUR. Ebenfalls – wie unter lit. (6) für die Gemeinde Maria Wörth – bis Ende 2011 aufgezinst erwirtschaftete die Österreichische Bundesforste AG mit die-

Sonstige Feststellungen

sen Liegenschaftstransaktionen ein finanziell positives Ergebnis von rd. 1,14 Mio. EUR.¹²

- 20.2** Der RH hielt fest, dass die Gemeinde Maria Wörth die Auflage des Landes Kärnten, wonach der größtmögliche Teil des aus dem Verkauf der Liegenschaft „Schloss Reifnitz“ zufließenden Verkaufserlöses (zumindest 5,00 Mio. EUR) derart zu veranlagern war, dass er für einen allfälligen Rückkauf der Liegenschaft innerhalb eines Zeitraumes von mindestens fünf Jahren zur Verfügung stand, nicht nur erfüllte, sondern durch die Veranlagung des gesamten Kaufpreises von 6,40 Mio. EUR sogar übertraf.

Der RH stellte fest, dass die Liegenschaftstransaktionen „Schloss Reifnitz“ in finanzieller Hinsicht zwischen den Jahren 1986 und 2011 für die Gemeinde Maria Wörth 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 ergaben.

Übersicht über die vom RH festgestellten Mängel

- 21.1** Die nachfolgende Tabelle liefert zusammenfassend eine Übersicht über die wesentlichsten vom RH festgestellten Mängel im Zuge der Abwicklung der Liegenschaftstransaktionen „Schloss Reifnitz“
- vom Land Kärnten,
 - von der Gemeinde Maria Wörth und
 - von der Österreichischen Bundesforste AG.

¹² Aufzinsung bis Ende 2011: Verkaufspreis 1.541.400 EUR * VPI-Faktor 122,9 = 1,89 Mio. EUR abzüglich Kaufpreis 436.037,01 EUR * VPI-Faktor 173,8 = 0,76 Mio. EUR; Ergebnis 1,14 Mio. EUR



Übersicht über die vom RH festgestellten Mängel

BMLFUW

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Tabelle 6: Mängelliste; Übersicht

	Verweis TZ	Mangel
Land Kärnten		
Phase 2: Optionsvereinbarungen		
– Festlegung der Kaufpreise	4	das Land Kärnten betrieb ausschließlich die Verhandlungen mit dem Investor über den Liegenschaftsverkauf der Gemeinde Maria Wörth sowie über die Errichtung eines Tourismusprojekts, obwohl es nicht Grundeigentümer war;
– Abschluss der Optionsvereinbarung	5	das Land Kärnten beeinflusste durch die Anwesenheit des Landeshauptmanns und des Finanzreferenten bei der kurzfristig einberufenen Gemeinderatssitzung am 22. Dezember 2004 um 21 Uhr die Gemeinde Maria Wörth zur Vertragsunterzeichnung der Optionsvereinbarung;
	5	das Land Kärnten erweckte durch ihre Vorgangsweise im Zuge der Anbahnung der Optionsvereinbarung sowie insbesondere durch ihren Eintritt in die Optionsvereinbarung hinsichtlich des Wiederkaufsrechts den Anschein einer für die Gemeinde Maria Wörth unbedenklichen Vereinbarung;
– Kostentragung	7	die Kostentragung durch das Land Kärnten für die Erstellung der drei Optionsvereinbarungen und damit aus Steuermitteln im Ausmaß von rd. 82.000 EUR war unter der Voraussetzung, dass sämtliche Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit den drei Liegenschaften zugunsten des Investors erfolgten, unüblich;
	7	es war nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen zwischen der Options- und der Übertragungsvereinbarung ein Wechsel der Kostentragung (rd. 24.000 EUR) für die Erstellung der Optionsvereinbarung mit der Privatperson von dem Privatunternehmen als Optionsnehmerin auf das in diese Transaktion nicht eingebundene Land Kärnten stattfand;
– Rechtsberater	8	die Direktvergabe des Rechtsberatungsauftrags zur Erstellung der Optionsvereinbarungen durch das Land Kärnten widersprach wegen der Überschreitung des Schwellenwerts (damals 20.000 EUR) den Bestimmungen des BVergG 2002;
	8	die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Honorarnoten des Rechtsberaters durch das Büro des Landeshauptmanns zeigte eine Überzahlung im Ausmaß von rd. 12.500 EUR nicht auf, wodurch keine Kürzung der Honorarnoten im entsprechenden Ausmaß erfolgte;
Phase 3: Kaufverträge		
– Abschluss der Kaufverträge; Rahmenbedingungen	10	das Land Kärnten gab die vertraglichen Zusicherungen im Zuge der Optionsvereinbarung durch ein unzuständiges Organ ab;
	10	das Land Kärnten übte Druck auf die Gemeinde Maria Wörth zum unverzüglichen Abschluss des Kaufvertrags aus, 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;
– Abschluss der Kaufverträge; aufsichtsbehördliche Genehmigung	12	das Land Kärnten überprüfte im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung des Kaufvertrags zwischen der Gemeinde Maria Wörth und dem Investor die Gemeinschaftsrechtskonformität nicht;
Chronologie und Überblick		
– Unterlagen aus den politischen Büros	18, 6, 8	durch die Vernichtung der in den politischen Büros (Landeshauptmann bzw. Finanzreferent) vorhandenen Akten, Aufzeichnungen bzw. Unterlagen beim Ausscheiden des jeweiligen politischen Amtsträgers — entgegen den Vorgaben des Kärntner Landesarchivgesetzes — lag keine Transparenz der Entscheidungen mit einer objektiven, nachvollziehbaren Dokumentation vor.

Übersicht über die vom RH festgestellten Mängel

Fortsetzung: Mängelliste; Übersicht		
	Verweis TZ	Mangel
Gemeinde Maria Wörth		
– Phase 1: Ankauf der Liegenschaft		
	3	die Gemeinde Maria Wörth setzte den beabsichtigten Zweck des Ankaufs der Liegenschaft im Jahr 1986 — Errichtung einer allgemein zugänglichen Parkanlage — über einen Zeitraum von fast zwei Jahrzehnten nicht um;
	3	insbesondere die Nutzung eines Teils der Liegenschaft als Wertstoff-sammelzentrum durch die Gemeinde Maria Wörth führte die geplante Nutzung der Liegenschaft als Parkanlage ad absurdum;
Phase 2: Optionsvereinbarungen		
– Anbahnung der Optionsvereinbarung		
	4	die Gemeinde Maria Wörth zog keinen Rechtsvertreter ihres Vertrauens in die Vertragserrichtung der Optionsvereinbarung mit ein, obwohl das Land Kärnten dies empfohlen hatte;
	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;
– Festlegung der Kaufpreise		
	6	die Gemeinde Maria Wörth verabsäumte 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;
	6	die Gemeinde Maria Wörth meldete die Veräußerung der Liegenschaft nicht an die Europäische Kommission zur Feststellung allfällig gewährter Beihilfen;
	6	das Argument der Gemeinde Maria Wörth, ein gerichtlich beeideter Sachverständiger koste Geld, stellte keinen Grund dar, von einer EU-rechtlich geforderten objektiven Bewertung des Wertes der Liegenschaft Abstand zu nehmen;
	6	bei einer Widmung, die die Errichtung von Wohngebäuden für rein private Nutzungen erlaubte, hätte die Gemeinde Maria Wörth gegenüber der Widmung „Bauland reines Kurgebiet“ für die Flächen im Waldbereich um 25 % höhere und für die Flächen im Seebereich um 30 % höhere Verkaufspreise erzielen können;
Phase 3: Kaufverträge		
– Touristisches Leitprojekt		
	9	die von der Gemeinde Maria Wörth erteilte Baubewilligung für das „Hotelprojekt Schloss Reifnitz“ — bestehend aus Um- und Zubau von „Schloss Reifnitz“, Errichtung von sieben Villen, einem Parkplatz für 33 PKW und einem Müllplatz — entsprach nicht den dem Kaufvertrag zugrunde liegenden Projektinhalten;
	9	wesentliche Projektinhalte lagen der Baubewilligung nicht zugrunde, wodurch ein gewerblich-touristisches Leitprojekt für den RH nicht mehr erkennbar war;
– Abschluss der Kaufverträge; Rahmenbedingungen		
	10	trotz ihrer Zweifel zog die Gemeinde Maria Wörth keinen eigenen Rechtsvertreter im Zuge der Vertragserrichtung bei und kam damit zum wiederholten Male einer Empfehlung des Landes nicht nach;



Übersicht über die vom RH festgestellten Mängel

BMLFUW

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Fortsetzung: Mängelliste; Übersicht		
	Verweis TZ	Mangel
– Abschluss der Kaufverträge; wesentliche Vertragsinhalte	11	die Gemeinde Maria Wörth akzeptierte einen mangelhaften Kaufvertrag, in dem durch ungenaue, oder zumindest zu Zweifeln und späterem Streit Anlass gebende Formulierungen die rechtliche Durchsetzbarkeit der Ansprüche der Gemeinde Maria Wörth bereits zu diesem frühen Zeitpunkt auf einer nicht gesicherten rechtlichen Basis beruhte
	11	die im Umlaufbeschluss der Kärntner Landesregierung vom 22. Dezember 2005 geregelte freiwillige Wahrnehmung des Wiederkaufsrechts änderte die dem Gemeinderat von Maria Wörth 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 Vertragsinhalts hätte einen neuen Beschluss des Gemeinderats von Maria Wörth erfordert;
Phase 5: Verzicht auf Wiederkauf		
– Entscheidungsfindung	15	der Gemeindevorstand von Maria Wörth setzte den Beschluss des Gemeinderatsausschusses für Bau, Planung und Raumordnung (Einholung von Angeboten von Rechtsanwälten im Hinblick auf die rechtliche Beurteilung der Vereinbarungsentwürfe) nicht um;
	15	in mehr als vier Jahren traf die Gemeinde Maria Wörth — von November 2006 bis Februar 2011 — ab Beantragung des „Tunnelprojekts“ durch den Investor keine Entscheidung bezüglich einer allfälligen Änderung des integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplans;
	15	die Gemeinde Maria Wörth begab sich 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;
– Abschluss der Vereinbarung	16	im August 2011 bestand für die Gemeinde Maria Wörth keine dringende Notwendigkeit, auf das Wiederkaufsrecht zu verzichten; vertragsgemäß hätte Maria Wörth bei Nichterrichtung des Projekts durch den Investor ab Februar 2012 drei Jahre Zeit für eine Ausübung des Wiederkaufsrechts gehabt;
	16	die Gemeinde Maria Wörth begab sich durch den frühzeitigen Verzicht auf das Wiederkaufsrecht jedenfalls der letzten Chance, dass der Investor einen touristischen Leitbetrieb realisiert;
– Weitere Interessenten	17	die Gemeinde Maria Wörth beachtete einen weiteren Kaufinteressenten nicht und führte auch keine öffentliche Interessentensuche durch;
	17	die Gemeinde Maria Wörth unterließ es, der Aufsichtsbehörde die bereits formulierte und vom Bürgermeister unterfertigte Beantwortung hinsichtlich der beiden Bewerber zu übermitteln;
	17	die Gemeinde Maria Wörth teilte über ihren Rechtsvertreter der Aufsichtsbehörde mit, dass kein weiterer Interessent — neben dem bereits bekannten — für den Kauf der Liegenschaft bekannt sei;
Sonstige Feststellungen		
– Widmungskonforme Verwendung	19	das Anerkennen des stark reduzierten Bauumfanges durch die Gemeinde Maria Wörth bedingte auch die Klärung der Fragestellung durch die Gemeinde Maria Wörth, inwieweit die fertiggestellten Projektteile noch dem integrierten Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung entsprachen.

Übersicht über die vom RH festgestellten Mängel

Fortsetzung: Mängelliste; Übersicht		
	Verweis TZ	Mangel
Österreichische Bundesforste AG		
Phase 1: Ankauf der Liegenschaft		
	3	die Österreichische Bundesforste AG urgierte die Einhaltung des Verwaltungsvertrags vom 2. Dezember 1986 mit der Gemeinde Maria Wörth über die Nutzung der Liegenschaften erst mehr als 13 Jahre nach Abschluss;
Phase 2: Optionsvereinbarungen		
– Festlegung der Kaufpreise	6	die Österreichische Bundesforste AG verabsäumte 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;
	6	die Österreichische Bundesforste AG meldete die Veräußerung der Liegenschaft nicht an die Europäische Kommission zur Feststellung allfällig gewährter Beihilfen;
Phase 3: Kaufverträge		
– Abschluss der Kaufverträge; wesentliche Vertragsinhalte	11	die Österreichische Bundesforste AG stellte die Wahrung des öffentlichen Interesses und die tatsächliche Realisierung des touristischen Leitbetriebs nicht durch geeignete Maßnahmen sicher.

Quelle: RH

21.2 Der RH hielt fest, dass die von ihm festgestellten Mängel ausschließlich auf der Beurteilung jener Unterlagen beruhten, die dem RH im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle zur Verfügung gestellt worden waren.



BMLFUW

Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz

Schlussempfehlungen

22 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 BVergG 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) |



ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Österreichische Bundesforste AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender DI Stefan SCHENKER
(1. Jänner 1997 bis 14. Mai 2014)

[Mag. Werner WUTSCHER](#)
(seit 14. Mai 2014)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dr. Christian KUHN
(1. Jänner 1997 bis 30. Jänner 2014)

DI Herbert KASSER
(6. Mai 2003 bis 31. Oktober 2009)

Hans Georg KRAMER
(9. November 2009 bis 29. Februar 2012)

[Mag. Michael HÖLLERER](#)
(seit 1. März 2012)

Vorstand

Dr. Thomas UHER
(15. April 1997 bis 14. April 2007)

[DI Dr. Georg ERLACHER](#)
(seit 1. März 2001)

[Mag. Georg SCHÖPPL](#)
(seit 15. April 2007)

**BMLFUW****ANHANG
Entscheidungsträger****Land Kärnten Beteiligungen GmbH
(vormals KÄRNTEN TOURISMUS HOLDING G.M.B.H.)****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Ulrich Peter LEEB
(30. Juni 2002 bis 2. März 2006)Josef BUCHER
(20. März 2006 bis 23. Oktober 2008)Dr. Hans-Jörg MEGYMOREZ
(9. Dezember 2008 bis 24. September 2012)**Mag. Hans SCHÖNEGGER**
(seit 26. November 2012)**Mag. Ulrich ZAFOSCHNIG**
(seit 11. März 2013)1. Stellvertreter des
VorsitzendenJohann MELCHER
(30. Juni 2002 bis 2. März 2006)Dr. Erwein PASKA
(20. März 2006 bis 11. Mai 2006)Hans UNTERLERCHNER
(20. Juni 2006 bis 17. Juni 2013)**Mag. Natascha TRUA-ARZBERGER**
(seit 24. September 2013)

2. Stellvertreter des
Vorsitzenden

Dr. Erwein PASKA
(30. Juni 2002 bis 2. März 2006)

Margreth DORIGHI
(26. Juni 2006 bis 23. Oktober 2008)

Ao. Univ.-Prof. MMag. Dr. Gottfried HABER
(9. Dezember 2008 bis 17. Juni 2013)

Willhelm DABERER
(24. September 2013 bis 14. Juli 2014)

[Mag. Wolfgang SCHNEEWEISS](#)
(seit 23. September 2014)

Geschäftsführung

Mag. Reinhard ZECHNER
(1. Juni 1993 bis 31. Dezember 2012)

Friedrich MORRI
(1. Juni 2006 bis 31. Mai 2014)

[Mag. Reinhard ZECHNER](#)
(seit 1. Juni 2014)



Bericht des Rechnungshofes

Schulversuche



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	226
Abkürzungsverzeichnis _____	228

BMBF
BMWF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Bildung und Frauen
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Schulversuche

KURZFASSUNG _____	232
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	245
Definition und Rechtsgrundlagen _____	246
Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 _____	251
Übergeordnete Ziele von Schulversuchen _____	267
Regelkreis der Schulversuche _____	271
Organisation _____	286
Ausgewählte Schulversuche _____	305
Finanzielle Auswirkungen _____	315
Schlussempfehlungen _____	323

Anhang

Tabelle I: Anzahl Schulversuche in Niederösterreich im Schuljahr 2012/2013 _____	330
Tabelle II: Anzahl Schulversuche in Wien im Schuljahr 2012/2013 _____	331
Tabelle III: Höchstgrenzen für Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 ohne landesgesetzliche Regelungen) _____	332

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Rechtsgrundlagen für Schulversuche (Stand November 2013) _____	249
Tabelle 2:	Anzahl Schulversuche in Österreich im Schuljahr 2012/2013 _____	254
Tabelle 3:	Anzahl Schulklassen im Schulversuch der allgemein bildenden Schulen im Schuljahr 2012/2013 _____	256
Abbildung 1:	Länderweise Verteilung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 _____	257
Tabelle 4:	Thematisch zusammengefasste Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 _____	262
Fortsetzung:	Thematisch zusammengefasste Schulversuche im Schul- jahr 2012/2013 _____	263
Tabelle 5:	Schulversuche in Gruppen an Volksschulen in Österreich, Niederösterreich und Wien im Schuljahr 2012/2013 _____	264
Tabelle 6:	Beispiele für langdauernde Schulversuche _____	266
Tabelle 7:	Wirkungsziel und Maßnahmen _____	268
Tabelle 8:	Exemplarische Zielsetzungen von Schulversuchen aus Sicht der Schulbehörden _____	270
Tabelle 9:	Ablauf bei der Durchführung von Schulversuchen _	272
Abbildung 2:	Regelkreis der Schulversuche _____	273
Tabelle 10:	Ziele und geplante Evaluationsmaßnahmen _____	277
Tabelle 11:	Evaluationen von Schulversuchen _____	283
Tabelle 12:	Übernahme Schulversuche in das Regelschulwesen seit dem Jahr 2000 _____	285
Tabelle 13:	Verfahren Schulversuche öffentliche Schulen _____	287

Tabellen Abbildungen

Abbildung 3:	Verfahrensablauf Schulversuche öffentliche allgemein bildende Pflichtschulen in Niederösterreich und Wien	289
Tabelle 14:	Gegenüberstellung Verfahrensschritte Niederösterreich und Wien	290
Abbildung 4:	Entwicklung der Schulversuchsanträge im BMBF, Schuljahre 2008/2009 bis 2012/2013	295
Tabelle 15:	Einhaltung Höchstgrenzen für Schulversuche nach § 7 Schulorganisationsgesetz im Schuljahr 2012/2013	302
Tabelle 16:	Entwicklung der alternativen Formen der Leistungsbeurteilung in Wien	306
Tabelle 17:	Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung im Schuljahr 2012/2013	307
Tabelle 18:	Anzahl Schulversuche Ethik in Österreich, Niederösterreich und Wien im Schuljahr 2012/2013	309
Tabelle 19:	Teilnahme an Schulversuchen zur standardisierten Reifeprüfung, Schuljahre 2008/2009 bis 2012/2013	313
Tabelle 20:	Gegenüberstellung Angaben bzw. Berechnungen zu Ausgaben von Schulversuchen an Volksschulen in Niederösterreich und Wien	317
Tabelle 21:	Ausgaben Schulversuche allgemein bildende Pflichtschulen in Niederösterreich und Wien im Schuljahr 2012/2013	319
Tabelle 22:	Ausgaben für Schulversuche im Rahmen von ESF-Projekten im Schuljahr 2012/2013	320
Tabelle 23:	Ausgaben Schulversuch Ethik im Schuljahr 2012/2013	320
Tabelle 24:	Personalkosten für Schulversuche im Schuljahr 2012/2013	321

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	allgemein bildende höhere Schule(n)
APS	allgemein bildende Pflichtschule(n)
BAKIP	Bildungsanstalt(en) für Kindergartenpädagogik
BASOP	Bildungsanstalt(en) für Sozialpädagogik
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens
B(M)HS	berufsbildende (mittlere) und höhere Schule(n)
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen (vormals Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur)
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (vormals Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELAK	elektronischer Akt
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EUR	Euro
f./ff.	(fort)folgende
HAK	Handelsakademie(n)
HAS	Handelsschule(n)
Hrsg.	Herausgeber
HTL	Höhere Technische Lehranstalt(en)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe

Abkürzungen

Mio.	Million(en)
NMS	Neue Mittelschule
Nr.	Nummer
Oberstufe Neu	Modularisierung in der Oberstufe, BGBl. I Nr. 9/2012
PTS	Polytechnische Schule(n)
QIBB	Qualitätsinitiative Berufsbildung
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SchOG	Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.
SchUG	Schulunterrichtsgesetz, BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.
SchZG	Schulzeitgesetz, BGBl. Nr. 77/1985 i.d.g.F.
SQA	Qualitätsinitiative Schulqualität Allgemeinbildung
standardisierte Reifeprüfung	standardisierte kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VS	Volksschule
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

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 Landes- und Stadtschulräten 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.

KURZFASSUNG

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 Verwaltungsabläufe 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 Freigegegenständen 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 legislativen 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

Kurzfassung

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)



Kurzfassung

BMBF BMWFW

Schulversuche

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

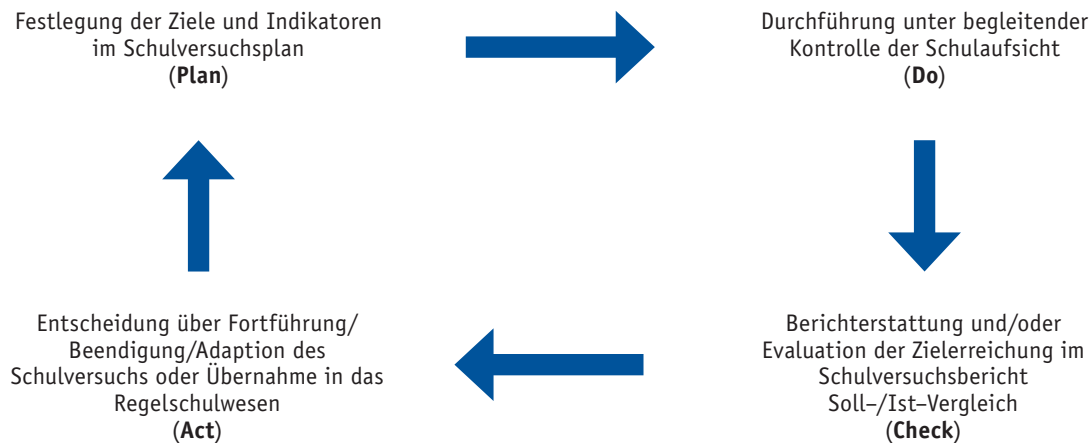
Aus Sicht der Schulbehörden waren Schulversuche in erster Linie Instrumente der Schulqualitätsentwicklung, sollten aber auch – etwa im Rahmen der Schulversuche zur Oberstufe Neu sowie zur standardisierten Reifeprüfung – der schrittweisen Heranführung der Schulen an bereits beschlossene schulrechtliche 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)

Kurzfassung

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 Landeschulrat 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)

**Schulversuchs-
berichte**

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 Ent-

Kurzfassung

scheidung 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 berief 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)

Kurzfassung

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 bescheidenmäßig 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)



Kurzfassung

BMBWF BMWFW

Schulversuche

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 Gebarungsüberprüfung 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)

Kurzfassung

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 quantifizieren 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)



Kurzfassung

BMBF BMWFW

Schulversuche

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 Stadtschulrat 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 Stadtschulrat 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)

Kenndaten zu den Schulversuchen

Kenndaten zu den Schulversuchen				
Rechtliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz, BGBl. Nr. 175/1966 i.d.g.F. - Niederösterreichisches Pflichtschulgesetz, LGBl. Nr. 5000 i.d.g.F. - Niederösterreichisches Schulzeitgesetz 1978, LGBl. Nr. 5015 i.d.g.F. - Niederösterreichisches Landwirtschaftliches Schulgesetz, LGBl. Nr. 5025 i.d.g.F. - Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F. - Schulunterrichtsgesetz, BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F. - Schulzeitgesetz 1985, BGBl. Nr. 77/1985 i.d.g.F. - Wiener Schulgesetz, LGBl. Nr. 20/1976 i.d.g.F. 			
primäre Schulart (öffentliche und private Schulen) ¹	Anzahl Schulversuche in Österreich im Schuljahr 2012/2013			
	Schulstandorte ²	Schulversuche	Schulstandorte mit Schulversuch	
	Anzahl			in %
allgemein bildende Schulen				
Volksschulen	3.073	2.517	1.782	58,0
Hauptschulen inklusive Neue Mittelschulen ³	1.122	254	204	18,2
Sonderschulen	248	72	62	25,0
Polytechnische Schulen	177	30	27	15,3
sonstige allgemein bildende Schulen (Statut)	114	1	1	0,9
AHS	344	1.026	327	95,1
gesamt	5.078	3.900	2.403	47,3
berufsbildende Schulen				
wirtschaftsberufliche mittlere oder höhere Schulen	138	417	121	87,7
technische und gewerbliche mittlere oder höhere Schulen	127	368	83	65,4
Berufsschulen (inklusive land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen ⁴)	158	299	130	82,3
kaufmännische mittlere oder höhere Schulen	114	269	113	99,1
land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen	12	50	12	100,0
land- und forstwirtschaftliche Fachschulen ⁴	91	16	13	14,3
lehrerbildende mittlere oder höhere Schulen	42	30	15	35,7
sozialberufliche Schulen	44	18	10	22,7
gesamt	726	1.467	497	68,5
Summe	5.804	5.367	2.900	50,0

¹ Bei typengemischten Schulen (z.B. HTL, Fachschule, Kolleg und Abendschule) wurde die primäre Schulart (hier HTL) zur Zuordnung zu den einzelnen Kategorien der Schularten herangezogen.

² Gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013; mehrere Schulen mit gemeinsamer Leitung (pro Schuldirektion Vergabe einer Schulkennzahl) wurden als ein Schulstandort gezählt.

³ gemeinsame Darstellung aufgrund Überführung der Hauptschulen in Neue Mittelschulen ab dem Schuljahr 2012/2013

⁴ Zuständigkeitsbereich der Länder

Quellen: BMBF; Länder

**Prüfungsablauf
und –gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis März 2014 im BMBF, im Landesschulrat für Niederösterreich und im Stadtschulrat für Wien die Gebarung betreffend Schulversuche. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Schuljahre 2008/2009 bis 2012/2013.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Rechtsgrundlagen von Schulversuchen,
- ihres Umfangs (Gesamterhebung für das Schuljahr 2012/2013),
- ihrer Ziele und der Zielerreichung sowie der Qualitätssicherung,
- der Verwaltungsabläufe bei Beantragung, Genehmigung und Durchführung der Schulversuche sowie
- der finanziellen Auswirkungen von Schulversuchen.

Gegenstand der Prüfung waren Schulversuche an den Pflichtschulen (Volksschulen, Haupt- bzw. Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische und Berufsschulen) und den mittleren und höheren Schulen (AHS und BMHS).

Zur vollständigen Darstellung umfasste die Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 neben den oben genannten Schulversuchen (Zuständigkeitsbereich BMBF) auch jene der land- und forstwirtschaftlichen Schulen im Zuständigkeitsbereich der Länder bzw. des BMLFUW.

Die Modellversuche Neue Mittelschule wurden lediglich überblicksmäßig behandelt, weil sie bereits Gegenstand einer Gebarungsüberprüfung des RH waren (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12).

Zur leichteren Lesbarkeit verwendet der RH einheitlich die gemäß Bundesministeriengesetz (i.d.F. BGBl. I Nr. 11/2014) in Geltung stehenden Bezeichnungen der Bundesministerien (insbesondere BMBF und BMWFW), unabhängig von im Zeitablauf eingetretenen Änderungen der Bezeichnung.

Zu dem im Juli 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMWFW und der Landesschulrat für Niederösterreich im September 2014 Stellung. Der Stadtschulrat für Wien verzichtete auf eine

Stellungnahme. Das BMBF übermittelte seine Stellungnahme im Oktober 2014. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2014.

Definition und Rechtsgrundlagen

Schulversuche und Schulentwicklung

2.1 (1) Schulversuche waren seit vielen Jahren ein begleitendes Instrument gesetzlicher Neuerungen im österreichischen Schulwesen. So richtete z.B. das damalige Bundesministerium für Unterricht bereits im Jahre 1923 versuchsweise eine beschränkte Zahl von vierklassigen Oberschulen ein, ehe 1927 die Mittelschulen mit dem Mittelschulgesetz eingeführt wurden. Ab 1962 gab es z.B. Vorschulklassen im Schulversuch, im Jahr 1966 wurde der Schulversuch „Verbale Beurteilung“ eingeführt.¹

Ab dem Jahr 1971 erfolgten umfangreiche, gesetzlich verankerte Schulversuche zur Erprobung neuer schulorganisatorischer Formen im allgemein bildenden Bereich,² ab 1975 auch im berufsbildenden Bereich.³ Die Schulversuche waren teils zeitlich befristet und liefen aus, zum Teil fanden sie Eingang ins Regelschulwesen (z.B. Polytechnische(r) Lehrgang/Schule, Oberstufenformen der AHS) oder bestehen bis heute (z.B. alternative Formen der Leistungsbeurteilung). Neben den Schulversuchen zur Entwicklung neuer pädagogischer Modelle genehmigte das BMBF zunehmend Schulversuche, die sich auf einzelne Schulstandorte und deren spezielles Leistungsangebot bezogen.

(2) Der RH fand im Schuljahr 2012/2013 eine ausgedehnte Schulversuchslandschaft vor: 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 % der 1.223 Schulstandorte; Wien rd. 59 % der 646 Schulstandorte) Schulversuche statt.

2.2 Der RH verwies auf die traditionell wichtige Rolle der Schulversuche als Instrument der Schulentwicklung und zur Unterstützung bildungspolitischer Entscheidungen.

¹ vgl. hierzu Matzenauer, H., Olechowski, R., Rettinger, L., Schneck, P., (Hrsg.), „Die Schulreform geht weiter. Vorträge und Diskussionen anlässlich des Symposiums zum 50. Todestag von Otto Glöckel“ (1985), S. 22

² z.B. Pädagogische Akademien, Vorschulklassen, innere und äußere Differenzierung, additive Gesamtschule, Orientierungsstufe, Polytechnischer Lehrgang, AHS-Oberstufe

³ z.B. Leistungsgruppen in Berufsschulen, Überleitungslehrgänge, Aufbaulehrgänge, Speziallehrgänge, Kollegs nach Reifeprüfung, Lehrgänge für Berufstätige

In Anbetracht der gewachsenen Vielfalt und des Umfangs des Schulversuchswesens sowie des mit dem Vollzug verbundenen Verwaltungsaufwands empfahl der RH dem BMBF, den tatsächlichen Beitrag der einzelnen Schulversuche für die qualitative Weiterentwicklung des österreichischen Schulsystems einer vertieften Prüfung zu unterziehen und eine Reduktion der Schulversuche anzustreben.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMBF lieferten Schulversuche ein wesentliches Feedback für die Fachabteilungen und seien daher für die Qualitätsentwicklung sehr wichtig. Die Schulversuche würden sich sowohl in der Berufsbildung als auch in der gesamten Oberstufe durch die Übernahme von drei wichtigen Reformprojekten (standardisierte Reifeprüfung, Oberstufe Neu, kompetenzbasierte Lehrpläne) ins Regelschulwesen deutlich reduzieren. Mit Einführung der Neuen Mittelschule sei auch in diesem Bereich eine Reduktion der Schulversuche eingeleitet worden. Ebenso sei mit BGBl. I Nr. 9/2012 die Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der neunten Schulstufe an Polytechnischen Schulen und einjährigen Haushaltungsschulen gesetzlich verankert worden.*

2.4 Der RH vermerkte die mitgeteilte (geplante) Reduktion der Schulversuche positiv. Darüber hinaus bestand jedoch noch immer eine Vielzahl von Schulversuchen, die als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen fungierten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, eine Rückführung des Schulversuchswesens unter Beachtung seines eigentlichen Zwecks anzustreben. Dabei stellte er klar, dass die Reduktion der Anzahl der Schulversuche über den durch das Auslaufen der Reformprojekte bedingten Rückgang hinausgehen muss.

Hinsichtlich der Bedeutung der Schulversuche für die Qualitätsentwicklung verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 17. Er bekräftigte seine Empfehlung zur Dokumentation der Zielsetzungen und der Ergebnisse von Schulversuchen in den Qualitätsinitiativen.

Rechtliche
Voraussetzungen

3.1 (1) Im Rahmen eines Schulversuchs hatte die Schule die Möglichkeit, von den jeweiligen schulrechtlichen Bestimmungen des Schulorganisationsgesetzes (SchOG)⁴, des Schulunterrichtsgesetzes (SchUG)⁵ und/oder des Schulzeitgesetzes (SchZG)⁶ – und zwar über die bestehende Schulautonomie hinaus – abzuweichen.

⁴ BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.

⁵ BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

⁶ BGBl. Nr. 77/1985 i.d.g.F.

Definition und Rechtsgrundlagen

Gemäß § 7 SchOG konnte das BMBF Schulversuche zur Erprobung besonderer pädagogischer oder schulorganisatorischer Maßnahmen durchführen. Voraussetzungen waren, dass Schulversuchspläne erstellt wurden und zwei Drittel der Erziehungsberechtigten (bei Berufsschulen der Schüler) sowie der Lehrer zugestimmt hatten.⁷ Zudem durften bestimmte Höchstgrenzen an schulversuchsführenden Klassen nicht überschritten werden (siehe TZ 32).

Schulversuche ließen sich grundsätzlich unterscheiden in vom BMBF initiierte und zu erprobende Schulmodelle, meist mit eigener gesetzlicher Regelung (sogenannte Top-down-Schulversuche), und in sogenannte Bottom-up-Schulversuche auf Initiative der Schule oder des Landesschulrats bzw. Stadtschulrats für Wien (siehe TZ 7).

(2) Je nach Schulversuch und zum Teil auch nach Schulart waren zahlreiche weitere gesetzliche Bestimmungen maßgeblich. Für einen einzelnen Schulversuch konnten mehrere gesetzliche Bestimmungen anwendbar sein,⁸ die zudem im Zeitablauf mehrmals novelliert wurden. Insbesondere beim Modellversuch Neue Mittelschule gab es zahlreiche Adaptierungen der Schulversuchsbestimmungen, die unterschiedliche Regelungsinhalte hinsichtlich Schulversuchsdauer und Höchstgrenzen bewirkten.

⁷ Die Zustimmung von zwei Dritteln der Erziehungsberechtigten (Schüler) und Lehrer war bei Schulversuchen zur Erprobung neuer Fachrichtungen an berufsbildenden Schulen nicht erforderlich.

⁸ z.B. Kolleg für Kindergartenpädagogik für Berufstätige (5 Semester) mit Fernunterricht und Modularisierung –Schulversuch gemäß § 7 SchOG, § 78 und § 78b SchUG, § 6 SchZG

Tabelle 1: Rechtsgrundlagen für Schulversuche (Stand November 2013)

Rechtsgrundlage	Inhalt
§ 7 SchOG	grundsätzliche Regelung
§ 7a SchOG	Modellversuche an AHS (Schulversuch zur Neuen Mittelschule an AHS), BGBl. I Nr. 36/2012
§ 6 SchZG	zur Abweichung von den Bestimmungen des Abschnitts I des SchZG
§ 11 SchZG	Erprobung von Schulzeitregelungen an Pflichtschulen (Grundsatzbestimmungen für die nach dem Ausführungsgesetz zuständige Behörde)
§ 15 Abs. 2 SchZG	Durchführung von Schulversuchen bezüglich der Schulzeit an Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht
§ 6 Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz	Durchführung von Schulversuchen an land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen
§ 78 SchUG	Schulversuche, die von den Abschnitten 2 bis 9 des SchUG sowie von den aufgrund dieser Bestimmungen erlassenen Verordnungen abweichen, BGBl. Nr. 455/1992 i.d.g.F.
§ 78a SchUG	Schulversuche zur Erprobung von alternativen Formen der Leistungsbeurteilung an Volks- und Sonderschulen, BGBl. I Nr. 133/1998
§ 78b SchUG	Erprobung neuer Formen der Reife- und Diplomprüfung an AHS und BHS (standardisierte kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung), BGBl. I Nr. 73/2012
§ 78c SchUG bzw. § 132 SchOG	Schulversuche zur neuen Oberstufe (Modularisierung), BGBl. I Nr. 9/2012

Quellen: SchOG; SchUG; SchZG; Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz

Zusätzlich kamen für Pflichtschulen die jeweiligen landesausführungsgesetzlichen Regelungen zu Schulversuchen zur Anwendung. Außerdem galten für Schulversuche an land- und forstwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen eigene Bestimmungen, die sich nach den jeweiligen Gesetzen und Verordnungen auf Landesebene richteten.

- 3.2** Der RH stellte kritisch fest, dass je nach Schulversuch und zum Teil auch nach Schularart zahlreiche gesetzliche Bestimmungen maßgeblich waren, die zudem im Zeitablauf mehrmals novelliert wurden. Zusätzlich kamen für Pflichtschulen sowie land- und forstwirtschaftliche Fach- und Berufsschulen eigene Bestimmungen zur Anwendung. In diesem Zusammenhang verwies der RH kritisch auf die hohe Regelungsdichte und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand (siehe TZ 24 f. und TZ 29 ff.) im Vollzug des österreichweiten Schulversuchswesens.

Der RH empfahl dem BMBF, auf eine Vereinfachung der Regelungen für Schulversuche in den Schulgesetzen hinzuwirken, um den mit Schulversuchen zusammenhängenden Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Empfehlung des RH in die weiteren Überlegungen miteinbeziehen.*

Definition und Rechtsgrundlagen

Schulautonomie

4.1 (1) Sinn der Schulautonomie war es, den Bedürfnissen der am Schulgeschehen beteiligten Personen und den Gegebenheiten des Schulstandorts durch die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen Rechnung zu tragen.⁹ Schulversuche wurden hingegen in jenen Fällen beantragt, in denen mit den vorhandenen schulautonomen Möglichkeiten nicht das Auslangen gefunden wurde.

