III–254 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Bericht

des Rechnungshofes

Der Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/5

Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien

Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)

Schüler mit Migrationshintergrund – Antworten des Schulsystems; Follow–up–Überprüfung

Modellversuche Neue Mittelschule; Follow–up–Überprüfung

Villacher Alpenstrassen Fremdenverkehrsgesellschaft m.b.H.

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow–up–Überprüfung

Internes Kontrollsystem im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg

Graz–Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH

Rechnungshof
GZ 860.190/002-1B1/16

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 April 2016

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

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien

Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)

Schüler mit Migrationshintergrund – Antworten des Schulsystems; Follow–up–Überprüfung

Modellversuche Neue Mittelschule; Follow–up–Überprüfung

Villacher Alpenstrassen Fremdenverkehrs-gesellschaft m.b.H.

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow–up–Überprüfung

Internes Kontrollsystem im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg

Graz–Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH

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 punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) 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.

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BKA Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für
BMF Finanzen
BMG Gesundheit
BMI Inneres
BMWFW Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien ____ 5

BMBF Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen
BMWFW Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF) ____ 87

BMBF Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

Schüler mit Migrationshintergrund – Antworten des Schulsystems; Follow-up-Überprüfung ____ 143

Modellversuche Neue Mittelschule; Follow-up-Überprüfung ____ 183

BMF Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Villacher Alpenstrassen-Fremdenverkehrsgesellschaft m.b.H. ____ 239

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung ____ 295

BMWFW Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Internes Kontrollsystem im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg ____ 379

BMVIT Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Graz–Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH ____ 439

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 9
Abkürzungsverzeichnis 10
Glossar 12

BKA Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für
BMF Finanzen
BMG Gesundheit
BMI Inneres
BMWFW Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien

KURZFASSUNG 16

Prüfungsablauf und -gegenstand 30

Allgemeine Grundlagen 31

Planung der erforderlichen Ressourcen 32

Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen für die Einführung der Wirkungsorientierung 34

Kommunikation der Wirkungsorientierung 37

Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung 37

Schulungsmaßnahmen und interne Kommunikation 39

Inhalt

Anpassung von Managementinstrumenten und Organisation 40

Strategie 40

Organisation und Geschäftseinteilung 41

Arbeitsplatzbeschreibungen 44

Formulare zum Mitarbeitergespräch 45

Aufgabenerhebung und -kritik 46

Auftragsvergaben im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung 48

Übersicht Auftragsvergaben 48

Vergabe von Beratungsleistungen im BMI 49

Vergabe von Beratungsleistungen im BMG 52

Vergabe von Beratungsleistungen im BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung) 53

Vergabe von Beratungsleistungen im BKA und im BMF 56

Bundeseinheitliches IT-Tool zur wirkungsorientierten Steuerung 59

Beschaffung der IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung in den überprüften Bundesministerien 61

Preisangemessenheit der Auftragsvergaben 64

Kostenschätzung der Maßnahmen 67

RZL-Pläne 69

Ressortinternes Wirkungscontrolling 73

Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle 75

Bericht zur Wirkungsorientierung 78

Schlussempfehlungen 81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auszahlungen bei der Einführung der Wirkungsorientierung ____ 35

Tabelle 2: Mitwirkende im Prozess der Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung ____ 37

Tabelle 3: Übersicht Vergabeverfahren ____ 48

Tabelle 4: Übersicht Vergaben BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung) an das Unternehmen C bzgl. Unterstützung bei Umsetzung der BHG-Reform ____ 53

Tabelle 5: Übersicht Vergaben im BKA ____ 56

Tabelle 6: Tagsätze bei Vergaben von Aufträgen zu vergleichbaren Leistungen ____ 65

Tabelle 7: RZL-Pläne im Vergleich ____ 69

Tabelle 8: Ergebnis der Selbsteinschätzung im Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 ____ 79

Abkurzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
BVA	Bundesvoranschlag
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DB	Detailbudget
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FH OÖ	Fachhochschule Oberösterreich Forschungs & Entwicklungs GmbH
GB	Globalbudget
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RZL-Plan	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan

Abkürzungen

S.	Seite
tlw.	teilweise
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung(en)
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
WISE	Projekt „Wirkungsorientierung. Steuerbarkeit. Ergebniskonzentration. Umsetzung der BHG-Reform im BMWF“
WOHIN	Projekt „WirkungsOrientiertes Handeln Ist Norm! - Umsetzung der BHG-Reform im BMG“
Z	Zahl
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Angaben zur Wirkungsorientierung

Die Angaben zur Wirkungsorientierung umfassen die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf (Ziele, Maßnahmen und Indikatoren) und in den Teilheften in qualitativer und quantitativer Hinsicht sowie die Berücksichtigung von Empfehlungen des RH und die dazu ergehenden Stellungnahmen der haushaltsleitenden Organe.

Detailbudget

Jedes Globalbudget ist vollständig und grundsätzlich in mehrere Detailbudgets erster Ebene aufzuteilen. Das Detailbudget ist die unterste Ebene der Gliederung des Bundesvoranschlages. Die Einrichtung hat organorientiert nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. Die Einrichtung von Detailbudgets zweiter Ebene ist optional.

Globalbudget

Ein Globalbudget ist ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, in dem Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Die Verantwortung für Globalbudgets liegt beim jeweiligen haushaltsleitenden Organ.

Haushaltsführende Stelle

Die Leiter haushaltsführender Stellen zählen zu den anordnenden Organen. Jedem Detailbudget ist eine haushaltsführende Stelle zugeordnet. Ein Leiter einer haushaltsführenden Stelle kann auch mehrere Detailbudgets erster Ebene bewirtschaften. Zu den Aufgaben der haushaltsführenden Stellen gehören u.a. die Erstellung des Entwurfes des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans.

Haushaltsleitendes Organ

Haushaltsleitende Organe zählen zu den anordnenden Organen der Haushaltsführung. Es sind dies z.B. der Bundeskanzler und die übrigen Bundesminister, soweit sie mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut sind. Der Aufgabenkreis der haushaltsleitenden Organe umfasst u.a. die Mitwirkung an der Erstellung der Entwürfe des Bundesfinanzrahmengesetzes und des Bundesvoranschlags, des Budgetberichts und der Teilhefte.

Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan

Der Ressourcen-Ziel- und Leistungsplan ist ein gesetzlich vorgesehenes verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, das parallel zum Bundesfinanzrahmengesetz für die nächsten vier Jahre die angestrebten Wirkungs-, Qualitäts- oder Leistungsziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen aufzeigt und Angaben zu den personellen und finanziellen Ressourcen enthält. Er bildet somit die Grundlage für die Teilhefte und ist jährlich ein Monat nach Kundmachung des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes für jede haushaltsführende Stelle einer Untergliederung zu erstellen.

Strategiebericht

Der Strategiebericht dient der Erläuterung des Bundesfinanzrahmens und soll einen Überblick über die wirtschaftliche Lage, die budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen sowie die voraussichtliche Entwicklung relevanter Kennzahlen (z.B. Maastricht-Defizit, öffentliche Verschuldung) und der Einzahlungen geben. Zudem werden relevante Vorhaben der Bundesregierung ausgewiesen.

Teilheft

Die Teilhefte sind Teil der Budgetunterlagen und dienen der näheren Erläuterung des Bundesfinanzgesetzes. Sie sollen einen Überblick über die einzelnen Untergliederungen geben und weiters die Detailbudgets (erster Ebene) detailliert darstellen und erläutern. Im Sinne der wirkungsorientierten Haushaltsführung werden die Ressourcen (Budget und Personal) den zu erreichenden Zielen und den dafür vorgesehenen Maßnahmen gegenübergestellt.

Untergliederung

Eine Untergliederung ist ein sachlich zusammengehörender Budgetbereich. Sie ist jeweils ausschließlich einem Bundesministerium zugewiesen, wobei einem haushaltsleitenden Organ (z.B. Bundesminister) mehrere Untergliederungen zugeordnet sein können.

Wirkungsorientierung

Wirkungsorientierung bedeutet, dass staatliches Handeln (Leistungen) auf angestrebte Wirkungen auszurichten ist. Dazu werden die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln für Bürger angestrebten Wirkungen in die Budgeterstellung und in die gesamte Haushaltsführung integriert. Mit der Einführung der Wirkungsorientierung wurde ein Fokus darauf gelegt, welche Wirkungen und Leistungen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen erzielt werden sollen. Damit ging man von einer reinen Inputsteuerung ab. Die Angaben zur Wirkungsorientierung (Festlegung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren) sowie die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben bilden den Kern der Wirkungsorientierung.

Wirkungsziel

Ein Wirkungsziel ist ein strategisch formuliertes Ziel in Bezug auf die Wirkungen, die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln für die Bürger kurz- bis mittelfristig erreicht werden sollen. Je Untergliederung sind ein bis fünf Wirkungsziele festzulegen, welche politischen Prioritäten und Kernaufgaben des jeweiligen Ressorts abdecken sollen. Zur Erreichung der Wirkungsziele sind Maßnahmen und Indikatoren festzulegen.

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für Finanzen Gesundheit Inneres Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien

Die Transparenz über den zur Einführung der Wirkungsorientierung erforderlichen Ressourcenaufwand fehlte: Die finanziellen Erläuterungen zum BHG 2013 enthielten keine Angaben zu den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen sowie zu den Gesamtkosten. Weder das BMG noch das BMI noch das BMWFW verfügten über einen Gesamtüberblick zu den von ihnen tatsächlich eingesetzten Ressourcen.

Da das BKA und das BMF kein bundeseinheitliches IT-Tool zur wirkungsorientierten Haushaltsführung bereitstellten, fanden sich im BMG, BMI und BMWFW individuelle IT-Lösungen. Die Vergaben zu diesen IT-Tools in den drei überprüften Ressorts und die Vergaben für Beratungsleistungen im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung in diesen drei Ressorts als auch im BKA wiesen Mängel auf.

Obwohl die drei Ressorts dasselbe Unternehmen zur IT-Toolentwicklung beauftragten, fand keine ressortübergreifende Abstimmung zu den Tagsätzen statt. Die demselben Unternehmen bezahlten Tagsätze variierten zwischen den Ressorts von 800 EUR bis 1.400 EUR.

Während das BMI auf Basis seines ressortinternen unterjährigen Wirkungscontrollings zeitnahe und umfassende Berichte für die Bundesministerin bereitstellte, gab es diese Berichte im BMG und BMWFW nicht. Bei der Evaluierung der Angaben zur Wirkungsorientierung stellte das BKA nicht sicher, dass die Bundesministerien für ihre Beurteilung einheitliche Kriterien heranzogen.