Die Schulen waren ermächtigt, in einem vorgegebenen Rahmen schulautonome Lehrplanbestimmungen¹⁰ nach örtlichen Erfordernissen durch Beschluss des Klassen- bzw. Schulforums¹¹ oder des Schulgemeinschaftsausschusses¹² zu erlassen. Die Grenzen schulautonomer Lehrplanbestimmungen waren die Wahrung der Bildungsaufgabe der Schulart, der Berechtigungen und der Übertrittsmöglichkeiten zur Gewährleistung der Einheitlichkeit des österreichischen Bildungswesens. Die Überwachung der schulautonomen Lehrplanbestimmungen oblag der Schulaufsicht.

(2) An manchen Schularten war der schulautonome Gestaltungsspielraum gering. So wurden beispielsweise an den Berufsschulen mangels autonomen Rahmens im Schuljahr 2012/2013 insgesamt 26 Schulversuche zu Freigegegenständen und unverbindlichen Übungen durchgeführt. An Tourismusschulen war eine Reihe von Schulversuchen zur Verlegung der Schulzeit erforderlich, um ein Betriebspraktikum in der Wintersaison zu ermöglichen. Einige Schulen führten Schulversuche durch, um das Ausmaß an Kalendertagen für mehrtägige Schulveranstaltungen zu erhöhen.

⁹ § 6 SchOG

¹⁰ Weitere schulautonome Regelungen waren unter anderem: Erlassung schulautonomer Eröffnungs- und Teilungszahlen, finanzielle Autonomie (z.B. durch Überlassung von Schulräumen und Erzielung von Werbeeinnahmen), im Bereich der Schulzeit (z.B. Festlegung einer Fünf-Tage-Woche, unterrichtsfreie Tage) und für Schulen, für die kein Schulsprengel bestand, Festlegung zusätzlicher Reihungskriterien für die Aufnahme.

¹¹ Das Klassenforum war an Volks- und Haupt- bzw. Neuen Mittelschulen sowie Sonderschulen als Entscheidungs- und Beratungsgremium für die einzelne Klasse zuständig. Dem Klassenforum gehörten mit beschließender Stimme der Klassenlehrer oder Klassenvorstand und die Eltern der Schüler der betreffenden Klasse an. Das Schulforum hatte denselben Aufgabenbereich wie das Klassenforum und war für alle Angelegenheiten zuständig, die zwei oder mehrere Klassen der Schule betrafen. Dem Schulforum gehörten der Schulleiter, alle Klassenlehrer oder Klassenvorstände und die Elternvertreter aller Klassen der betreffenden Schule an.

¹² Der Schulgemeinschaftsausschuss war ein behördliches Kollegialorgan der Schule (Polytechnische Schule, Berufsschule, AHS, BMHS), ihm oblag die Förderung und Festigung der Schulgemeinschaft. Den Vorsitz im Schulgemeinschaftsausschuss führte der Schulleiter. Weiters gehörten ihm drei gewählte Lehrervertreter, drei Schülervertreter (der Schulsprecher und seine zwei Stellvertreter) und drei Elternvertreter an.

- 4.2 Der RH stellte kritisch fest, dass Schulversuche auch aufgrund zu geringer schulautonomer Möglichkeiten durchgeführt wurden. Nach Ansicht des RH könnte eine Erweiterung des schulautonomen Rahmens dazu beitragen, die Anzahl der Schulversuche auf jene Fälle zu beschränken, die auf die Erprobung besonderer pädagogischer oder schulorganisatorischer Maßnahmen gerichtet waren.

Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung empfahl der RH dem BMBF, auf eine Erweiterung der autonomen Möglichkeiten vor allem für Berufsschulen hinzuwirken.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMBF pflichte es dem RH bei, dass ein indirekter Zusammenhang zwischen dem Grad der schulautonomen Gestaltungsmöglichkeiten und der Zahl der Schulversuche bestehe. Eine Erhöhung des Grades der Schulautonomie sei zielführend, dies sei auch eine Vorgabe des aktuellen Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung.*

Das BMBF habe in einer sektionsübergreifenden Arbeitsgruppenstruktur bereits Vorschläge erarbeitet, die mögliche Maßnahmen im Bereich der Schulversuche, aber auch Maßnahmen im Bereich der Lehrplanautonomie enthielten. Auch werde das Thema Schulautonomie in der vom BMBF eingerichteten Bund/Länder-Expertenkommission zur Verwaltungsreform behandelt. An Berufsschulen werde derzeit an der Stärkung der Autonomie für Freigegegenstände sowie für unverbindliche und verbindliche Übungen gearbeitet.

Die Empfehlungen des RH würden laut BMBF in die weiteren Arbeiten einfließen.

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

Erfassung der Schulversuche

- 5.1 (1) Das BMBF verfügte über keine einheitliche Erfassung und damit über keine österreichweite Übersicht über Schulversuche. Dies lag unter anderem an:
- unterschiedlichen Vorgehensweisen der mit der Bearbeitung von Schulversuchen befassten Stellen, d.h. Landeschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien, Abteilungen des BMBF (siehe TZ 25 und 29),
 - unterschiedlichen Bezugsobjekten für Schulversuche (z.B. Schulversuche für einzelne Schüler¹³, Gruppen von Schülern (z.B. Schul-

¹³ z.B. Schulversuch für einen blinden Schüler

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

versuch Ethik), Klassen, Jahrgänge, einzelne Schulstandorte, alle Standorte einer Schulart, mehrere Schularten mit vielen Standorten und eine einzelne Schulform einer typengemischten Schule (z.B. HTL, Fachschule, Abendschule und Kolleg unter einer Leitung), im Berufsschulbereich gab es vereinzelt Schulversuche ohne Klasse und ohne Schüler,¹⁴

- dem unterschiedlichen inhaltlichen Aggregationsgrad der Schulversuche (z.B. für einzelne Unterrichtsgegenstände, Einrichtung eines gesamten Lehrgangs,¹⁵ Spezialschule mit einem Schulversuch),
- der unterschiedlichen Vorgehensweise bei öffentlichen und privaten Schulen (siehe TZ 24) und
- dem Fehlen einer einheitlichen Nomenklatur für Schulversuche¹⁶.

(2) Das BMBF ordnete Schulversuche auch an, weshalb für diese Schulversuche keine Schulversuchsansträge vorlagen. So gab es angeordnete Schulversuche als Ersatz fehlender Prüfungsordnungen (z.B. Handelsakademien und humanberufliche Schulen, 287 Schulversuche im Schuljahr 2012/2013) oder Lehrpläne (z.B. HTL für Berufstätige) aufgrund Nichteinigung mit der Landesvertretung.

- 5.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMBF keinen Gesamtüberblick über die Schulversuche in Österreich hatte. Dafür waren nach seiner Ansicht neben der Vollzugspraxis auch die Komplexität und Vielschichtigkeit des österreichischen Schulwesens verantwortlich. Der RH erachtete einen österreichweiten Gesamtüberblick über das Schulversuchswesen als unumgänglich, um entsprechende Steuerungsgrundlagen zur Verfügung zu haben.

Er empfahl dem BMBF, die Administration und Erfassung der Schulversuche abteilungsübergreifend zu vereinheitlichen und die Landes- schulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien anzuweisen, die Daten in der entsprechenden Form zur Verfügung zu stellen (siehe TZ 25, 29, 30).

¹⁴ Genehmigung eines Schulversuchs zum Lehrplan eines neuen Lehrberufs aufgrund einer neuen Ausbildungsordnung; wenn es für den neuen Lehrberuf (noch) keine Lehrlinge gab, lag ein Schulversuch ohne Klasse und Schüler vor, z.B. Einzelhandel-Feinkost im Schuljahr 2012/2013.

¹⁵ z.B. Schulversuch Aufbaulehrgang an humanberuflichen Schulen

¹⁶ z.B. Neue Studienorganisation II an BHS für den IV. und V. Jahrgang – Kolloquiensystem, Modularisierung, neue Oberstufe, modulare Oberstufe, Semestrierung, Kurssystem etc. als Bezeichnungen für Schulversuche zur Oberstufe Neu

(2) Der RH sah die vom BMBF angeordneten Schulversuche – insbesondere jene zu den Prüfungsordnungen – kritisch. Seiner Ansicht nach waren wesentliche Genehmigungsvoraussetzungen (z.B. Zustimmungserfordernis der Erziehungsberechtigten und Lehrer) nicht erfüllt. Der RH wies auf allfällige rechtliche Konsequenzen dieser Mängel hin. Er empfahl dem BMBF, künftig von derartigen Schulversuchen abzusehen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMBF habe es durchaus einen Überblick über die Schulversuche. Zur Empfehlung des RH zur abteilungsübergreifenden Vereinheitlichung der Administration und Erfassung der Schulversuche teilte das BMBF unter Verweis auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Schularten sowie die Orientierung der schulführenden Abteilungen an ihren Stakeholdern mit, dass die Arbeitsorganisation der schulführenden Abteilungen nicht geändert werden solle.*

Die „angeordneten“ Schulversuche würden im Schuljahr 2014/2015 beendet werden.

Im Zusammenhang mit der Bereitstellung der Daten über Schulversuche durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat sagte das BMBF in seiner Stellungnahme zu, die Rundschreiben, Antragsformulare bzw. Checklisten zu überarbeiten.

- 5.4** Der RH stellte gegenüber dem BMBF keinesfalls die aktenmäßige Erfassung der Schulversuche mittels ELAK in Abrede. Dessen ungeachtet konnte das BMBF zur Zeit der Gebarungüberprüfung – insbesondere aufgrund der Vielzahl von Schulversuchen und befassten Abteilungen im BMBF sowie der abteilungsweisen uneinheitlichen Erfassung der Schulversuche – innerhalb vertretbarer Zeit keine Auskunft über wesentliche Steuerungsinformationen (insbesondere Anzahl und Art der Schulversuche, betroffene Schularten) zu Schulversuchen geben. Der RH verblieb daher bei seiner Auffassung, dass das BMBF zur Zeit der Gebarungüberprüfung keinen Gesamtüberblick über die Schulversuche in Österreich hatte. Der österreichweite Gesamtüberblick über das Schulversuchswesen war jedoch unumgänglich, um entsprechende Steuerungsgrundlagen zur Verfügung zu haben.

Der RH stellte klar, dass sich seine Empfehlung zur abteilungsübergreifenden Administration und Erfassung der Schulversuche auf organisatorische Aspekte und Verfahrensfragen bezog. Nach Ansicht des RH standen die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Schularten einer Effizienzsteigerung in der Administration nicht entgegen.

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

Anzahl der
Schulversuche

6.1 (1) Die von den zuständigen Abteilungen des BMBF zur Verfügung gestellten Schulversuchsdaten für das Schuljahr 2012/2013 ergaben nachfolgende Gesamtübersicht (für Niederösterreich und Wien siehe Tabellen I und II im Anhang):¹⁷

Tabelle 2: Anzahl Schulversuche in Österreich im Schuljahr 2012/2013				
primäre Schulart (öffentliche und private Schulen) ¹	Schulstandorte ²	Schulversuche	Schulstandorte mit Schulversuch	
	Anzahl			in %
allgemein bildende Schulen				
Volksschulen	3.073	2.517	1.782	58,0
Hauptschulen inklusive Neue Mittelschulen ³	1.122	254	204	18,2
Sonderschulen	248	72	62	25,0
Polytechnische Schulen	177	30	27	15,3
sonstige allgemein bildende Schulen (Statut)	114	1	1	0,9
AHS	344	1.026	327	95,1
gesamt	5.078	3.900	2.403	47,3
berufsbildende Schulen				
wirtschaftsberufliche mittlere oder höhere Schulen	138	417	121	87,7
technische und gewerbliche mittlere oder höhere Schulen	127	368	83	65,4
Berufsschulen (inklusive land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen ⁴)	158	299	130	82,3
kaufmännische mittlere oder höhere Schulen	114	269	113	99,1
land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen	12	50	12	100,0
land- und forstwirtschaftliche Fachschulen ⁴	91	16	13	14,3
lehrerbildende mittlere oder höhere Schulen	42	30	15	35,7
sozialberufliche Schulen	44	18	10	22,7
gesamt	726	1.467	497	68,5
Summe	5.804	5.367	2.900	50,0

¹ Bei typengemischten Schulen (z.B. HTL, Fachschule, Kolleg und Abendschule) wurde die primäre Schulart (hier HTL) zur Zuordnung zu den einzelnen Kategorien der Schularten herangezogen.

² Gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013; mehrere Schulen mit gemeinsamer Leitung (pro Schuldirektion Vergabe einer Schulkennzahl) wurden als ein Schulstandort gezählt.

³ gemeinsame Darstellung aufgrund Überführung der Hauptschulen in Neue Mittelschulen ab dem Schuljahr 2012/2013

⁴ Zuständigkeitsbereich der Länder

Quellen: BMBF; Länder

¹⁷ Auswertung nach Schulversuchsbezeichnung und Schulkennzahl des Schulstandorts auf Basis der Bildungsdokumentation für das Schuljahr 2012/2013, Mehrfachnennungen möglich (z.B. konnten aufgrund der zahlreichen Varianten an einem AHS-Standort mehrere Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung gleichzeitig durchgeführt werden)



Die Tabellen zeigen, dass im Schuljahr 2012/2013 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 durchführten.

Hingegen gab es österreichweit lediglich an rd. 14 % der Standorte der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen (Niederösterreich rd. 39 %; in Wien keine) und an rd. 15 % der Polytechnischen Schulen (sowohl in Niederösterreich als auch in Wien keine) Schulversuche. An den allgemein bildenden Statutschulen¹⁸ fand ein Schulversuch an einer niederösterreichischen Schule statt.

Im Schuljahr 2012/2013 liefen an 58 % aller Volksschulen in Österreich ein oder mehrere Schulversuche (Niederösterreich rd. 41 %; Wien rd. 78 %). Über dem österreichweiten Wert von rd. 18 % (Wien rd. 14 %) lagen die niederösterreichischen Hauptschulstandorte (inklusive Neue Mittelschulen) mit einem Schulversuchsanteil von rd. 50 %. Dies war auf den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auslaufenden Schulversuch Niederösterreichische Mittelschule im Rahmen des Projekts „Niederösterreichische Schule in der Schulentwicklung“ (noesis)¹⁹ des Landes Niederösterreich zurückzuführen.

(2) Die Anzahl der Schulklassen, die an Schulversuchen teilnahmen, stellt sich im Bereich der allgemein bildenden Schulen folgendermaßen dar:²⁰

¹⁸ Bei einer allgemein bildenden Schule mit eigenem Organisationsstatut (= Statutsschule) handelte es sich um eine Privatschule mit Öffentlichkeitsrecht, die keinem Typus einer öffentlichen Schule entsprach (z.B. Realschulen, Waldorfschulen, Montessorischulen).

¹⁹ noesis = Niederösterreichische Schule in der Schulentwicklung; beginnend mit dem Schuljahr 2009/2010 führte das Land Niederösterreich den Modellversuch „Niederösterreichische Mittelschule/Niederösterreichisches Schulmodell“ durch. Das Niederösterreichische Schulmodell zielte auf eine Entschärfung der Probleme des Übergangs von der Primar- in die Sekundarstufe ab.

²⁰ Im berufsbildenden Bereich erfolgte überwiegend keine Erfassung der Klassen im Schulversuch.

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

Tabelle 3: Anzahl Schulklassen im Schulversuch der allgemein bildenden Schulen im Schuljahr 2012/2013			
Schuljahr 2012/2013	Klassen insgesamt¹	Schulversuche	Klassen im Schulversuch²
Volksschulen	17.899	2.517	6.775
Hauptschule inklusive Neue Mittelschulen	10.684	254	1.289
Sonderschulen	1.727	72	245
Polytechnische Schulen	828	30	42
AHS (inklusive Modellversuch Neue Mittelschule)	8.726	1.026	2.831
allgemein bildende Schulen gesamt³	39.864	3.899	11.182

¹ gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013

² Inklusive Mehrfachnennungen: Dieselbe Klasse wurde mehrfach gezählt, wenn mit der Klasse mehrere Schulversuche durchgeführt wurden.

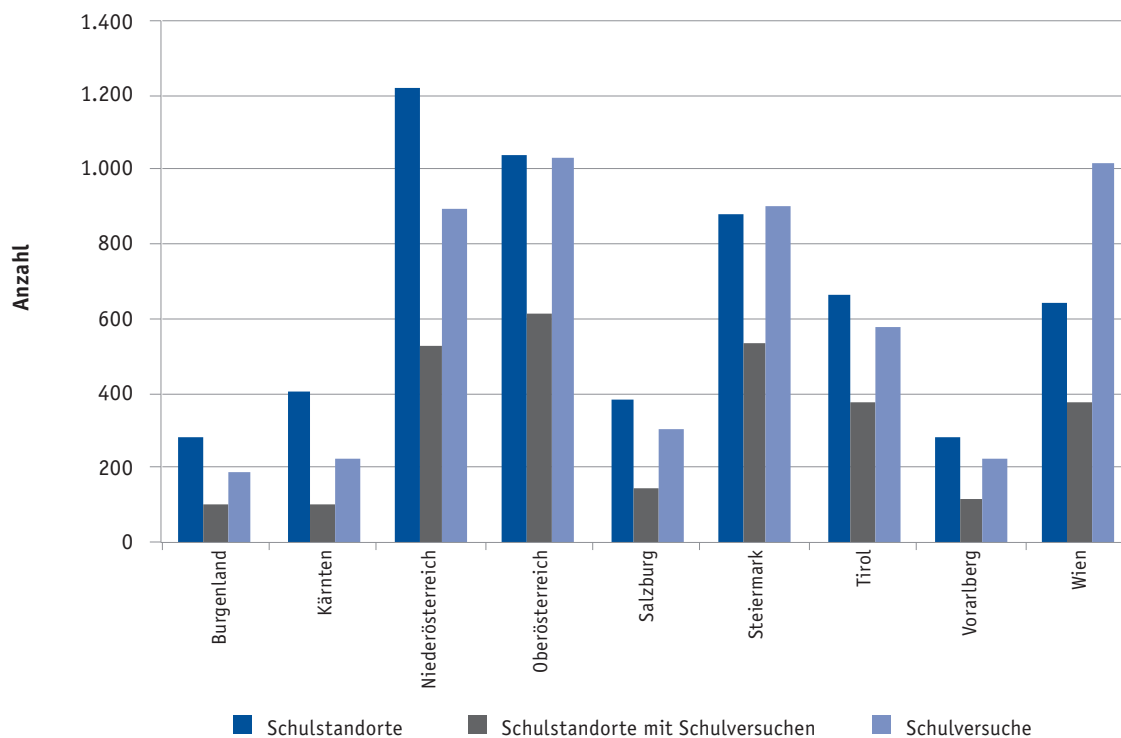
³ ohne sonstige allgemein bildende Schulen (Statut)

Quelle: BMBF

Auch unter Beachtung von durch Mehrfachnennungen bedingten Unschärfen zeigt die Tabelle, dass Schulversuche im Bereich der Volksschulen und bei den AHS von besonderer Bedeutung waren: Schulversuche fanden hier bei rund einem Drittel der Klassen statt; bei den anderen Schularten hingegen bei höchstens einem Achtel der Klassen.

(3) Nachfolgende Abbildung stellt länderweise die Anzahl der Schulstandorte, der Schulstandorte mit Schulversuchen und der Schulversuche dar:

Abbildung 1: Länderweise Verteilung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013



Quellen: BMBF; Darstellung RH

Die Abbildung zeigt deutlich die unterschiedliche Situation der einzelnen Länder: Das großflächige, ländlich geprägte Niederösterreich hatte eine hohe Anzahl an Schulen, Wien hingegen als Ballungszentrum eine verhältnismäßig geringe. 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 durchführende Schule deutlich über dem österreichweiten Durchschnitt von rd. 1,9; Niederösterreich lag mit rd. 1,7 etwas darunter.

(4) Die Anzahl der Schulversuche je durchführende Schule wies eine große Bandbreite auf: So war beispielsweise die Anzahl der Schulversuche an AHS – insbesondere wegen der Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung – rund drei Mal so hoch wie die Anzahl der Schulstandorte; die Auswertung ergab bis zu zehn verschiedene Schulversuche eines AHS-Schulstandorts. An einzelnen Höheren Technischen Lehranstalten lag die standortbezogene Anzahl der Schul-

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

versuche – vor allem wegen der Lehrpläne im Schulversuch – noch darüber.²¹

(5) Insgesamt betrafen von den 5.351 (ohne land- und forstwirtschaftliche Fachschulen) im Schuljahr 2012/2013 laufenden Schulversuchen rd. 91 % öffentliche und rd. 9 % private Schulen (Niederösterreich rd. 93 % öffentliche, rd. 7 % private Schulen; Wien rd. 87 % öffentliche, rd. 13 % private Schulen).

6.2 Der RH verwies auf die unterschiedliche Häufigkeit der Schulversuche in einzelnen Schularten und Ländern. Die Ursachen dafür reichten von der länderspezifischen Schulstandortstruktur über zentrale Reformprojekte des BMBF (z.B. standardisierte Reifeprüfung) bis hin zum Engagement der einzelnen Schule. Besondere Bedeutung hatten Schulversuche an AHS und Volksschulen.

Einteilung der Schulversuche

7.1 (1) Schulversuche ließen sich grundsätzlich unterscheiden in:

- vom BMBF initiierte und zu erprobende Schulmodelle meist mit eigener gesetzlicher Regelung (sogenannte Top-down-Schulversuche), z.B. standardisierte, kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung (im Folgenden standardisierte Reifeprüfung), Modularisierung in der Oberstufe (im Folgenden Oberstufe Neu), Neue Mittelschule, Polytechnische Schule 2020,
- Schulversuche auf Initiative der Schule oder des Landesschulrats bzw. Stadtschulrats für Wien, die standortbezogen der Erprobung besonderer pädagogischer und schulorganisatorischer Maßnahmen dienten (sogenannte Bottom-up-Schulversuche).

(2) Schulversuche wurden auch für nachfolgende Zwecke – zum Teil handelte es sich um Sonderformen – durchgeführt:

- Aufrechterhaltung des Schulstandorts bei geringen Schülerzahlen vor allem in ländlichen Regionen (z.B. gemeinsame Führung der ersten Klasse der Fachschule und der höheren Schule),
- Abdeckung spezieller schulischer Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen (z.B. Leistungssportler, Ballettschüler, Musiker), Betrieb von Spezialschulen (z.B. Sir-Karl-Popper-Schule für Hochbegabte, Schi-gymnasium) oder Schwerpunktschulen (z.B. Informatik),

²¹ Beispielsweise hatte die HTL St. Pölten 14 Schulversuche nach § 7 SchOG.



- schrittweise Heranführung von Schulstandorten an bereits beschlossene schulrechtliche Bestimmungen (z.B. standardisierte Reifeprüfung, Oberstufe Neu),
- Integration von Schülern mit besonderen Bedürfnissen in das Regelschulwesen (z.B. Schulversuchslehrpläne für seh-, hör- und körperbehinderte Schüler, Schulversuch für Schüler mit Behinderung, um die Fachschule für wirtschaftliche Berufe zu besuchen),
- Ersatz fehlender Prüfungsordnungen oder Lehrpläne aufgrund Nichteinigung mit der Landesvertretung (siehe TZ 5),
- rechtliche Absicherung bestimmter Maßnahmen, z.B. Schularbeiten aus Biologie oder mit dem Laptop,
- Erweiterung gesetzlicher Regelungen (z.B. Schulversuche für ein- und zweijährige Wirtschaftsfachschulen, weil im SchOG nur ein- und zweijährige Haushaltungsschulen vorgesehen waren),
- Überbrückung zur legislativen Umsetzung (Berufsschulen) und bei Verzögerung der legislativen Umsetzung (berufsbildende mittlere und höhere Schulen) von Lehrplänen:
 - Berufsschullehrpläne wurden erst nach der Verlautbarung der Ausbildungsordnungen für (neue) Lehrberufe durch das BMWFW verordnet. Für den dazwischen liegenden Zeitraum genehmigte das BMBF sogenannte Überbrückungsschulversuche. Im Schuljahr 2012/2013 waren daher 39 Berufsschullehrpläne an insgesamt 108 Berufsschulstandorten im Schulversuch.
 - Bei den berufsbildenden mittleren und höheren Schulen führte das BMBF Überbrückungsschulversuche auch aufgrund häufiger Anpassungserfordernisse der Lehrpläne durch. Zudem verzögerte die Vielzahl der zu verordnenden Lehrpläne die legislative Umsetzung. Besonders häufig traten Überbrückungsschulversuche an den technischen Schulen auf; im Schuljahr 2012/2013 betraf dies 211 Schulversuche.

7.2 Der RH kritisierte, dass eine Vielzahl von Schulversuchen als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen fungierte. Dies deutete auf strukturelle Probleme im österreichischen Schulwesen hin. Nach Ansicht des RH sollte der Begriff der Schulversuche enger gefasst und geschärft werden, um die Zielrichtung von Schulversuchen, nämlich den Erprobungszweck, nicht aus den Augen zu verlieren. Der RH

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

empfahl dem BMBF, von der Durchführung von Schulversuchen abzu-
sehen, die diesem Erprobungszweck nicht dienen.

In diesem Zusammenhang empfahl der RH dem BMBF auch, Maß-
nahmen zu einer Weiterentwicklung der Schulgesetzgebung insbe-
sondere auch in Bezug auf die Schulautonomie und zur zeitnahen
legistischen Umsetzung von Schulvorhaben zu setzen. Ebenso emp-
fahl der RH dem BMBF, neue Berufsschullehrpläne künftig parallel
mit der Verlautbarung neuer Ausbildungsordnungen zu erlassen. Zu
diesem Zweck wäre ein koordiniertes Vorgehen zwischen BMBF und
BMWFW aktiv anzustreben.

7.3 *(1) Das BMBF verwies auf seine Stellungnahmen zu TZ 2 und TZ 4, wonach sich die Schulversuche in nächster Zeit deutlich reduzieren würden und dass es zielführend sei, den Grad der Schulautonomie zu erhöhen. In Bezug auf die Berufsschullehrpläne seien insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung der kompetenzorientierten Lehrpläne und Ausbildungsordnungen vermehrt Schritte zur Optimierung des gesamten – auch zeitlichen – Abstimmungsprozesses mit dem BMWFW gesetzt worden.*

(2) Laut Stellungnahme des BMWFW finde im Rahmen der Ausarbeitung und Verordnung der Ausbildungsordnungen (Berufsbilder) und der korrelierenden Rahmenlehrpläne für den Berufsschulunterricht eine intensive Zusammenarbeit zwischen BMWFW und BMBF statt. Die Empfehlung sei aber in der Praxis sehr schwer umzusetzen, weil sich dadurch die Vorbereitungszeit für die Erlassung eines Lehrberufs um fast ein Jahr verlängern würde. Aus Sicht des BMWFW könnten bereits zu Beginn eines Berufsbildentwicklungsprozesses Eckpunkte der betrieblichen und schulischen Ausbildung parallel in einem übersichtlichen Dokument festgelegt werden. Von diesem ausgehend könnten die Details der jeweiligen Verordnungen entwickelt werden.

7.4 Der RH sah im Vorschlag des BMWFW einen Schritt zur Umsetzung der Empfehlung des RH, neue Berufsschullehrpläne künftig parallel mit der Verlautbarung neuer Ausbildungsordnungen zu erlassen. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, ein koordiniertes Vorgehen zwischen BMBF und BMWFW aktiv anzustreben.



BMBF BMWFW

Gesamterhebung der Schulversuche
im Schuljahr 2012/2013

Schulversuche

Thematische
Häufigkeit von
Schulversuchen

8.1 (1) Auf Basis der Angaben der schulführenden Abteilungen des BMBF fasste der RH die Schulversuche thematisch und nach Schularten zusammen. Die angegebenen Werte sind dabei als Näherungswerte zu sehen.²²

²² Einige Schulversuche waren klar abgegrenzt (z.B. Ethikunterricht, standardisierte Reifeprüfung), andere konnten einer oder auch mehreren Clustergruppen zugeordnet werden. Aufgrund der inhomogenen und in einzelnen Fällen wenig aussagekräftigen Bezeichnung waren einige nur ungenau zuordenbar, z.B. Schulversuche mit den Namen Autonomie in der Schule, Modelle zur Schulentwicklung, KoKoKo oder Schule goes Bauernhof.

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

Schulversuche ¹	Thematisch zusammengefasste Schulversuche im Schuljahr 2012/2013										gesamt			
	allgemein bildende Schulen					berufsbildende Schulen								
	Anzahl		Anzahl			Anzahl		Anzahl						
	Volksschulen	Hauptschulen inkl. NMS	Sonderschulen	Polytechnische Schulen	AHS	sonstige allgemein bildende Schulen (Statut)	wirtschaftsberufliche mittlere/höhere Schulen	technisch u. gewerbliche mittlere/höhere Schulen	Berufsschulen	kaufmännische mittlere/höhere Schulen	land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen	lehrerbildende mittlere/höhere Schulen	sozialberufliche Schulen	
alternative Formen der Leistungsbeurteilung	1.967	10	45		3	1								2.026
standardisierte Reifeprüfung und Sonderformen					661		52	31	29	16	6	2		797
Lehrpläne für Ausbildungszweige, für neue/geänderte Lehrberufe							30	211	231		6	6		478
Prüfungsordnungen							173		108		6	6		287
geändertes/vermehrtes Sprachangebot, bilingualer Unterricht	159	101			1	13	2							276
Ethik							32	20	1	46		1		224
Mehrstuftufenklassen/-modelle	176	12												188
musikalischer Schwerpunkt	144													144
modulare Oberstufe/Semestrierung/Kurssystem					34		26	33	24		3			120
Übergangsklasse/-stufe/Einstiegssemester	42		6	23	3		2	24	9		2			111
Änderung der Stundentafel/Erweiterung bzw. Änderung von Unterrichtsgegenständen/Praktikum	8	6	5	3	12		22		40	5	8			109
AHS mit Schwerpunkt (z.B. Sprachen, Leistungssport, Informatik, Europagymnasium etc.)					107									107
Aufbaulehrgänge/Lehrgänge zur Erreichung eines Abschlusses/Kollegs		1					22	46	3	8	5			85
Kooperationen/Schulentwicklung/Projekte (z.B. Compassion)	12	55	5	4										76



BMBWF BMWFW

Gesamterhebung der Schulversuche
im Schuljahr 2012/2013

Schulversuche

Schulversuche ¹	allgemein bildende Schulen						berufsbildende Schulen						gesamt
	Volks- schulen	Hauptschulen inkl. NMS	Sonder- schulen	Polytechnische Schulen	AHS	sonstige allgemein bildende Schulen (Statut)	Berufs- schulen	kauf- männliche mittlere/ höhere Schulen	land- und forst- wirtschaftliche höhere Schulen	lehrer- bildende mittlere/ höhere Schulen	sozial- berufliche Schulen		
												Anzahl	
Schularbeiten (z.B. 2-Phasen- Schularbeit) oder sonstige Prüfungen		23	1		13				25	2	3	72	
Differenzierung/Binnen- differenzierung/Aufhebung Leistungsgruppen		29		2								31	
Praxis Handelschule							30					30	
Freigegegenstände und unverbindliche Übungen							26					26	
E-learning/Notebook-Klassen		2			22							24	
Integration		6		1	1					3		24	
Änderungen der Schulzeit					5			1	1			23	
ein- und zweijährige Wirtschafts- fachschnule										20		20	
Änderungen bei der Berufs- bzw. Reifeprüfung					17			1			1	19	
HAK/HAS mit Schwerpunkt (z.B. Leistungssport, Musik)								14				14	
Spezialschulen	3				7					2		12	
Sonderschule mit besonderem Schwerpunkt			10									10	
NMS mit besonderem Schwerpunkt		9										9	
Begabungsförderung	6											6	
Zusatzausbildung Hortpädagogik											3	3	
gesamt²	2.517	254	72	30	1.026	1	299	269	50	368	18	5.351²	

¹ thematisch und nach primärer Schulart zusammengefasst gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013

² ohne die 16 Schulversuche der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen

Quelle: BMBF

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

Die häufigsten Schulversuche waren

- Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung (hauptsächlich an Volksschulen),
- zur Reifeprüfung (hauptsächlich an AHS) sowie
- die Schulversuche zu Lehrplänen und Prüfungsordnungen im berufsbildenden Bereich.

Danach folgten

- Schulversuche zu einem anderen oder vermehrten Sprachangebot (vor allem an Volksschulen),
- Schulversuche Ethik (vor allem an AHS) und
- Schulversuche zu Mehrstufenklassen/-modellen.

Im Schuljahr 2012/2013 gab es zudem rd. 300 standortbezogene Schwerpunktsetzungen im Schulversuch:²³ Das waren Schulen mit besonderem Schwerpunkt, wie z.B. Leistungssport, Informatik, Musikausbildung oder Spezialschulen, wie z.B. die Sir-Karl-Popper-Schule für Hochbegabte in Wien oder das Schigymnasium in Stams.

(2) Die Schulversuche an Volksschulen konnten in vier Gruppen zusammengefasst werden:

Tabelle 5: Schulversuche in Gruppen an Volksschulen in Österreich, Niederösterreich und Wien im Schuljahr 2012/2013

	alternative Formen Leistungsbeurteilung	musikalischer Schwerpunkt	Sprachintensivierung	sonstige Maßnahmen ²
	in % ¹			
Österreich	78,5	6,0	6,0	9,5
Niederösterreich	57,7	12,9 ³	16,5	12,9
Wien	69,7	–	2,4	27,9

¹ in % zur Anzahl der Schulversuche an Volksschulen

² z.B. Schulversuche zu Mehrstufenklassen und -modellen, flexible Grundschule, Kooperationsprojekte Kindergarten – Schule

³ inklusive Schulversuche zu mathematisch-naturwissenschaftlichem Bereich

Quelle: BMBF

²³ Schulversuche mit Schwerpunktsetzungen: 144 Volksschulen (musikalisch), 107 AHS, 14 HAK/HAS, zehn Sonderschulen, neun Neue Mittelschulen und zwölf Spezialschulen



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 unterschiedliche Häufigkeiten festzustellen. Niederösterreich führte insbesondere Schulversuche zur Sprachintensivierung (rd. 17 %) und zur musikalischen Schwerpunktsetzung (rd. 13 %) ²⁴ durch. Wien hingegen hatte sehr viele Schulversuche im sonstigen (organisatorischen) Bereich, vor allem Mehrstufenklassen und -modelle, während es keinen Schulversuch zur musikalischen Schwerpunktsetzung und Schulversuche zur Sprachintensivierung (rd. 2 %) im geringen Ausmaß gab.

8.2 (1) Der RH hielt fest, dass einerseits aus der Vielfalt der Schulversuche das Engagement zur Weiterentwicklung des Bildungswesens ersichtlich war. Andererseits verdeutlichte nach Ansicht des RH vor allem der Umfang der Schulversuche die geringe Flexibilität des österreichischen Schulsystems. In diesem Zusammenhang bekräftigte der RH seine Empfehlung aus TZ 7, die Schulgesetzgebung insbesondere auch in Bezug auf die Schulautonomie weiterzuentwickeln und eine zeitnahe legislative Umsetzung von Schulvorhaben zu forcieren.

(2) Der RH stellte für Niederösterreich und Wien eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei den Schulversuchen an Volksschulen fest. Nach Ansicht des RH war dies auf unterschiedliche bildungspolitische Strategien der Länder und des Landesschulrats für Niederösterreich bzw. des Stadtschulrats für Wien zurückzuführen. Da die innere Organisation der Schulen (Unterricht) ausschließlich Bundessache war, war diese Unterschiedlichkeit für den RH nicht nachvollziehbar.

Dauer von
Schulversuchen

9.1 Von den 5.367 Schulversuchen im Schuljahr 2012/2013 konnte das BMBF für 3.521 Schulversuche (rd. 66 %) die Dauer angeben. Davon begannen drei Schulversuche bereits vor 1977, 41 Schulversuche im Zeitraum von 1980 bis 1989, über 600 (rd. 19 %) zwischen 1990 und 1999 sowie rd. 850 (rd. 25 %) zwischen 2000 und 2007.

Nachfolgende Tabelle enthält einige Beispiele von langdauernden – derzeit noch laufenden – Schulversuchen:

²⁴ entsprechend dem Rundschreiben Nr. 12/2010 – Allgemeine Richtlinien für die Beantragung und Durchführung von Schulversuchen an Volksschulklassen mit musikalischem Schwerpunkt des BMBF

Gesamterhebung der Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

Tabelle 6: Beispiele für langdauernde Schulversuche	
seit	Bezeichnung
1966	Verbale Beurteilung
1975	weitere alternative Formen der Leistungsbeurteilung
1980	Realgymnasium für SchülerInnen der Ballettschule der Wiener Staatsoper
1981	Übergangsklasse mit geänderter Studentafel
1984	Klassen mit musikalischem Schwerpunkt, Philosophie für Kinder
1986	Realgymnasium und Oberstufenrealgymnasium mit besonderem Schwerpunkt
1992	Bilinguale Volksschule
1995	Bilinguales Gymnasium
1996	2-Phasen-Schularbeit
1997	Berufsvorbereitender Lehrgang an der Polytechnischen Schule, Ethik als Pflichtgegenstand für SchülerInnen, die keinen Religionsunterricht besuchen
1998	Modularisierung/Kurssystem an BHS, Sir-Karl-Popper-Schule für Hochbegabte, Wiener Modell der Schulzeitverordnung im Tourismusschulwesen
1999	Mehrstufenklassen, Lehrpläne für bestimmte Ausbildungszweige in BHS
2002	eLearning in Notebook-Klassen

Quelle: BMBF

Die alternative Leistungsbeurteilung befand sich 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.

Ebenso waren im berufsbildenden Bereich langdauernde Schulversuche festzustellen. Der Schulversuch Trachtenklasse (Trachtenschneiderei) am Annahof in Salzburg war von 1945 bis 1993 eingerichtet, bevor er im Rahmen der Schulautonomie als teilrechtsfähige Einrichtung ins Regelschulwesen übernommen wurde. Seit 1991 existierte ein Schulversuch für einen einjährigen Vorbereitungslehrgang für Schüler mit tschechischer Muttersprache an der HAK/HAS in Gmünd. Der betriebswirtschaftliche Unterricht für Lehrlinge war seit 2001 im Schulversuch, der Lehrplan für den pharmazeutisch-kaufmännischen Assistenten seit 1991. Im Jahr 1999 scheiterte die Übernahme des Lehrplans der HTL für Berufstätige ins Regelschulwesen; an den jeweiligen Schulstandorten fand daher der Unterricht auf Basis von Schulversuchslehrplänen statt. Bei den wirtschaftsberuflichen mittleren und höheren Schulen befand sich eine Reihe von Prüfungsordnungen seit 2001 im Schulversuch.