Alle drei überprüften Bundesministerien hatten die Verankerung der Wirkungsorientierung in ihren Organisations- und Managementinstrumenten großteils abgeschlossen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Umsetzung der wirkungsorientierten Haushaltsführung auf Strategie- und Organisationsebene in den drei Bundesministerien BMI, BMG und BMWFW (Bereich Wissenschaft und Forschung), des Einführungsprozesses der wirkungsorientierten Haushaltsführung, insbesondere auch der Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften und der Aufgabenkritik im Rahmen der Erarbeitung von Angaben zur Wirkungsorientierung. Die Ausführung der ressortübergreifenden Aufgaben überprüfte der RH im BMF und BKA (ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle). (TZ 1)

Die inhaltliche Beurteilung der Wirkungsziele, ihrer Maßnahmen und Indikatoren, die Überprüfung der Einführung der Wirkungsorientierung in nachgeordneten Dienststellen sowie die wirkungsorientierte Folgenabschätzung waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)

Planung der erforderlichen Ressourcen

Die finanziellen Erläuterungen zum BHG 2013, in dem auch die Vorgaben zur Einführung der Wirkungsorientierung geregelt waren, gaben zu dem für das jeweilige haushaltsleitende Organ anfallenden Mehraufwand an, dass dieser „nicht zuletzt von entsprechend effizienten Organisationsmaßnahmen des jeweiligen haushaltsleitenden Organs abhängt und der Aufwand innerhalb der Untergliederung zu bedecken ist". Angaben zu den mit der Einführung der Wirkungsorientierung anfallenden erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen sowie zu den Gesamtkosten fanden sich in diesen Gesetzesmaterialien nicht. Auch hinsichtlich des ressortübergreifenden Wirkungscontrollings und der diesbezüglichen Einrichtung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA waren in den Erläuterungen zur Wirkungscontrollingverordnung keine finanziellen Auswirkungen angegeben. Der fehlende Überblick über die mit der Einführung der Wirkungsorientierung verbundenen Ressourcen für den Bund schränkte die Aussagekraft der dargestellten Auswirkungen ein. (TZ 3)

Die überprüften Stellen organisierten die Einführung der Wirkungsorientierung jeweils als Teil eines Projekts. Obwohl eine umfassende, vorausschauende und den gesamten Projektzeitraum berücksichtigende Ressourcenplanung essenziell für einen optimalen Mitteleinsatz war, unterließen die überprüften Stellen eine ressortinterne Planung der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen. (TZ 3)

Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen für die Einführung der Wirkungsorientierung

Ein Gesamtüberblick über die in den überprüften Bundesministerien tatsächlich eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen war nicht vorhanden, die Transparenz war beeinträchtigt. Das BMWFW und das BMG konnten mangels auswertbarer Aufzeichnungen die mit der Einführung der Wirkungsorientierung angefallenen internen Personalkosten nicht beziffern; das BMI schätzte die Personalkosten für die Jahre 2011 bis 2013 auf rd. 1 Mio. EUR, für die Jahre 2009 und 2010 konnte auch das BMI keine Kosten nennen. (TZ 4)

Die vom BMI geschätzten personellen Ressourcen (rd. 1 Mio. EUR) und die von den drei überprüften Bundesministerien getätigten tatsächlichen Auszahlungen für externe Beratungsleistungen (Einführung Wirkungsorientierung und teilweise Haushaltsrechtsreform) in Höhe von insgesamt rd. 1,40 Mio. EUR (BMI rd. 675.000 EUR; BMG rd. 115.000 EUR; BMWFW rd. 607.000 EUR) sowie für die Beschaffung von IT-Tools in Höhe von insgesamt rd. 398.000 EUR (BMI rd. 327.000 EUR; BMG rd. 46.000 EUR und BMWFW rd. 25.000 EUR) belegten jedoch deutlich den hohen Ressourcenaufwand. (TZ 4)

Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung

Die Einführung der Wirkungsorientierung bedeutete einen umfassenden Change Prozess auf allen Ebenen. Dennoch fanden in keinem der überprüften Bundesministerien Arbeitsgruppen unter Einbeziehung aller relevanten Beteiligten (Bedienstete unterschiedlicher Hierarchieebenen, Gleichbehandlungsbeauftragte und Vertreter nachgeordneter Dienststellen) zur Bewusstseinsschaffung und Identifikation mit dem neuen Steuerungsinstrument statt. Eine breitere Einbindung hätte die optimale Nutzung des intern vorhandenen Fachwissens sichergestellt und wäre im Hinblick auf Bewusstseinsschaffung und Identifikation mit dem neuen Steuerungsinstrument zweckmäßig gewesen. Dies hätte einen Beitrag zur rascheren Ausrichtung des Verwaltungshandelns nach den Wirkungszielen leisten können. (TZ 5)

Schulungsmaßnahmen und interne Kommunikation

Das BKA und das BMF boten, gemeinsam mit ihren beiden Aus- und Weiterbildungsinstituten Verwaltungsakademie des Bundes und Bundesfinanzakademie, rechtzeitig Schulungen und Workshops zum Thema Wirkungsorientierung an und bildeten mit Train the Trainer-Schulungen ressortinterne Experten aus. Die Informationen und der Informationsfluss waren mit Handbüchern, Leitfäden und Plattformtreffen ausreichend. Alle überprüften Bundesministerien brachten ihre Angaben zur Wirkungsorientierung über das Intranet ihren Mitarbeitern zur Kenntnis. (TZ 6)

Anpassung von Managementinstrumenten und Organisation

Die Verankerung der Wirkungsorientierung in der Strategie des BMI war – von der Identifikation des Wechsels von der Input- zur Wirkungssteuerung als Schlüsselherausforderung bis zur Definition der wirkungsorientierten Steuerung als neue Aufgabe – beispielhaft. (TZ 7)