9.2 Der RH wies kritisch auf die erhebliche Anzahl an Schulversuchen hin, die das Erprobungsstadium bereits überschritten hatten und quasi dau-



erhaft eingerichtet waren. Seiner Ansicht nach sollten grundsätzlich alle Schulversuche zeitlich beschränkt erprobt werden.

Der RH empfahl dem BMBF, bereits bei der erstmaligen Genehmigung von Schulversuchen – unter Bedachtnahme auf deren zeitliche Wirkung (siehe TZ 31) – einen Erprobungszeitraum festzulegen und nach dessen Ablauf den Schulversuch auf Basis vorgegebener Ziele und Bewertungskriterien zu evaluieren. In Abhängigkeit von der Zielerreichung wäre zu entscheiden, ob der Schulversuch eingestellt oder ins Regelschulwesen übernommen wird.

Ebenso empfahl der RH dem BMBF, die rechtlichen Möglichkeiten hinsichtlich einer Entlassung der Schulen mit besonderem Schwerpunkt bzw. Spezialschulen aus dauerhaften Schulversuchen zu prüfen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Rundschreiben, Antragsformulare bzw. Checklisten überarbeiten. In Bezug auf die Überführung von Schulen mit besonderem Schwerpunkt bzw. Spezialschulen in das Regelschulwesen führte das BMBF an, dass dies bei Volksschulen mit musikalischem Schwerpunkt nur im Rahmen schulautonomer Möglichkeiten erfolgen könne. Bei derartigen Schulversuchen im Bereich der AHS sei dies mit großem Aufwand verbunden, obwohl nur einzelne Schulen betroffen seien.*

9.4 Der RH erwiderte dem BMBF, dass die Schulversuche – insbesondere auch jene aufgrund von Schwerpunktsetzungen – durch Erweiterung der schulautonomen Möglichkeiten deutlich reduziert werden könnten. Bei den sogenannten Spezialschulen (z.B. Sir-Karl-Popper-Schule für Hochbegabte, Schigymnasium Stams) wäre seitens des BMBF abzuwägen, ob der einmalige Aufwand aus der legislativen Umsetzung höher ist als der Arbeitsaufwand, der durch die langjährige, regelmäßige Verlängerung der Schulversuche anfällt.

Übergeordnete Ziele von Schulversuchen

Wirkungsziele des
BMBF

10.1 Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 wurde das Prinzip der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung eingeführt. Die vom BMBF für den Unterrichtsbereich – erstmals im Bundesvoranschlag 2013 – formulierten Wirkungsziele lauteten:

Übergeordnete Ziele von Schulversuchen

- Erhöhung des Bildungsniveaus der Schülerinnen und Schüler und
- Verbesserung der Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit im Bildungswesen.

Die Sektionen des BMBF legten Maßnahmen fest, die einen Beitrag zur Erreichung der Wirkungsziele leisten sollten (Zielkaskade). Die folgende Tabelle stellt beispielhaft die Ableitung von – auf Schulversuche bezogenen – Maßnahmen dar:

Tabelle 7: Wirkungsziel und Maßnahmen	
Wirkungsziel	Maßnahme
Erhöhung des Bildungsniveaus der Schülerinnen und Schüler	flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule
	Implementierung und flächendeckende Umsetzung der standardisierten Reifeprüfung
	Neugestaltung der Schullaufbahn ab der 10. Schulstufe durch ein Modularisierungsmodell

Quelle: Bundesvoranschlag 2013

Die flächendeckende Einführung der Neuen Mittelschule definierte das BMBF als Maßnahme zur Erreichung des Wirkungsziels Erhöhung des Bildungsniveaus, obwohl noch keine summative Evaluation²⁵ des Modellversuchs Neue Mittelschule vorlag und die Auswirkungen ihrer flächendeckenden Einführung auf das Bildungsniveau unklar waren.²⁶

Die Beurteilung der Erreichung der Wirkungsziele im Jahr 2013 war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht erfolgt.

10.2 Der RH erachtete die Anwendung von Zielsteuerungsinstrumenten im BMBF als positiv. Er vermerkte, dass das BMBF bereits in Umsetzung befindliche Vorhaben in das Zielsystem integriert hatte, konnte jedoch deren Beitrag zur Erreichung der Wirkungsziele nicht in allen Fällen nachvollziehen. So konnte das BMBF etwa nicht schlüssig darstellen, ob und inwieweit die Einführung der Neuen Mittelschule eine Erhöhung des Bildungsniveaus bewirkte. Der RH verwies auf seinen Bericht „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, in dem er festgestellt hatte, dass entsprechende Ergebnisse der summativen Eva-

²⁵ Die summative Evaluation überprüfte, inwieweit ein Programm die postulierten Ziele erreicht hatte, oder – im Falle konkurrierender Programme – welches Programm die Zielsetzungen besser, wirksamer, nachhaltiger erreicht hatte. Die wichtigsten Datenerhebungen der summativen Evaluation fanden nach Durchführung des vollständigen Programms statt.

²⁶ zum Evaluationskonzept des Modellversuchs Neue Mittelschule siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 27 ff.

uation im Frühjahr 2013 noch nicht vorlagen. Daran hatte sich zur Zeit der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung nichts geändert.

Der RH empfahl dem BMBF, die Arbeit mit dem Zielsteuerungssystem fortzusetzen und bei der stufenweisen Konkretisierung (Herunterbrechen) der auf hohem Abstraktionsniveau formulierten Wirkungsziele auf eine transparente Darstellung der Kausalität (Ursache-Wirkungs-Kette) zu achten. Schulversuche sollten nach Ansicht des RH nicht als Maßnahmen zur Erreichung von Wirkungszielen herangezogen werden, so lange der Zielerreichungsbeitrag dieser Schulversuche nicht anhand wissenschaftlich fundierter bzw. evidenzbasierter Evaluationsergebnisse nachgewiesen werden kann.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMBF sei wissenschaftlich belegt, dass Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von Maßnahmen im Schulwesen nicht oder nur sehr zeitverzögert festgestellt werden könnten. Das BMBF befasse sich dennoch intensiv mit diesen und setze neben den in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung vorgesehenen Verfahrensschritten bei der Umsetzung von legislativen Maßnahmen zahlreiche weitere Maßnahmen (z.B. Integration der Wirkungsziele in die vorhandenen Steuerungssysteme, fix verankerte Strategieklausuren) im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung.*

10.4 Trotz der vom BMBF dargestellten – und dem RH durchaus bewussten – Schwierigkeiten der Messung von Wirkungen von Maßnahmen im Schulwesen verblieb der RH bei seiner Auffassung, dass Schulversuche nicht als Maßnahmen zur Erreichung von Wirkungszielen herangezogen werden sollten, so lange der Zielerreichungsbeitrag dieser Schulversuche nicht anhand wissenschaftlich fundierter bzw. evidenzbasierter Evaluationsergebnisse nachgewiesen werden kann.

Ziele der
Schulbehörden

11.1 Der RH erhob die Zielsetzungen von Schulversuchen aus Sicht der überprüften Schulbehörden. Die nachfolgende Tabelle enthält exemplarische Antworten auf den vom RH ausgesendeten Fragebogen:

Übergeordnete Ziele von Schulversuchen

Tabelle 8: Exemplarische Zielsetzungen von Schulversuchen aus Sicht der Schulbehörden	
Schulbehörde	Zielsetzung
BMBF	<p>Eröffnung von Gestaltungsmöglichkeiten zur Weiterentwicklung des Schulsystems, die über die (derzeitigen) schulautonomen Gestaltungsmöglichkeiten hinausgehen und Systementwicklungsbedarf gedanklich vorwegnehmen</p> <p>Abdeckung spezieller schulischer Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen</p> <p>schrittweise Heranführung von Schulstandorten an bereits beschlossene schulrechtliche Bestimmungen</p> <p>Förderung der Schulentwicklung; Erprobung innovativer pädagogischer Ideen, neuer organisatorischer Ansätze und Lehrpläne sowie Regierungsvorhaben</p>
Landesschulrat für Niederösterreich	<p>pädagogische und organisatorische Optimierung des Schulbetriebs</p> <p>Qualitätsentwicklung; Planung neuer pädagogischer Ansätze</p>
Stadtschulrat für Wien	<p>Erprobung pädagogischer, im Rahmen der Schulautonomie nicht umsetzbarer Modelle unter Berücksichtigung standortspezifischer Erfordernisse im Hinblick auf ihre Implementierung in den Regelbetrieb</p> <p>Erprobung von Innovationen vor der Übernahme in den Regelbetrieb</p>

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Niederösterreich; Stadtschulrat für Wien

Die von den Schulbehörden angeführte schrittweise Heranführung der Schulstandorte an bereits beschlossene schulrechtliche Bestimmungen sollte beispielsweise im Rahmen der Schulversuche zur Oberstufe Neu sowie zur standardisierten Reifeprüfung erfolgen.²⁷

11.2 Die Schulbehörden sahen nach Ansicht des RH in den Schulversuchen in erster Linie Instrumente der Schulqualitätsentwicklung. Darüber hinaus sollten die Schulversuche in der Praxis aber auch der schrittweisen Heranführung der Schulen an bereits beschlossene und durch Schulversuche erprobte schulrechtliche Bestimmungen dienen. Der RH gab zu bedenken, dass diese schrittweise Heranführung aufgrund der freiwilligen Teilnahme der Schulen an Schulversuchen weder gesteuert noch sichergestellt werden konnte. Zudem verwies der RH auf den mit Schulversuchen verbundenen Verwaltungsmehraufwand (TZ 29).

Der RH empfahl dem BMBF, künftig die schrittweise Heranführung der Schulen insbesondere bei komplexen Neuerungen auf anderem Weg sicherzustellen. Zur Gewährleistung der für eine reibungslose flächendeckende Ausrollung erforderlichen Vorbereitungszeit wären nach Ansicht des RH Übergangsfristen bzw. eine stufenweise verpflichtende Implementierung vorzusehen.

²⁷ Z.B. wurde die Einführung der Oberstufe Neu mit BGBl. I Nr. 9/2012 beschlossen, mit Wirksamkeit ab dem Schuljahr 2017/2018. Bis dahin haben die Schulen die Möglichkeit, Schulversuche durchzuführen.

11.3 Laut Stellungnahme des BMBWF sei es – auch aus budgetärer Sicht – unerheblich, mittels welcher Methode (Übergangsfrist, stufenweise verpflichtende Implementierung, Schulversuch) die schrittweise Heranführung der Schulen an bereits beschlossene schulrechtliche Bestimmungen erfolge.

11.4 Der RH bekräftigte, dass Schulversuche gerade aufgrund der freiwilligen Teilnahme und der damit einhergehenden mangelnden Steuerungsmöglichkeit für die Heranführung der Schulen an komplexe Neuerungen ungeeignet waren. Nach Ansicht des RH sollte der Grad der Komplexität der Neuerung für die Wahl der Methode zur schrittweisen Heranführung ausschlaggebend sein. Aus budgetärer Sicht verwies der RH auf den mit Schulversuchen verbundenen Verwaltungsmehraufwand, der beispielsweise bei einer Übergangsfrist oder stufenweisen Umsetzung nicht anfiel.

Regelkreis der Schulversuche

12 Die Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich auf solche Schulversuche, die zur Erprobung bestimmter Vorhaben als Instrument der Schulentwicklung gesehen werden, nicht auf die in TZ 7 erwähnten Sonderformen.

Übersicht

13.1 (1) Gemäß § 7 Abs. 2 SchOG waren als Grundlage für Schulversuche Schulversuchspläne aufzustellen und darin das Ziel der einzelnen Schulversuche, die Einzelheiten ihrer Durchführung und ihre Dauer festzulegen. Die Schulversuche waren gemäß § 7 Abs. 6 SchOG von den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien zu betreuen, zu kontrollieren und auszuwerten. Diese Bestimmungen sollten der zielgerechten Durchführung der Schulversuche dienen.

(2) Die zielgerechte Durchführung von pädagogischen und administrativen Maßnahmen der Schulentwicklung war Gegenstand der Qualitätsinitiativen des BMBWF.²⁸ Sie sollten die systematische Planung, Umsetzung, Evaluation und Verbesserung pädagogischer und administrativer Maßnahmen unterstützen. Ein wichtiges Ziel bestand in der Förderung einer feedback- und datengestützten Evaluationskultur.

13.2 Für den RH ging aus den genannten Bestimmungen in Verbindung mit dem Schulversuchszweck der Erprobung besonderer pädagogischer oder schulorganisatorischer Maßnahmen klar hervor, dass Schulversuche typischerweise nicht als andauernder ergebnisoffener Prozess konzipiert waren, sondern der Erprobung von Maßnahmen zur Schul-

²⁸ Qualitätsinitiative Berufsbildung (QIBB), Qualitätsinitiative Schulqualität Allgemeinbildung (SQA)

Regelkreis der Schulversuche

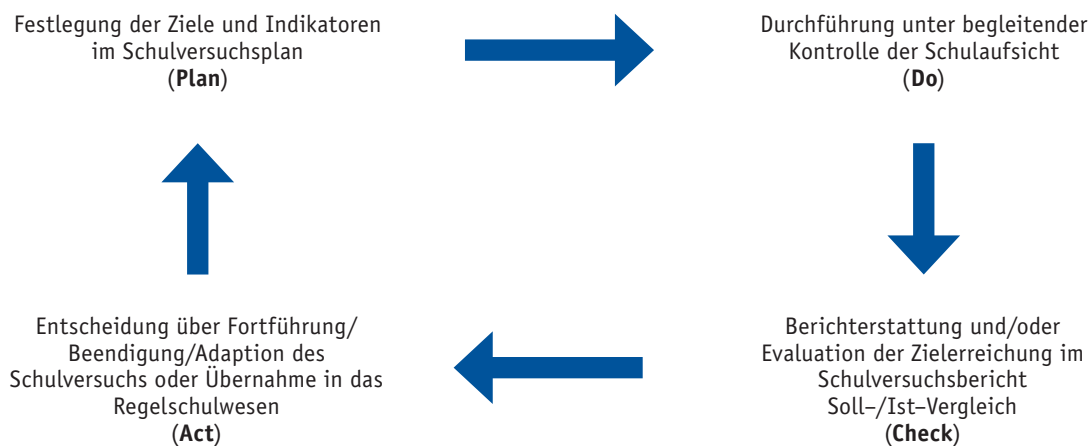
entwicklung dienten und daher im Sinne eines Projekts mit einem Endtermin zu versehen waren. Nach Ansicht des RH ergab sich somit der folgende Ablauf bei der Durchführung von Schulversuchen:

Tabelle 9: Ablauf bei der Durchführung von Schulversuchen		
Durchführungsstadium	Maßnahme	Akteur
vor der Durchführung (Plan)	Festlegung überprüfbarer Ziele (Schulversuchsplan bzw. im Rahmen der Qualitätsmanagement-Struktur)	Initiator des Schulversuchs, Unterstützung durch Schulaufsicht
	Definition von Indikatoren bzw. Kriterien zur Messung der Zielerreichung (Schulversuchsplan bzw. im Rahmen der Qualitätsmanagement-Struktur)	
	Festlegung des Erprobungszeitraums	BMBF bzw. Schulaufsicht
während der Durchführung (Do)	begleitende Kontrolle und Qualitätssicherung (im Rahmen der regelmäßigen Kontakte)	Schulaufsicht
nach der Durchführung (Check)	Auswertung der Ergebnisse am Maßstab der vorab definierten Ziele (Schulversuchsbericht)	Initiator des Schulversuchs, Unterstützung durch Schulaufsicht
	Soll/Ist-Vergleich	
	Evaluation	(externe) Evaluation
nach der Durchführung (Act)	bei Zielerreichung: Übernahme des Schulversuchs in das Regelschulwesen	BMBF
	bei teilweiser Zielerreichung: Fortführung des Schulversuchs mit geänderter Versuchsanordnung	
	bei Zielverfehlung: Beendigung des Schulversuchs	

Quelle: RH

Folgende Abbildung (Regelkreismodell) veranschaulicht – in Analogie zur Struktur der Qualitätsinitiativen – die Durchführung von Schulversuchen:

Abbildung 2: Regelkreis der Schulversuche



Quelle: RH

Schulversuchspläne und Schulversuchsberichte waren demgemäß als einander ergänzende Steuerungsinstrumente mit dem Ziel der Entscheidungsfindung nach der Durchführung des Schulversuchs anzusehen. Der RH empfahl dem BMBWF, den Regelkreis und die tragenden Prinzipien des Qualitätsmanagements bei der in TZ 25 empfohlenen Neuorganisation des Schulversuchswesens zu berücksichtigen.

Der RH wies nachdrücklich darauf hin, dass die Berücksichtigung des Regelkreises bei Schulversuchen, die bereits hinreichend erprobt wurden (z.B. alternative Formen der Leistungsbeurteilung, Schulversuch Ethik), auch die Entscheidung über die Beendigung des Schulversuchs bzw. die Übernahme des Schulversuchs in das Regelschulwesen erforderte.

13.3 Laut Stellungnahme des BMBWF werde es bei der Neuorganisation des Schulversuchswesens das Regelkreismodell und die tragenden Prinzipien des Qualitätsmanagements berücksichtigt.

Regelkreis der Schulversuche

Schulversuchspläne

Rechtliche Grundlagen

14.1 Im Schulversuchsplan waren laut SchOG das Ziel des Schulversuchs, die Einzelheiten seiner Durchführung und seine Dauer festzulegen. Schulversuchspläne wurden für Top-down-Schulversuche vom BMBF²⁹ erstellt, in allen anderen Fällen entwickelten die einzelnen Schulstandorte die Schulversuchspläne eigenständig oder unter Mitwirkung der Schulaufsicht. Die Schulversuchspläne waren an den betreffenden Schulen durch Anschlag während eines Monats kundzumachen und anschließend bei den Schulleitungen zu hinterlegen.

Für die einzelnen Schularten gab es unterschiedliche Anforderungen an die Schulversuchspläne. Dies führte unter anderem in Folge zu Schulversuchsplänen, die qualitätsmäßig eine große Bandbreite aufwiesen (siehe TZ 15 ff.).

14.2 Der RH hielt fest, dass eine gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung von Schulversuchsplänen bestand. Die Mindestinhalte waren allerdings lediglich grob umrissen, was seiner Ansicht nach zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei den einzelnen Schularten und zu Schulversuchsplänen in sehr unterschiedlicher Qualität führte.

Allgemein bildende Pflichtschulen

15.1 (1) Die für die Beantragung von Schulversuchen maßgeblichen jährlichen Richtlinien des BMBF konkretisierten die genannten Bestimmungen des SchOG nicht. Auf dem vom BMBF entwickelten Formblatt für einen Sammelantrag war das in Aussicht genommene Schulversuchsprojekt zwar kurz zu beschreiben, jedoch war keine Rubrik für die Erläuterung und Konkretisierung der verfolgten Ziele vorgesehen.

(2) Den vom Landesschulrat für Niederösterreich entwickelten Antragsformularen für Schulversuche war eine Projektbeschreibung beizufügen. Darüber hinaus stellte der Landesschulrat für Niederösterreich auf seiner Website Projektbeschreibungen als Beispiele guter Praxis zur Verfügung. Diese beschrieben die betreffenden Schulversuche detailliert und verdeutlichten auch deren Zweck. Sie enthielten jedoch keine konkreten messbaren Ziele oder zur Messung der Zielerreichung geeignete Indikatoren. Die den Schulversuchsanträgen beigefügten Projektbeschreibungen wiesen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Qualität eine große Bandbreite auf.

²⁹ Bei der standardisierten Reifeprüfung erstellte das BIFIE die Schulversuchspläne.

(3) Der Stadtschulrat für Wien erstellte wiederholt – zuletzt für das Schuljahr 2010/2011 – Informationsbroschüren über die an allgemein bildenden Schulen in Wien durchgeführten Schulversuche. In diesen wurden neben den Schulversuchsstandorten auch die Motivation zur Durchführung, die Ziele sowie die Einzelheiten der Organisation der Schulversuche ausführlich beschrieben. Die Inhalte wurden zum Teil aus den Schulversuchsplänen der Schulen übernommen. Konkret formulierte Ziele und Erfolgsindikatoren fehlten.

15.2 (1) Der RH merkte kritisch an, dass die Richtlinien des BMBF die Angabe von konkreten und überprüfbaren Zielen der Schulversuchsvorhaben nicht einforderten. Er empfahl dem BMBF, bei den Schulversuchsplänen 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 Richtlinien wären in dieser Hinsicht anzupassen.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen des Landesschulrats für Niederösterreich, ausführliche Informationen über die Ziele der Schulversuche durch die Einforderung von Projektbeschreibungen einzuholen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die erforderlichen Inhalte nicht definiert waren und die veröffentlichten Beispiele guter Praxis auch keine Angaben zu den Zielen in der benötigten präzisen und überprüfbaren Form enthielten. Dies hatte nach Ansicht des RH dazu geführt, dass einerseits Umfang und Qualität der Projektbeschreibungen breit streuten und die Projektbeschreibungen andererseits keine operationalisierten Ziele enthielten.

Der RH empfahl dem Landesschulrat für Niederösterreich, sein Serviceangebot durch die Bereitstellung weiterer bzw. anderer Beispiele guter Praxis mit präzise formulierten Zielen und geeigneten Messgrößen auszubauen.

(3) Der RH erachtete die Erstellung der Schulversuchs-Broschüre durch den Stadtschulrat für Wien als positiv, weil sie dazu geeignet war, die Schulen bei der Planung und Beantragung von Schulversuchen zu unterstützen. Er kritisierte jedoch, dass konkret formulierte Ziele und Erfolgsindikatoren fehlten. Der RH empfahl dem Stadtschulrat für Wien unter Hinweis auf die von ihm vermissten Erfolgsindikatoren für Schulversuche, seine Broschüre in dieser Hinsicht zu ergänzen und künftig jährlich zu aktualisieren.

Regelkreis der Schulversuche

15.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Rundschreiben, Antragsformulare bzw. Checklisten überarbeiten.*

(2) *Der Landesschulrat für Niederösterreich teilte mit, dass er das Serviceangebot für die allgemein bildenden Pflichtschulen durch Projektbeschreibungen und Beispiele guter Praxis ausbauen werde. Anschließend werde ein Katalog mit präzise formulierten Zielen und geeigneten Messgrößen entwickelt.*

Berufsschulen

16.1 Im Berufsschulbereich hatte die zuständige schulführende Abteilung des BMBF (II/1 – Berufsschulen) eine Checkliste für die Beantragung von Schulversuchen erstellt. Danach war unter anderem die Begründung bzw. der Zweck des Schulversuchs anzuführen; die Angabe eines überprüfbareren Ziels war nicht erforderlich. Die eingebrachten Anträge enthielten daher nur in Einzelfällen derartige Angaben.

16.2 Der RH bemängelte, dass die Angabe überprüfbarer Ziele bei der Beantragung von Schulversuchen der Berufsschulen nicht erforderlich war, weil dies seiner Ansicht nach die Beurteilung des Erfolgs des Schulversuchs erschwerte. Der RH verwies auf seine inhaltsgleiche Empfehlung in TZ 15 und empfahl dem BMBF, die Checkliste in diesem Sinne zu überarbeiten.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Rundschreiben, Antragsformulare bzw. Checklisten überarbeiten.*

Mittlere und höhere Schulen

17.1 (1) Für den Bereich der mittleren und höheren Schulen (AHS und BMHS) war die Durchführung von Schulversuchen in einem Rundschreiben des BMBF aus dem Jahr 2004 geregelt. Dem BMBF waren demgemäß genaue Angaben über das Ziel des Schulversuchs, die Einzelheiten der Durchführung und seine Dauer zu übermitteln.

Für die Beantragung von Schulversuchen war ausschließlich ein vom BMBF entwickeltes Antragsformular zu verwenden. Die erforderlichen Angaben umfassten unter anderem das Ziel und eine Kurzbeschreibung des Schulversuchs sowie die seitens der Schule geplanten Evaluationsmaßnahmen. Ein im Rundschreiben als Ausfüllhilfe beispielhaft angeführtes Ziel „weniger Zeitdruck und mehr Flexibilität in der Abschlussklasse“ war lediglich allgemein formuliert.

(2) Der RH analysierte im Rahmen einer Teilerhebung die im BMBF eingelangten Antragsformulare. Dabei stellte er fest, dass die in den Schulversuchsanträgen enthaltenen Angaben zu den Zielen der Schulversuche sehr breit streuten. Die folgende Tabelle enthält exemplarische Zielformulierungen und die dazu geplanten Evaluationsmaßnahmen:

Tabelle 10: Ziele und geplante Evaluationsmaßnahmen		
Schulversuch	Ziel	geplante Evaluationsmaßnahmen
Bilinguales Gymnasium	Europagedanke/lebende Sprachenvielfalt	Bericht der Schule
Kommunikation, Kooperation und Konfliktlösung	Schaffung des Gegenstands „Kommunikation, Kooperation, Konfliktlösung“	regelmäßiges Feedback durch Schüler und Eltern
Autonomie am Oberstufenrealgymnasium unter besonderer Berücksichtigung der Informatik	Integration informations-technischer Wissensgebiete in den Fächerkanon der AHS, wobei der Vorrang der Allgemeinbildung beibehalten werden soll	abschließender Bericht der Kolleginnen und Kollegen in den typenspezifischen Fächern
Wahlmodulsystem für den schülerautonomen Wahlpflichtbereich	Begabungsförderung und Entwicklung aller Schüler optimale Vorbereitung auf Studium und Beruf durch voruniversitäres System Stärkung der Eigenverantwortung und der Selbstwirksamkeit der Schüler u.a.	Befragung von Schülern und Lehrpersonen (Akzeptanz, Zufriedenheit, Motivationsveränderung etc.) Befragung der Absolventen Evaluation der Leistungen (Notendurchschnitt, Drop-out)
Modularisierung im kaufmännischen Schulsystem	Verringerung der Dropout-Quote Verbesserung der Qualität der schulischen Ausbildung flexiblere Förderung der leistungsschwächeren Schüler u.a.	Beobachtung der Entwicklung der Zahl der Kolloquien und ihrer Ergebnisse Vergleich negativer Beurteilungen im Semesterbeurteilungssystem mit dem früheren Jahresbeurteilungssystem Vergleich der Laufbahnverluste zur Regelschule
Übergangsstufe BAKIP	Verbesserung der Nahtstellenproblematik zwischen Sekundarstufe I und II Eintritt förderungsbedürftiger Schüler in die 1. Klasse der BAKIP und Abschluss der Schulform	Ermittlung der Erfolgsquote jener Schüler, die nach vorausgegangenem Besuch der Übergangsstufe eine erste Klasse der BAKIP absolviert haben

BAKIP = Bildungsanstalt für Kindergartenpädagogik

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Niederösterreich; Stadtschulrat für Wien

Regelkreis der Schulversuche

(3) Der zuständige Landesschulinspektor hatte die Anträge der Schulen auf Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen und unter Beifügung einer Stellungnahme an das BMBF zu übermitteln.

Die von der Schulaufsicht in Niederösterreich bzw. in Wien abgegebenen Stellungnahmen zu den Schulversuchsanträgen reichten von umfangreich bis gar nicht vorhanden. In vielen Fällen beschränkten sie sich auf die Aussage, dass der Schulversuch befürwortet wird.

- 17.2** Der RH bemängelte, dass das BMBF hinsichtlich der Formulierung messbarer Zielsetzungen keine Hilfestellung bot und so eine breite Streuung der Schulversuchsanträge mit sehr unterschiedlicher Qualität in Kauf nahm. Die im Rundschreiben aus dem Jahr 2004 beispielhaft angeführte Zielformulierung verleitete ganz im Gegenteil dazu, die Inhalte des in Aussicht genommenen Vorhabens grob zu beschreiben und lediglich allgemeine Ziele zu formulieren. Der RH verwies auf seine inhaltsgleiche Empfehlung in TZ 15 und empfahl dem BMBF, das Rundschreiben entsprechend zu überarbeiten.

Der RH vermerkte die Uneinheitlichkeit und unterschiedliche Qualität der Stellungnahmen der Schulaufsicht zu den Schulversuchsanträgen. Er empfahl dem Landesschulrat für Niederösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, ihren Aufgaben zur Betreuung, Kontrolle und Auswertung der Schulversuche insbesondere auch bei der Beantragung verstärkt nachzukommen. Gegebenenfalls wären die Schulen bei der Ziel- bzw. Antragsformulierung zu unterstützen. Ebenso empfahl der RH dem BMBF, diese Vorgehensweise österreichweit sicherzustellen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Rundschreiben, Antragsformulare bzw. Checklisten überarbeiten. Für den AHS-Bereich verwies das BMBF darauf, dass beispielsweise die Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung und zur Oberstufe Neu detailliert beschrieben seien.*
- 17.4** Die detaillierten Beschreibungen der vom BMBF im AHS-Bereich initiierten Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung und zur Oberstufe Neu ließen die vom RH – im Rahmen seiner Analyse der Antragsformulare für Schulversuche – getätigte Feststellung unberührt, dass die in den Schulversuchsanträgen enthaltenen Angaben zu den Zielen der Schulversuche sehr breit streuten.

Prozessbegleitende
Qualitätssicherung

18.1 (1) Der RH erhob beim BMBF, beim Landesschulrat für Niederösterreich und beim Stadtschulrat für Wien, welche Maßnahmen der Betreuung, Kontrolle und Auswertung im Hinblick auf die prozessbegleitende Qualitätssicherung von Schulversuchen getroffen wurden:

- Die schulführenden Abteilungen des BMBF verwiesen zum einen auf die Zuständigkeit der Schulaufsicht und darauf, dass alle Schulversuche vor der Antragstellung informell abgestimmt würden. Zum anderen verwiesen sie im Wesentlichen auf die Qualitätsinitiativen QIBB und SQA (im Aufbau befindlich). Die Qualitätssicherung der Schulversuche würde demnach im Rahmen der Bilanz- und Zielvereinbarungsgespräche erfolgen. Als Qualitätssicherungsinstrumente wurden neben den Schulversuchsberichten auch die Landesqualitätsberichterstattung, die regelmäßig stattfindenden Konferenzen der Landeschulinspektoren sowie – für den Volksschulbereich – die Strategiegruppe Volksschule genannt.
- Der Landesschulrat für Niederösterreich und der Stadtschulrat für Wien setzten Qualitätssicherungsmaßnahmen im Rahmen von Dienstbesprechungen und Schul- und Unterrichtsbesuchen, die jedoch in der Regel nicht schriftlich dokumentiert waren. Schulversuche würden zudem in den Schulprogrammen gemäß QIBB abgebildet und die Dokumentation insbesondere in den Qualitätsberichten erfolgen.

(2) Die Dokumentation im Rahmen der Bilanz- und Zielvereinbarungsgespräche sowie bei QIBB auch in den Qualitätsberichten war eine zentrale Komponente der Qualitätsinitiativen des BMBF. Die Dokumentation der Schulversuche stand bislang nicht im Fokus. Das BMBF erstellte im Oktober 2013 eine Vorlage für die QIBB-Landesqualitätsberichte und sah darin erstmals eine Rubrik für die Darstellung von Schulversuchen vor.

(3) Eine Maßnahme des BMBF zur Weiterentwicklung von QIBB betraf den Aufbau einer Good Practice Datenbank ab Herbst 2012. Darin sollten Beispiele gelungener Qualitätsmanagement-Praxis im berufsbildenden Schulwesen systematisch dokumentiert und als Informations- und Lernressource nutzbar gemacht werden. Der Fokus lag auf der Darstellung beispielgebender Prozesse und Instrumente. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in dieser Datenbank erst wenige (vier) Einträge vorhanden.

Regelkreis der Schulversuche

18.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die laufende Qualitätssicherung der Schulversuche insbesondere lediglich im Rahmen der routinemäßigen Kontakte zwischen den Schulaufsichtsorganen und den Schulen erfolgte. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass Schulversuche häufig nicht dem Erprobungszweck, sondern als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen dienten (siehe TZ 7). Ebenso bemängelte der RH, dass die Gesprächsinhalte und allfällige Vereinbarungen in Bezug auf Schulversuche in aller Regel nicht schriftlich dokumentiert wurden. Der RH wies auf die Bedeutung der schriftlichen Dokumentation hin.

(2) Der RH erachtete Informationen über Schulversuche in den entsprechenden Qualitätsmanagement-Instrumenten als sinnvoll. Er empfahl dem BMBF, die Dokumentation der Zielsetzungen und der Ergebnisse von Schulversuchen in den Qualitätsinitiativen zu erwägen.

(3) Weiters empfahl der RH dem BMBF, die Good Practice Datenbank auch zur Prozessoptimierung bei der Durchführung von Schulversuchen, beispielsweise durch die Veröffentlichung beispielgebender Schulversuchsansätze und -berichte, zu nutzen.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Empfehlung des RH zur Dokumentation der Zielsetzungen und Ergebnisse von Schulversuchen in den Qualitätsinitiativen in die weiteren Überlegungen miteinbeziehen. Weiters beabsichtige es die Erweiterung der Good Practice Datenbank um entsprechende Beispiele.*

Schulversuchsberichte

19.1 (1) Im Unterschied zu den Schulversuchsplänen war die Erstellung von Schulversuchsberichten gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen. Einige Richtlinien sahen Berichte vor bzw. einige Abteilungen gaben die Struktur der Ergebnisse grob vor.³⁰

(2) In der Praxis waren die Schulversuchsberichte das gebräuchliche und in den meisten Fällen auch einzige Instrument zur Beurteilung des Erfolgs eines Schulversuchs. Die Qualität und Eignung der Berichte zur Erfolgsbeurteilung hingen in Ermangelung einheitlicher Standards oder Mindestinhalte stark von individuellen Faktoren ab. Die über-

³⁰ Bei den AHS ergab sich die Verpflichtung zur jährlichen Übermittlung von Evaluationsberichten aus den Richtlinien der zuständigen Abteilung des BMBF, ohne dass die erforderliche Beschaffenheit dieser Berichte näher ausgeführt wurde. Außerdem war Verlängerungsanträgen bei AHS und BMHS ein Evaluationsbericht beizufügen. Für Berufs- und humanberufliche Schulen gab es Checklisten für die Inhalte der Berichte. Für die Ethik-Schulversuche gab die genehmigende Abteilung des BMBF die Beurteilungskriterien vor.

prüften Berichte wiesen sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch ihrer Qualität eine breite Streuung auf:

- In aller Regel waren die Schulversuchsberichte Erfahrungsberichte der involvierten Schulleiter oder Lehrkräfte. Als Kriterien für den Erfolg eines Schulversuchs wurden häufig subjektive Eindrücke herangezogen (z.B. erfreuliche Fortschritte in den Sprachkenntnissen, beachtliche Leistungen bei der Reifeprüfung, bereitet den Schülern viel Freude, Motivationssteigerung ist bemerkbar etc.).
- In einigen Fällen war die Akzeptanz des Schulversuchs bei den betroffenen Erziehungsberechtigten, gemessen an der Anzahl der Anmeldungen für die Schulversuchsklassen, der Erfolgsindikator des Schulversuchs.
- In Einzelfällen dienten konkrete und überprüfbare Indikatoren zur Erfolgsbewertung, etwa die Veränderung der Repetenten- und Drop-out-Quoten.

(3) In Niederösterreich übermittelten die allgemein bildenden Pflichtschulen dem Landesschulrat für jeden Schulversuch regelmäßig Berichte. In Wien hingegen forderte der Stadtschulrat keine Schulversuchsberichte bei langdauernden Schulversuchen mit hoher Beteiligung (z.B. alternative Formen der Leistungsbeurteilung) ein.

19.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Qualität der zum Zweck der Beurteilung des Erfolgs eines Schulversuchs erstellten Schulversuchsberichte sehr breit streute. Das Spektrum reichte von der bloßen Feststellung, dass ein Schulversuch durchgeführt wurde, bis hin zu umfangreichen, arbeitsaufwändigen Berichten, die jedoch, bedingt durch die unter TZ 15 ff. dargestellten Mängel bei der Zielformulierung, nur in Ausnahmefällen überprüfbare Aussagen zur Zielerreichung enthielten. Der RH anerkannte ausdrücklich die Bemühungen der Berichterstatter, Aussagen über den Erfolg durchgeführter Schulversuche zu treffen. Er gab jedoch zu bedenken, dass insbesondere in jenen Fällen, in denen die Beurteilung auf den persönlichen Eindrücken und Erfahrungen der involvierten Schulleiter oder Lehrpersonen beruhte, die Objektivität nicht sichergestellt war („intuitive Evaluation“).

Der RH empfahl dem BMBF, die Grundstruktur und die Mindestinhalte von Schulversuchsberichten festzulegen, um zu deren Objektivierung beizutragen und deren Aussagekraft zu erhöhen. Der RH verwies auf den unter TZ 13 dargestellten Regelkreis der Schulversuche und empfahl dem BMBF klarzustellen, dass die Schulversuchsberichte Aussa-

Regelkreis der Schulversuche

gen über die Erreichung der Ziele laut Schulversuchsplan zu enthalten haben.

(2) Der RH bewertete die Vorgehensweise des Stadtschulrats für Wien im Sinne einer effizienten Verwaltungsführung als vertretbar. Er verwies auf seine unter TZ 13 getroffene Feststellung, dass hinreichend erprobte Schulversuche (z.B. alternative Formen der Leistungsbeurteilung) zu beenden wären.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Rundschreiben überarbeiten.*

Evaluation

Gesetzliche Grundlagen

20.1 Die Evaluation³¹ von Schulversuchen war gesetzlich in zwei Fällen ausdrücklich vorgesehen:

- Einerseits die Evaluation der Modellversuche Neue Mittelschule (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 27) und
- andererseits die begleitende Evaluation der standardisierten Reifeprüfungen an höheren Schulen durch das BIFIE³².

20.2 Der RH hielt fest, dass eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Evaluation von Schulversuchen nur für die Modellversuche Neue Mittelschule und die standardisierte Reifeprüfung bestand. Gleichwohl vertrat der RH die Ansicht, dass Schulversuche auch ohne ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag zu evaluieren wären, um über Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der allfälligen Übernahme in das Regelschulwesen zu verfügen. Entscheidend dabei war aus Sicht des RH, vor der Durchführung eines Schulversuchs präzise festzulegen, welches Ergebnis damit angestrebt wird.

³¹ Die Evaluation diene der Feststellung, ob eine Maßnahme (Projekt, Prozess etc.) geeignet war, den angestrebten Zweck zu erfüllen. Die Bewertung erfolgte dabei durch den Vergleich der Ist-Werte mit vorab definierten Soll-Werten anhand präzise festgelegter Bewertungskriterien. Die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Ergebnisse setzte die empirische Erhebung und systematische Dokumentation der Daten voraus.

³² Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Einrichtung eines Bundesinstitutes für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens erlassen wird; BGBl. I Nr. 25/2008 i.d.g.F.

Durchgeführte Evaluationen

21.1 Im überprüften Zeitraum wurden Schulversuche nur vereinzelt evaluiert bzw. wurde eine Evaluation in Aussicht gestellt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Tabelle 11: Evaluationen von Schulversuchen		
Schulart	Schulversuch	Anmerkungen
Volksschulen	alternative Formen der Leistungsbeurteilung	keine Evaluation im überprüften Zeitraum, jedoch zahlreiche wissenschaftliche Beiträge zum Thema Leistungsbeurteilungsformen
	Mehrstufenklassen bzw. Jahrgangsmischung	Universität Salzburg, Fachbereich Erziehungswissenschaft
Hauptschulen	Neue Mittelschule	Evaluation durch BIFIE, summative Evaluation nicht abgeschlossen bei Übernahme der Neuen Mittelschule ins Regelschulwesen
	Niederösterreichische Mittelschule	Projekt „Niederösterreichische Schule in der Schulentwicklung“ (noesis) des Landes Niederösterreich, Evaluation durch Universität Wien, Abteilung für Schule, Bildung und Gesellschaft, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung laufend
Polytechnische Schulen	PTS 2020 ¹	Begleitung und Evaluation durch österreichweite Strategiegruppe bzw. durch Schulaufsicht und Pädagogische Hochschulen geplant
Sonderschulen	auditive Verarbeitungs- und Wahrnehmungsstörungen	Evaluation durch Pädagogische Hochschule Niederösterreich in Baden geplant
Berufsschulen	kompetenzorientierter Unterricht an der Landes-Berufsschule Eisenstadt	Karl-Franzens-Universität Graz – Institut für Psychologie, Abteilung Pädagogische Psychologie
AHS	standardisierte Reifeprüfung Oberstufe Neu	Evaluation durch BIFIE keine externe Evaluation, aber Bezugnahme auf internationale Studien
technische Schulen	HTL-Kolleg für Frauen	sozialwissenschaftliche Begleitstudie des Interuniversitären Forschungszentrums für Technik, Arbeit und Kultur
kaufmännische Schulen	Ganztagesform HAS neu Bregenz	Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Pädagogik und Psychologie
	Praxis HAS (Lehrplan bzw. Ganztagesform)	Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Wirtschaftspädagogik Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Wirtschaftspädagogik
	HAK für Wirtschaftsinformatik (Digital Business)	Universität Innsbruck, Institut für Organisation und Lernen BMBF, Abteilung II/3
humanberufliche Schulen	Computer Science Management	externe Evaluation durch Beratungsunternehmen

¹ Beginn des Schulversuchs im Schuljahr 2013/2014

Quelle: BMBF

Regelkreis der Schulversuche

Im überprüften Zeitraum fielen für vom BMBF beauftragte Evaluationen Ausgaben von rd. 152.000 EUR an.³³

- 21.2** Der RH konnte keine systematische Vorgehensweise des BMBF bei der Evaluation von Schulversuchen erkennen. Es war für ihn nicht nachvollziehbar, auf welchen Entscheidungsgrundlagen die Evaluation bestimmter Schulversuche basierte. Der RH hielt ein strukturiertes Vorgehen des BMBF für zweckmäßig. Er empfahl dem BMBF, im Sinne einer evidenzbasierten Bildungspolitik 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, deren Forschungsagenden nach Ansicht des RH ausbaufähig sind.³⁴
- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Empfehlungen des RH in die weiteren Überlegungen miteinbeziehen.*

Übernahme ins
Regelschulwesen

Seit dem Jahr 2000

- 22.1** Gemäß den Angaben des BMBF wurden seit dem Jahr 2000 folgende Schulversuche bzw. Elemente von Schulversuchen ins Regelschulwesen übernommen:

³³ Darin nicht enthalten waren die Ausgaben für die Evaluation der Neuen Mittelschule (rd. 2,12 Mio. EUR für den Zeitraum 2008 bis 2013, Werte 2013 laut genehmigtem Dreijahresplan) und der standardisierten Reifeprüfung (siehe TZ 37) durch das BIFIE sowie die vom Land Niederösterreich beauftragte Evaluation der Neuen Niederösterreichischen Mittelschule (noesis).

³⁴ siehe Bericht des RH „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“, Reihe Bund 2014/10, TZ 26 ff.

Tabelle 12: Übernahme Schulversuche in das Regelschulwesen seit dem Jahr 2000

Schulversuch	Übernahme ins Regelschulwesen
Modellversuch Neue Mittelschule	BGBl. I Nr. 36/2012, etappenweise Überführung ab Schuljahr 2012/2013
Integration in den Polytechnischen Schulen und in den einjährigen Haushaltungsschulen	BGBl. I Nr. 9/2012, ab Schuljahr 2012/2013
Schulversuche Lehrpläne Berufsschulen	regelmäßige Lehrplanpakete
Schulversuche modulare Oberstufe	BGBl. I Nr. 9/2012, ab Schuljahr 2017/2018
standardisierte Reifeprüfung	BGBl. I Nr. 112/2009 (für AHS) und BGBl. I Nr. 52/2010 (für BHS) AHS ab Schuljahr 2014/2015, BHS ab Schuljahr 2015/2016
Begründung neuer Pflichtgegenstände an der AHS-Oberstufe	Lehrplannovelle BGBl. II Nr. 469/2002 Novelle Prüfungsordnung AHS BGBl. II Nr. 270/2004
Begründung neuer Wahlpflichtgegenstände an der AHS-Oberstufe	Lehrplannovelle BGBl. II Nr. 469/2002 Novelle Prüfungsordnung AHS BGBl. II Nr. 270/2004
Änderung von Anzahl und Dauer der Schularbeiten an der AHS-Oberstufe	Lehrplannovelle BGBl. II Nr. 277/2004
zweite lebende Fremdsprache ab der 3. Klasse Gymnasium	Lehrplannovelle BGBl. II Nr. 321/2006
8. Klassen an AHS ohne Semestergliederung	BGBl. I Nr. 113/2006
modularisierte AHS für Berufstätige	BGBl. I Nr. 53/2010
Schulversuche Lehrpläne berufsbildende mittlere und höhere Schulen	diverse Lehrpläne

Quelle: BMBF

Für den Modellversuch Neue Mittelschule lief zwar eine summative Evaluation, die Ergebnisse lagen jedoch bei Übernahme ins Regelschulwesen nicht vor. Die Schulversuche zur modularen Oberstufe wurden nicht vom BMBF evaluiert, es gab jedoch internationale Studien zu diesem Thema. Die Übernahme der standardisierten Reifeprüfung fand ohne Evaluation statt.³⁵ Für die weiteren übernommenen Schulversuche legte das BMBF keine Evaluationen vor.

22.2 Der RH verwies auf seine Kritik an der unsystematischen Vorgehensweise des BMBF bei der Vornahme von Evaluationen (siehe TZ 21). Er bemängelte, dass umgekehrt Schulversuche bzw. Elemente von Schulversuchen ohne vorhergehende Evaluation in das Regelschulwesen übernommen wurden. Der RH räumte ein, dass in manchen Fällen keine wissenschaftliche Evaluation erforderlich war, sondern die Expertise des BMBF ausreichte (z.B. Lehrpläne, Integration).

³⁵ Bis zur flächendeckenden Einführung war eine begleitende Evaluation durch das BIFIE vorgesehen.

Regelkreis der Schulversuche

Integration nach der achten Schulstufe

- 23.1** Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 – 2013) sah unter anderem vor, für Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf die gesetzlichen Grundlagen für die Integration nach der achten Schulstufe zu erarbeiten. Die Umsetzung dieses Vorhabens stellte die Übernahme der Integration an den Polytechnischen Schulen und den einjährigen Haushaltungsschulen in das Regelschulwesen dar.
- 23.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf nach der achten Schulstufe lediglich die Polytechnischen Schulen und einjährige Haushaltungsschulen umfasste. Andere Schularten im Bereich der AHS und BMHS waren nicht inkludiert, weshalb auch hier Schulversuche auftraten. Der RH empfahl dem BMBF, auf eine Erweiterung der Integration nach der achten Schulstufe hinzuwirken.
- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMBF sei ihm die Inklusion im Schulwesen ein großes Anliegen und ein wichtiger Punkt des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung. Im Berufsschulbereich gebe es im Rahmen der integrativen Berufsausbildung auch die Integration von benachteiligten Personen bereits seit 2003.*
- 23.4** Der RH präzisierte seine Empfehlung insofern, als sie nicht nur auf die Pflichtschulen, sondern insbesondere auf den Bereich der AHS und BMHS abzielte.

Organisation

Verfahren

Rahmenbedingungen

- 24.1** (1) Die Verfahrensabläufe für Schulversuche waren unterschiedlich; Unterschiede bestanden einerseits zwischen den einzelnen Schularten und andererseits zwischen öffentlichen und privaten Schulen. Die nachfolgende Tabelle stellt wesentliche Eckpunkte des Verfahrens für Schulversuchsanträge öffentlicher Schulen dar:

Tabelle 13: Verfahren Schulversuche öffentliche Schulen

	Volksschulen	Hauptschulen/ Neue Mittel- schulen	Sonderschulen	Polytechnische Schulen	Berufsschulen	AHS	BMHS	land- und forst- wirtschaftliche höhere Schulen
Antragsteller	Schule							
Anhörung durch	Schulforum			Schulgemeinschaftsausschuss				
Zustimmung durch	die Erziehungsberechtigten von mindestens zwei Dritteln der Schüler und mindestens zwei Dritteln der Lehrer der Schule bzw. der Klasse				mind. zwei Drittel der Schüler und mind. zwei Drittel der Lehrer der Schule bzw. der Klasse	durch die Erziehungsberechtigten (bzw. Schüler wenn eigenberechtigt) von mindestens zwei Dritteln der Schüler und mindestens zwei Dritteln der Lehrer der Schule bzw. der Klasse ¹		--
					Sozialpartner			--
					Schulerhalter ² Land			BMLFUW ³
Befürwortung/ Nicht-Befürwortung durch	Bezirksschulinspektoren				Berufsschulinspektoren	Landesschulinspektoren		BMBF
Betreuung, Kontrolle und Auswertung der Schulversuche	Landesschulrat/Stadtschulrat für Wien							--
Genehmigung/Nicht-Genehmigung durch	Kollegium des Landesschulrats/Stadtschulrats für Wien: soweit in den Landesausführungsgesetzen vorgesehen ⁴					--		
Genehmigung über Durchführung/Nicht-Durchführung	BMBF							

¹ Keine Zustimmung war erforderlich für Schulversuche zur Erprobung neuer Fachrichtungen an berufsbildenden Schulen.

² Grundsätzlich wäre bei allen Schulversuchen die Zustimmung des Schulerhalters (allgemein bildende Pflichtschulen – Gemeinde, Gemeindeverbände, Land; Berufsschulen – Land; AHS und BMHS – Bund) erforderlich. In der Praxis wurde sie explizit nur bei den Anträgen der Berufsschulen gefordert.

³ Soweit Schulversuche Angelegenheiten der Schulerhaltung sowie Dienstrechtsangelegenheiten der Lehrer betrafen, war vor der Durchführung der Schulversuche das Einvernehmen mit dem BMLFUW herzustellen.

⁴ In Niederösterreich waren für Schulversuche der Pflichtschulen nach dem Niederösterreichischen Schulzeitgesetz und laut Wiener Schulgesetz für die Durchführung von Schulversuchen öffentlicher Pflichtschulen Kollegiums-Beschlüsse erforderlich. Ungeachtet dessen legten der Landesschulrat für Niederösterreich und der Stadtschulrat für Wien auch die Anträge der höheren und mittleren Schulen dem jeweiligen Kollegium vor.

Quellen: BMBF; RH

Die Verfahren für die einzelnen Schularten unterschieden sich vor allem durch die unterschiedlichen Organe der Schulaufsicht (BMBF, Bezirksschul-, Berufsschul- und Landesschulinspektoren) und den Einbezug verschiedener Institutionen (z.B. Sozialpartner bei den Berufsschulen, Kollegium des Landesschulrats bzw. Stadtschulrats für Wien). Insbesondere bei den öffentlichen land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen gab es abweichende Verfahrensbestimmungen, weil die Verantwortlichkeiten zwischen dem BMBF und dem BMLFUW geteilt waren.³⁶

(2) Für Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht sah § 7 Abs. 4 SchOG vor, dass vom Schulerhalter beabsichtigte Schulversuche, um die im Wege des Landesschulrats bzw. Stadtschulrats für Wien anzusuchen war, vom zuständigen Bundesminister (BMBF) zu bewilligen waren. Das BMBF entschied bescheidmäßig über den Antrag der Privatschule.

³⁶ siehe Bericht des RH „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“, Reihe Bund 2011/9, TZ 13

Organisation

Grundsätzlich galten für Privatschulen dieselben Regelungen wie für die jeweilige Schulart im öffentlichen Bereich. Unterschiede bestanden bei der Antragstellung, die bei Privatschulen durch den Schulerhalter zu erfolgen hatte. Das BMBF übermittelte die Erledigungen (Genehmigungen bzw. Zurückweisungen) an die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien. Diese folgten die Bescheide an die Schulen aus und hoben die Verwaltungsgebühr von 32,70 EUR je Bescheid ein (Schuljahr 2012/2013 Österreich rd. 14.600 EUR; davon Niederösterreich rd. 1.900 EUR, Wien rd. 4.100 EUR).

- 24.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 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 kamen.³⁷ Nach Ansicht des RH war dies auf die zersplitterte Kompetenzverteilung und die Vielschichtigkeit des österreichischen Schulwesens zurückzuführen und verdeutlichte den dringenden Reformbedarf der österreichischen Schulverwaltung.

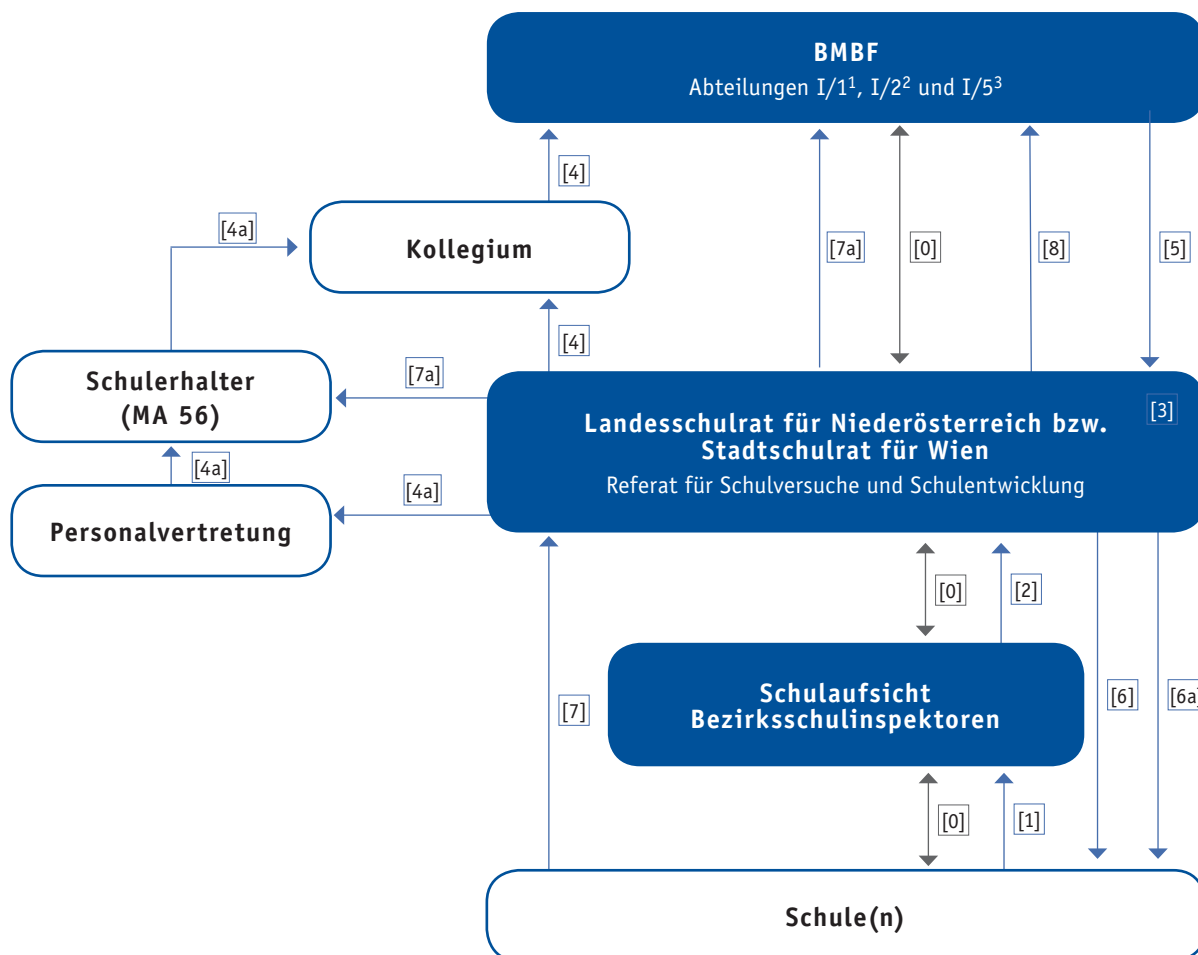
Zudem kam es zu einer weiteren Ausdifferenzierung durch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der einzelnen Abteilungen des BMBF (siehe TZ 29) und der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien (siehe TZ 25).

Verfahrensablauf Niederösterreich und Wien

- 25.1** Nachfolgende Abbildung stellt die unterschiedlichen Vorgehensweisen des Landesschulrats für Niederösterreich und des Stadtschulrats für Wien bei Schulversuchen der öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschule, Haupt-/Neue Mittelschule, Polytechnische Schule und Sonderschule) dar:

³⁷ Zusätzlich gab es für land- und forstwirtschaftliche Fach- und Berufsschulen (Zuständigkeitsbereich Länder) eigene Verfahren.

Abbildung 3: Verfahrensablauf Schulversuche öffentliche allgemein bildende Pflichtschulen in Niederösterreich und Wien



¹ Abteilung I/1 – Elementarpädagogik, Grundschule, BAKIP/BASOP

² Abteilung I/2 – Sekundarstufe I + Polytechnische Schule

³ Abteilung I/5 – Diversitäts- und Sprachenpolitik; Sonderpädagogik und inklusive Bildung; Begabungsförderung

MA = Magistratsabteilung

Stand: Schuljahr 2012/2013

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Niederösterreich; Stadtschulrat für Wien; Abbildung RH

Die nachfolgende Tabelle stellt die einzelnen Verfahrensschritte vergleichend zwischen Niederösterreich und Wien dar:

Organisation

Tabelle 14: Gegenüberstellung Verfahrensschritte Niederösterreich und Wien		
laufende Nr.	Niederösterreich	Wien
[0] ¹	in der Regel informelle Abstimmung zwischen Schule – Schulaufsicht/Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien – BMBF	
[1]	Schule: Erstellung Schulversuchs Antrag; Weiterleitung	
[2]	Schulaufsicht (Bezirksschulinspektor): Befürwortung/Nicht-Befürwortung des Schulversuchsantrags; Weiterleitung	
[3]	Landesschulrat für Niederösterreich bzw. Stadtschulrat für Wien (jeweils Referat für Schulversuche und Schulentwicklung): Überprüfung der Anträge nach bestimmten Kriterien; Zusammenfassung der Einzelanträge je Schulart zu Sammelanträgen	
		Ausnahmeregelung: bei Schulversuchen mit hoher Beteiligung (z.B. alternative Formen der Leistungsbeurteilung) Einreichung eines Sammelantrags ohne Standorte und Anzahl der Klassen ²
[4a]		vor Kollegiums-Beschluss Einholung der Stellungnahmen der Personalvertretung und des Schulerhalters (Magistratsabteilung 56 – Wiener Schulen)
[4]	Kenntnisnahme bzw. Beschluss des Kollegiums des Landesschulrats für Niederösterreich bzw. des Stadtschulrats für Wien; Weiterleitung der Sammelanträge und des APS-Kenndatenblatts ³ für das laufende Schuljahr an das BMBF bis spätestens 15. April	
[5]	BMBF: Bearbeitung der Sammelanträge durch zuständige Fachabteilungen; Genehmigung/Nicht-Genehmigung zwischen Juni und August	
[6a]	Übermittlung der sogenannten „vorläufigen Genehmigungen“ an Schulen spätestens bis zum Ende des Unterrichtsjahres	
[6]	Landesschulrat für Niederösterreich bzw. Stadtschulrat für Wien: Information der Schulen über Nicht-Genehmigung von Schulversuchsanträgen	
[7]	eigene Meldung der Schulen über Anzahl der tatsächlich durchgeführten Schulversuche inklusive der beteiligten Klassen; Übermittlung der Schulversuchsberichte bis Mitte Oktober an den Landesschulrat	Zusammenfassung der Daten für Schulversuche aufgrund der routinemäßigen Erhebung im Oktober, Übermittlung von Schulversuchsberichten durch die Schulen in Ausnahmefällen
[7a]		aufgrund Ausnahmeregelung: Übermittlung der noch ausstehenden Daten an BMBF und Schulerhalter (Magistratsabteilung 56 – Wiener Schulen)
[8]	Übermittlung angeforderter Schulversuchsberichte an BMBF durch Landesschulrat für Niederösterreich bzw. Stadtschulrat für Wien	

¹ bezeichnet die Nummerierung in der Abbildung 3

² Ausnahmeregelung bei Schulversuchen mit hoher Beteiligung: Diese Vorgehensweise kam zur Anwendung, weil bei Einreichung der Anträge im April für das darauffolgende Schuljahr noch kein Klassen- bzw. Schulforum mit den Erziehungsberechtigten der Schulsehler sowie die Lehrer der ersten Schulstufe stattfinden konnte.

³ Angaben über Anzahl an Klassen der allgemein bildenden Pflichtschulen für laufendes Schuljahr; es diente zur Abschätzung der Einhaltung der gesetzlichen Höchstgrenzen für die beantragten Schulversuche.

Stand: Schuljahr 2012/2013

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Niederösterreich; Stadtschulrat für Wien; RH

25.2 (1) Der RH stellte bei den öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen eine konzentrierte Verfahrensabwicklung im BMBF fest. Indem die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien Sammelanträge übermittelten, waren die zuständigen Abteilungen des BMBF nicht mit einer Vielzahl an Schulversuchsunterlagen konfrontiert, die größtenteils routinemäßig abgewickelt werden konnten (z.B. Anträge zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung).

Der RH sah die Ausnahmeregelung für Wien zur Angabe von Standorten und Klassenanzahl kritisch, weil auch die anderen Länder mit derselben Problematik konfrontiert waren. Ebenso sah der RH in diesem Zusammenhang die Kontrolle der gesetzlich vorgesehenen Höchstgrenzen kritisch (siehe TZ 32).

(2) Der RH wies kritisch auf die unterschiedlichen Verfahrensabläufe in Niederösterreich und Wien hin, die die schon bestehende Komplexität der Schulversuche verschärfte. Er vermisste eine einheitliche Vollzugspraxis der nachgeordneten Dienststellen des BMBF (Landesschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien).

Das Verfahren des Landesschulrats für Niederösterreich entsprach weitgehend den gesetzlichen Vorschriften. Der Stadtschulrat für Wien war auf die Information sämtlicher Stakeholder bedacht. Er forderte jedoch nur in Ausnahmefällen Berichte von den Schulen ein (siehe TZ 19).

In Ergänzung zu seiner Empfehlung in TZ 5 empfahl der RH dem BMBF, gemeinsam mit seinen nachgeordneten Dienststellen (Landesschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien) einen einheitlichen, an die jeweilige Schulart angepassten Workflow zu erarbeiten, um eine effiziente Abwicklung der Schulversuche zu gewährleisten.

Aufbauorganisation

BMBF

26.1 (1) Für die Bearbeitung der Schulversuche waren im BMBF grundsätzlich die schulführenden – pädagogischen – Abteilungen zuständig. Das waren in der Sektion I (Allgemein bildendes Schulwesen) die

Organisation

Abteilungen I/1, I/2, I/3 und I/5³⁸ und in der Sektion II (Berufsbildendes Schulwesen) die Abteilungen II/1, II/2, II/3 und II/4³⁹.

Eine Ausnahme bildeten die Schulversuche der Privatschulen, diese bearbeitete die Abteilung III/3 – Schulrecht. Auch die Ethik-Schulversuche aller Schularten fielen in den Zuständigkeitsbereich dieser Abteilung mit entsprechender juristischer Expertise. Für die pädagogische Beurteilung der Schulversuche war die Befassung der schulführenden Abteilungen erforderlich.

(2) Die Abteilung III/3 war sohin mit Schulversuchen aller Schularten konfrontiert. Im Schuljahr 2012/2013 hatte sie 240 Anträge von Privatschulen und 223 Ethik-Schulversuchsanträge zu bearbeiten. Dies lag zwischen dem Antragsvolumen der Sektion I (378 Anträge) und der Sektion II mit 648 Anträgen.

26.2 Der RH sah die Aufgabenverteilung des BMBF in Schulversuchsangelegenheiten kritisch, weil sie einer einheitlichen und effizienten Aufgabenwahrnehmung entgegenstand. Der RH empfahl dem BMBF, die Schulversuchsangelegenheiten bei den schulführenden Abteilungen der beiden pädagogischen Sektionen (I und II) zu konzentrieren, um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen und Synergien zu nutzen.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMBF seien über die inhaltliche Fachexpertise hinausgehende schulrechtliche Agenden für Privatschulen wahrzunehmen.*

26.4 Der RH entgegnete dem BMBF, dass durch die Konzentration der Schulversuchsangelegenheiten bei den schulführenden Abteilungen der beiden pädagogischen Sektionen (I und II) eine einheitliche Vorgehensweise sichergestellt und Synergien genutzt werden könnten. Die speziellen schulrechtlichen Angelegenheiten der Privatschulen wären durch Befassung der Abteilung III/3 – Schulrecht abzudecken.

³⁸ Abteilung I/1 – Elementarpädagogik, Grundschule, BAKIP/BASOP; Abteilung I/2 – Sekundarstufe I + Polytechnische Schule; Abteilung I/3 – Allgemein bildende höhere Schulen, Oberstufenformen; Abteilung I/5 – Diversitäts- und Sprachenpolitik; Sonderpädagogik, inklusive Bildung; Begabungsförderung

³⁹ Abteilung II/1 – Berufsschulen; Abteilung II/2 – Technische, gewerbliche und kunstgewerbliche Schulen; Abteilung II/3 – Kaufmännische Schulen und Bildungsberatung; Abteilung II/4 – Humanberufliche Schulen; land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen

Landesschulrat für Niederösterreich und Stadtschulrat für Wien

27.1 (1) Im Landesschulrat für Niederösterreich bearbeitete ein eigenes Referat die Schulversuche für allgemein bildende Pflichtschulen, das der Amtsdirektion zugeordnet war. Daneben war in der pädagogischen Abteilung der Bereich allgemein bildende Pflichtschulen (Schulaufsicht und Schulinspektion) angesiedelt, der unter anderem auch für die pädagogischen Aspekte der Schulversuche und Schulentwicklung verantwortlich war.

Bis einschließlich des Schuljahres 2012/2013 bearbeitete die Rechts- und Verwaltungsabteilung des Landesschulrats für Niederösterreich die Schulversuche der AHS, BMHS und der Berufsschulen. Für die pädagogische Stellungnahme leitete die Rechts- und Verwaltungsabteilung die Anträge an den jeweiligen Bereich (AHS, BMHS und berufsbildende Pflichtschulen) der pädagogischen Abteilung weiter. Seit dem Schuljahr 2013/2014 waren sämtliche Agenden der Schulversuche in den jeweils zuständigen Bereichen der pädagogischen Abteilung konzentriert. Lediglich die Ethik-Schulversuche waren noch nicht von der Neuorganisation umfasst; diese bearbeitete nach wie vor die Rechts- und Verwaltungsabteilung. Ihre Verlagerung zur pädagogischen Abteilung war für die Anträge des Schuljahres 2014/2015 geplant.

(2) Im Stadtschulrat für Wien war die jeweilige pädagogische Abteilung (AHS, allgemein bildende Pflichtschulen und berufsbildende Schulen) für die Schulversuche ihrer Schulen zuständig. Die pädagogische Abteilung allgemein bildende Pflichtschulen hatte ein eigenes Referat für Schulversuche und Schulentwicklung, das die Schulversuche der allgemein bildenden Pflichtschulen bearbeitete.

27.2 Der RH beurteilte die Bearbeitung der Schulversuche durch die pädagogische Abteilung des Landesschulrats für Niederösterreich und die pädagogischen Abteilungen des Stadtschulrats für Wien als zweckmäßig. In diesem Sinne bewertete er die Verlagerung der Schulversuche der AHS, BMHS und der Berufsschulen zur pädagogischen Abteilung im Landesschulrat für Niederösterreich als positiv. Kritisch sah der RH jedoch die Trennung zwischen dem Referat für Schulversuche für allgemein bildende Pflichtschulen (direkt bei der Amtsdirektion angeordnet) und dem Bereich allgemein bildende Pflichtschulen der pädagogischen Abteilung, die den Informationsaustausch erschwerte. Der RH empfahl dem Landesschulrat für Niederösterreich, das Referat für Schulversuche in den Bereich allgemein bildende Pflichtschulen der pädagogischen Abteilung einzugliedern. Ebenso wären die Ethik-Schulversuche bei den zuständigen Bereichen der pädagogischen Abteilung anzusiedeln.

Organisation

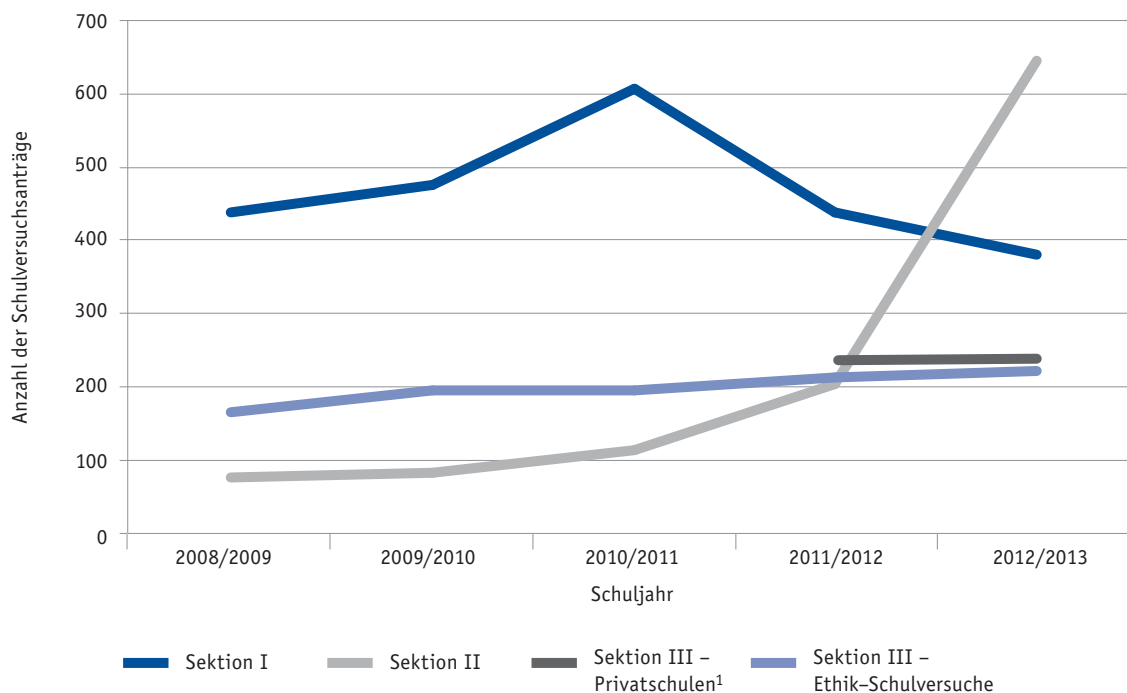
27.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Niederösterreich werde er dem Kollegium des Landesschulrats für Niederösterreich eine entsprechende Organisationsänderung für das Referat Schulversuche an allgemein bildenden Pflichtschulen vorschlagen. Dasselbe gelte für die Abwicklung der Ethik-Schulversuche. Darüber hinaus sei es überlegenswert, aufgrund der rechtlichen Komplexität die gesamte Materie der Rechts- und Verwaltungsabteilung oder der Amtsdirektion zuzuordnen.*

27.4 Da am Landesschulrat für Niederösterreich bereits eine Verlagerung der Schulversuche für AHS, BMHS und berufsbildende Pflichtschulen von der Rechts- und Verwaltungsabteilung zur pädagogischen Abteilung stattgefunden hatte, war es nach Ansicht des RH zweckmäßig, sämtliche Schulversuchsagenden in der pädagogischen Abteilung zu konzentrieren. Der RH verblieb bei seinen Empfehlungen, das Referat für Schulversuche in den Bereich allgemein bildende Pflichtschulen der pädagogischen Abteilung und die Ethik-Schulversuche bei den zuständigen Bereichen der pädagogischen Abteilung anzusiedeln.

Entwicklung der
Anträge

28.1 Da das BMBF keine Auskunft über die zahlenmäßige Entwicklung der Schulversuche im Zeitablauf geben konnte, erhob der RH die Entwicklung der Schulversuchsanträge:

Abbildung 4: Entwicklung der Schulversuchsanhträge im BMBF, Schuljahre 2008/2009 bis 2012/2013



¹ Für Privatschulen waren nicht für alle Schuljahre Daten vorhanden.

Quelle: BMBF

Auch unter Beachtung von Unschärfen – bedingt durch die gleichwertige Zählung von Einzel- und Sammelanträgen (Letztere mit einer Vielzahl an Schulversuchen) – zeigt die Abbildung, dass sich die Anzahl der Schulversuche im überprüften Zeitraum stark erhöht hatte:

- In der Sektion I stiegen die Anträge bis zum Schuljahr 2010/2011 stark an, dies war vor allem auf zentrale Projekte des BMBF (standardisierte Reifeprüfung und Neue Mittelschule) zurückzuführen. Der danach beobachtete Rückgang der Anträge war auf die Einführung von Sammel- an Stelle von Einzelanträgen bei der standardisierten Reifeprüfung zurückzuführen.
- Der in der Sektion II beobachtete exponentielle Anstieg war insbesondere durch Lehrplan-Schulversuche der berufsbildenden Schulen verursacht.
- Die Entwicklungen der Sektion I und II spiegelten sich – soweit Daten vorhanden waren – auch bei den Privatschulen wider.

Organisation

28.2 Der RH stellte eine Ausweitung der Schulversuche im überprüften Zeitraum fest. Der Anstieg beruhte neben den Lehrplan-Schulversuchen im berufsbildenden Bereich vor allem auf zentralen Projekten des BMBF, die in den nächsten Jahren auslaufen werden.⁴⁰ Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 2, eine Rückführung des Schulversuchswesens unter Beachtung seines eigentlichen Zwecks anzustreben. Der RH stellte klar, dass die Reduktion der Anzahl der Schulversuche über den durch das Auslaufen der Reformprojekte bedingten Rückgang hinausgehen muss.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMBF lieferten Schulversuche ein wesentliches Feedback für die Fachabteilungen und seien daher für die Qualitätsentwicklung sehr wichtig. Die Schulversuche würden sich sowohl in der Berufsbildung als auch in der gesamten Oberstufe durch die Übernahme von drei wichtigen Reformprojekten (standardisierte Reifeprüfung, Oberstufe Neu, kompetenzbasierte Lehrpläne) ins Regelschulwesen deutlich reduzieren. Mit Einführung der Neuen Mittelschule sei auch in diesem Bereich eine Reduktion der Schulversuche eingeleitet worden. Ebenso sei mit BGBl. I Nr. 9/2012 die Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der neunten Schulstufe an Polytechnischen Schulen und einjährigen Haushaltungsschulen gesetzlich verankert worden.*

28.4 Der RH vermerkte die mitgeteilte (geplante) Reduktion der Schulversuche positiv. Darüber hinaus bestand jedoch noch immer eine Vielzahl von Schulversuchen, die als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen fungierten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung (siehe TZ 2), eine Rückführung des Schulversuchswesens unter Beachtung seines eigentlichen Zwecks anzustreben. Dabei stellte er klar, dass die Reduktion der Anzahl der Schulversuche über den durch das Auslaufen der Reformprojekte bedingten Rückgang hinausgehen muss.

Hinsichtlich der Bedeutung der Schulversuche für die Qualitätsentwicklung verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 17. Er bekräftigte seine Empfehlung zur Dokumentation der Zielsetzungen und Ergebnisse von Schulversuchen in den Qualitätsinitiativen.

⁴⁰ Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung an AHS mit Schuljahr 2013/2014, an BHS im Schuljahr 2014/2015; Schulversuche zur Oberstufe Neu mit Schuljahr 2016/2017

Bearbeitung der
Anträge

29.1 (1) Abgesehen von der aktenmäßigen Erledigung (über den ELAK) unterschieden sich die Vorgehensweisen der einzelnen Abteilungen des BMBF in Bezug auf Schulversuche. Unterschiede bestanden bei:

- den Richtlinien (allgemeine und/oder spezielle),
- den Formblättern für die Anträge (Vordrucke bzw. Vorgaben für Sammel- und Einzelantrag oder Vorgabe Grundstruktur),
- den Einreichfristen (15. Dezember, 28. Februar, 15. April oder keine Frist),
- der Verwaltung der Schulversuche (Listen, jährliche Berichte, Datenbank oder keine eigenständige Verwaltung),
- den Genehmigenden (Sektionsleiter, Abteilungsleiter oder Sachbearbeiter),
- dem Zeitpunkt der Erledigung (zwischen Frühjahr und Schulbeginn),
- der Information verschiedener Stakeholder (z.B. Information der Personalvertretung),
- den Berichts- und Meldepflichten.