Das BMG und das BMWFW verfügten abgesehen von den Ausführungen im Strategiebericht, deren endgültige Textierung vom BMF vorgenommen und der von der Bundesregierung beschlossen wird, über kein ressortweites Strategiedokument. Die im Strategiebericht ausgewiesenen Inhalte genügten nicht den Anforderungen an eine Organisationsstrategie. Eine darüber hinausgehende Organisationsstrategie mit der Darstellung der Positionierung der Organisation, ihrer mittel- bis langfristigen Ausrichtung und Erläuterung zur Zielerreichung mit dem Zweck, den Mitarbeitern Orientierung für ihr Verwaltungshandeln und für ihre Entscheidungen zu bieten, fehlte. (TZ 7)

Das BMI und das BMWFW passten ihre Aufbauorganisation durch Änderungen in der Geschäftseinteilung rechtzeitig an, die Anpassungen im BMG erfolgten erst nach der Erarbeitung der Angaben für den Strategiebericht 2013 bis 2016 und während des Prozesses der Festlegung der Angaben zur Wirkungsorientierung für den BVA 2013. (TZ 8)

Die in allen drei überprüften Bundesministerien erfolgte Ansiedelung der für die Wirkungsorientierung zuständigen Stellen in jener Sektion, die das Budget verantwortete, war zweckmäßig. Die Einrichtung einer für die Wirkungsorientierung in der Sektion II des BMI zuständigen Abteilung war angesichts der Größe dieser Sektion nachvollziehbar. Durch die Zuweisung von Aufgaben der Wirkungsorientierung an zwei getrennte Abteilungen der Sektion II, deren Aufgabenfeld laut Geschäftseinteilung kaum differenzierte, bestand die Gefahr von Doppelgleisigkeiten. (TZ 8)

Das BMWFW nahm die neuen Anforderungen aus der wirkungsorientierten Steuerung in seine Arbeitsplatzbeschreibungen auf. Das BMI und das BMG aktualisierten ihre Arbeitsplatzbeschreibungen nicht durchgängig. Die Bundesministerien unterließen es dadurch, nachvollziehbar Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auf einzelne Personen herunterzubrechen. (TZ 9)

Positiv war die Einbettung der wirkungsorientierten Haushaltsführung im BKA-Leitfaden zum Mitarbeitergespräch und im Leitfaden für das Top Management im BMI. Die Dokumente boten den Füh-

rungskräften eine zweckmäßige Anleitung, den Beitrag der einzelnen Bediensteten zur Erreichung der Wirkungsziele im Mitarbeitergespräch zu thematisieren und dadurch das Bewusstsein für die neue Steuerungslogik der wirkungsorientierten Haushaltsführung auf allen Ebenen zu schaffen. (TZ 10)

Aufgabenerhebung und –kritik

Das BMI und das BMG waren bestrebt, sich mit der Einführung der Wirkungsorientierung einen Gesamtüberblick über die von ihnen erbrachten Leistungen zu schaffen, während das BMWFW keine Schritte zur Aufgabenerhebung unternahm. (TZ 11)

Das BMG erstellte einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan) je Abteilung. Da die Auflistung der Leistungen in 40 getrennte RZL-Pläne keinen Gesamtüberblick erlaubte, waren die RZL-Pläne im BMG zur verwaltungsinternen Steuerung und für eine Aufgabenanalyse nicht geeignet. Auch fehlte eine übergreifende Koordination, was dazu führte, dass die für die Aufgabenerfüllung ausgewiesenen erforderlichen Personalressourcen (Planwerte) mit einer Differenz von rd. 69 VBÄ im Jahr 2013 und einer Differenz von rd. 83 VBÄ im Jahr 2014 wesentlich höher waren als die zur Verfügung stehenden Ressourcen. In der Aufgabenerhebung des BMI fehlten die internen Leistungen. (TZ 11)

Eine Aufgabenkritik unterblieb in allen drei Bundesministerien. (TZ 11)

Auftragsvergaben im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung

Überblick

Ein Großteil der von den drei überprüften Bundesministerien zur Einführung der Wirkungsorientierung vergebenen Aufträge wies Mängel bei den Vergabevorgängen auf; Auftragsvergaben wurden großteils unter Ausschluss des Wettbewerbs durchgeführt, die Wahl von Vergabeverfahren war unzulässig. (TZ 12)

Übersicht Vergabeverfahren[1]

Ressort	Auftragsart	Anzahl	Vergabe-verfahren	Auftragssumme in EUR exkl. USt	Mängel
BMG	Beratungs-leistungen (TZ 14)	2	Direktvergaben	96.000	keine Vergleichsangebote; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung
	IT-Tool (TZ 18)	2	Direktvergaben	38.000	keine Vergleichsangebote
BMI	Beratungs-leistungen (TZ 13)	9	Direktvergaben	608.977	keine Vergleichsangebote; mündliche Beauftragungen; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung; tlw. keine projektbezogene Abrechnung
	IT-Tool (TZ 18)	4	Direktvergaben	195.170	unzureichende Vergleichs-angebote; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung
		1	Abruf Rahmenvertrag	54.000	
		2	BRZ GmbH Inhouse Vergaben	27.583	
BMWFW (UG 31)	Beratungs-leistungen (TZ 15)	6	Direktvergaben	530.400	keine Vergleichsangebote; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung; tlw. keine projektbezogene Abrechnung; Auftragssplitting
	IT-Tool (TZ 18)	1	Direktvergabe	42.000	keine Vergleichsangebote

[1] Mangels getrennter Aufzeichnungen sind insbesondere bei den externen Beratungsleistungen neben den Kosten für die Einführung der Wirkungsorientierung auch jene, die im Rahmen der Haushaltsrechtsreform ansonsten angefallen sind, enthalten.