Die Abteilungen hatten spezifische Vorgehensweisen zur Bearbeitung der Schulversuche entwickelt. Konsequenz daraus war, dass es dem BMBF nicht möglich war, dem RH innerhalb angemessener Zeit eine vollständige Übersicht über die (laufenden) Schulversuche zu geben (siehe TZ 5).

(2) 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 (z.B. in Papierform, elektronisch via E-Mail oder Datenträger).

Während die Übermittlung der Dokumente für Schulversuche der Bundesschulen (öffentliche AHS und BMHS) bzw. durch die Landesschulräte weitgehend elektronisch erfolgte, gestaltete sich die Situation bei den Privat- und Pflichtschulen schwieriger und differenzierter. Durch die Vielzahl an Schulerhaltern (verschiedene Privatschulerhalter, Gemeinden, Gemeindeverbände, Länder) hatten diese Schulen sehr unterschiedliche IT-Ausstattungen, was unter anderem Medienbrüche

Organisation

bei der Bearbeitung der Schulversuche zur Folge hatte. Dies führte zu zusätzlichen Arbeitsschritten und potenziellen Fehlerquellen.

- 29.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Bearbeitung der Schulversuche im BMBF nicht einheitlich erfolgte. Dadurch hatte das BMBF keinen gesamthaften Überblick über Schulversuche und konnte seine Steuerungsfunktion nur mangelhaft wahrnehmen. Ebenso stellte der RH kritisch fest, dass die unterschiedlichen Formate der Dokumente eine effiziente Bearbeitung der Schulversuche erschwerten, Verwaltungsmehraufwand verursachten und die Fehleranfälligkeit erhöhten.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung aus TZ 25 gegenüber dem BMBF, gemeinsam mit seinen nachgeordneten Dienststellen (Landesschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien) einen einheitlichen, an die jeweilige Schulart angepassten Workflow zur Abwicklung der Schulversuche zu erarbeiten. Die große Anzahl an Schulversuchen und die Vielzahl der beteiligten Stellen legten nach Ansicht des RH die Entwicklung einer webbasierten Datenbank unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten nahe, die alle Verfahrensschritte vom Antrag bis zum Schulversuchsbericht abbildete. Damit könnte eine einheitliche und standardisierte Bearbeitung der Schulversuche gewährleistet werden. Überdies stünde eine Informationsbasis für ein Berichtswesen (auf verschiedenen Aggregationsniveaus) zur Verfügung, wodurch ein gesamthafter Überblick und die Wahrnehmung der Steuerungsfunktion ermöglicht würden.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es den Vorschlag der Entwicklung einer webbasierten Datenbank in Erwägung ziehen. Aufgrund der starken Orientierung der Schulversuche an den Bedürfnissen der einzelnen Schularten müsse diese Datenbank jedoch möglicherweise sehr heterogene und im Workflow unterschiedliche Maßnahmen abbilden. Auch etwaige zusätzliche Kosten (Planung, Implementierung, Wartung) wären zu bedenken.*

- 29.4** Der RH entgegnete dem BMBF, dass der in TZ 13 dargestellte Regelkreis den grundsätzlichen Workflow für Schulversuche abbildete. Er bekräftigte seine Empfehlung und stellte klar, dass die Erarbeitung eines einheitlichen, jedoch an die einzelnen Schularten angepassten Workflows durch das BMBF und seine nachgeordneten Dienststellen sowie die Entwicklung einer webbasierten Datenbank zur Abbildung der einzelnen Verfahrensschritte als einander ergänzende Maßnahmen zur nachhaltigen Effizienzsteigerung anzusehen waren. Der dadurch erzielbare Nutzen (verbesserte Wahrnehmung der Steuerungsfunktion, Reduktion des Verwaltungsaufwands und der Fehleranfälligkeit) wäre

vom BMBF gegen die Entwicklungs- und Betriebskosten der Datenbank abzuwägen.

Prüfung der Anträge

Übersicht

30.1 (1) Die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien führten eine formale und inhaltliche Prüfung der Schulversuchsanträge durch. Die formalen Aspekte umfassten die Vollständigkeit des Antrags (z.B. Vorliegen der Zustimmungserfordernisse), die Einhaltung der Richtlinien und der schulrechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Klärung der Frage, ob das Vorhaben in der Schulautonomie oder im Regelschulwesen durchgeführt werden kann). Bei der inhaltlichen Prüfung durch die Schulaufsicht ging es vor allem um die pädagogische Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit. Die Anträge enthielten auch Angaben über Kosten, die auf ihre Plausibilität hin überprüft wurden.

(2) Das BMBF führte im Wesentlichen dieselbe Prüfung wie die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien durch.

Obwohl einem Schulversuchsantrag in der Regel ein informeller Abstimmungsprozess zwischen Schule, Schulaufsicht/Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien und BMBF vorausging, kam es zu Ablehnungen von Anträgen durch das BMBF, etwa weil Vorhaben im Rahmen der Schulautonomie oder im Regelschulwesen durchgeführt werden konnten. Überdies musste das BMBF immer wieder Unterlagen (z.B. Zustimmung der Erziehungsberechtigten und Lehrer) nachfordern.

30.2 Der RH stellte kritisch fest, dass trotz des informellen Abstimmungsprozesses und der Vorprüfung der Schulversuchsanträge durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien eine Nachbearbeitung durch das BMBF erforderlich war. Die dafür aufgewendeten Ressourcen sollten nach Ansicht des RH für die strategische Steuerung der Schulversuche eingesetzt werden. Der RH empfahl dem BMBF, von seinen nachgeordneten Dienststellen (Landesschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien) eine ordnungsgemäße und vollständige Bearbeitung der Anträge einzufordern.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Rundschreiben, Antragsformulare bzw. Checklisten überarbeiten.*

30.4 Der RH stellte gegenüber dem BMBF klar, dass neben der Adaptierung der Rundschreiben, Antragsformulare bzw. Checklisten von den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien eine ordnungsgemäße und vollständige Bearbeitung der Anträge einzufordern wäre.

Organisation

Zeitliche Wirkung der Genehmigung

- 31.1** Die schulführenden Abteilungen der allgemein bildenden Pflichtschulen genehmigten – ungeachtet dessen, dass kein Erprobungszeitraum festgelegt war (siehe TZ 9) – die Durchführung der Schulversuche in der Regel für ein Jahr. Insbesondere genehmigte das BMBF alljährlich die zahlreichen Schulversuche zu den alternativen Formen der Leistungsbeurteilung. Die einjährige Genehmigung galt – abgesehen von den Sonderfällen (siehe TZ 7) – auch für die Berufsschulen.

Die speziellen Richtlinien für AHS der Abteilung I/3 sahen für Neuansträge eine einjährige Genehmigung vor. Verlängerungsansträge ohne Änderungen konnten unter bestimmten Bedingungen (z.B. Einhaltung der Abstimmungsmodalitäten) für maximal vier neu startende Jahrgänge (für Privatschulen maximal drei neu startende Jahrgänge) auf einmal eingereicht und genehmigt werden.

Die schulführenden Abteilungen der BMHS genehmigten die Anträge – abgesehen von den Sonderfällen (siehe TZ 7) – je nach Einzelfall für unterschiedliche Zeiträume. Die Abteilung III/3 orientierte sich an den schulführenden Abteilungen, präferierte jedoch tendenziell mehrjährige Genehmigungen. Die Ethik-Schulversuche wurden überwiegend für ein Schuljahr bewilligt.

Knapp über 75 % der im Schuljahr 2012/2013 laufenden Schulversuche genehmigte das BMBF im Jahr 2012.

- 31.2** Der RH vermerkte kritisch, dass auch bei der Genehmigungsdauer von Schulversuchen Unterschiede zwischen den einzelnen Abteilungen des BMBF bestanden. 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 Zeitspanne – insbesondere bei Folgeanträgen ohne Änderungen – hätte eine Reduktion des Verwaltungsaufwands zur Folge. Der RH empfahl dem BMBF, bei der in TZ 25 empfohlenen Neuorganisation des Schulversuchswesens auch die zeitliche Wirkung der Genehmigung der Schulversuche mit in die Betrachtungen einzubeziehen. Nach Auffassung des RH sollte sich eine Neuregelung an der Vorgehensweise der Abteilung I/3 orientieren. Zudem verwies der RH auf seine Empfehlung betreffend die Festlegung von Erprobungszeiträumen (siehe TZ 9).

- 31.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Empfehlung des RH in die weiteren Überlegungen miteinbeziehen.*

Höchstgrenzen

32.1 (1) Die Anzahl der Schulversuche, die das BMBF durchführen durfte, war durch schulgesetzliche Regelungen beschränkt. Gemäß § 7 SchOG durften Schulversuche an höchstens 5 % der Klassen an öffentlichen Schulen im Bundesgebiet durchgeführt werden. Bei Pflichtschulen bezog sich die 5 %-Grenze auf die Klassen an öffentlichen Pflichtschulen im jeweiligen Land. Dies galt auch sinngemäß für Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht. Daneben bestanden je nach Rechtsgrundlage der Schulversuche weitere Prozentsätze und Bezugsgrößen für die Ermittlung der Höchstgrenzen (siehe Tabelle III im Anhang).

Für die Überprüfung der Höchstgrenzen benötigte das BMBF demzufolge die Gesamtanzahl der Schulversuchsklassen, gegliedert nach der jeweiligen Rechtsgrundlage des Schulversuchs. Das BMBF verfügte allerdings über keine derartige Auswertung (siehe TZ 5). Darüber hinaus hatte das BMBF keine abteilungsübergreifende Vorgehensweise zur Überprüfung der Höchstgrenzen bei der Genehmigung von Schulversuchen entwickelt. Diese war deshalb relevant, weil die Schulversuche aller Schularten betroffen waren.

Über die korrekte Auslegung der Berechnungsweise zur Einhaltung der Höchstgrenzen gemäß § 7 SchOG bestanden im BMBF Unklarheiten. Einige Abteilungen gaben an, keine Überprüfung der Höchstgrenzen vorzunehmen.

(2) Der RH überprüfte im Rahmen der Gesamterhebung der Schulversuche für das Schuljahr 2012/2013 die Einhaltung der Höchstgrenzen gemäß § 7 SchOG:

Organisation

Tabelle 15: Einhaltung Höchstgrenzen für Schulversuche nach § 7 Schulorganisationsgesetz im Schuljahr 2012/2013

Schuljahr 2012/2013	Schulversuchsklassen ¹ (inkl. Ethik ² , ergänzte Klassenanzahl ³)	Klassen gesamt ⁴	Prozentsatz Schulversuchsklassen
	Anzahl		in %
öffentliche Schulen gesamt	6.294	50.500	12,5
<i>davon</i>			
AHS und BMHS	2.384	14.189	16,8
Pflichtschulen	3.910	36.311	10,8
<i>davon</i>			
<i>Niederösterreich</i>	696	7.027	9,9
<i>Wien</i>	472	5.317	8,9
Privatschulen gesamt	340	5.104	6,7
<i>davon</i>			
AHS und BMHS	296	3.748	7,9
Pflichtschulen	44	1.356	3,2
<i>davon</i>			
<i>Niederösterreich</i>	11	183	6,0
<i>Wien</i>	11	665	1,7 ⁵

¹ Inklusive Mehrfachnennungen: Dieselbe Klasse wurde mehrfach gezählt, wenn mit der Klasse mehrere Schulversuche gemäß § 7 SchOG durchgeführt wurden.

² Die rd. 17.000 Schüler für den Ethik-Schulversuch wurden mit einem Schlüssel von 76 Schülern pro Schulversuch aufgeteilt, eine Klasse wurde mit 25 Schülern gerechnet. 211 Ethik-Schulversuche fanden an öffentlichen Schulen, zwölf an den privaten AHS und BMHS statt.

³ Bei allen Schulversuchen, bei denen das BMBF keine Klassenanzahl bekanntgab, nahm der RH die Mindestanzahl von einer Klasse an (vor allem Schulversuche zu Prüfungsordnungen und Lehrplänen im berufsbildenden Bereich).

⁴ gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013

⁵ Aufgrund der Annahme in Fußnote 3 war von einem weitaus höheren tatsächlichen Prozentsatz auszugehen.

Quellen: BMBF; RH

Wie aus Tabelle 15 ersichtlich, lagen alle Schularten – bis auf die privaten Pflichtschulen (in Wien) – über der gesetzlich vorgesehenen Höchstgrenze von 5 %. Einschränkend war anzuführen, dass Mehrfachnennungen bei den Klassen nicht ausgeschieden werden konnten, weil keine bzw. nur teilweise Informationen über die an Schulversuchen konkret teilnehmenden Schulklassen vorhanden waren. Außerdem wurde mit dem Schuljahr 2012/2013 die Höchstgrenze von 10 % auf 5 % reduziert,⁴¹ Übergangsvorschriften dazu waren nicht vorgesehen.

⁴¹ Die Höchstgrenze änderte sich im Zeitablauf anlässlich des Modellversuchs Neue Mittelschule: Von 1. Jänner 2008 bis 31. August 2012 wurden die Prozentgrenzen für Schulversuche gemäß § 7 und § 7a SchOG von 5 % auf 10 % angehoben.

(3) Im Bereich der Pflichtschulen wies das BMBF in den Erlässen auf die genaue Einhaltung der Höchstgrenzen für Schulversuche hin. Obwohl für den Schulversuch zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung⁴² nicht eine länderweise, sondern eine österreichweite 25 %-Grenze galt, überließ das BMBF die Sicherstellung der Höchstanzahl an Klassen und damit die Einhaltung der Höchstgrenze den Landes- schulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien.

Die 25 %ige österreichweite Höchstgrenze für den Schulversuch alternative Formen der Leistungsbeurteilung wurde überschritten: Im Schuljahr 2012/2013 befanden sich von insgesamt 18.771 Klassen an öffentlichen Volks- und Sonderschulen 5.039 Klassen, das waren 26,8 %, im Schulversuch.

32.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die zahlreichen Rechtsgrundlagen der Schulversuche unterschiedliche Höchstgrenzen und Bezugsgrößen vorsahen. Die Komplexität der Regelungen bedingte einen hohen bürokratischen Aufwand im Vollzug. Ebenso kritisierte der RH, dass das BMBF keinerlei Anstrengungen unternommen hatte, die Grundlagen für die Überprüfung der Einhaltung der Höchstgrenzen zu schaffen (z.B. keine Gesamtanzahl der Schulversuchsklassen, keine abteilungsübergreifende Vorgehensweise).

Der RH verwies auf seine Empfehlung an das BMBF in TZ 3 und ergänzte diese insofern, als auf eine Harmonisierung und Vereinfachung der Höchstgrenzen für Schulversuche in den Schulgesetzen hinzuwirken wäre. Weiters wären die Grundlagen zur Überprüfung der Einhaltung der Höchstgrenzen zu schaffen.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMBF die 25 %-Höchstgrenze für die Schulversuche zu den alternativen Formen der Leistungsbeurteilung im Schuljahr 2012/2013 überschritten hatte. Auch bei der im § 7 SchOG festgelegten 5 %-Grenze war mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sie bei den öffentlichen Schulen überschritten wurde. Seiner Ansicht nach war das BMBF verpflichtet, die Einhaltung der Höchstgrenzen – vor allem die österreichweit bezogenen – als Genehmigungsvoraussetzung vorweg zu prüfen.

Der RH empfahl dem BMBF, die Anzahl der Schulversuche auf das gesetzlich vorgesehene Ausmaß zu reduzieren und die Höchstgrenzen bei Genehmigung zu beachten.

⁴² Gemäß § 78a SchUG durfte die Anzahl der Klassen an öffentlichen Volksschulen und an Sonderschulen, an denen Schulversuche durchgeführt wurden, 25 % der Anzahl der Klassen an öffentlichen Volksschulen und Sonderschulen im Bundesgebiet nicht überschreiten.

Organisation

- 32.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Empfehlung des RH zur Vereinfachung der Regelungen (einschließlich der Höchstgrenzen) für Schulversuche, um den mit Schulversuchen zusammenhängenden Verwaltungsaufwand zu reduzieren, in die weiteren Überlegungen miteinbeziehen. Auf die Einhaltung der Höchstgrenzen werde es vermehrt achten.*
- 32.4** Der RH betonte, dass im BMBF zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Grundlagen für die Überprüfung der Einhaltung der Höchstgrenzen fehlten (z.B. keine Gesamtanzahl der Schulversuchsklassen, keine abteilungsübergreifende Vorgehensweise). Nach Ansicht des RH war neben den Bemühungen zur Harmonisierung und Vereinfachung der Höchstgrenzen für Schulversuche eine Neuorganisation des Schulversuchswesens im BMBF erforderlich, um den gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der Höchstgrenzen nachkommen zu können.

Privatschulen

- 33.1** (1) Gemäß § 7 Abs. 4 SchOG waren Schulversuche nur an Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht⁴³ zulässig. Entgegen dieser gesetzlichen Anforderung traten vereinzelt Fälle auf, in denen das BMBF die Durchführung von Schulversuchen an Privatschulen ohne Öffentlichkeitsrecht genehmigte.
- (2) Schulversuche an Privatschulen waren bescheidmäßig zu erledigen; dieses Erfordernis hielt das BMBF bei den privaten land- und forstwirtschaftlichen höheren Schulen nicht ein.
- (3) Auch bei den vom BMBF angeordneten Schulversuchen zu den Prüfungsordnungen stellte der RH unterschiedliche Vorgehensweisen in Bezug auf Privatschulen fest: Bei den kaufmännischen Schulen galt der angeordnete Schulversuch für alle (öffentliche und private) Schulen, bei den humanberuflichen Schulen hingegen nur für öffentliche Schulen. Privatschulen mussten Schulversuchsanträge stellen und waren dadurch mit höherem Verwaltungsaufwand konfrontiert. Auch war nicht sichergestellt, dass alle Privatschulen daran teilnahmen.

⁴³ Mit Verleihung des Öffentlichkeitsrechts wurde einer Privatschule unter anderem das Recht übertragen, Zeugnisse über den Erfolg des Schulbesuchs auszustellen, die mit der Beweiskraft öffentlicher Urkunden und mit den gleichen Rechtswirkungen ausgestattet waren wie Zeugnisse gleichartiger öffentlicher Schulen; § 13 Privatschulgesetz, BGBl. Nr. 244/1962 i.d.g.F.

33.2 (1) Der RH stellte verschiedene Mängel bei der Genehmigung der Schulversuchsanträge der Privatschulen fest. Er empfahl dem BMBF, bei der Genehmigung der Durchführung von Schulversuchen der Privatschulen die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten.

(2) Der RH wiederholte seine Kritik hinsichtlich der vom BMBF angeordneten Schulversuche. Darüber hinaus bemängelte der RH die unterschiedliche Vorgehensweise innerhalb des BMBF auch bei der Durchführung dieser Schulversuche, die letztendlich eine Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Schulen zur Folge hatte. Der RH bekräftigte seine Empfehlung an das BMBF, von derartigen Schulversuchen abzusehen (siehe TZ 5).

33.3 *Laut Stellungnahme des BMBF handle es sich bei den vom RH beanstandeten Fällen um absolute Ausnahmefälle.*

33.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, bei der Genehmigung der Durchführung von Schulversuchen an Privatschulen die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten.

Ausgewählte Schulversuche

Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung

34.1 (1) Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung wurden seit Jahrzehnten durchgeführt (siehe TZ 9). Der am 1. September 1998 in Kraft getretene § 78a SchUG regelte die Erprobung alternativer Formen der Leistungsbeurteilung an Volksschulen und Sonderschulen. Gemäß den Erläuterungen zur Regierungsvorlage erschien eine – in Relation zur damaligen Anzahl diesbezüglich bereits durchgeführter Schulversuche – weitergehende Erprobung alternativer Formen der Leistungsbeurteilung unter wissenschaftlicher Begleitung zweckmäßig.

Die älteste Form war die Verbale Beurteilung, die ab dem Schuljahr 1966/1967 in Wien in der ersten Schulstufe erprobt und seitdem sukzessive ausgeweitet sowie um andere alternative Beurteilungsfornen ergänzt wurde:

Ausgewählte Schulversuche

Tabelle 16: Entwicklung der alternativen Formen der Leistungsbeurteilung in Wien	
alternative Form der Leistungsbeurteilung	Kurzbeschreibung
Verbale Beurteilung (Schulversuch seit 1966/1967)	Schulnachrichten und Jahreszeugnisse enthalten eine in Worte gefasste Mitteilung über den allgemeinen Lernzuwachs des Kindes mit besonderen Angaben über die soziale Dimension des Lernens (z.B. Kooperationsfähigkeit) und die Mitarbeit im Unterricht.
Kommentierte direkte Leistungsvorlage (KDL) (Schulversuch seit 1994/1995)	Die Leistungen der Schüler (Texte, Zeichnungen, Werkstücke, Hausübungen etc.) werden in einer Sammelmappe (Portfolio) abgelegt, die von den Erziehungsberechtigten jederzeit eingesehen werden kann und ihnen mindestens einmal pro Semester zur Kenntnis gebracht wird. Durch Erläuterung der gesammelten Arbeiten in Lehrer-/Eltern-/Schülergesprächen gewinnen alle Beteiligten einen Einblick in die Schülerleistungen.
Pensenbuch und Studienbuch (Schulversuch seit 1996/1997)	Der Lernfortschritt wird anhand von Lernziellisten sichtbar gemacht. Im Zeitablauf kann aus den Aufzeichnungen ein Leistungs- bzw. Fertigungsprofil des Schülers gewonnen werden, das als Basis für Gespräche zwischen Lehrern, Eltern und Schülern dient.
Lernfortschrittsdokumentation (LFD) (Schulversuch seit 2002/2003)	Diese alternative Form der Leistungsbeurteilung vereint Elemente der KDL (Sammlung ausgewählter Arbeiten der Schüler) mit Elementen des Pensenbuchs (im Unterschied dazu werden grobe Lernziele in der Ich-Form formuliert).

Quelle: Stadtschulrat für Wien

Keine der erprobten alternativen Formen der Leistungsbeurteilung wurde bislang in das Regelschulwesen übernommen.⁴⁴

(2) Im überprüften Zeitraum stieg die Anzahl der Volksschul- und Sonderschulstandorte bzw. Klassen, die an den Schulversuchen zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung teilnahmen, österreichweit um rd. 19 % bzw. rd. 20 % an. Niederösterreich verzeichnete einen überdurchschnittlichen Anstieg um rd. 52 % (Standorte) bzw. rd. 73 % (Klassen); Wien lag etwas unter dem österreichischen Durchschnitt mit rd. 15 % (Standorte) bzw. rd. 18 % (Klassen).

Die folgende Tabelle illustriert die mengenmäßige Bedeutung der Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung im Schuljahr 2012/2013:

⁴⁴ Nach § 18 SchUG konnte bei Volksschulen, Sonderschulen und der Neuen Mittelschule der Beurteilung nach Noten bei entsprechendem Beschluss des Schul- oder Klassenforums eine schriftliche Erläuterung hinzugefügt werden.

Tabelle 17: Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung im Schuljahr 2012/2013

	Österreich	Niederösterreich	Wien
	Anzahl		
Schulversuche insgesamt	5.367	895	1.016
davon			
<i>Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung</i>	2.012	203	340
(in %)	(37,5)	(22,7)	(33,5)

Quelle: BMBF

37,5 % der insgesamt in Österreich im Schuljahr 2012/2013 durchgeführten 5.367 Schulversuche betrafen alternative Formen der Leistungsbeurteilung. In Niederösterreich gab es 203 (22,7 %) und in Wien 340 Schulversuche (33,5 %) zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung.

(3) Gemäß dem Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 sollten alternative Leistungsbeschreibungen künftig bis einschließlich der dritten Schulstufe schulautonom festgelegt werden können.

34.2 Der RH hob die mengenmäßige Bedeutung der Schulversuche zu alternativen Formen der Leistungsbeurteilung hervor: Diese machten österreichweit mehr als 37 % der durchgeführten Schulversuche aus.

Der RH hielt fest, dass bereits in den 1960er-Jahren begonnen wurde, alternative Formen der Leistungsbeurteilung im Rahmen von Schulversuchen zu erproben. Er kritisierte, dass ungeachtet der jahrzehntelangen Durchführung dieser Schulversuche nach wie vor keine Entscheidung über deren Übernahme in das Regelschulwesen oder über deren Beendigung getroffen wurde. Damit wurde der aufgrund der hohen Zahl der Schulversuche beträchtliche administrative Aufwand in Kauf genommen. Der RH empfahl dem BMBF, 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 hinzuwirken.

34.3 Laut Stellungnahme des BMBF befasse sich eine sektionsübergreifende Arbeitsgruppenstruktur bereits mit der Erarbeitung von Vorschlägen

Ausgewählte Schulversuche

zur Umsetzung der allgemeinen Vorgabe des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung.

Ethik-Schulversuche **35.1** (1) Werteerziehung war gemäß § 2 SchOG als ein primäres Bildungsziel der Schule anzusehen und wurde traditionell vom Religionsunterricht abgedeckt.

Seit der Volkszählung 1951 stieg der Anteil der Personen ohne Religionsbekenntnis in Österreich von 4 % auf 14 % im Jahr 2001. Der Anteil der Personen mit römisch-katholischem Glaubensbekenntnis sank von 89 % auf 74 %.⁴⁵ Im Rahmen einer europäischen Wertestudie 2008 gaben von den befragten jungen Österreichern (bis 30 Jahre) 43 % an, religiös zu sein; zehn Jahre davor waren es noch 66 %. Die Schüler hatten ab 14 Jahren zudem die Möglichkeit, sich ohne Zustimmung der Eltern vom Religionsunterricht abzumelden. Dieser Möglichkeit kamen sie in verstärktem Ausmaß nach. Die Angabe des konkreten Ausmaßes war nicht möglich, weil das BMBF die Anzahl der vom Religionsunterricht abgemeldeten Schüler nicht bekanntgeben konnte.⁴⁶

(2) Auf Initiative von Pädagogen wurde 1997 erstmals an acht Schulstandorten in Österreich der Schulversuch Ethik (insgesamt 209 Schüler) eingerichtet. Im Schuljahr 2012/2013 führte das BMBF 223 Schulversuche Ethik als Pflichtgegenstand für Schüler, die keinen Religionsunterricht besuchten, an der AHS-Oberstufe und den BMHS durch.⁴⁷ Österreichweit besuchten im Schuljahr 2012/2013 insgesamt 17.127 Schüler den Schulversuch Ethik, davon 1.394 in Niederösterreich und 2.951 in Wien. Dies entsprach rd. 6 % aller Schüler der AHS-Oberstufe und der BMHS in Österreich:

⁴⁵ Die Volkszählung im Jahr 2011 fragte die Religionsdaten nicht ab.

⁴⁶ Wie einzelne Schulversuchsberichte aus Niederösterreich und Wien zeigten, besuchten zwischen 40 % und 60 % der Schüler der Schulversuchsklassen den Ethikunterricht.

⁴⁷ Daneben gab es vereinzelt Schulversuche an Berufsschulen; im Schuljahr 2012/2013 zwei Schulversuche mit Ethik als Freigegegenstand.

Tabelle 18: Anzahl Schulversuche Ethik in Österreich, Niederösterreich und Wien im Schuljahr 2012/2013

Schuljahr 2012/2013	Schulversuch Ethik	teilnehmende Schüler	Schüler AHS–Oberstufe und BMHS gesamt ¹	Anteil teilnehmende Schüler
				in %
Österreich	223	17.127	275.373	6,2
<i>davon</i>				
<i>Niederösterreich</i>	31	1.394	14.086	9,9
<i>Wien</i>	26	2.951	25.801	11,4

¹ gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013

Quelle: BMBF

Die Anzahl der Schulversuche stieg zu Beginn des überprüften Zeitraums und war in Folge annähernd konstant.⁴⁸

Das BMBF führte die Ethik–Schulversuche in der Sekundarstufe II⁴⁹ an AHS, BMHS und vereinzelt an Berufsschulen durch, aber nicht an den Polytechnischen Schulen. Keine Schulversuche gab es an der Primar- und Sekundarstufe I^{50, 51}

(3) Im Jahr 2000 beauftragte das BMBF eine externe Evaluation des Schulversuchs in Österreich sowie der Bildungs- und Lehraufgaben des Ethikunterrichts in Europa. Die Ergebnisse lagen im Jahr 2001 vor. Sie beurteilten den Ethikunterricht aus Sicht der Lehrer und Schüler positiv sowie pädagogisch notwendig.⁵²

Eine Überführung ins Regelschulwesen fand bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung nicht statt.

⁴⁸ In den letzten von der Gebärungsüberprüfung umfassten Schuljahren genehmigte das BMBF kaum neue Ethik–Schulversuche.

⁴⁹ Sekundarstufe II – im Wesentlichen die AHS–Oberstufe, BMHS, Polytechnische Schulen und Berufsschulen

⁵⁰ Primarstufe – Schule der 6– bis 10–Jährigen, im Wesentlichen Volksschule; Sekundarstufe I – Schule der 10– bis 14–Jährigen, im Wesentlichen AHS–Unterstufe, Hauptschule, Neue Mittelschule

⁵¹ Die Sir–Karl–Popper–Schule/Wiedner Gymnasium bot Ethikunterricht in der Unterstufe im lehrplanautonomen Bereich an.

⁵² Im Jahr 2013 erfolgte eine nochmalige externe Befragung von Schülern mit positivem Ergebnis.

Ausgewählte Schulversuche

(4) Die am Schulversuch Ethik teilnehmenden Schulen hatten überwiegend jährlich einen Schulversuchsantrag mit Schulversuchsplan zu stellen sowie einen Schulversuchsbericht über das abgelaufene Schuljahr zu legen.

Der RH stellte im Rahmen seiner Erhebung der Schulversuche 2012/2013 fest, dass im BMBF rund ein Drittel der Schulversuchsberichte zu den Ethik-Schulversuchen fehlte; eine Gesamtauswertung der Berichte erfolgte nicht. Die vorliegenden Schulversuchsberichte der Länder Niederösterreich und Wien waren uneinheitlich ausgestaltet.

35.2 (1) Nach Ansicht des RH bedingten der sinkende Anteil der Personen mit römisch-katholischem Glaubensbekenntnis, die zunehmende Anzahl der Schüler, die sich vom Religionsunterricht abmeldeten, und die lediglich freiwillige Führung des Schulversuchs Ethik Ungleichgewichte bei der Wertevermittlung im Bildungssystem. Eine zunehmend wachsende Schülerpopulation hatte keine Gelegenheit, sich im Rahmen ihrer Schullaufbahn mit ethischen Themenstellungen auseinanderzusetzen. Der RH wies ebenso darauf hin, dass vom Schulversuch Ethik zwar rund ein Viertel der Schulstandorte der AHS und BMHS, aber nur zwei von 158 Berufsschulen (rd. 1,3 %) erfasst waren. Die Polytechnischen Schulen waren vollständig ausgenommen.

Der RH kritisierte die 17-jährige Dauer des Schulversuchs, obwohl seit 2001 evidenzbasierte Entscheidungsgrundlagen vorlagen. Er wies nochmals nachdrücklich darauf hin, dass Schulversuche, die bereits hinreichend erprobt waren, entweder zu beenden oder ins Regelschulwesen zu übernehmen wären. Der RH empfahl dem BMBF, auf eine Entscheidung hinsichtlich der Schulversuche Ethik hinzuwirken. Nach Ansicht des RH wäre unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten auch zu klären, ob der Ethikunterricht auf die Sekundarstufe II beschränkt bleiben soll.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die jährliche Antragstellung und Berichtslegung für Schulen und Schulbehörden zwar einen Verwaltungsaufwand verursachten, jedoch nichts zur Entscheidung für eine Übernahme des Ethikunterrichts ins Regelschulwesen beitrugen. Seiner Ansicht nach war der Schulversuch Ethik durch die Studie aus 2001 ausreichend evaluiert. Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung empfahl der RH dem BMBF, die Durchführung der Schulversuche Ethik bis zum Vorliegen einer Entscheidung zu vereinfachen (z.B. Sammelanträge, mehrjährige Genehmigungen, Datenabfrage statt Berichtswesen).

35.3 *Laut Stellungnahme des BMBF werde es die Empfehlung des RH beachten, die Durchführung der Schulversuche Ethik – etwa durch mehrjährige Genehmigungen – zu vereinfachen.*

36.1 (1) Der Schulversuch Ethik war seit 1997 als Pflichtgegenstand für Schüler konzipiert, die keinen Religionsunterricht besuchten. Während vom Religionsunterricht abgemeldete Schüler in Schulen ohne Schulversuch eine Freistunde hatten oder Beaufsichtigung erhielten, mussten sie in Schulen mit Schulversuch verpflichtend am Ethikunterricht teilnehmen.

(2) Im Rahmen einer parlamentarischen Enquete im Mai 2011 zum Thema „Werteerziehung durch Religions- und Ethikunterricht in einer offenen, pluralistischen Gesellschaft“ und dem in Folge vom BMBF erstellten Bericht wurden drei unterschiedliche Modelle für eine mögliche Einführung des Ethikunterrichts in der Sekundarstufe II skizziert:

- Ethik als eigenständiger (zusätzlicher) Pflichtgegenstand mit ein- oder zweistündigem Unterricht (rd. 53 Mio. EUR bzw. 106 Mio. EUR),
- Ethik als alternativer Pflichtgegenstand zum Religionsunterricht wie im Schulversuch (rd. 44 Mio. EUR) und
- Ethik als Lehrplanbestandteil eines Pflichtgegenstands (rd. 33 Mio. EUR).

36.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung ausschließlich die Variante Ethik als alternativer Pflichtgegenstand zum Religionsunterricht im Schulversuch erprobt wurde. Für die beiden anderen Modelle lagen keine Erfahrungswerte vor.⁵³ Der RH empfahl dem BMBF, die Schulversuche Ethik bis zum Vorliegen einer Entscheidung (siehe TZ 35) und unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen auch auf die beiden anderen Modelle zu erweitern.

36.3 *Laut Stellungnahme des BMBF könnten die beiden anderen Modelle für den Ethikunterricht bereits nach der derzeitigen Rechtslage durch die Schulen – ausgenommen Berufsschulen – im Rahmen schulautonomer Lehrplanbestimmungen umgesetzt werden. Eine Erweiterung des Schulversuchs um diese beiden Modelle komme daher nicht in Betracht.*

⁵³ außer in Einzelfällen im schulautonomen Bereich

Ausgewählte Schulversuche

Schulversuche zur standardisierten kompetenzorientierten Reife- und Diplomprüfung

36.4 Der RH wies ausdrücklich darauf hin, dass im BMBF keine Daten bzw. Erfahrungswerte über die beiden anderen Modelle (Ethik als eigenständiger (zusätzlicher) Pflichtgegenstand, Ethik als Lehrplanbestandteil eines Pflichtgegenstands) vorlagen. Nach Ansicht des RH waren diese jedoch eine Grundvoraussetzung für eine evidenzbasierte Bildungspolitik und eine allfällige Entscheidung für eine Übernahme ins Regelschulwesen.

37.1 (1) Ab dem Schuljahr 2007/2008 wurde die standardisierte Reifeprüfung im Rahmen von Schulversuchen erprobt. Die Übernahme ins Regelschulwesen wurde in den Jahren 2009 (AHS) und 2010 (BHS) beschlossen⁵⁴ und die flächendeckende Durchführung ab dem Schuljahr 2014/2015 (AHS) bzw. 2015/2016 (BHS) festgelegt.⁵⁵ Bis zur flächendeckenden Einführung konnte die standardisierte Reifeprüfung mit Schulversuchen weiter erprobt werden.

Für die Abwicklung des Projekts inklusive der Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung zeichnete das BIFIE verantwortlich. Die Schulversuche waren weitgehend standardisiert: Das BIFIE stellte die Schulversuchspläne zur Verfügung, die Anträge wurden als Sammelanträge gehandhabt und das BIFIE führte die Evaluation durch. Dafür erfolgte die Datenerhebung in der Regel mit schriftlichen Befragungen von Schulleitern, Lehrern und Schülern. Die Ergebnisse dienten der Verbesserung der Aufgaben und Prozesse. Das BIFIE erstellte jährliche Evaluationsberichte, die es dem Nationalrat vorlegte.

(2) Im Schuljahr 2012/2013 genehmigte das BMBF österreichweit 770 Schulversuche (Niederösterreich 82; Wien 222) zur standardisierten Reifeprüfung; davon entfielen 670 auf die AHS (Niederösterreich 61; Wien 204) und 100 auf die BHS (Niederösterreich 21; Wien 18).

Im überprüften Zeitraum entwickelten sich die Anzahl der teilnehmenden Schulen und die Anzahl der Kandidaten am Schulversuch zur standardisierten Reifeprüfung wie folgt:

⁵⁴ BGBl. I Nr. 112/2009 und BGBl. I Nr. 52/2010

⁵⁵ BGBl. I Nr. 73/2012

Tabelle 19: Teilnahme an Schulversuchen zur standardisierten Reifeprüfung, Schuljahre 2008/2009 bis 2012/2013

Schuljahr	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013			Veränderung 2008/2009 bis 2012/2013 in %
	AHS	AHS	AHS	AHS	AHS	BHS	gesamt	
	Anzahl							
Österreich								
Schulen	288	308	295	299	308	71	379	31,6
Kandidaten ¹	15.532	17.540	16.761	16.762	18.132	3.897	22.029	41,8
<i>davon</i>								
Niederösterreich								
Kandidaten ¹	k.A.	k.A.	k.A.	1.547	1.954	770	2.724	76,1 ²
Wien								
Kandidaten ¹	k.A.	k.A.	k.A.	5.021	5.177	1.177	6.354	26,6 ²

BHS = berufsbildende höhere Schulen

¹ Anzahl der Kandidaten zum Haupttermin sowie 1. und 2. Nachtermin

² Veränderung 2011/2012 bis 2012/2013

Quelle: BIFIE

Bis zum Schuljahr 2011/2012 lief der Schulversuch ausschließlich an AHS; BHS beteiligten sich ab dem Schuljahr 2012/2013. Österreichweit nahmen im Schuljahr 2012/2013 308 AHS (knapp 90 % aller AHS-Oberstufen) bzw. rd. 18.000 AHS-Kandidaten an den Schulversuchen teil. Bei den BHS beteiligten sich 71 Schulen (rd. 21 % der BHS-Standorte) mit rd. 3.900 Kandidaten. Die Anzahl der teilnehmenden Schulen stieg im überprüften Zeitraum um beinahe ein Drittel, jene der Kandidaten um rd. 42 %. Die Beteiligung Niederösterreichs im Schuljahr 2012/2013 – gemessen an Anträgen und Kandidaten insgesamt – war geringer als jene Wiens.

(3) An den AHS betrafen die Schulversuche hauptsächlich die schriftlichen Klausuren in den lebenden Fremdsprachen. Darüber hinaus gab es Schulversuche zur mündlichen Reifeprüfung, die zum Teil von der neuen – noch nicht anzuwendenden – Prüfungsordnung für AHS⁵⁶ abwichen.⁵⁷ Schulversuche aus Mathematik fanden bisher nur im Schuljahr 2011/2012 statt (7 Schulen, 229 Kandidaten).

⁵⁶ BGBl. II Nr. 174/2012 i.d.g.F.

⁵⁷ z.B. Schulversuch AHS lebende Fremdsprachen mündlich alternativ (mit Gespräch zwischen zwei Kandidaten, mit Änderung der Rollen von Prüfer und Beisitzer), der ein alternatives Durchführungsmodell der mündlichen Reifeprüfung erprobte; er unterschied sich sowohl von den Bestimmungen der neuen Prüfungsordnung AHS (2012) als auch von der Reifeprüfungsverordnung 1990 (BGBl. Nr. 432/1990)

Ausgewählte Schulversuche

An den BHS fanden im Schuljahr 2012/2013 Schulversuche zu den schriftlichen Klausuren aus Deutsch, Englisch und angewandte Mathematik statt.

(4) Das BIFIE wendete in den Jahren 2008 bis 2012 rd. 12,08 Mio. EUR für das Projekt standardisierte Reifeprüfung auf. Den auf die Schulversuche entfallenden Teil der Aufwendungen konnte das BIFIE nicht beziffern, weil es die Schulversuche als integralen Bestandteil des Projekts behandelte.

- 37.2** (1) Wenn auch die Schulversuche zur operativen Entwicklung der standardisierten Reifeprüfung beitrugen, bekräftigte der RH seine unter TZ 11 getroffene Feststellung, dass Schulversuche aufgrund der freiwilligen Teilnahme der Schulen eine schrittweise Heranführung an beschlossene schulrechtliche Bestimmungen nicht sicherstellen konnten (z.B. kaum Schulversuche aus Mathematik).

Der RH stellte kritisch fest, dass es bisher im BHS-Bereich lediglich im Schuljahr 2012/2013 Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung gab. An den AHS liefen die Schulversuche zwar schon länger, jedoch fanden nur wenige aus Mathematik statt. Der RH empfahl dem BMBF, auf das BIFIE hinzuwirken, die Vorbereitungsarbeiten an den wenig erprobten Klausurgegenständen – insbesondere Mathematik – zu intensivieren, um einen reibungslosen Ablauf bei der flächendeckenden Einführung der standardisierten Reifeprüfung zu gewährleisten.

(2) Hinsichtlich der Schulversuche zur mündlichen Reifeprüfung stellte der RH kritisch fest, dass die neue Prüfungsordnung AHS zwar noch nicht anzuwenden war, jedoch bereits Schulversuche durchgeführt wurden, die von dieser neuen Prüfungsordnung abwichen.

- 37.3** *Laut Stellungnahme des BMBF würden die Vorbereitungsarbeiten zur standardisierten Reifeprüfung gemeinsam mit dem BIFIE verstärkt werden. Bei den Schulversuchen zur mündlichen Reifeprüfung handle es sich um die bestehenden Schulversuche „mündlich alternativ“, die bis zur (endgültigen) Evaluation weitergeführt würden.*

- 37.4** Der RH sah die Schulversuche zur mündlichen Reifeprüfung insofern kritisch, als eine grundsätzliche Neuorganisation der Reifeprüfung gerade im Gange war und dazu bereits Änderungen erprobt wurden.

Finanzielle Auswirkungen

Übersicht

38.1 (1) Schulversuche waren grundsätzlich kostenneutral durchzuführen. Das BMBF stellte den Schulen keine zusätzlichen Ressourcen für Schulversuche zur Verfügung. Das bedeutete:

- Im Bereich der Pflichtschulen hatten alle beantragten Schulversuche in den genehmigten Stellenplänen der Länder ihre Bedeckung zu finden. Für Schulversuche wurden keine zusätzlichen Planstellen genehmigt. Da ein allfälliger Mehrbedarf an Ressourcen durch Umschichtungen innerhalb der genehmigten Stellenpläne zu bedecken war, entstanden dem Bund keine Mehrausgaben.
- Dasselbe galt sinngemäß für die mittleren und höheren Schulen (des Bundes). Bei diesen war ein durch Schulversuche verursachter Ressourcenmehrbedarf im Rahmen der den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien zur Verfügung stehenden Werteinheitenkontingente⁵⁸ und Budgets abzudecken.

(2) 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 (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 31). Auch bei Schulversuchen zur standardisierten Reifeprüfung fielen zusätzliche Ausgaben (z.B. Erstellung der Klausuren, Logistik, Druck) an, die jedoch das BIFIE nicht quantifizieren konnte.

38.2 Der RH bewertete die Vorgabe der Kostenneutralität als positiv, weil sie die Schulen dazu anhielt, Schulversuche unter dem Blickwinkel der Effizienzsteigerung durchzuführen. Er merkte an, dass der Begriff der Kostenneutralität unscharf definiert war, in der Realität bezog er sich auf die gesamten zugewiesenen Ressourcen je Land bzw. Landesschulrat/Stadtschulrat für Wien.

Die Durchführung von Schulversuchen im Rahmen der Kostenneutralität implizierte nach Auffassung des RH, dass innerhalb der genehmigten Stellenpläne bzw. der Werteinheitenkontingente und Budgetzuteilungen Spielräume bestanden, die unter anderem für Schulversuche

⁵⁸ Das Ausmaß der Lehrverpflichtung der Bundeslehrer betrug 20 Wochenstunden. Die Unterrichtsstunden in den einzelnen Unterrichtsgegenständen waren auf die Lehrverpflichtung mit abgestuften Werteinheiten je Wochenstunde anzurechnen. Beispielsweise entsprach eine Deutschstunde 1,167 Werteinheiten. Das BMBF verwendete Werteinheiten als Bezugsgröße zur Planung und Abrechnung des Lehrpersonaleinsatzes.

Finanzielle Auswirkungen

genutzt werden konnten. Dazu hatte der RH bereits Folgendes festgestellt:

- **Pflichtschulen:** In seinem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, TZ 7, hatte der RH kritisiert, dass für die seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen zur Zuteilung der Planstellen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter herangezogen wurden.
- **Mittlere und höhere Schulen des Bundes:** Der RH verwies auf seine Kritik an den unterschiedlichen Aufteilungskriterien der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien für die Werteinheiten auf die Schulen und die sich daraus ergebende Intransparenz. Ebenso hatte er eine unterschiedliche Verteilungspraxis der Budgetmittel (Anlagen und Aufwendungen) der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien auf die einzelnen Schulen festgestellt.⁵⁹

38.3 *Laut Stellungnahme des BMBF seien die Mehrkosten der standardisierten Reifeprüfung ungenau wiedergegeben worden. Das BIFIE verursa- che zwar zusätzliche Kosten, die genau quantifizierbar seien, jedoch spare die Senkung der Prüfungstaxen Kosten ein. Die standardisierte Reifeprüfung werde daher nur unwesentlich teurer sein als die bishe- rige nicht standardisierte Reifeprüfung.*

38.4 Der RH stellte gegenüber dem BMBF klar, dass sich seine Aussagen nicht auf die standardisierte Reifeprüfung als Gesamtprojekt, son- dern auf die Schulversuche zur standardisierten Reifeprüfung bezo- gen. Hiezu war es dem BIFIE nicht möglich, die dafür angefallenen Ausgaben anzugeben, weil keine getrennte Erfassung in Bezug auf Schulversuche erfolgte. Eine Gesamtbetrachtung über die finanzielle Vorteilhaftigkeit oder Nicht-Vorteilhaftigkeit der standardisierten Rei- feprüfung war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Erfassung der Ausgaben

39.1 Die Schulen hatten den Ressourcenmehrbedarf für Schulversuche in den Antragsformularen anzugeben. Diese Angaben erfolgten in unter- schiedlicher Qualität.

Der RH erhob beim BMBF die Ausgaben für die einzelnen Schulver- suche. Mit Ausnahme der Abteilung I/2 (Sekundarstufe I + Polytech- nische Schule) konnten die mit der Genehmigung von Schulversuchen befassten Abteilungen die Ausgaben nicht beziffern bzw. gaben an, dass keine Ausgaben entstanden waren.

⁵⁹ siehe Bericht des RH „Controlling im Bundesschulwesen“, Reihe Bund 2011/1, TZ 11 und 12

Auf Anfrage des RH berechneten der Landesschulrat für Niederösterreich und der Stadtschulrat für Wien die Ausgaben – in Form von Umschichtungen – für Schulversuche an allgemein bildenden Pflichtschulen. Die folgende Tabelle zeigt am Beispiel der Volksschulen, dass diese Berechnungen stark von den Angaben in den Formularen sowie den Auskünften des BMBF abwichen:

Tabelle 20: Gegenüberstellung Angaben bzw. Berechnungen zu Ausgaben von Schulversuchen an Volksschulen in Niederösterreich und Wien

Schuljahr 2012/2013	Schulversuch	Ausgaben ¹ laut			
		Antragsformular an BMBF	Angaben BMBF	Berechnung Landesschulrat/Stadtschulrat	
				in VBÄ	in 1.000 EUR
Niederösterreich	Mehrstukenklassen	0	0	6,2	371
	Sprachintensivierung	0	0	9,8	590
	Bilingualer Unterricht	0	0	16,7	1.004
Wien	Mehrstukenklassen	0	0	40,0	2.407
	Sprachintensivierung	17,2	0	16,8	1.012

¹ Gesamtwert je Land für Schulversuche an Volksschulen der jeweiligen Gruppe

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Niederösterreich; Stadtschulrat für Wien

Lediglich die Angaben zu den Ausgaben zur Sprachintensivierung im Antrag von Wien entsprachen in etwa dem tatsächlichen Verbrauch.

39.2 Der RH kritisierte, dass das BMBF keine Übersicht darüber hatte, 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.

Ebenso beanstandete der RH, dass die Angaben zu den Ausgaben in den Schulversuchsanträgen keinen Rückschluss auf den tatsächlichen Ressourcenmehreinsatz für die Durchführung der Schulversuche zuließen. Dies war unter anderem auf die ungenaue Definition der Kostenneutralität zurückzuführen. Der RH empfahl dem BMBF, den Begriff der Ausgaben bzw. der Kostenneutralität sowie die dazu erforderlichen Angaben in den Antragsformularen zu präzisieren, um einen Überblick über den Ressourcenbedarf der Schulversuche zu erlangen. Dieser war aus Sicht des RH aus Transparenzgründen und nicht zuletzt als Entscheidungsgrundlage bei der Überführung von Schulversuchen ins Regelschulwesen unabdingbar.

Finanzielle Auswirkungen

- 39.3** *Laut Stellungnahme des BMBF müssten alle Schulversuche als Abweichungen von Regellehrplänen streng kostenneutral sein und würden auch nur unter diesem Aspekt genehmigt werden. Die Empfehlung zur Präzisierung der Begriffe „Ausgaben“ und „Kostenneutralität“ werde das BMBF in der Weiterentwicklung der Antragsformulare zu Schulversuchen umsetzen.*
- 39.4** Der RH betonte, dass das BMBF keine Übersicht darüber hatte, wie hoch die Ausgaben für Schulversuche waren; dies deshalb, weil ein Großteil des zusätzlichen Ressourcenbedarfs von Schulversuchen mittels Umschichtungen innerhalb bestehender Planstellen- bzw. Wert-einheitenkontingente bedeckt wurde. Dieser Umstand erschwerte nach Ansicht des RH den gesamthaften Überblick über die Ausgaben bzw. den Ressourcenbedarf von Schulversuchen, der für Steuerungsentscheidungen wesentlich ist.
- 40.1** (1) Die für Schulversuche an allgemein bildenden Pflichtschulen anfallenden Ausgaben wurden in der Regel durch Umschichtungen innerhalb der genehmigten Stellenpläne bedeckt. Auswertungen waren für die Schulversuche Mehrstufenklassen und Sprachintensivierung bzw. Bilingualer Unterricht auf Landesebene möglich; das BMBF verfügte nicht über die entsprechenden österreichweiten Informationen:
- Ausgaben für
Schulversuche

Tabelle 21: Ausgaben Schulversuche allgemein bildende Pflichtschulen in Niederösterreich und Wien im Schuljahr 2012/2013

	Ausgaben ¹	
	in VBÄ	in 1.000 EUR
Niederösterreich		
Bilingualer Unterricht an Volksschulen, Haupt-/Neuen Mittelschulen, Polytechnischen Schulen	62,8	3.779
Sprachintensivierung an Volksschulen	9,8	590
Mehrstuftklassen an Volksschulen	6,2	371
gesamt	78,8	4.740
Wien		
Sprachintensivierung an Hauptschulen	5,7	345
Sprachintensivierung an Volksschulen	16,8	1.012
Mehrstuftklassen an Hauptschulen	3,8	229
Mehrstuftklassen an Volksschulen	40,0	2.407
gesamt	66,3	3.993

¹ Gesamtwert je Land für sämtliche Schulversuche der jeweiligen Gruppe

Quellen: Landesschulrat für Niederösterreich; Stadtschulrat für Wien

Während in Niederösterreich zusätzliche Ressourcen hauptsächlich in die Schulversuche zum bilingualen Unterricht bzw. zur Sprachintensivierung flossen, unterstützte Wien vor allem die Mehrstuftklassen mit zusätzlichem Lehrpersonal.

Beide Länder überschritten im Schuljahr 2012/2013 die genehmigten Stellenpläne bei den allgemein bildenden Pflichtschulen (Niederösterreich um rd. 486 VBÄ; Wien um rd. 238 VBÄ).⁶⁰ Ob die Überschreitungen auch durch Schulversuche verursacht wurden, konnte wegen der komplexen Zuteilungssystematik nicht festgestellt werden.

(2) Die für Schulversuche an mittleren und höheren Schulen erforderlichen Ressourcen stellte entweder zusätzlich das BMBF zur Verfügung oder wurden mittels Umschichtungen bedeckt.

⁶⁰ Ein Teil der Stellenplanüberschreitungen war darauf zurückzuführen, dass an der Neuen Mittelschule für die vom Bund zusätzlich zur Verfügung gestellten sechs Wochenstunden Landeslehrer an Stelle von Bundeslehrern unterrichteten (Niederösterreich rd. 55 VBÄ; Wien rd. 76 VBÄ). Diese Stellenplanüberschreitungen wurden zunächst vom BMBF einbehalten, in der Folge jedoch wieder an die Länder refundiert (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 47).

Finanzielle Auswirkungen

Für die im Rahmen von Projekten aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) (vor allem Übergangsklassen sowie Kollegs und Aufbaulehrgänge im BMHS-Bereich) durchgeführten Schulversuche stellte das BMBF den Schulen teilweise zusätzliche Ressourcen zur Verfügung. Für das Schuljahr 2012/2013 entstanden folgende vorläufige Ausgaben:⁶¹

Tabelle 22: Ausgaben für Schulversuche im Rahmen von ESF-Projekten im Schuljahr 2012/2013		
Schuljahr 2012/2013	Mehrausgaben ¹	
	in VBÄ	in 1.000 EUR
Übergangsstufe HAK/HAS	3,3	181
Übergangsstufe HTL/Fachschule	13,5	415
Fachschule für Berufstätige, Kollegs, Aufbaulehrgang, Hotelfachschule	– ²	1.784
gesamt	16,8	2.380

¹ Gesamtwert für sämtliche Schulversuche der jeweiligen Gruppe

² Bedeckung der Projekte über „normale“ Ressourcenzuteilung; keine zusätzlichen Ressourcen

Quelle: BMBF

Die oben angeführten Werte waren noch nicht endgültig. Erfahrungsgemäß hatte das BMBF mehr als die Hälfte der oben angeführten Ausgaben zu tragen.

Im Bedarfsfall stellte das BMBF den mittleren und höheren Schulen zusätzliche Ressourcen für Schulversuche in Form von zweckgebundenen Zuschlägen zum Grundkontingent zur Verfügung (rd. 3,32 Mio. EUR im Schuljahr 2012/2013).

Weiters fielen Ausgaben für die Ethik-Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 an, die durch Umschichtungen innerhalb der zugeordneten Ressourcen bedeckt wurden:

Tabelle 23: Ausgaben Schulversuch Ethik im Schuljahr 2012/2013		
	Ausgaben	
	in VBÄ	in 1.000 EUR
Österreich	103,2	6.399
<i>davon</i>		
<i>Niederösterreich</i>	<i>5,9</i>	<i>369</i>
<i>Wien</i>	<i>18,9</i>	<i>1.174</i>

Quelle: BMBF

⁶¹ vorläufige Ausgaben, weil zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine First-Level-Kontrolle stattgefunden hatte

40.2 (1) Trotz der beschränkten Auswertungsmöglichkeiten und daher nicht vollständigen Darstellung stellte der RH einen beträchtlichen Ressourcenbedarf für Schulversuche fest, den entweder zusätzlich das BMBF zur Verfügung stellte oder der im Rahmen von Umschichtungen bedeckt wurde. Der RH kritisierte wiederholt, dass das BMBF keine vollständigen Informationen über den Ressourcenbedarf der Schulversuche hatte; damit fehlten wesentliche Entscheidungsgrundlagen.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Länder Niederösterreich und Wien die genehmigten Stellenpläne der allgemein bildenden Pflichtschulen beträchtlich überschritten. Eine Zuordnung des Ressourcenverbrauchs aus Schulversuchen war jedoch wegen der Systematik der Ressourcenzuteilung an die Schulen nicht möglich.

Verwaltungskosten
für Schulversuche

41.1 (1) Mit der administrativen Bearbeitung der Schulversuche waren die Schulen, die Organe der Schulaufsicht/die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien und das BMBF befasst.

(2) Entsprechend der Angaben (Schätzungen) des BMBF, des Landesschulrats für Niederösterreich und des Stadtschulrats für Wien errechnete der RH die für Schulversuche anfallenden Personalkosten im Schuljahr 2012/2013:⁶²

Tabelle 24: Personalkosten für Schulversuche im Schuljahr 2012/2013

	beschäftigte Mitarbeiter	Personalkosten gesamt
	in VBÄ	in 1.000 EUR
BMBF	3,1	255
Landesschulrat für Niederösterreich	2,4	205
Stadtschulrat für Wien	1,8	100

Quellen: BMBF; Landesschulrat für Niederösterreich; Stadtschulrat für Wien; Berechnungen RH

⁶² Zur Berechnung der Verwaltungskosten zog der RH lediglich die Personalkosten heran, weil keine Informationen über Gemeinkosten bzw. Gemeinkostenzuschläge verfügbar waren.

Finanzielle Auswirkungen

Die Personalkosten je Schulversuch im Landesschulrat für Niederösterreich waren mehr als doppelt so hoch wie jene im Stadtschulrat für Wien. Unterschiede bestanden vor allem hinsichtlich der allgemein bildenden Pflichtschulen, bei denen der Landesschulrat für Niederösterreich mehr und höher eingestuftes Personal (Bezirksschulinspektor) einsetzte.

Eine vollständige Berechnung der Verwaltungskosten war nicht möglich, weil keine Daten über den an Schulen für Schulversuche anfallenden Zeitaufwand vorlagen.

41.2 (1) Der RH stellte beträchtliche Verwaltungskosten für die Bearbeitung der Schulversuche fest. Außerdem wies der RH kritisch auf die mehr als doppelt so hohen Personalkosten in Niederösterreich gegenüber Wien hin. Der RH empfahl dem Landesschulrat für Niederösterreich, die Kostensituation bei den Schulversuchen – insbesondere bei den allgemein bildenden Pflichtschulen – näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zur Senkung der Kosten zu setzen.

(2) Nach Ansicht des RH bestand bei den Schulversuchen 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.

41.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Niederösterreich habe eine erste Analyse ergeben, dass die Kosten für die Referatsleitung durch eine betraute Pflichtschulinspektorin deutlich höher lägen als für vergleichbare Verwaltungsbedienstete in anderen Ländern. Der Landesschulrat für Niederösterreich habe daher die Referatsleiterin mit zusätzlichen Aufgaben in einer der Außenstellen beauftragt und damit die Kosten bereits verringert. Nach Abschluss einer tiefergreifenden Kostenanalyse werde der Landesschulrat für Niederösterreich weitere Maßnahmen zur Kostenreduktion setzen.*

Schlussempfehlungen

42 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 legislatischen Umsetzung von Schulvorhaben wären zu setzen. (TZ 7, 8)

Schlussempfehlungen

(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 Schulversuchsberichte 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 BMBWF 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)

Schlussempfehlungen

(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)



ANHANG

Tabelle I: Anzahl Schulversuche in Niederösterreich im Schuljahr 2012/2013

Tabelle II: Anzahl Schulversuche in Wien im Schuljahr 2012/2013

Tabelle III: Höchstgrenzen für Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 (ohne landesgesetzliche Regelungen)

ANHANG

Tabelle I: Anzahl Schulversuche in Niederösterreich im Schuljahr 2012/2013				
primäre Schulart (öffentliche und private Schulen) ¹	Schulstandorte ²	Schulversuche	Schulstandorte mit Schulversuch	
			Anzahl	in %
allgemein bildende Schulen				
Volksschulen	628	334	255	40,6
Hauptschulen inklusive Neue Mittelschulen ³	258	174	130	50,4
Sonderschulen	82	11	10	12,2
Polytechnische Schulen	35	0	0	0,0
sonstige allgemein bildende Schulen (Statut)	29	1	1	3,4
AHS	57	124	45	78,9
gesamt	1.089	644	441	40,5
berufsbildende Schulen				
wirtschaftsberufliche mittlere oder höhere Schulen	29	71	26	89,7
technische und gewerbliche mittlere oder höhere Schulen	20	67	13	65,0
Berufsschulen (inklusive land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen ⁴)	25	36	16	64,0
kaufmännische mittlere oder höhere Schulen	23	52	22	95,7
land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen	3	12	3	100,0
land- und forstwirtschaftliche Fachschulen ⁴	18	10	7	38,9
lehrerbildende mittlere oder höhere Schulen	8	1	1	12,5
sozialberufliche Schulen	8	2	2	25,0
gesamt	134	251	90	67,2
Summe	1.223	895	531	43,4

¹ Bei typengemischten Schulen (z.B. HTL, Fachschule, Kolleg und Abendschule) wurde die primäre Schulart (hier HTL) zur Zuordnung zu den einzelnen Kategorien der Schularten herangezogen.

² Gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013; mehrere Schulen mit gemeinsamer Leitung (pro Schuldirektion Vergabe einer Schulkennzahl) wurden als ein Schulstandort gezählt.

³ gemeinsame Darstellung aufgrund Überführung der Hauptschulen in Neue Mittelschulen ab dem Schuljahr 2012/2013

⁴ Zuständigkeitsbereich des Landes Niederösterreich

Quellen: BMBF; Land Niederösterreich

Tabelle II: Anzahl Schulversuche in Wien im Schuljahr 2012/2013

primäre Schulart (öffentliche und private Schulen) ¹	Schulstandorte ²	Schulversuche	Schulstandorte mit Schulversuch	
	Anzahl		in %	
allgemein bildende Schulen				
Volksschulen	263	481	204	77,6
Hauptschulen inklusive Neue Mittelschulen ³	119	18	17	14,3
Sonderschulen	35	7	6	17,1
Polytechnische Schulen	14	0	0	0,0
sonstige allgemein bildende Schulen (Statut)	31	0	0	0,0
AHS	92	278	88	95,7
gesamt	554	784	315	56,9
berufsbildende Schulen				
wirtschaftsberufliche mittlere oder höhere Schulen	20	64	16	80,0
technische und gewerbliche mittlere oder höhere Schulen	14	65	10	71,4
Berufsschulen (inklusive land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen ⁴)	27	47	18	66,7
kaufmännische mittlere oder höhere Schulen	15	38	13	86,7
land- und forstwirtschaftliche höhere Schulen	1	4	1	100,0
land- und forstwirtschaftliche Fachschulen ⁴	1	0	0	0,0
lehrerbildende mittlere oder höhere Schulen	8	12	4	50,0
sozialberufliche Schulen	6	2	1	16,7
gesamt	92	232	63	68,5
Summe	646	1.016	378	58,5

¹ Bei typengemischten Schulen (z.B. HTL, Fachschule, Kolleg und Abendschule) wurde die primäre Schulart (hier HTL) zur Zuordnung zu den einzelnen Kategorien der Schularten herangezogen.

² Gemäß Bildungsdokumentation 2012/2013; mehrere Schulen mit gemeinsamer Leitung (pro Schuldirektion Vergabe einer Schulkenzahl) wurden als ein Schulstandort gezählt.

³ gemeinsame Darstellung aufgrund Überführung der Hauptschulen in Neue Mittelschulen ab dem Schuljahr 2012/2013

⁴ Zuständigkeitsbereich der Stadt Wien

Quellen: BMBF; Stadt Wien

ANHANG

Tabelle III: Höchstgrenzen für Schulversuche im Schuljahr 2012/2013 (ohne landesgesetzliche Regelungen)					
Rechtsgrundlage		Schulart	in %	Bezugsgrößen	
§ 7 SchOG	Anzahl der Klassen an	öffentlichen Schulen, an denen Schulversuche durchgeführt werden, darf	5 %	der Anzahl der Klassen an öffentlichen Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
		soweit es sich um Pflichtschulen handelt	5 %	der Anzahl der Klassen an öffentlichen Pflichtschulen im jeweiligen Bundesland	nicht überschreiten
		soweit es sich um Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht handelt	5 %	der Anzahl der Klassen an privaten Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
		soweit es sich um private Pflichtschulen mit Öffentlichkeitsrecht handelt	5 %	der Anzahl der Klassen an privaten Pflichtschulen im jeweiligen Bundesland	nicht überschreiten
§ 7a SchOG (Modellversuche an AHS)	Anzahl der Klassen an	Unterstufen an öffentlichen allgemein bildenden höheren Schulen, an denen Modellversuche durchgeführt werden, darf	10 %	der Anzahl der Klassen an Unterstufen von öffentlichen allgemein bildenden höheren Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
		soweit es sich um private allgemein bildende höhere Schulen mit Öffentlichkeitsrecht handelt	10 %	der Anzahl der Klassen an Unterstufen von privaten allgemein bildenden höheren Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
§ 78 SchUG	Anzahl der Klassen an	öffentlichen Schulen, an denen Schulversuche durchgeführt werden, darf	5 %	der Anzahl der Klassen an öffentlichen Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
(eigene %-Grenze, nicht auf § 7 SchOG anrechenbar)		soweit es sich um Pflichtschulen handelt	5 %	der Anzahl der Klassen an öffentlichen Pflichtschulen im jeweiligen Bundesland	nicht überschreiten
		soweit es sich um Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht handelt	5 %	der Anzahl der Klassen an privaten Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
		soweit es sich um private Pflichtschulen mit Öffentlichkeitsrecht handelt	5 %	der Anzahl der Klassen an privaten Pflichtschulen im jeweiligen Bundesland	nicht überschreiten
§ 78a SchUG (Alternative Leistungsbeurteilung)	Anzahl der Klassen an	öffentlichen Volksschulen und an Sonderschulen, an denen Schulversuche durchgeführt werden, darf	25 %	der Anzahl der Klassen an öffentlichen Volksschulen und Sonderschulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
(Anwendung des § 7 SchOG, aber mit eigener Grenze)					
§ 78b SchUG (standardisierte Reifeprüfung)				keine zahlenmäßige Beschränkung	
§ 78c SchUG (neue Oberstufe) bzw. § 132 SchOG		Schulversuch gesetzlich in Kraft ab 1. September 2013		keine zahlenmäßige Beschränkung	
§ 6 SchZG	Anzahl der Klassen, an	denen Schulversuche durchgeführt werden, darf	5 %	der Anzahl der Klassen an gleichartigen Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
§ 15 Abs. 2 SchZG	Anzahl der Klassen an	privaten Schulen mit Öffentlichkeitsrecht, an denen Schulversuche durchgeführt werden, darf	5 %	der Anzahl der Klassen an gleichartigen privaten Schulen im Bundesgebiet	nicht überschreiten
		soweit es sich um private Pflichtschulen mit Öffentlichkeitsrecht handelt,	5 %	der Anzahl der Klassen an gleichartigen privaten Pflichtschulen im jeweiligen Bundesland	nicht überschreiten
§ 6 Land- und forstwirtschaftliches Bundes-schulgesetz	Anzahl der Klassen an	öffentlichen und privaten land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten des Bundes, an, denen Schulversuche durchgeführt werden, darf	5 %	der Anzahl der Klassen im Bundesgebiet	nicht übersteigen
		sofern es sich um Schulversuche betreffend Lehrpläne handelt,	5 %	der Anzahl der Klassen im Bundesgebiet	nicht übersteigen

Quellen: Schulorganisationsgesetz (SchOG); Schulunterrichtsgesetz (SchUG); Schulzeitgesetz (SchZG); Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz



Bericht des Rechnungshofes

Unterstützungsinstitut der Bundespolizei



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	336
Abkürzungsverzeichnis _____	337

BMI**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres****Unterstützungsinstitut der Bundespolizei**

KURZFASSUNG _____	340
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	348
Zweck und Aufgaben _____	349
Rechtsform _____	350
Verflechtung BMI und Unterstützungsinstitut _____	353
Organisation des Unterstützungsinstituts _____	356
Personal _____	361
Finanzielle Lage _____	365
Leistungen des Unterstützungsinstituts _____	372
Schlussempfehlungen _____	381

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verflechtung der Leistungen BMI und Unterstützungsinstitut _____	353
Abbildung 2:	Struktur des Unterstützungsinstituts _____	357
Tabelle 1:	Mitgliederstand des Unterstützungsinstituts zum Stichtag 1. Jänner _____	360
Tabelle 2:	Personalstände des Unterstützungsinstituts mit Stichtag 31. Dezember _____	362
Tabelle 3:	Personalaufwand der eigenen Bediensteten des Unterstützungsinstituts in den Teilbetrieben _____	364
Tabelle 4:	Jahresergebnisse des Unterstützungsinstituts _____	367
Tabelle 5:	Bilanzen laut Rechenschaftsberichten 2009 bis 2012 _	369
Tabelle 6:	Gegenüberstellung Mieten laut MRG und Unterstützungsinstitut zum Stichtag 1. Dezember 2013 _____	374
Tabelle 7:	Nutzungsentgelt für die Polizeiinspektionen Gersthoferstraße und Rainergasse _____	375
Tabelle 8:	Leistungen des Unterstützungsinstituts an seine Mitglieder _____	377

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BMI bzw.	Bundesministerium für Inneres beziehungsweise
ca.	circa
EUR exkl.	Euro exklusive
f./ff.	folgende
ges.	gesamt
inkl. IT	inklusive Informationstechnologie
Kat. Kfz	Kategorie Kraftfahrzeug
lt.	laut
m ² Mio. MRG	Quadratmeter Million(en) Mietrechtsgesetz
OGH	Oberster Gerichtshof
rd. RH	rund Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a. UGB USt	unter anderem Unternehmensgesetzbuch Umsatzsteuer
Whg.	Wohnung
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

Das Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut 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 Substanzverlust beim Unterstützungsinstitut.

Zwischen dem Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstituts 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 Unterstützungsinstituts direkt beeinflussen zu können.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

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

Das Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut finanzierte sich aus den Beiträgen seiner Mitglieder, Einnahmen aus den von ihm geführten vier Teilbetrieben (Unterstützungsinstitut, 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 Unterstützungsinstituts

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 Entflech-



Kurzfassung



Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

tung zwischen Unterstützungsinstitut und BMI bzw. Landespolizeidirektion Wien. (TZ 4)

Verflechtung BMI und Unterstützungsinstitut

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 Unterstützungsinstitut durch die Führung des Küchen- und Kantinenbetriebs (Marokkaner Kaserne, Rossauer Kaserne, Polizei-anhaltezentren: Rossauer Lände, Hernalser Gürtel) in den Jahren 2002 bis 2012 einen kumulierten Verlust in Höhe von 1,3 Mio. EUR trug,
- das Unterstützungsinstitut für den Küchen- und Kantinenbetrieb bis einschließlich 2011 jährlich Pachtzinse in Höhe von rd. 32.000 EUR an das BMI leistete,
- das Unterstützungsinstitut drei Geschäftslokale für zwei Polizeiinspektionen an die Landespolizeidirektion Wien vermietete; durch das in Rechnung gestellte Nutzungsentgelt erwachsen dem Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut mit klaren Zielen bzw. Kriterien existierte nicht; eine im Jahr 2004 angekündigte Reorganisation des Unterstützungsinstituts zur Entflechtung unterblieb. (TZ 5)

Kurzfassung

Organisation des Unterstützungsinstituts

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

Das Unterstützungsinstitut unterstand direkt dem Landespolizeipräsidenten. Dieser ernannte den Vorstandsdirektor und dessen Stellvertreter; einzelne wichtige Entscheidungen (z.B. An- und Verkauf von Wohlfahrtseinrichtungen, Statutenänderungen, Auflösung des Unterstützungsinstituts) bedurften seiner Zustimmung. Darüber hinaus hatte der Landespolizeipräsident keinen direkten Einfluss auf die operative Tätigkeit des Unterstützungsinstituts. Die operative Leitung des Unterstützungsinstituts 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 Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstituts 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 Unterstützungsinstituts 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 Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstituts 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 Gebarungsüberprüfung war eine solche Auswertung jedoch nicht möglich. (TZ 10)

Personal

Dem Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstituts 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 Gebarungsüberprüfung 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

Kurzfassung

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 Unterstützungs- instituts

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 Wohnungsnutzer bzw. zum Datenaustausch mit BMI und Landespolizeidirektion Wien. Dadurch hatte das Unterstützungsinstitut keinen aktuellen Überblick über die Dienststellen seiner Wohnungsnutzer und war so nicht in der Lage, die Anspruchsberechtigung zu kontrollieren. (TZ 18)

Kurzfassung

Zur Verwaltung der Mitglieder einerseits sowie der Wohnungsnutzer 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 Kategoriebeitrag 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 Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut. Die jahrelange Führung dieses defizitären Teilbetriebs für das BMI, dessen Tätigkeit überdies in den Statuten nicht verankert war, war zu beanstanden. (TZ 24)

Das Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut 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 Unterstützungsinstitut schließlich einen neuen Vertrag ab, der dem Unterstützungsinstitut 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)

Kenndaten zum Unterstützungsinstitut der Bundespolizei							
Rechtsgrundlagen	Statuten des Unterstützungsinstituts der Bundespolizei						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung
Mitglieder	Anzahl						in %
gesamt ¹	8.186	8.101	8.021	8.042	8.028	- ²	- 1,93
Gebarung³	in 1.000 EUR						in %
Erlöse Teilbetriebe	2.892	2.868	2.637	2.569	-	-	- 11,17
Gewinn/Verlust	375	326	- 100	111	-	-	- 70,40
Personal	Anzahl ⁴						in %
Exekutivbedienstete	11	11	11	11	11	11	0,00
Vertragsbedienstete	0	0	0	0	1	1	0,00
Bedienstete des Unterstützungsinstituts	19	20	20	18	19	19	0,00

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Stand jeweils 1. Jänner

² Das Unterstützungsinstitut konnte den Mitgliederstand für das Jahr 2014 nicht bekanntgeben.

³ Der Rechenschaftsbericht des Jahres 2013 lag noch nicht vor.

⁴ Anzahl der Exekutivbediensteten und Vertragsbediensteten (systemisierte Planstellen) und der Bediensteten des Unterstützungsinstituts in Köpfen zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres (für 2014 Stichtag 1. Jänner)

Quellen: Unterstützungsinstitut; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2013 bis Jänner 2014 die Gebarung des Unterstützungsinstituts der Bundespolizei (Unterstützungsinstitut).

Ziele der Überprüfung waren die Darstellung der rechtlichen Grundlagen sowie die Beurteilung

- der satzungsgemäßen Aufgabenerfüllung,
- der personellen und finanziellen Verflechtungen zwischen dem Unterstützungsinstitut und dem BMI,
- der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung und
- des internen und externen Kontrollsystems.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013.

Zu dem im August 2014 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMI – unter einem auch für die Landespolizeidirektion Wien und das Unter-

stützungsinstitut – im November 2014 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2014.

2 Das Unterstützungsinstitut 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 – gegen Leistung eines Mitgliedsbeitrags – offen. Die Tätigkeit des Unterstützungsinstituts erfolgte auf Basis seiner Statuten.

Die Anzahl der Mitglieder des Unterstützungsinstituts blieb mit rd. 8.000 Personen über die Jahre 2009 bis 2012 relativ konstant (siehe TZ 10).

Das Unterstützungsinstitut finanzierte sich aus den Beiträgen seiner Mitglieder, aus Einnahmen der von ihm geführten Teilbetriebe (Unterstützungsinstitut, Hausverwaltung, Jahrbuch und Kantine Marokkaner Kaserne) und aus vom BMI gewährten Personal- und Sachsubventionen.

Zweck und Aufgaben

3.1 (1) Laut den Statuten hatte das Unterstützungsinstitut den ausschließlichen Zweck, für seine Mitglieder Sozialleistungen zu erbringen sowie Wohlfahrtseinrichtungen zu gründen. Die Gründung von Wohlfahrtseinrichtungen bezog sich laut Statuten „vornehmlich auf die Beschaffung kostengünstiger und gesunder Wohnungen für aktive Mitglieder des Instituts“.