Quellen: überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

Vergabe von Beratungsleistungen im BMI

Die Auftragssumme im BMI aus insgesamt neun Direktvergaben zu Beratungsleistungen im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung belief sich auf rd. 609.000 EUR (exkl. USt). Das BMI verzichtete bei sämtlichen Beauftragungen auf die Einholung von Vergleichsangeboten – auch abweichend vom internen Beschaffungserlass, der die Einholung von mindestens drei verbindlichen Angeboten vorsah – und vergab sie nicht im Wettbewerb. Dies, obwohl der Prüfung der Preisangemessenheit besondere Bedeutung zukommt und eine Vergleichsanbotseinholung daher im Sinne eines sparsamen Mitteleinsatzes der Regelfall sein sollte. (TZ 13)

Das BMI beauftragte das Beratungsunternehmen A im Juli 2009 mit dem Projektmanagement und der Unterstützung im Projekt „Vorbereitung und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2. Etappe im BMI". Nahezu die Hälfte der vom Beratungsunternehmen A erbrach-

ten Leistungen erfolgte fast zwei Monate vor der schriftlichen Beauftragung. (TZ 13)

Der schriftliche Werkvertrag für die Projektkoordination des Projekts „Zukunftsstrategie BM.I" mit der Fachhochschule Oberösterreich Forschungs & Entwicklungs GmbH aus 2009 umfasste mit Leistungen in Höhe von 171.000 EUR exkl. USt nur rd. 31 % der insgesamt geleisteten Zahlungen; über rd. 69 % der Zahlungen waren den mündlich erteilten Zusatzaufträgen zuzurechnen. Daher fehlte für einen Großteil der verrechneten Leistungen sowohl hinsichtlich des Leistungsumfangs als auch zu den Konditionen eine nachvollziehbar dokumentierte Beauftragung. (TZ 13)

Wie schon im Bericht des RH Reihe Bund 2013/2 „Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk" war der Verzicht des BMI auf die Einholung von Vergleichsangeboten mit dem Hinweis auf den Ausnahmetatbestand nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen) zu kritisieren, da kein Grund für den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten ersichtlich war. (TZ 13)

Das Projekt „Vorbereitung und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2. Etappe im BMI" wurde im Jänner 2011 in das Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I" mit überwiegend gleichen Projektinhalten übergeführt und fortan als Vorprojekt bezeichnet. Für das Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I" gab es keine projektbezogenen Leistungsnachweise und Abrechnungen, wodurch eine genaue Übersicht über die im Rahmen der jeweiligen Projekte angefallenen Kosten nicht möglich war. Auch war die Beauftragung – wie schon die Zusatzbeauftragungen zum Projekt „Zukunftsstrategie BM.I" – lediglich mündlich erfolgt, wodurch weder der zugrunde liegende Auftragsinhalt noch vergaberechtlich relevante Grundlagen wie der Auftragswert noch die sonstigen Leistungs- und Vertragsbedingungen nachvollzogen werden konnten. (TZ 13)

Vergabe von Beratungsleistungen im BMG

Die Auftragssumme im BMG aus insgesamt zwei Direktvergaben zu Beratungsleistungen im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung belief sich auf 96.000 EUR exkl. USt und lag somit knapp unter der für Direktvergaben zulässigen Grenze von 100.000 EUR exkl. USt. Das BMG beauftragte im März 2010 das Unternehmen C mit der Projektunterstützung zur Einführung der Wirkungsorientierung. Auch das BMG verzichtete auf die Einholung von Vergleichsangeboten. Zudem war das Unternehmen C bereits über zwei

Monate vor der schriftlichen Beauftragung intensiv in die Projektvorbereitungen eingebunden und hatte umfangreiche Leistungen erbracht. (TZ 14)

Vergabe von Beratungsleistungen im BMWFW
(UG 31 Wissenschaft und Forschung)

Die Auftragssumme im BMWFW aus insgesamt sechs Direktvergaben zu Beratungsleistungen im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung belief sich auf rd. 530.000 EUR exkl. USt. Die zwischen 2009 und 2014 vergebenen sechs Werkverträge ergingen an das Unternehmen C; das war dasselbe Unternehmen, das auch das BMG beauftragte. Das BMWFW überschritt bei diesen Vergaben die in der Schwellenwerteverordnung 2012 geregelte Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt um mehr als das Fünffache, da die Vergaben zum gleichen Aufgabenbereich ununterbrochen über 68 Monate und mit einem Gesamtauftragswert von mehr als rd. 530.000 EUR exkl. USt erfolgten. (TZ 15)

Das Unternehmen C erbrachte fast zwei Drittel der am 30. November 2012 rückwirkend für 2012 vergebenen Leistungen in Höhe von rd. 49.000 EUR exkl. USt erst im Jahr 2013; auch der zweite am 30. November 2012 vergebene Werkvertrag in Höhe von rd. 98.000 EUR exkl. USt bezog sich auf den Leistungszeitraum 2013. Die beiden am selben Tag an das Unternehmen C in Form von Direktvergaben vergebenen Aufträge erweckten daher den Anschein eines Auftragssplittings zur Umgehung der in der Schwellenwerteverordnung 2012 geregelten Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt. (TZ 15)

Das BMWFW verzichtete, wie die beiden anderen überprüften Bundesministerien, auf die Einholung von Vergleichsangeboten. (TZ 15)

Die Leistungsnachweise und Abrechnungen erfolgten teilweise nicht projektbezogen, wodurch eine genaue Übersicht über die im Rahmen der jeweiligen Projekte angefallenen Kosten nicht möglich war. Das Unternehmen C rechnete zudem mehrfach Leistungen ab, die vor der schriftlichen Beauftragung anfielen. Auch war zu beanstanden, dass ein vertraglich vereinbarter Leistungszeitraum nicht mit dem der tatsächlichen Leistungserbringung übereinstimmte. (TZ 15)

Vergabe von Beratungsleistungen im BKA und im BMF

Die Auftragssumme im BKA für Vergaben zu Beratungsleistungen im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung belief sich auf insgesamt mindestens rd. 409.000 EUR exkl. USt. Das BKA überschritt bei Auftragsvergaben zur Einführung der Wirkungsorientierung die in der Schwellenwerteverordnung 2012 geregelte Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt, indem es im Wege der Direktvergabe im Zeitraum von nur rund einem Jahr (zwischen Juli 2009 und Juli 2010) vier sachlich zusammengehörende Aufträge in Höhe von insgesamt 138.000 EUR exkl. USt zu einem Vorhaben an dasselbe Unternehmen vergab. Bei der Vergabe des zweiten Werkvertrags unterblieb zudem die Einholung von Vergleichsangeboten. (TZ 16)

Die Unterstützung der Ressorts und Obersten Organe bei der Einführung der Wirkungsorientierung war ein wichtiger Aspekt für die erfolgreiche Umsetzung. Diese Unterstützung sollte generell allen Ressorts und Obersten Organen gleichermaßen angeboten werden. Das BKA hatte jedoch nur ausgewählte Ressorts in sein Pilotprojekt einbezogen; die Information über die Mitfinanzierungsmöglichkeit (bis zu 50 %) durch das BKA stand auch nur den acht teilnehmenden Ressorts der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Verfügung. (TZ 16)

Das BMF vergab im überprüften Zeitraum keine externen Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierung. (TZ 16)

Bundeseinheitliches IT-Tool zur wirkungsorientierten Steuerung

Das BMF verfolgte keine einheitliche Linie hinsichtlich der Einführung eines bundesweit einheitlichen Tools zur Abwicklung der wirkungsorientierten Haushaltsführung. Da den Ressorts kein Tool zur Verfügung gestellt wurde, kam es zu mehrfachen individuellen Beauftragungen externer Unternehmen durch die Bundesministerien selbst. Dies führte dazu, dass sich der Einführungs-, Betriebs- und Weiterentwicklungsaufwand vervielfältigte. Da das Angebot des BMF an das BMASK im November 2011 zur Erstellung einer bundesweit einheitlichen Lösung nicht allgemein an alle Ressorts und Obersten Organe sowie nicht rechtzeitig erfolgte, war die Umsetzung individueller IT-Tools zum Teil bereits in Vorbereitung bzw. anderweitig beauftragt. (TZ 17)

Beschaffung der IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung in den überprüften Bundesministerien

Die drei überprüften Bundesministerien erachteten für die ressortinterne wirkungsorientierte Steuerung (insbesondere zur Erstellung und Verwaltung des RZL-Plans) ein zentral zur Verfügung gestelltes IT-Tool als zweckmäßig. Da diesbezüglich keine Zusagen des BKA und des BMF vorlagen, vergaben sie unabhängig voneinander Aufträge zur Umsetzung einer individuellen Softwarelösung an das Unternehmen C, welches das BMG und das BMWFW bereits bei Umsetzung der BHG-Reform beraten hatte. (TZ 18)

Die Auftragssumme im BMI zur Entwicklung eines IT-Tools zur Abwicklung der wirkungsorientierten Haushaltsführung belief sich auf rd. 277.000 EUR exkl. USt. Im BMI war die Schätzung des Gesamtauftragswerts für die IT-Applikation AUTORZL mangelhaft, dies führte in der Folge zu unzulässigen Direktvergaben. Bei diesen hielt das BMI wiederum den eigenen internen Beschaffungserlass hinsichtlich der Einholung von drei Vergleichsangeboten nicht ein. (TZ 18)

Wie schon bei den Beratungsleistungen erfolgten beinahe 90 % der Leistungen für das IT-Tool des BMI im Rahmen der letzten Beauftragung des Unternehmens C vor der schriftlichen Vertragsunterzeichnung. (TZ 18)

Die Auftragssumme im BMG zur Entwicklung eines IT-Tools zur Abwicklung der wirkungsorientierten Haushaltsführung belief sich auf 38.000 EUR exkl. USt, jene des BMWFW auf 42.000 EUR exkl. USt. Weder das BMG noch das BMWFW holten vor der Vergabe Vergleichsangebote ein. (TZ 18)

Preisangemessenheit der Auftragsvergaben

Für vergleichbare Leistungen im Projektmanagement und bei den Beratungs- bzw. IT-Leistungen vergaben die drei Bundesministerien Aufträge zu folgenden Tagsätzen: (TZ 19)

Tagsätze bei Vergaben von Aufträgen zu vergleichbaren Leistungen

Ressort	Externe Beratungsleistungen (TZ 13, 14, 15)		IT-Tool zur wirkungsorientierten Steuerung (TZ 18)	
	Unternehmen C	sonstige	Unternehmen C	sonstige
	in EUR (exkl. USt)			
BMI	–	1.450 – 1.800	800 – 1.100	1.200
BMG	1.600	–	1.400	–
BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung)	1.100 – 1.200	–	1.200	–
BMWFW (UG 40 Wirtschaft)			1.100	