(2) Im Überprüfungszeitraum 2009 bis 2013 erbrachte das Unterstützungsinstitut gemäß den Statuten folgende Leistungen für seine Mitglieder:

- Vergabe von Wohnungen je nach bestehenden Möglichkeiten und Bedingungen (siehe TZ 18, 19),
- Ausschüttung von Darlehen (siehe TZ 22),
- Ausschüttung von nicht rückzahlbaren einmaligen Geldaushilfen und Zuerkennung von finanziellen Zuschüssen gemäß den Beschlüssen des Vorstands oder des Exekutivrats (siehe TZ 22),
- anlassbedingte Feierlichkeiten auf Beschluss des Vorstands oder Exekutivrats (siehe TZ 22),

Zweck und Aufgaben

- eine jährliche Kinderweihnachtsfeier (siehe TZ 22),
- Ausschüttung eines Beerdigungskostenbeitrags für anspruchsberechtigte Hinterbliebene (siehe TZ 22),
- Information (Homepage) sämtlicher Mitglieder über Belange des Instituts (siehe TZ 23).

(3) Das Unterstützungsinstitut führte auch einen Küchen- und Kantinenbetrieb in der Rossauer Kaserne (bis 1. Mai 2012) und der Marokkaner Kaserne sowie zwei Kioske in den Polizeianhaltezentren Rossauer Lände und Hernalser Gürtel. Der Küchen- und Kantinenbetrieb übernahm fallweise auch die Außenversorgung von Exekutivbediensteten bei Großeinsätzen. Diese Leistungen waren in den Statuten nicht festgeschrieben. Die Gründe für die Aufnahme des Küchen- und Kantinenbetriebs waren wegen fehlender Dokumentation nicht mehr nachvollziehbar (siehe TZ 24).

3.2 Der RH hob hervor, dass das Unterstützungsinstitut insofern seinem statutengemäßen Zweck nachkam, als es den Mitgliedern Sozialleistungen und Wohlfahrtseinrichtungen zur Verfügung stellte. Er kritisierte jedoch, dass das Unterstützungsinstitut mit dem Küchen- und Kantinenbetrieb auch nicht statutenkonforme Leistungen erbrachte. Betreffend seine diesbezüglichen Ausführungen im Detail und zugehörigen Empfehlungen verweist der RH auf TZ 24.

Rechtsform

4.1 (1) In einem Erkenntnis aus dem Jahr 1953 stellte der Oberste Gerichtshof (OGH) fest, dass es sich beim Unterstützungsinstitut um eine Rechtspersönlichkeit sui generis und juristische Person des öffentlichen Rechts handelte.

(2) Wegen der bestehenden engen personellen Verflechtung mit der Landespolizeidirektion Wien (vormals Bundespolizeidirektion Wien) gab die Rechtsform des Unterstützungsinstituts immer wieder Anlass zu Diskussionen innerhalb des BMI: Die Rechtssektion des BMI hatte dazu 2002 die Meinung vertreten, dass das Unterstützungsinstitut seit 1. Jänner 2000 (Inkrafttreten des 1. Bundesrechtsbereinigungsgesetzes) ohne Rechtsgrundlage bestehe. Auf Basis dieser Feststellung hatte der RH dem BMI im Jahr 2005 im Rahmen einer Überprüfung der Bundespolizeidirektion Wien empfohlen, angesichts der strittigen Rechtsnatur des Unterstützungsinstituts die weitere Vorgangsweise umgehend zu klären.¹

¹ Bericht „Bundespolizei Wien“, Reihe Bund 2005/6, TZ 20, S. 20 f.

(3) Nach einem vom BMI beauftragten Rechtsgutachten vom September 2011 würden Änderungen der Rechtsform in Richtung Stiftung, Fonds oder Verein eine Vielzahl komplexer rechtlicher Fragen aufwerfen. Insbesondere die weitere Zurverfügungstellung von Wohnungen an die Mitglieder durch das Unterstützungsinstitut zu den bisherigen Bedingungen würde sich als schwierig erweisen. Jegliche Änderung wäre jedenfalls von einer Zustimmung des Exekutivrats (Mitgliedervertretung) des Unterstützungsinstituts abhängig.

(4) Als Folge einer Prüfung durch die Interne Revision des BMI im Jahr 2013 und einer ressortinternen Befassung mit der Frage der Haftung des BMI im Falle einer Insolvenz des Unterstützungsinstituts hielt das BMI unter Einbindung der Finanzprokurator und des Landespolizeipräsidenten im Dezember 2013 u.a. fest:

„Das Unterstützungsinstitut ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und besitzt somit auch uneingeschränkte Rechtsgeschäftsfähigkeit. Aufgrund der Verquickungen mit der Landespolizeidirektion Wien müsste im Falle einer Insolvenz von einer Nachschusspflicht des BMI als Vertreter des Bundes ausgegangen werden.“

Die bestehende organisatorische und finanzielle Verflechtung des BMI bzw. der Landespolizeidirektion Wien mit dem Unterstützungsinstitut wurde dabei vom BMI nicht thematisiert.

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.

(5) Das Unterstützungsinstitut verfügte über beträchtliche Vermögenswerte in Form von Wohnhäusern, Wertpapieren und liquiden Mitteln (siehe TZ 15). Im Falle einer Auflösung des Instituts war es laut den Statuten vorgesehen, das Institutsvermögen an eine vom Vorstand ausgewählte Institution zu übergeben, die hinsichtlich des Vermögens die treuhandliche Weiterführung im Sinne der Fortführung des Gedankenguts und Zweckbestimmung des Unterstützungsinstituts gewährleistet.

4.2 Der RH hielt fest, dass das BMI selber davon ausging, aufgrund der organisatorischen Verflechtung im Insolvenzfall des Unterstützungsinstituts zu haften. Daran anknüpfend wies der RH kritisch auf das finanzielle Risiko des BMI im Falle des Schlagendwerdens einer Haftung hin. Im Hinblick auf dieses finanzielle Risiko sowie auch im Sinne der

Rechtsform

Transparenz bzw. Kosten- und Budgetwahrheit empfahl der RH daher dem BMI, der Landespolizeidirektion Wien und dem Unterstützungsinstitut, eine organisatorische Trennung des Unterstützungsinstituts vom BMI durchzuführen. Für eine allfällige weitere Subventionierung bzw. einen Leistungsaustausch zwischen BMI und dem Unterstützungsinstitut wären entsprechende Vereinbarungen mit Kriterien, Zielen und Verantwortungen festzulegen sowie eine verursachungsgerechte Leistungsverrechnung durchzuführen (siehe TZ 5).

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden seitens des BMI und der Landespolizeidirektion Wien Verbesserungen im Sinne der Transparenz und der Kosten- und Budgetwahrheit begrüßt. Da das Unterstützungsinstitut seit jeher einen integrierenden Bestandteil der Landespolizeidirektion Wien darstelle (Statut, Rechtssätze der Höchstgerichte, Planstellen), erscheine eine organisatorische Trennung nur insoweit möglich, als sie den privatwirtschaftlichen Bereich des Unterstützungsinstituts betreffe.*

Der gegenseitige Leistungsaustausch für das Unterstützungsinstitut bilde die Grundlage zur ordnungsgemäßen Erfüllung des statutarischen Zwecks dieser Institution. Das Bemühen um Umsetzung der Empfehlungen des RH hinsichtlich wirtschaftlich-organisatorischer Trennung des Unterstützungsinstituts (in dessen privatwirtschaftlichem Tätigkeitsbereich) sei daher von entsprechender Sorgfalt getragen, die Leistungsfähigkeit und den Bestand des Unterstützungsinstituts nicht zu gefährden.

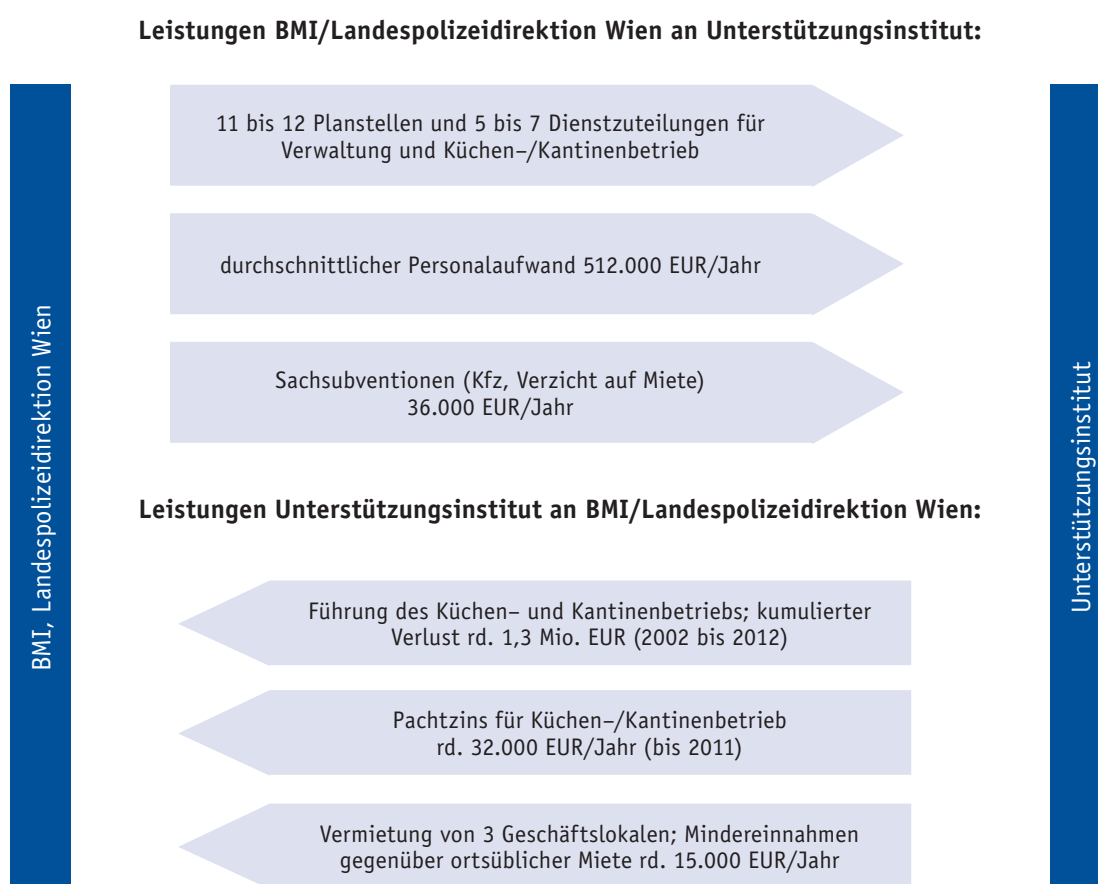
Hinsichtlich des Leistungsaustausches zwischen dem BMI und dem Unterstützungsinstitut sei bereits die Ausarbeitung entsprechender Vereinbarungen (Rahmenvereinbarungen und darauf basierend detaillierte Vereinbarungen betreffend gegenseitigen Leistungsaustausch, Miet-/Pachtverhältnisse) im Sinne der Empfehlung des RH in Auftrag gegeben worden. Der Abschluss der Rahmenvereinbarung sowie der darauf basierenden Detailvereinbarungen sei mit Ende des ersten Quartals 2015 terminisiert.

- 4.4** Der RH bekräftigte seine Empfehlung, im Sinne der Transparenz bzw. Kosten- und Budgetwahrheit eine klare wirtschaftliche Trennung und organisatorische Entflechtung zwischen dem Unterstützungsinstitut und dem BMI durchzuführen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlung, den Betrieb des Unterstützungsinstituts so zu gestalten, dass ein ausgeglichenes Ergebnis auch ohne Personal- und Sachsubventionen durch das BMI ermöglicht werden kann (siehe TZ 14).

**Verflechtung BMI
und Unterstützungs-
institut**

5.1 (1) Die leistungsmäßigen Verflechtungen zwischen BMI bzw. Landespolizeidirektion Wien und Unterstützungsinstitut stellen sich im Überblick wie folgt dar:

Abbildung 1: Verflechtung der Leistungen BMI und Unterstützungsinstitut



Quellen: Unterstützungsinstitut; RH

Verflechtung BMI und Unterstützungsinstitut

Leistungen des BMI bzw. der Landespolizeidirektion Wien an das Unterstützungsinstitut:

- Die Landespolizeidirektion Wien stellte dem Unterstützungsinstitut für die Verwaltung und die Führung des Küchen- und Kantinenbetriebs elf bis zwölf Planstellen zur Verfügung; sie ergänzte diese fallweise durch Dienstzuteilungen (fünf bis sieben in den Jahren 2009 bis 2013); zum Stichtag 31. Dezember 2013 waren 15 Personen sowohl auf diesen Planstellen wie auch auf Dienstzuteilungsbasis im Unterstützungsinstitut tätig (siehe TZ 11).
- Den Personalaufwand für das vom BMI zur Verfügung gestellte Personal von durchschnittlich rd. 512.000 EUR jährlich trug nicht das Unterstützungsinstitut, sondern das BMI (siehe TZ 12).
- Des Weiteren erhielt das Unterstützungsinstitut Sachsubventionen (z.B. Kfz, Verzicht auf Miete und Betriebskosten für den Küchen- und Kantinenbetrieb ab 2012) vom BMI in Höhe von rd. 36.000 EUR (2012).

Leistungen des Unterstützungsinstituts an das BMI bzw. die Landespolizeidirektion Wien:

- Führung des Küchen- und Kantinenbetriebs; kumulierter Verlust 1,3 Mio. EUR von 2002 und 2012 (siehe TZ 24).
- Bis einschließlich 2011 leistete das Unterstützungsinstitut für den Küchen- und Kantinenbetrieb jährlich Pachtzinse in Höhe von rd. 32.000 EUR an das BMI (siehe TZ 24).
- Das Unterstützungsinstitut vermietete in zwei seiner Gebäude drei Geschäftslokale für die Polizeiinspektionen Rainergasse und Gersthoferstraße. Das Unterstützungsinstitut erzielte durch das in Rechnung gestellte Entgelt im Vergleich zu den durchschnittlichen ortsüblichen Mietpreisen Mindereinnahmen von rd. 15.000 EUR jährlich (siehe TZ 20).

(2) Nach Angaben des BMI war die enge Verflechtung zwischen dem Unterstützungsinstitut und dem BMI historisch gewachsen. Das BMI stellte dem Unterstützungsinstitut unentgeltlich Personal zur Erbringung von Leistungen für die Mitglieder des Unterstützungsinstituts zur Verfügung. Umgekehrt erbrachte das Unterstützungsinstitut durch die Führung eines Küchen- und Kantinenbetriebs für das BMI Leistungen, die nicht in seinem eigenen Interesse bzw. Interesse seiner Mitglieder lagen und zu einem Vermögensabfluss führten (siehe TZ 24). Eine

schriftliche Vereinbarung über die wechselseitige Leistungserbringung mit klaren Zielen bzw. Kriterien existierte nicht.

Der RH hatte dem BMI bereits anlässlich einer Überprüfung² der Bundespolizeidirektion Wien im Jahr 2004 empfohlen, seine Interessenlage am Unterstützungsinstitut zu klären und aufgrund dessen die in Anspruch genommenen Leistungen nach Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung abzugelten. In seiner Stellungnahme hatte das BMI mitgeteilt, dass es entsprechende Vorbereitungen zur Reorganisation des Unterstützungsinstituts eingeleitet habe.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung war die Reorganisation nicht erfolgt.

- 5.2** Der RH stellte fest, dass das BMI entgegen seiner Stellungnahme aus 2004 keine Reorganisation des Unterstützungsinstituts vorgenommen hatte. Er kritisierte die weiterhin ohne schriftliche Vereinbarung bestehenden engen organisatorischen und finanziellen Verflechtungen und insbesondere die unklare Abgrenzung der wechselseitigen Leistungserbringung zwischen dem Unterstützungsinstitut und dem BMI.

Der RH wiederholte seine Empfehlung (TZ 4) an das BMI, die Landespolizeidirektion Wien und das Unterstützungsinstitut, im Sinne der Transparenz bzw. Kosten- und Budgetwahrheit eine organisatorische Trennung des Unterstützungsinstituts vom BMI durchzuführen. Für eine allfällige weitere Subventionierung bzw. einen Leistungsaustausch zwischen BMI und dem Unterstützungsinstitut wären entsprechende Vereinbarungen mit Kriterien, Zielen und Verantwortungen festzulegen sowie eine verursachungsgerechte Leistungsverrechnung durchzuführen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe es hinsichtlich des Leistungsaustausches zwischen dem BMI und dem Unterstützungsinstitut bereits die Ausarbeitung entsprechender Vereinbarungen (Rahmenvereinbarungen und darauf basierend detaillierte Vereinbarungen betreffend gegenseitigen Leistungsaustausch, Miet-/Pachtverhältnisse) im Sinne der Empfehlung des RH in Auftrag gegeben. Der Abschluss der Rahmenvereinbarung sowie der darauf basierenden Detailvereinbarungen sei mit Ende des ersten Quartals 2015 terminisiert.*

² Bericht „Bundespolizei Wien“, Reihe Bund 2005/6, TZ 20, S. 20 f.

Organisation des Unterstützungsinstituts

Statuten

- 6.1** Die Statuten umfassten die wesentlichen Grundlagen für Organisation und Tätigkeit des Unterstützungsinstituts. Sie legten u.a. das Rechtsverhältnis und den Zweck des Unterstützungsinstituts, die Vertretungsbefugnis, Regeln über die Mitgliedschaft, die Sozialleistungen sowie die Organe und deren Rechte und Pflichten fest.

Der RH stellte – wie schon die Interne Revision zuvor – fest, dass die im Prüfungszeitraum gültigen Statuten in der Fassung von 2005 zahlreiche formale Mängel aufwiesen. So waren Verweise innerhalb der Statuten falsch zugeordnet bzw. bezogen sich in einem Fall auf einen nicht vorhandenen Absatz. Durchgehend verwiesen einzelne Paragraphen der Statuten auf einen Anhang, der in den Statuten nicht bestand. Das Unterstützungsinstitut korrigierte die Statuten noch während der Gebarungüberprüfung durch den RH und ergänzte die Statuten um die fehlenden Anhänge. Diese umfassten im Wesentlichen die Beschreibung organisatorischer Abläufe für die Gewährung von Sozialleistungen (Darlehen, Zuschüsse).

- 6.2** Der RH kritisierte, dass das Unterstützungsinstitut die Statuten erst nach rund acht Jahren aufgrund von Hinweisen der Internen Revision des BMI sowie des RH korrigierte und um die fehlenden Anhänge ergänzte.

Organe und Gremien

- 7** (1) Die folgende Abbildung zeigt die Führungs- und Entscheidungsgremien, die Verwaltungsstruktur sowie die Teilbetriebe des Unterstützungsinstituts, in denen das Unterstützungsinstitut seine Leistungen erbringt:

Abbildung 2: Struktur des Unterstützungsinstituts

Landespolizeipräsident			
Vorstandsdirektor			
Entscheidungsgremien			
VORSTAND Vorsitzender: Vorstandsdirektor sechs bis zwölf gewählte Mitglieder des Exekutivrats (Stand Dezember 2013: sechs)		EXEKUTIVRAT Vorsitzender: Vorstandsdirektor 82 Mitglieder und 73 Ersatzmitglieder	
KONTROLLAUSSCHUSS vier gewählte Mitglieder des Exekutivrats		SCHIEDSGERICHT drei gewählte Mitglieder und drei Ersatzmitglieder des Exekutivrats	
Verwaltung des Unterstützungsinstituts			
Kanzleileiter/Dienstführung			
Sozialreferat	Wohnungsreferat	Budgetreferat	
Betriebe des Unterstützungsinstituts			
Unterstützungsinstitut ¹	Hausverwaltung	Jahrbuch	Kantine Marokkaner Kaserne ²

¹ Im Teilbetrieb Unterstützungsinstitut erfolgten die Mitgliederverwaltung sowie die Gewährung der in den Statuten geregelten Sozialleistungen an Mitglieder (siehe TZ 22).

² Der Teilbetrieb „Kantine Marokkaner Kaserne“ umfasste den gesamten Küchen- und Kantinenbetrieb (siehe TZ 3).

Quelle: Unterstützungsinstitut

(2) Laut den Statuten war das Unterstützungsinstitut der Bundespolizei ein integrierender Bestandteil der Landespolizeidirektion Wien und unterstand direkt dem Landespolizeipräsidenten.

Der Landespolizeipräsident ernannte nach Anhörung des Vorstands des Unterstützungsinstituts ein Mitglied des Instituts, welches dem Aktivstand der Landespolizeidirektion Wien angehören musste, als Vorstandsdirektor und ein weiteres Mitglied des Instituts als dessen Stellvertreter. Der Landespolizeipräsident konnte den Vorstandsdirektor und dessen Stellvertreter wieder abberufen. Einzelne wichtige Entscheidungen (An- und Verkauf von Wohlfahrtseinrichtungen, Statutenänderungen, Auflösung des Unterstützungsinstituts) bedurften seiner Zustimmung. Darüber hinaus hatte der Landespolizeipräsident keinen direkten Einfluss auf die operative Tätigkeit des Unterstützungsinstituts.

Organisation des Unterstützungsinstituts

(3) Die operative Leitung des Unterstützungsinstituts erfolgte primär durch den Vorstandsdirektor sowie den Vorstand, der einmal monatlich Sitzungen abhielt. Der Exekutivrat war die Mitgliedervertretung, das endgültige Entscheidungsgremium für schwerwiegende Entscheidungen (z.B. An- und Verkauf von Immobilien, Auflösung des Unterstützungsinstituts) und auch Aufsichtsorgan gegenüber dem Vorstand.

(4) Die Aufgaben und Befugnisse der Organe waren in den Statuten geregelt.

8.1 (1) Für die Funktion des Vorstandsdirektors war eine Planstelle des BMI für das Unterstützungsinstitut vorgesehen. Diese Planstelle war mit einem Bediensteten des BMI besetzt, der allerdings infolge einer Karenzierung die Funktion nicht ausübte. Es war daher ein interimistisch tätiger Vorstandsdirektor mit der Leitung des Unterstützungsinstituts betraut. In Personalunion war dieser während der Gebarungsüberprüfung interimistisch berufene Vorstandsdirektor auch Kanzleileiter und Leiter des Sozialreferats des Unterstützungsinstituts und somit mit drei Funktionen betraut.

(2) Der bestellte Stellvertreter des Vorstandsdirektors war nicht im Unterstützungsinstitut tätig und daher nach Auskunft des Unterstützungsinstituts über die Geschäftsgebarung des Unterstützungsinstituts nicht ausreichend informiert. In der Regel diente deshalb der Rechnungsführer des Unterstützungsinstituts in Vertretung des Vorstandsdirektors als Ansprechperson.

(3) Seit Mai 2013 vertrat der Rechnungsführer den interimistischen Vorstandsdirektor/Kanzleileiter/Leiter Sozialreferat, da dieser sich im Krankenstand befand und Ende November 2013 in den Ruhestand trat. Dies bedeutete eine Betrauung des Rechnungsführers mit vier Funktionen. De facto führte der Rechnungsführer seit Mai 2013 das Unterstützungsinstitut im operativen Sinn, während die Leitung von Sitzungen und Unterschriftenleistungen gemäß den Statuten (durch den Vorstandsdirektor bzw. dessen Stellvertreter) erfolgte.

Entgegen den Statuten war für den Rechnungsführer kein Stellvertreter bestellt. Auf das Risiko, dass bei Ausfall des Rechnungsführers wichtige finanzielle bzw. buchhalterische Tätigkeiten des Unterstützungsinstituts unterblieben, hatten die Kontrollorgane des Landespolizeipräsidenten seit Jahren regelmäßig hingewiesen.

Die Konzentration von Aufgaben beim Rechnungsführer bei gleichzeitig fehlender Stellvertretung führte u.a. zu Verzögerungen bei der Erstellung des Rechenschaftsberichts (siehe TZ 13). Weiters bewirkte dies ein inhaltliches Unterlaufen des in den Statuten grundsätzlich vorgesehenen Vier-Augen-Prinzips und stellte damit ein potenzielles Risiko dar.

- 8.2** Der RH kritisierte, dass aufgrund der Nichtbesetzung von Funktionen und der damit verbundenen fehlenden Vertretungsmöglichkeiten für das Unterstützungsinstitut ein potenzielles Risiko bestand. Weiters kritisierte der RH, dass die Planstelle des Vorstandsdirektors jahrelang durch einen karenzierten Mitarbeiter des BMI besetzt war.

Der RH empfahl der Landespolizeidirektion Wien und dem Unterstützungsinstitut, die Funktionen entsprechend den Statuten umgehend zu besetzen und die statutenkonforme Aufgabenerfüllung unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips sicherzustellen.

- 8.3** *Laut Stellungnahme seien die statutenmäßig vorgesehenen Funktionen „Vorstandsdirektor“ und „Rechnungsführer-Stellvertreter“ zum Teil durch Planstellen hinterlegt. Die Landespolizeidirektion Wien habe die Funktion des Vorstandsdirektors neu bewerten lassen und diese erlassgemäß mit einem Beamten der Verwendungsgruppe A der Bewertung A1/4 mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2014 besetzt. Das Unterstützungsinstitut habe für die Funktion „Rechnungsführer-Stellvertreter“ eine privatrechtlich angestellte Buchhalterin mit Wirksamkeit vom 1. Dezember 2012 aufgenommen.*

Die statutenkonforme Aufgabenerfüllung unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips sei durch Neuordnung des Workflows bei finanzwirksamen Aufgabenerfüllungen (Zeichnungsberechtigungen mit den Geschäftsbanken) bereits sichergestellt worden.

Kontrolle

- 9.1** (1) Gemäß den Statuten war beim Unterstützungsinstitut ein Kontrollausschuss, der aus Mitgliedern des Exekutivrats bestand, eingerichtet. Dieser Kontrollausschuss hatte zumindest quartalsweise seine ordentlichen Prüfungs- und Kontrollkompetenzen wahrzunehmen. Auf Anordnung der Organe (Vorstand, Exekutivrat, Landespolizeipräsident) waren außerordentliche Prüfungen durchzuführen.

Neben dem Kontrollausschuss führten vom Landespolizeipräsidenten bestellte Prüforgane aus dem Bereich der Wirtschaftspolizei sowohl eine Überprüfung des Rechenschaftsberichts als auch zweimal jähr-

Organisation des Unterstützungsinstituts

lich unangekündigte Prüfungen der Gebarung des Unterstützungsinstituts durch.

(2) Die Kontrollorgane führten ihre Prüfungshandlungen wie vorgesehen durch und erstatteten schriftliche Berichte, die dem Vorstand bzw. Landespolizeipräsidenten vorgelegt und in den Gremien besprochen wurden. Neben regelmäßigen Kassen- und Belegprüfungen befassten sich die Kontrollorgane u.a. auch mit Fragen der Veranlagung, Hausverwaltung (z.B. Leerstellungen) und insbesondere mit dem Küchen- und Kantinenbetrieb.

Nicht thematisiert hatten die bestellten Kontrollorgane die regelmäßig verspätete Vorlage des Rechenschaftsberichts und die Nichtberücksichtigung von Subventionen des BMI an das Unterstützungsinstitut bei der Ermittlung der Geschäftsergebnisse (siehe TZ 13 und 14).

(3) Sofern sich aus den Berichten Handlungsbedarf ergab, leiteten die Organe im Prüfungszeitraum in der Regel entsprechende Schritte ein. Allerdings wurde bspw. die fehlende Stellvertretung des Rechnungsführers keiner Lösung zugeführt (siehe TZ 8).

9.2 Der RH stellte fest, dass die bestellten Kontrollorgane ihren Aufgaben im Prüfungszeitraum im Sinne der Statuten formal durch Prüfungen und durch die Berichterstattung darüber nachkamen. Der RH kritisierte jedoch, dass die regelmäßig verspätete Vorlage des Rechenschaftsberichts und die Nichtberücksichtigung von erhaltenen Subventionen bei der Ermittlung der Geschäftsergebnisse nicht Thema der Kontrollhandlungen waren.

Mitgliederverwaltung **10.1** (1) Die Anzahl der Mitglieder des Unterstützungsinstituts (im Wesentlichen Bedienstete des Aktiv- und Ruhestands der Landespolizeidirektion Wien, des Stadtpolizeikommandos Schwechat und der Zentralstelle BMI) blieb mit rd. 8.000 Personen über die Jahre 2009 bis 2013 relativ konstant:

Tabelle 1: Mitgliederstand des Unterstützungsinstituts zum Stichtag 1. Jänner						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	Anzahl					in %
gesamt	8.186	8.101	8.021	8.042	8.028	- 1,93

Quelle: Unterstützungsinstitut



Organisation des Unterstützungsinstituts



Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

(2) Eine im Jahr 2013 angeschaffte IT-Applikation zur Mitgliederverwaltung sollte den Mitgliederstand stichtagsbezogen unter Berücksichtigung der Ein- und Austritte angeben können. Wie der RH bei seiner Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle feststellte, war eine solche Auswertung jedoch nicht möglich.

10.2 Der RH kritisierte die fehlende Möglichkeit, den Mitgliederstand stichtagsbezogen festzustellen.

Er empfahl dem Unterstützungsinstitut, sicherzustellen, dass die IT-Applikation einen stichtagsbezogenen Überblick über die Mitgliederstände ermöglicht.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei nach der im ersten Halbjahr 2014 durchgeführten Adaptierung des Personalprogramms bei der Mitgliederverwaltung der stichtagsbezogene Überblick nunmehr möglich.*

Personal

Personalausstattung

11.1 (1) Dem Unterstützungsinstitut waren in den Jahren 2009 bis 2013 zwischen elf und zwölf Planstellen der Landespolizeidirektion Wien für Verwaltungstätigkeiten zugewiesen (siehe auch TZ 5); die Landespolizeidirektion Wien ergänzte diese fallweise durch Dienstzuteilungen (zwischen fünf und sieben in den Jahren 2009 bis 2013).

Neben den vom BMI zur Verfügung gestellten Bediensteten beschäftigte das Unterstützungsinstitut in den Teilbetrieben auch eigene Bedienstete (z.B. Küchenpersonal und Hausbesorger).

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der im Unterstützungsinstitut tätigen Personen dar:

Personal

Tabelle 2: Personalstände des Unterstützungsinstituts mit Stichtag 31. Dezember					
	2009	2010	2011	2012	2013
	Anzahl				
Exekutiv- und Verwaltungsbedienstete					
Planstellen – Soll	11	11	11	11	12
Planstellen – Ist ¹	9	8	7	8	8
Dienstzuteilungen Exekutiv- und Verwaltungsbedienstete	5	6	5	6	7
Personalstand inkl. Dienstzuteilungen	14	14	12	14	15
eigene Bedienstete der Teilbetriebe					
Kantine Marokkaner Kaserne	11	13	12	11	12
Hausverwaltung	7	6	6	5	5
Unterstützungsinstitut	1	1	2	2	2
Jahrbuch	0	0	0	0	0
eigene Bedienstete der Teilbetriebe gesamt	19	20	20	18	19
Summe	33	34	32	32	34

¹ exkl. Karenzen und Abkommandierungen

Quelle: Unterstützungsinstitut

(2) Trotz der engen personellen Verflechtung schien das Unterstützungsinstitut weder im Organigramm noch in der Geschäftseinteilung der Landespolizeidirektion Wien auf.

(3) 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. Erst mit September 2013 erstellte die Landespolizeidirektion Wien im Zuge einer geplanten Neuorganisation des Unterstützungsinstituts Arbeitsplatzbeschreibungen.

(4) Mit einer Ausnahme waren ausschließlich Exekutivbedienstete auf Planstellen des Unterstützungsinstituts zugewiesen bzw. dienstzugeteilt. Dadurch fiel beim BMI einerseits ein – gegenüber Verwaltungsbediensteten – höherer Personalaufwand für das Unterstützungsinstitut an und standen andererseits Exekutivbedienstete dem Außendienst der Wiener Polizei nicht zur Verfügung. Der RH verwies auf seine wiederholten Empfehlungen, die Rückführung von ausbildungsfremd verwendeten Exekutivbeamten in den exekutiven Außendienst sowie den

gleichzeitig verstärkten Einsatz von Verwaltungsbediensteten zu forcieren.³

- 11.2** Der RH kritisierte, dass das Unterstützungsinstitut über keine nachvollziehbaren Kriterien für die Festlegung des Personalbedarfs verfügte. Er kritisierte weiters, dass die Landespolizeidirektion Wien bis auf eine Ausnahme ausschließlich Exekutivbedienstete für Verwaltungstätigkeiten im Unterstützungsinstitut einsetzte.

Der RH empfahl dem Unterstützungsinstitut, seinen Personalbedarf nachvollziehbar festzulegen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe das Unterstützungsinstitut die Arbeitsplatzbeschreibungen neu erstellt und diese der Personalabteilung der Landespolizeidirektion Wien vorgelegt. Die Arbeitsplatzbeschreibungen würden Aufschluss über den Personalbedarf geben.*

Weiters teilte das BMI mit, entsprechend der Empfehlung des RH die personelle Ausstattung des Unterstützungsinstituts auf das absolut notwendige Minimum zu beschränken; dies durch ehestmögliche Anpassung des Iststandes an den Sollstand und in weiterer Folge durch Umwandlung der Planstellen „Exekutive“ in Planstellen „Verwaltung“.

Personalaufwand

- 12.1** (1) Das BMI trug⁴ für die dem Unterstützungsinstitut für die Verwaltung und die Führung des Küchen- und Kantinenbetriebs zur Verfügung gestellten Bediensteten (in den Jahren 2009 bis 2013 zwischen zwölf und 15 Personen⁵) den Personalaufwand. Das Unterstützungsinstitut berücksichtigte den Personalaufwand nicht in der Gewinn- und Verlustrechnung, sondern führte ihn im Rechenschaftsbericht in einer Fußnote an (siehe TZ 14).

Zudem umfasste der in der Fußnote des Rechenschaftsberichts ausgewiesene Personalaufwand 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 Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle kri-

³ siehe RH Reihe Bund 2005/6, „Bundespolizeidirektion Wien“, TZ 17, S. 16 ff.; Reihe Bund 2005/9, „Bundespolizeidirektion Salzburg“, TZ 3, S. 57; Reihe Bund 2006/3, „Sicherheitsakademie“, TZ 5, S. 52; Reihe Bund 2007/8, „Bundespolizeidirektion Schwchat; Follow-up-Überprüfung“, TZ 5, S. 8 und Reihe Bund 2010/11, „Außendienstpräsenz der Wiener Polizei“, TZ 20, S. 56

⁴ im Wege der Landespolizeidirektion Wien

⁵ besetzte Planstellen und Dienstzuteilungen zum jeweiligen Stichtag 31. Dezember

Personal

tisiert hatte, erfolgte im Rechenschaftsbericht des Jahres 2012⁶ eine Darstellung der Personalkosten unter Berücksichtigung auch der nicht ganzjährig tätigen Bediensteten; die Ausweisung in der Fußnote blieb unverändert.

(2) Inklusive der nicht ganzjährig tätigen Bediensteten betrug der Personalaufwand in den Jahren 2009 bis 2012 jährlich durchschnittlich rd. 512.000 EUR. Der so ermittelte Personalaufwand war zwischen rd. 10.000 EUR (2010) und rd. 64.000 EUR (2009) höher als der in der Fußnote im Rechenschaftsbericht ausgewiesene Betrag.

(3) Der Personalaufwand für die eigenen Bediensteten stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Personalaufwand der eigenen Bediensteten des Unterstützungsinstituts in den Teilbetrieben					
Teilbetriebe¹	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Kantine Marokkaner Kaserne	300.996,00	296.360,38	338.449,84	311.930,68	295.203,13
Hausverwaltung	198.523,99	163.326,82	161.075,33	179.571,95	126.647,65
Unterstützungsinstitut ²	12.459,34	12.731,24	23.571,70	25.193,80	41.232,69
gesamt	511.979,33	472.418,44	523.096,87	516.696,43	463.083,47

¹ Der Teilbetrieb Jahrbuch wies keine eigenen Bediensteten auf.

² Anstieg der Personalkosten durch Aufnahme einer geringfügig Beschäftigten (2011) bzw. Teilzeitkraft (ab 2012) für den Bereich Buchhaltung

Quelle: Unterstützungsinstitut

12.2 Der RH wies darauf hin, dass das BMI den Aufwand für das dem Unterstützungsinstitut zur Verfügung gestellte Personal trug und kritisierte, dass das Unterstützungsinstitut die Personalsubvention des BMI für das Unterstützungsinstitut – bis zum Rechenschaftsbericht 2012 – ohne die nicht ganzjährig tätigen Bediensteten und damit zu niedrig auswies. Der RH kritisierte weiters, dass dadurch der tatsächliche Personalaufwand für das Unterstützungsinstitut nicht transparent war (siehe TZ 14).

⁶ Dieser wurde nach Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle erstellt.

Finanzielle Lage

Rechenschafts- berichte

13.1 (1) Das Unterstützungsinstitut erstellte jährlich in Anlehnung an die Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuches (UGB) einen Rechenschaftsbericht. Dieser enthielt neben einer Beschreibung der rechtlichen Verhältnisse des Instituts eine Ergebnisrechnung der Teilbetriebe, die Bilanz sowie eine sogenannte zusammenfassende Gewinn- und Verlustrechnung.

(2) Der Rechenschaftsbericht war dem Landespolizeipräsidenten zur Überprüfung vorzulegen und danach vom Vorstand zu genehmigen. Nach Genehmigung übermittelte das Unterstützungsinstitut den Rechnungsabschluss dem RH zur Aufnahme in den Bundesrechnungsabschluss.

In diesem Zusammenhang (Übermittlung zur Aufnahme in den Bundesrechnungsabschluss) war vom RH regelmäßig die verspätete Übermittlung des Rechnungsabschlusses zu bemängeln: Das UGB sah die Erstellung in den ersten neun Monaten des Folgejahres vor;⁷ das Unterstützungsinstitut benötigte für die Erstellung der Rechenschaftsberichte (2003 bis 2011) durchschnittlich zwölf Monate. Den Rechenschaftsbericht für das Finanzjahr 2012 übermittelte das Unterstützungsinstitut im Juni 2014, somit 18 Monate nach Ende des Geschäftsjahrs. Dies obwohl der Präsident der Landespolizeidirektion Wien dem RH aufgrund einer formellen Urgenz im Juni 2011 zusicherte, Maßnahmen zu treffen, die eine zeitgerechte Vorlage ab dem Rechenschaftsbericht 2011 gewährleisten sollten.