Quellen: überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

Die Bandbreite der Tagsätze reichte bei den externen Beratungsleistungen von 1.100 EUR (BMWFW) bis 1.800 EUR (BMI) und bei jenen zur Erstellung des IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung von 800 EUR (BMI) bis 1.400 EUR (BMG). Allein beim Unternehmen C differierten die an die verschiedenen Bundesministerien verrechneten Tagsätze um rd. 45 % (1.100 EUR bis 1.600 EUR) bei den Beratungsleistungen und 75 % (800 EUR bis 1.400 EUR) beim IT-Tool. Eine ressortübergreifende Abstimmung bzw. einen Informationsaustausch über die Tagsätze gab es nicht. (TZ 19)

Das BMI erreichte im Laufe der Beauftragungen Verbesserung bei den Tagsätzen. Jedoch lag der zuletzt an das Unternehmen E vergebene Auftrag für vergleichbare Leistungen ohne nachvollziehbare Begründung um bis zu 50 % über den zuletzt dafür gezahlten Tagsätzen an das Unternehmen C. (TZ 19)

Kostenschätzung der Maßnahmen

Keines der drei überprüften Bundesministerien führte für die von ihm im BVA ausgewiesenen Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele Kostenschätzungen durch. Die Umsetzbarkeit der Maßnahmen mit den zur Verfügung stehenden Budgetmittel war damit nicht sichergestellt. Im Sinne einer transparenten Budgetplanung sollte gewährleistet werden, dass die ausgewiesenen Maßnahmen innerhalb der festgelegten Auszahlungsobergrenzen erreicht werden können. (TZ 20)

Der Prozess zu den Angaben zur Wirkungsorientierung für das Jahr 2015 und die Bekanntgabe der Budgetzahlen an die Ressorts und Obersten Organe lief sehr zeitknapp ab. Die Angaben zur Wirkungsorientierung waren von den Ressorts fast einen Monat vor Kenntnis der ihnen zur Verfügung stehenden Budgetmittel festzulegen. (TZ 20)

RZL–Pläne

Alle drei Bundesministerien verfügten über RZL–Pläne und erfüllten die relevanten Kriterien dazu wie folgt: (TZ 21)

RZL–Pläne im Vergleich

Kriterien	BMI	BMG	BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung)
DB–Ebene	ja und GB–Ebene	nein, aber Abteilungsebene	ja
durchgängige Mittelfristplanung	nein	nein	ja
erstellt durch haushaltsführende Stelle	ja	nein	ja
genehmigt durch Bundesminister	ja, auf GB–Ebene	nein	2013 bis 2016 ja, 2014 bis 2018 nein
fristgerechte Festlegung	2013, 2014 zeitnah, 2015 nein	2013, 2014 zeitnah, 2015 nein	zeitnah
Bezugnahme auf Wirkungsziele	ja	ja	nein

DB = Detailbudget; GB = Globalbudget

Quellen: überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

Das BMI und das BMWFW erstellten ihre RZL–Pläne wie gesetzlich vorgesehen auf Detailbudgetebene, das BMG ausschließlich auf Abteilungsebene. Die insgesamt 40 RZL–Pläne des BMG waren für Steuerungszwecke ungeeignet. Die RZL–Pläne des BMWFW beinhalteten eine durchgängige mittelfristige Darstellung der Ressourcen, Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen. Auf Jahresebene wiesen die RZL–Pläne des BMI eine stringente und detaillierte Planung auf. Die RZL–Pläne des BMI und des BMG waren nicht durchgängig mittelfristig ausgestaltet. (TZ 21)

Der Prozess der Erstellung der RZL–Pläne und ihr Inhalt bzw. ihre Ausrichtung waren in den drei überprüften Bundesministerien sehr unterschiedlich ausgestaltet: Im BMWFW erfüllte der für den RZL–Plan 2013 bis 2016 vorgefundene Prozess sämtliche Vorgaben und lief zweckmäßig ab. Die Erarbeitung als auch die Genehmigung einer der beiden RZL–Pläne für 2014 bis 2018 erfolgte jedoch durch dieselbe Person und der Bundesminister nahm keine Genehmigung vor. Im BMI genehmigten lediglich die Leiter der haushaltsführenden Stellen die RZL–Pläne auf Detailbudget erster Ebene. Im BMG erarbeiteten die Abteilungsleitungen und nicht der Leiter der haushaltsführenden Stelle die RZL–Pläne, die Genehmigung der RZL–Pläne erfolgte auf Ebene der Sektionsleitungen. (TZ 21)

Positiv war die Bezugnahme der Angaben in den RZL–Plänen des BMI und des BMG auf die Wirkungsziele, weil dadurch die Beiträge

der operativen Ebene für die Zielerreichung nachvollziehbar waren. Im BMWFW fehlte diese Verknüpfung. (TZ 21)

Ressortinternes Wirkungscontrolling

Das BMI stellte auf Basis seines ressortinternen unterjährigen Wirkungscontrollings, welches auch eine Verschränkung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Ebenen beinhaltete, umfassende und zeitnahe Berichte für die Bundesministerin bereit. (TZ 22)

Im BMG war das ressortinterne unterjährige Wirkungscontrolling ausschließlich auf Ebene der Fachabteilungen vorgesehen, eine Einbindung der bzw. Koordinierung durch die Stabstelle „Koordinierung der Wirkungsorientierung und wirkungsorientierten Folgenabschätzung" erfolgte nicht. Die Bundesminister erhielten unterjährig keine dokumentierten Informationen zu den erzielten Ergebnissen. (TZ 22)