Aufgrund der verspäteten Vorlage war eine Veröffentlichung des Rechnungsabschlusses im jeweils aktuellen Bundesrechnungsabschluss nicht möglich.

13.2 Der RH kritisierte, dass die Vorlage des Rechenschaftsberichts regelmäßig mit großer Verspätung erfolgte und die im Jahr 2011 vom Präsidenten der Landespolizeidirektion Wien zugesagten organisatorischen Maßnahmen zur termingerechten Vorlage nicht griffen. Durch die verspätete Vorlage hatten nicht nur die maßgeblichen Organe keine bzw. eine nur verspätete Kenntnis über steuerrelevante Daten zum Unterstützungsinstitut, es wurden durch die unterbliebene Abbildung des Unterstützungsinstituts im jeweils aktuellen Bundesrechnungsabschluss auch dem Nationalrat zeitgerechte Informationen vorenthalten.

⁷ § 193 Abs. 2 UGB: Er [der Unternehmer] hat sodann für den Schluss eines jeden Geschäftsjahrs in den ersten neun Monaten des Geschäftsjahrs für das vorangegangene Geschäftsjahr einen Jahresabschluss aufzustellen.

Finanzielle Lage

Der RH empfahl der Landespolizeidirektion Wien und dem Unterstützungsinstitut sicherzustellen, dass eine zeitgerechte Erstellung des Rechenschaftsberichts gewährleistet ist.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Zeitverzögerung bei der Erstellung des Rechenschaftsberichts 2012 auf den Personalnotstand des Unterstützungsinstituts zurückzuführen. So habe der damit beauftragte Rechnungsführer im Jahr 2013 vier Funktionen zugleich auszuüben gehabt. Die mittlerweile durchgeführten notwendigen Personalbesetzungen sollten in Hinkunft ähnliche Sachverhalte vermeiden.*

Gewinn- und Verlustrechnung

14.1 (1) Das Unterstützungsinstitut durfte laut den Statuten aufgrund seiner sozialen Bedarfsausrichtung und insbesondere in Anbetracht der zum Gründungszeitpunkt definierten Zweckbestimmung keine „nennenswerten Gewinne“ erzielen.

(2) Organisationsintern führte das Unterstützungsinstitut jeweils einen Rechnungskreis für die vier Teilbetriebe Unterstützungsinstitut, Hausverwaltung, Jahrbuch und Kantine Marokkaner Kaserne⁸. In den Rechenschaftsberichten stellte es die Betriebsergebnisse der Teilbetriebe unter detaillierter Ausweisung der Erlöse und Aufwendungen dar.

Eingeschränkter war der Informationsgehalt der sogenannten zusammenfassenden Gewinn- und Verlustrechnung: Hier bildete das Unterstützungsinstitut nur für den Teilbetrieb Unterstützungsinstitut die Einzelpositionen⁹ ab, die anderen Teilbetriebe waren nur mit den saldierten Betriebsergebnissen abgebildet. Die Höhe der Gesamterlöse und -aufwendungen sowie der Personal- und Sachsubventionen durch das BMI – die Personalsubventionen waren nur in einer Fußnote (siehe TZ 12), die Sachsubventionen gar nicht ausgewiesen – waren aus der zusammenfassenden Gewinn- und Verlustrechnung nicht ersichtlich. Diese spiegelte daher nicht die tatsächliche wirtschaftliche Situation des Unterstützungsinstituts wider.

Eine konsolidierte Gewinn- und Verlustrechnung über alle Teilbetriebe erstellte das Unterstützungsinstitut jeweils erst auf Anforderung des RH zum Zweck der Aufnahme in den Bundesrechnungsabschluss.

⁸ Der Teilbetrieb Marokkaner Kaserne umfasste den gesamten Küchen- und Kantinenbetrieb (siehe TZ 3).

⁹ Einnahmen, satzungsgemäße Aufwendungen, Zuweisungen an Fonds, Personal- und Verwaltungsaufwendungen und Abschreibungen

(3) Die Gesamterlöse der vier Teilbetriebe gingen laut den Rechenschaftsberichten im Zeitraum 2009 bis 2012 von rd. 2,89 Mio. EUR um rd. 11,2 % auf rd. 2,57 Mio. EUR zurück.

Die folgende Tabelle stellt die Jahresergebnisse laut der zusammenfassenden Gewinn- und Verlustrechnung des Unterstützungsinstituts dar:

Tabelle 4: Jahresergebnisse des Unterstützungsinstituts					
	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2009 bis 2012
	in EUR				in %
Gewinn/Verlust	374.530,65	326.432,11	- 100.284,29	111.442,46	- 70,2

Quelle: Unterstützungsinstitut

Der im Jahr 2011 ausgewiesene Verlust von rd. 100.000 EUR war vorrangig auf das negative Geschäftsergebnis des Küchen- und Kantinenbetriebs sowie die Begleichung eines Teils der offenen Forderungen für den Küchen- und Kantinenbetrieb (Pachtzins, Strom- und Heizkosten) gegenüber dem BMI in Höhe von rd. 95.000 EUR zurückzuführen (siehe auch TZ 24). Ohne die Personalsubventionen (Tragung der Personalaufwendungen) durch das BMI in Höhe von durchschnittlich rd. 512.000 EUR wäre auch in den Jahren 2009, 2010 und 2012 ein Verlust entstanden.

14.2 Der RH kritisierte, dass die im Rechenschaftsbericht enthaltene zusammenfassende Gewinn- und Verlustrechnung weder die gesamten Erlöse und Aufwendungen aller Teilbetriebe noch die Personal- und Sachsubventionen des BMI auswies und daher nicht die wirtschaftliche Situation des Unterstützungsinstituts widerspiegelte.

Der RH empfahl dem Unterstützungsinstitut, sicherzustellen, dass der Rechenschaftsbericht eine konsolidierte Gewinn- und Verlustrechnung enthält, aus der sämtliche Erlöse und Aufwendungen inklusive allfälliger Subventionen ersichtlich sind.

Der RH empfahl dem BMI, der Landespolizeidirektion Wien und dem Unterstützungsinstitut, den Betrieb des Unterstützungsinstituts so zu gestalten, dass ein ausgeglichenes Ergebnis auch ohne Personal- und Sachsubventionen durch das BMI erzielt werden kann.

Finanzielle Lage

14.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde durch eine formelle Neugestaltung (insbesondere Leistungsaustausch Unterstützungsinstitut-BMI/Landespolizeidirektion Wien) des Rechenschaftsberichts der Empfehlung des RH Rechnung getragen.*

14.4 Der RH begrüßte die Neugestaltung des Rechenschaftsberichts. Im Sinne des die gesamte öffentliche Gebarung verpflichtenden Grundsatzes der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit wiederholte er seine Empfehlung, den Betrieb des Unterstützungsinstituts so zu gestalten, dass ein ausgeglichenes Ergebnis auch ohne Personal- und Sachsubventionen durch das BMI erzielt werden kann.

Bilanz

15.1 (1) Der RH zog zur Darstellung der finanziellen Lage des Unterstützungsinstituts die bis Juli 2014 vorliegenden Rechenschaftsberichte 2009 bis 2012 heran:

Tabelle 5: Bilanzen laut Rechenschaftsberichten 2009 bis 2012

	2009		2010		2011		2012	
	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %
AKTIVA								
I. Anlagevermögen								
Sachanlagen	26.861	79,9	25.400	77,4	23.934	76,1	22.471	73,5
immaterielle Wirtschaftsgüter	933	2,8	922	2,8	911	2,9	900	3,0
Finanzanlagen	1.865	5,5	1.865	5,7	1.846	5,9	1.845	6,0
Summe 1	29.659	88,2	28.187	85,9	26.691	84,9	25.216	82,5
II. Umlaufvermögen								
Vorräte	49	0,1	37	0,1	42	0,1	35	0,1
liquide Mittel	3.014	9,0	3.681	11,2	3.809	12,1	4.359	14,3
Darlehen an Mitglieder	859	2,5	859	2,7	875	2,8	890	2,9
sonstige Vermögenswerte	52	0,2	38	0,1	45	0,1	58	0,2
Summe 2	3.974	11,8	4.615	14,1	4.771	15,1	5.342	17,5
Gesamtsumme Aktiva	33.633	100,0	32.802	100,0	31.462	100,0	30.558	100,0
PASSIVA								
I. Eigenkapital								
freies Kapital	14.733	43,8	15.060	45,9	14.959	47,5	15.071	49,3
gebundenes Kapital	1.097	3,2	1.109	3,4	1.064	3,4	1.072	3,5
Bewertungsreserve	11.535	34,3	11.169	34,0	10.774	34,2	10.171	33,3
Summe 1	27.365	81,3	27.338	83,3	26.797	85,1	26.314	86,1
II. Rückstellungen	509	1,5	511	1,6	336	1,1	330	1,1
III. Verbindlichkeiten								
Bankverbindlichkeiten	4.798	14,3	3.943	12,0	3.164	10,1	2.826	9,2
andere Verbindlichkeiten	961	2,9	1.010	3,1	1.165	3,7	1.088	3,6
Summe 2	5.759	17,2	4.953	15,1	4.329	13,8	3.914	12,8
Gesamtsumme Passiva	33.633	100,0	32.802	100,0	31.462	100,0	30.558	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Unterstützungsinstitut; RH

Das Unterstützungsinstitut verfügte im Zeitraum 2009 bis 2012 über Aktiva in der Höhe von mehr als 30 Mio. EUR. Das Sachanlagevermögen in Höhe von rd. 22,47 Mio. EUR (2012) bestand zum überwiegenden Teil aus den Wohngebäuden des Unterstützungsinstituts.

Finanzielle Lage

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).

Die Verbindlichkeiten und Rückstellungen beliefen sich auf rd. 4,24 Mio. EUR (2012). Die Fremdkapitalquote¹⁰ war von 18,6 % (2009) auf 13,9 % (2012) zurückgegangen.

(2) Im September 2013 kaufte das Unterstützungsinstitut ein bisher im Rahmen eines auslaufenden Baurechtsvertrags genutztes Wohnhaus zu einem Kaufpreis von 4,96 Mio. EUR. Das Unterstützungsinstitut finanzierte diesen Kauf aus Eigenmitteln in der Höhe von rd. 2,85 Mio. EUR und mit einem Kredit in Höhe von rd. 2,11 Mio. EUR. Durch diese Transaktion wird die Fremdkapitalquote im Rechenschaftsbericht 2013 wieder ansteigen.

- 15.2** Der RH stellte fest, dass das Unterstützungsinstitut über Vermögenswerte von mehr als 30 Mio. EUR verfügte. Zwischen 2009 und 2012 hatte sich die Fremdkapitalquote von 18,6 % (2009) auf 13,9 % (2012) verringert.

Wertpapiere

- 16.1** (1) Laut eigener Aufstellung verfügte das Unterstützungsinstitut zum 31. Dezember 2013 über Wertpapiere mit einem Bilanzwert von rd. 1,85 Mio. EUR und einem Kurswert von rd. 2,00 Mio. EUR. Der Anschaffungswert der zwischen 1992 und 2012 erworbenen Wertpapiere betrug rd. 1,99 Mio. EUR. Etwa ein Drittel davon waren festverzinsliche Wertpapiere, der Rest Fonds, die teilweise auch Aktienanteile enthielten. Aktien¹¹ im Anschaffungswert von rd. 9.000 EUR, die das Unterstützungsinstitut 2001 erworben hatte, mussten zwischenzeitlich wegen Unverkäuflichkeit auf 1 EUR abgeschrieben werden.

(2) Einem Vorstandsbeschluss zufolge war eine Veranlagung mit einem Risikoanteil von maximal 10 % vorgesehen. Laut Unterstützungsinstitut war mit dem Risikoanteil die Veranlagung in Aktien und Fonds mit Aktienanteilen gemeint. Eine laufend dokumentierte Risikobewertung sowie eine schriftliche Veranlagungsrichtlinie, die z.B. auf Ertragsmöglichkeiten als auch den Risikogehalt einzelner Veranlagungsprodukte zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses einging, gab es nicht.

¹⁰ Summe der Verbindlichkeiten und Rückstellungen im Verhältnis zum Gesamtkapital

¹¹ BKK Bergbahnen Holding AG

16.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Veranlagungen des Unterstützungsinstituts zum Jahresende 2013 gegenüber den Anschaffungskosten einen geringen Wertzuwachs aufwiesen.

(2) Der RH kritisierte, dass eine schriftliche Veranlagungsrichtlinie fehlte.

Er empfahl dem Unterstützungsinstitut, die Grundsätze für die Veranlagung der Gelder des Unterstützungsinstituts in einer Veranlagungsrichtlinie festzulegen, die sowohl die Ertragsmöglichkeiten als auch den Risikogehalt einzelner Veranlagungsprodukte berücksichtigt.

(3) Weiters kritisierte der RH die fehlende dokumentierte Risikobewertung der Wertpapiere. Er empfahl dem Unterstützungsinstitut, eine regelmäßige Risikobewertung seiner Wertpapiere durchzuführen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMI handle es sich bei den Veranlagungen großteils um Paketprodukte von Bankinstituten, deren Performance im Auftrag des Unterstützungsinstituts von den beauftragten Bankinstituten regelmäßig bewertet würde. Eine seriöse eigene Risikobewertung sei mangels Spezialwissens bei den Bediensteten des Unterstützungsinstituts nicht zielführend, vielmehr müssten die jeweiligen Entscheidungen auf die Risikobewertung der beauftragten Bankinstitute aufgebaut werden.*

Vierteljährlich werde ein Analyseergebnis seitens des Bankinstituts dem Unterstützungsinstitut zur Verfügung gestellt und eine Eurostat-Berechnung durchgeführt. Die wertpapiermäßigen Veranlagungen würden weiters den statutarisch festgelegten Kontroll- und Prüfungsmodalitäten unterliegen.

Das Unterstützungsinstitut nehme die Empfehlung des RH dennoch auf und beabsichtige, prüfen zu lassen, in welcher Form die geforderte „Veranlagungsrichtlinie“ als Zusammenfassung der bestehenden Regelungen, die in Form von Beschlüssen des Vorstands ergangen seien, festgelegt werden könne.

16.4 Der RH entgegnete, dass eine Risikobewertung durch die Bankinstitute nicht ausreichend ist. Das Unterstützungsinstitut sollte nur Wertpapiere anschaffen, deren Risikogehalt es auch selbst beurteilen kann. Die Vorarbeiten zur Erstellung einer Veranlagungsrichtlinie begrüßte der RH.

Leistungen des Unterstützungsinstituts

Teilbetrieb Haus-
verwaltung

- 17** Das Unterstützungsinstitut verfügte mit Stand Dezember 2013 über 16 Wohnhäuser mit 985 Wohnungen und 24 Geschäftslokalen.

Die gesamten Erlöse¹² gingen im Zeitraum 2009 bis 2012 von rd. 1,66 Mio. EUR um 4,8 % auf rd. 1,58 Mio. EUR zurück. Die Instandsetzungsaufwendungen stiegen von rd. 316.000 EUR (2009) um 56,0 % auf rd. 493.000 EUR (2012). Das intern errechnete Geschäftsergebnis (siehe TZ 14) fiel von rd. 402.000 EUR (2009) um rd. 52,2 % auf rd. 192.000 EUR (2012). Dies war im Wesentlichen auf die höheren Instandsetzungsaufwendungen zurückzuführen.

- 18.1** (1) Gemäß den Statuten hatten grundsätzlich nur aktive Mitglieder des Unterstützungsinstituts Anspruch auf eine Wohnung.

Der RH überprüfte stichprobenartig¹³ die Einhaltung der Statuten in Bezug auf die Vergabe (50 Fälle aus den Jahren 2009 bis 2013) sowie die danach weiterhin bestehende Anspruchsberechtigung zur Nutzung der Wohnungen (50 weitere Fälle mit Stichtag 8. November 2013).

(2) Die Vergabe der Wohnungen erfolgte in den überprüften Fällen der Stichprobe statutenkonform.

(3) Zur Kontrolle des Weiterbestehens einer Anspruchsberechtigung war die Information über die aktuelle Dienststelle des Wohnungsnutzers entscheidend. Das Unterstützungsinstitut war diesbezüglich auf Veränderungsmeldungen der Wohnungsnutzer sowie auf Daten der Landespolizeidirektion Wien und des BMI angewiesen. Für die Veränderungsmeldungen der Wohnungsnutzer sowie den Informations- bzw. Datenaustausch mit der Landespolizeidirektion Wien bzw. mit dem BMI gab es keine Regelungen.

In 15 Fällen der Stichprobe hatte das Unterstützungsinstitut einen anderen Wissensstand als die Landespolizeidirektion Wien betreffend die derzeitige Dienststelle des Wohnungsnutzers. In den überprüften Fällen hatte allerdings der Dienststellenwechsel keinen Einfluss auf die Anspruchsberechtigung.

(4) Aufgrund der vom RH angeforderten Daten stellte das Unterstützungsinstitut fest, dass ein Mitglied seit 7,5 Jahren eine Wohnung

¹² Erlöse Nutzungsentgelt, Erlöse Verwaltungsgebühren und sonstige Erlöse

¹³ Zufallsstichprobe für die Vergabe, jeder zehnte Mieter für die weiterhin bestehende Anspruchsberechtigung

nutzte, ohne einen Mitgliedsbeitrag an das Unterstützungsinstitut zu entrichten.

Zur Verwaltung der Mitglieder sowie der Wohnungsnutzer nutzte das Unterstützungsinstitut zwei IT-Applikationen. Zwischen der IT-Applikation für die Mitgliederverwaltung und jener für die Verwaltung der Wohnungsnutzer war kein automationsunterstützter Datenabgleich möglich.

- 18.2** (1) Der RH kritisierte, dass das Unterstützungsinstitut keinen aktuellen Überblick über die Dienststellen seiner Wohnungsnutzer hatte, wodurch es nicht in der Lage war, die Anspruchsberechtigung zu kontrollieren.

Der RH empfahl der Landespolizeidirektion Wien und dem Unterstützungsinstitut, den Datenaustausch mit dem Unterstützungsinstitut so zu regeln, dass das Unterstützungsinstitut die aktuellen Dienststellen seiner Wohnungsnutzer kontrollieren kann.

Der RH empfahl dem Unterstützungsinstitut, eine Klausel in die Mitgliedschaft-Beitrittserklärung sowie in den Nutzungsvertrag aufzunehmen, die die Mitglieder und Wohnungsnutzer zur Meldung eines Dienststellenwechsels verpflichtet.

(2) Weiters stellte der RH kritisch fest, dass das Unterstützungsinstitut zur Verwaltung seiner Mitglieder einerseits und der Wohnungsnutzer andererseits zwei verschiedene IT-Applikationen verwendete, zwischen denen kein automationsunterstützter Datenabgleich möglich war.

Er empfahl dem Unterstützungsinstitut einen automationsunterstützten Datenabgleich zwischen der Mitglieder- und der Wohnungsnutzerdatei, um eine durchgängige Kontrolle der Anspruchsberechtigung zu gewährleisten.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei nach der im ersten Halbjahr 2014 durchgeführten Adaptierung des Personalprogramms bei der Unterstützungsinstitut-Mitgliederverwaltung ein automatisierter Datenabgleich mit den Personalevidenzen der Personalabteilung der Landespolizeidirektion Wien möglich und könne halbjährlich durchgeführt werden. Auf diese Weise werde die Dienststellenzuordnung der überwiegenden Mehrheit der Unterstützungsinstitut-Mitglieder, nämlich jener, die der Landespolizeidirektion Wien angehören, möglich. Die Realisierung eines automationsunterstützten Datenaustausches mit dem BMI und den Dienststellen der Bundesländer werde derzeit geprüft.*

Leistungen des Unterstützungsinstituts

19.1 Das Unterstützungsinstitut schloss mit seinen Mitgliedern zur Nutzung der Wohnungen Nutzungsverträge ab, nicht Mietverträge nach dem Mietrechtsgesetz (MRG). Demzufolge verrechnete das Unterstützungsinstitut seinen Mitgliedern – im Sinne der Statuten¹⁴ – ein Nutzungsentgelt, das um rund ein Drittel niedriger war als der Kategoriebetrag je m² Nutzfläche je Monat für die Ausstattungskategorien A bis D:

Tabelle 6: Gegenüberstellung Mieten laut MRG und Unterstützungsinstitut zum Stichtag 1. Dezember 2013										
Wohnungen	Kat. A	m ²	Kat. B	m ²	Kat. C	m ²	Kat. D	m ²	Whg. ges.	Whg. ges. m ²
Anzahl und m ²	348	22.132,24	188	12.689,09	385	24.286,54	7	501,73	928	59.609,60
	Kat. A/ m ²	Kat. A ges.	Kat. B/ m ²	Kat. B ges.	Kat. C/ m ²	Kat. C ges.	Kat. D/ m ²	Kat. D ges.		Miete bzw. Nutzungsentgelt ges.
	in EUR									
Miete lt. MRG	3,25	71.929,78	2,44	30.961,38	1,62	39.344,19	0,81	406,40		142.641,75
Nutzungsentgelt lt. Unterstützungsinstitut	2,16	47.805,64	1,62	20.556,33	1,09	26.472,33	0,54	270,93		95.105,23
Differenz		24.124,14		10.405,05		12.871,86		135,47		47.536,52

Quelle: Unterstützungsinstitut

Zum Stichtag 1. Dezember 2013 lag das Nutzungsentgelt der 928 vermieteten Wohnungen mit einer Gesamtwohnfläche von 59.609,60 m² um 47.536,52 EUR je Monat bzw. rd. 570.000 EUR pro Jahr unter den laut MRG möglichen Mieten.

19.2 Der RH stellte fest, dass das Unterstützungsinstitut seinen Mitgliedern entsprechend den Statuten kostengünstige Wohnungen zur Verfügung stellte. Die in Rechnung gestellten Nutzungsentgelte lagen um rd. 570.000 EUR pro Jahr (2013) unter den bei Anwendung des MRG zulässigen Mieteinnahmen.

20.1 (1) Das Unterstützungsinstitut verwaltete mit Stand Dezember 2013 24 Geschäftslokale mit einer Gesamtgeschäftsfläche von rd. 3.600 m². Davon standen Ende Dezember 2013 vier leer. Das Unterstützungsinstitut vermietete die Geschäftslokale mit Ausnahme von zwei Polizeiinspektionen nach eigenen Angaben zu Marktpreisen. Aus der Ver-

¹⁴ „... die Beschaffung kostengünstiger und gesunder Wohnungen für aktive Mitglieder des Instituts“

mietung der Geschäftslokale erzielte es in den Jahren 2009 bis 2012 jährliche Einnahmen von rd. 250.000 EUR.¹⁵

(2) In zwei seiner Gebäude vermietete das Unterstützungsinstitut drei Geschäftslokale für die Polizeiinspektionen Gersthoferstraße (204,40 m² und 36,52 m²) und Rainergasse (266,79 m²). Das Nutzungsentgelt variierte zwischen 2,40 EUR/m² (Gersthoferstraße) und 9 EUR/m² (Rainergasse).

Tabelle 7: Nutzungsentgelt für die Polizeiinspektionen Gersthoferstraße und Rainergasse

	Fläche	durchschnittlicher Mietpreis ¹ pro m ²	Unterstützungsinstitut – Nutzungsentgelt pro m ²	Summe ortsüblicher Mietpreis	Summe Unterstützungsinstitut – Nutzungsentgelt	Differenz
	in m ²			in EUR		
Gersthoferstraße I	204,40	8,3	2,4	1.696,52	490,56	1.205,96
Gersthoferstraße II	36,52	10,7	7	390,76	255,64	135,12
Rainergasse	266,79	8,7	9	2.321,07	2.401,11	- 80,04
Gesamtsumme				4.408,35	3.147,31	1.261,04

¹ statistisch errechneter Durchschnittswert der Immobilienpreise exkl. Betriebskosten und USt

Quelle: Unterstützungsinstitut

Die Gesamtmiete lag um 1.261,04 EUR je Monat bzw. rd. 15.000 EUR jährlich unter den durchschnittlichen ortsüblichen Mietpreisen.

20.2 Der RH stellte fest, dass das Unterstützungsinstitut durch das dem BMI in Rechnung gestellte Nutzungsentgelt für die Anmietung von drei Geschäftslokalen für Polizeiinspektionen im Vergleich zu den durchschnittlichen ortsüblichen Mietpreisen Mindereinnahmen von rd. 15.000 EUR jährlich erzielte.

Der RH empfahl daher dem Unterstützungsinstitut sicherzustellen, dass bei Vermietungen an das BMI ortsübliche Mieten vereinbart werden.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Vermietung von Büroflächen durch das Unterstützungsinstitut an das BMI zur Einrichtung von Dienststellen unter den ortsüblichen Preisen als Bestandteil des gegenseitigen Leistungsaustausches zu sehen.*

¹⁵ Einnahmen exkl. USt, inkl. Parkplatzvermietung und Plakatmieten an den Häusern

Leistungen des Unterstützungsinstituts

20.4 Der RH nahm die Stellungnahme des BMI zur Kenntnis. Er wies aber darauf hin, dass auch diese Subvention im Zuge der Erstellung der Rahmenvereinbarung zum Leistungsaustausch mit dem BMI ausgewiesen werden sollte.

21.1 (1) Die Beauftragung von Handwerkern für laufende Reparaturen und kleinere Sanierungen in den vermieteten Einheiten erfolgte aufgrund langjährig bestehender Zusammenarbeit ohne Ausschreibung bzw. Markterkundung. Eine Vor-Ort-Kontrolle zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung bzw. der verrechneten Arbeitsstunden nahm das Unterstützungsinstitut nicht vor.

(2) Das Rechnungswesen des Unterstützungsinstituts ermöglichte keine automationsunterstützte Auswertung von Kreditoren. Auf Anfrage des RH ermittelte das Unterstützungsinstitut die Jahresumsätze für neun häufig beauftragte Lieferanten bzw. Handwerker im Jahr 2012. Sechs davon erzielten Umsätze zwischen rd. 8.000 EUR und rd. 41.000 EUR. Bei drei Lieferanten (Elektriker, Installateur, Hausreinigung/Winterdienst) betrugen die Umsätze zwischen rd. 118.000 EUR und 233.000 EUR. Insgesamt beliefen sich die Jahresumsätze der ausgewerteten Lieferanten und Handwerker auf rd. 727.000 EUR.

21.2 Der RH kritisierte, dass das Unterstützungsinstitut die Aufträge an Lieferanten und Handwerker der Hausverwaltung jahrelang ohne Ausschreibung bzw. Markterkundung vergeben und die Leistungserbringung nicht vor Ort kontrolliert hatte.

Er empfahl dem Unterstützungsinstitut, die Hausreinigung und den Winterdienst auszuschreiben und für die anderen Leistungen Preisvergleiche und Preisangemessenheitsüberprüfungen durchzuführen. Weiters empfahl der RH, die Leistungserbringung bei Reparaturen und Sanierungen entsprechend zu kontrollieren.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde das Unterstützungsinstitut bei den Empfehlungen zukünftig nachkommen. Kontrollen würden seit der Organisationsänderung 2014 in Form einer Abnahme der durchgeführten Arbeiten erfolgen. Die Richtigkeit, Planmäßigkeit und Vollständigkeit werde jeweils durch einen Bediensteten der Hausverwaltung des Unterstützungsinstituts geprüft.*

Teilbetrieb Unterstützungsinstitut

22.1 (1) Die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen erhöhten sich im Zeitraum 2009 bis 2012 von rd. 181.000 EUR um 3,3 % auf rd. 187.000 EUR.

(2) Das Unterstützungsinstitut gewährte seinen Mitgliedern verschiedene in den Statuten geregelte Sozialleistungen wie z.B. rückzahlbare (Darlehen) und nichtrückzahlbare Geldaushilfen, Ausschüttung von Beerdigungskostenbeiträgen sowie Witwenunterstützung.

(3) Laut Statuten bestand für ein Mitglied des Unterstützungsinstituts die Möglichkeit, zwischen zwei Darlehenssummen (2.185 EUR und 4.370 EUR) auszuwählen, welche in der Regel in 24 Monatsraten in Höhe von 4 % vom fallenden Kapital verzinst wurden.¹⁶ Die Kanzlei des Unterstützungsinstituts überprüfte das Darlehensbegehren hinsichtlich einer aufrechten Mitgliedschaft und aktuellem Darlehensstand. Nach positiver Prüfung erfolgte die Genehmigung durch den Vorstand.

Nach Feststellungen des RH erfolgte die Vergabe und Abwicklung der Leistungen statutenkonform.

(4) Die folgende Tabelle zeigt das Ausmaß der vom Unterstützungsinstitut in den Jahren 2009 bis 2013 gewährten Leistungen:

Tabelle 8: Leistungen des Unterstützungsinstituts an seine Mitglieder					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
rückzahlbare Darlehen ¹	799.710,00	782.230,00	812.820,00	808.450,00	793.155,00
nicht rückzahlbare Geldaushilfen und sonstige Unterstützungen ²	119.319,64	122.045,99	141.561,20	127.889,34	120.331,82

¹ gewährte Darlehen

² u.a. Witwenunterstützung, Beerdigungskostenbeiträge, Krankenbesuche Weihnachten, Jubiläumsfest, Weihnachtsfeier für Kinder

Quelle: Unterstützungsinstitut

Das Volumen der vergebenen Darlehen (rd. 800.000 EUR jährlich) sowie der nicht rückzahlbaren Geldaushilfen und sonstigen Unterstützungen (rd. 126.000 EUR jährlich) veränderte sich über die Jahre nur wenig.

22.2 Der RH stellte fest, dass die Gewährung von Sozialleistungen des Unterstützungsinstituts an Mitglieder statutenkonform erfolgte.

Teilbetrieb Jahrbuch

23.1 (1) Die Ausgabe des Jahrbuchs, auf den der Name des Teilbetriebs zurückging, hatte das Unterstützungsinstitut im Jahr 2003 eingestellt. Der trotzdem fortgeführte Teilbetrieb Jahrbuch umfasste zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Herausgabe einer Info-Broschüre,

¹⁶ 3 % werden dem Unterstützungsinstitut abgeführt und 1 % zur Deckung der Verwaltungskosten und zur Bildung eines Reservefonds verwendet.

Leistungen des Unterstützungsinstituts

die das Unterstützungsinstitut quartalsweise für seine Mitglieder veröffentlichte, und die Gestaltung einer Website mit aktuellen Informationen.

(2) Die Erlöse des Teilbetriebs Jahrbuch, die sich vorwiegend aus Vermietungen (z.B. Computer) an die anderen Teilbetriebe des Unterstützungsinstituts ergaben, sanken im Zeitraum 2009 bis 2012 von 38.513 EUR um rd. 48,9 % auf 19.698 EUR. Die intern errechneten Geschäftsergebnisse (siehe TZ 14) wiesen 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.

23.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Teilbetrieb Jahrbuch bei stark rückläufigen Erlösen regelmäßig Verluste auswies.

Er empfahl dem Unterstützungsinstitut, die Weiterführung des Teilbetriebs Jahrbuch zu evaluieren.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe das Unterstützungsinstitut mit Wirksamkeit 2015 die Herausgabe der Mitgliederzeitschrift des Unterstützungsinstituts als eigenständigen Teilbetrieb aufgelöst und führe diese künftig im Teilbetrieb Unterstützungsinstitut.*

Teilbetrieb Kantine
Marokkaner Kaserne

24.1 (1) Im Jahr 2002 schloss das Unterstützungsinstitut mit dem BMI einen Pachtvertrag zur Nutzung

- der Betriebsstandorte Marokkaner Kaserne und Rossauer Kaserne für den Betrieb der Küchen und Kantinen sowie
- der Polizeianhaltezentren Rossauer Lände und Hernalser Gürtel für den Betrieb je eines Kiosk.

Die Gründe für die Aufnahme des Küchen- und Kantinenbetriebs durch das Unterstützungsinstitut waren wegen fehlender Dokumentation nicht mehr nachvollziehbar.

Die Führung von Küchen- und Kantinenbetrieben sowie Kiosken für das BMI war nicht in den Statuten des Unterstützungsinstituts festgeschrieben (siehe TZ 3).

(2) Das intern errechnete (siehe TZ 14) Geschäftsergebnis des Küchen- und Kantinenbetriebs verschlechterte sich laut den Rechenschaftsberichten in den Jahren 2009 bis 2012 von – 47.126,02 EUR um 91,43 % auf – 90.216 EUR und war in diesen Jahren in Summe mit

rd. 413.000 EUR negativ. Auch in den elf Jahren seit Abschluss des Pachtvertrags im Jahr 2002 waren die Geschäftsergebnisse regelmäßig negativ; sie kumulierten sich bis 2012 auf einen Verlust von rd. 1,30 Mio. EUR und führten zu einem Substanzverlust beim Unterstützungsinstitut. Nicht in den Verlust eingerechnet waren vom BMI getragene Personalaufwendungen für zwei im Küchen- und Kantinenbetrieb tätige Exekutivbedienstete: Diese jährlichen Personalaufwendungen erhöhten sich von rd. 76.042 EUR im Jahr 2009 um 9,92 % auf rd. 83.584 EUR im Jahr 2012.

Die negative Ergebnisentwicklung beschäftigte regelmäßig die Gremien des Unterstützungsinstituts und führte u.a. im Jahr 2012 zur Schließung der Küche und Kantine Rossauer Kaserne.

(3) Der vereinbarte jährliche Pachtzins, den das Unterstützungsinstitut an das BMI zu zahlen hatte, betrug 32.400 EUR (exklusive Betriebskosten, Energie- und Heizkosten).

Im Jahr 2008 stellte das Unterstützungsinstitut fest, dass private Kantinenpächter beim BMI keine Pacht zu bezahlen hatten. Daraufhin stellte es die Bezahlung der laufenden Pacht und Betriebskosten ein und richtete einen Antrag an das BMI, die Pachtzinsvorschreibung einzustellen und auch die Betriebskosten zu übernehmen. Eine bilanzielle Vorsorge für eventuelle Nachzahlungen von Pacht und Betriebskosten traf das Unterstützungsinstitut nicht.

Nach langjährigen Verhandlungen teilte das BMI im Jahr 2012 mit, dass es für den Nachlass der offenen Beträge von rd. 210.000 EUR keine Zustimmung erteile und traf mit dem Unterstützungsinstitut folgende Vereinbarung:

- Gegenrechnung der offenen Forderung mit den Miet- und Betriebskosten der Polizeiinspektionen Gersthoferstraße und Rainergasse;
- Begleichung der offenen Forderungen bis Jahresende 2015.

Mit Stand 31. Dezember 2013 waren laut Unterstützungsinstitut noch rd. 102.000 EUR an offenen Forderungen zu begleichen.

Im Mai 2012 schloss das BMI mit dem Unterstützungsinstitut einen neuen Vertrag ab, wonach es dem Unterstützungsinstitut für die Nutzung des Betriebsstandorts Marokkaner Kaserne und der Kioske der Polizeianhaltezentren ab Jänner 2012 keine Pacht in Rechnung stell-

Leistungen des Unterstützungsinstituts

te.¹⁷ Darüber hinaus musste das Unterstützungsinstitut auch nicht mehr für die Betriebskosten (ausgenommen Gas in der Marokkaner Kaserne) aufkommen.

Der Verzicht auf Pachtzins und Energiekosten (Strom und Heizung) entsprach ab 2012 einer jährlichen Sachsubvention von rd. 33.000 EUR, dennoch entstand ein Verlust von 90.216 EUR in diesem Teilbetrieb.

- 24.2** Der RH kritisierte, dass die Verluste des Küchen- und Kantinenbetriebs das Gesamtergebnis des Unterstützungsinstituts seit Jahren negativ beeinflussten und im Zeitraum von 2002 bis 2012 insgesamt zu einem Substanzverlust beim Unterstützungsinstitut in Höhe von 1,30 Mio. EUR führten. Er kritisierte weiters die jahrelange Führung eines defizitären Teilbetriebs für das BMI, dessen Tätigkeit überdies in den Statuten nicht verankert war.

Der RH empfahl dem BMI, der Landespolizeidirektion Wien und dem Unterstützungsinstitut daher, den Küchen- und Kantinenbetrieb nicht im Unterstützungsinstitut zu betreiben und sicherzustellen, dass im Unterstützungsinstitut ausschließlich statutenkonforme Aufgaben durchgeführt werden.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei die Führung des Küchen- und Kantinenbetriebs durch das Unterstützungsinstitut vertraglich zwischen BMI und Unterstützungsinstitut abgesichert. Dadurch bestehe für das Unterstützungsinstitut die Verpflichtung, diesen zu betreiben. Die preisgünstige Versorgung der Polizeibediensteten, auch bei Kommandierungen in Form der Außenversorgung, stelle sich, da sie sich zu einem weit aus überwiegenden Teil für Mitglieder des Unterstützungsinstituts entfalte, als eine Leistung des Unterstützungsinstituts dar, die zweckkonform zu bewerten sei. Das Unterstützungsinstitut werde diese Aufgabe gemäß dem bereits erfolgten Vorstandsbeschluss in die Statuten aufnehmen, wodurch ein statutenkonformes Verhalten gewährleistet sei.*

- 24.4** Der RH nahm die Aufnahme der Führung eines Küchen- und Kantinenbetriebs in die Statuten zur Kenntnis. Er verwies allerdings darauf, dass der Küchen- und Kantinenbetrieb das Gesamtergebnis des Unterstützungsinstituts seit Jahren negativ beeinflusste und zu einem Substanzverlust beim Unterstützungsinstitut führte. Das Unterstützungsinstitut sollte daher Maßnahmen ergreifen, um einen weiteren Substanzverlust zu vermeiden.

¹⁷ Am 1. Mai 2012 erfolgte die Schließung des Küchen- und Kantinenbetriebs in der Rosauer Kaserne.



Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI, Landespolizeidirektion Wien und Unterstützungsinstitut

(1) Im Sinne der Transparenz bzw. Kosten- und Budgetwahrheit wäre eine organisatorische Trennung zwischen Unterstützungsinstitut und BMI durchzuführen. Für eine allfällige weitere Subventionierung bzw. einen Leistungsaustausch zwischen dem BMI und dem Unterstützungsinstitut 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)

Schlussempfehlungen

(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 Wohnungsnutzerdatei 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)

Wien, im Jänner 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