Das BMWFW erstellte lediglich im Jahr 2013 einen Monitoringbericht zu den Angaben zur Wirkungsorientierung und führte in der Folge das ressortinterne unterjährige Wirkungscontrolling nicht berichtsmäßig weiter. (TZ 22)

Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des BKA bot Schulungen an und veröffentlichte Handbücher und Leitfäden zur Unterstützung. Zu Beginn des Prozesses zur erstmaligen Festlegung der Wirkungsziele durch die haushaltsleitenden Organe beauftragte das BKA ein externes Unternehmen mit der Erstellung eines Kennzahlenatlas (insgesamt rd. 40.000 EUR exkl. USt), ohne zuvor eine nachvollziehbar dokumentierte Bedarfserhebung bei den betroffenen Organisationen durchzuführen. Da zu diesem Zeitpunkt die von den haushaltsleitenden Organen verfolgten Wirkungsziele noch nicht endgültig festgelegt waren, war die Auswahl der zu deren Messung geeigneten Kennzahlen noch zu früh, weshalb der von einem externen Unternehmen erarbeitete Kennzahlenatlas in dieser Phase noch nicht zielgerichtet erstellt werden konnte. (TZ 23)

Im Zuge der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung adressierte die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle Empfehlungen an die haushaltsleitenden Organe. Sie hatte jedoch keinen gesamthaften Überblick darüber, welche dieser Empfehlungen umgesetzt bzw. nicht umgesetzt waren. Auch schaffte sie, z.B. gegenüber dem Nationalrat, keine Transparenz über nicht umgesetzte relevante Empfehlungen. (TZ 23)

Bericht zur Wirkungs-orientierung

Im Rahmen der Evaluierung der Angaben zur Wirkungsorientierung, die in den „Bericht zur Wirkungsorientierung" einflossen, fragte das BKA bei den Bundesministerien die Erreichung der Wirkungsziele ab. Es stellte dabei jedoch nicht sicher, dass die Bundesministerien bei ihrer Beurteilung einheitliche Kriterien heranzogen. Da das BHG 2013 keine Angabe zum geplanten Zeitrahmen vorsah und das BKA diese im Nachhinein von den Bundesministerien abverlangte, konnte die vom BKA gewählte Vorgehensweise dazu führen, dass einzelne Ressorts die Einstufung ausschließlich von den erreichten Zielwerten der Wirkungsindikatoren auf Untergliederungsebene abhängig machten und andere die Umsetzung von Maßnahmen und Indikatoren auf Globalbudgetebene mitberücksichtigten. Da ein Großteil der Wirkungsziele mittelfristig angelegt war, konnte es sich in diesen Fällen bei der abgefragten Einstufung zudem nur um den Zielerreichungsgrad und nicht um die Erreichung des Wirkungsziels selbst handeln. (TZ 24)

Kenndaten zur Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien

Rechtsgrundlagen

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert werden (B-VG), BGBl. I Nr. 1/2008 i.d.g.F.

Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (Angaben zur Wirkungsorientierung-VO), BGBl. II Nr. 244/2009 i.d.g.F.

Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling (Wirkungscontrollingverordnung), BGBl. Nr. II 245/2011 i.d.g.F.

Richtlinien des Bundeskanzlers für die koordinierte Vorbereitung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag und deren Qualitätssicherung für die Finanzjahre 2013, 2014 und 2015 (Wirkungsorientierungsrichtlinien 2013, 2014 und 2015)

Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006); BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.

		2013	2014	2015
Personal nach Köpfen[1]				
BMI gesamt		**33.226**	**33.037**	**33.255**
davon	*Frauen*	*7.246*	*7.364*	*7.512*
	Männer	*25.980*	*25.673*	*25.743*
BMG gesamt		**375**	**362**	**362**
davon	*Frauen*	*228*	*225*	*227*
	Männer	*147*	*137*	*135*
BMWFW (UG 31) gesamt		**795**	**783**	**784**
davon	*Frauen*	*456*	*445*	*443*
	Männer	*339*	*338*	*341*
Summe der Auszahlungen in Mio. EUR[2]				
BMI		**2.505,026**	**2.529,584**	**2.529,931**
davon Transferzahlungen		*122,173*	*125,115*	*124,194*
BMG		**925,830**	**953,313**	**957,044**
davon Transferzahlungen		*841,290*	*880,618*	*883,299*
BMWFW (UG 31)[3]		**4.022,015**	**4.078,121**	**4.119,491**
davon Transferzahlungen		*3.899,941*	*3.947,102*	*3.990,507*
Aufbau Budgetstruktur				
BMI				
Globalbudgets		4	4	4
Detailbudgets erster Ebene		20	20	19
Detailbudgets zweiter Ebene		9	9	9
BMG				
Globalbudgets		3	3	3
Detailbudgets erster Ebene		7	7	7
Detailbudgets zweiter Ebene		keine	keine	keine
BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung)				
Globalbudgets		3	3	3
Detailbudgets erster Ebene		7	7	7
Detailbudgets zweiter Ebene		4	4	4

1 Ressortangaben zu Beamten und Vertragsbediensteten nach Köpfen mit Stichtag 1. Jänner
2 Summe der Auszahlungen aus den BVA 2013, 2014 und 2015
3 inkl. begünstigt Behinderte und Vers. von Post/Telekom

Quellen: BVA 2013 bis 2015; überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Dezember 2014 bis März 2015 die Einführung der Wirkungsorientierung im BMG, BMI und BMWFW (überprüfte Ressorts) sowie die Ausführung der ressortübergreifenden Aufgaben im BMF und BKA (ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle).

Die Ausführungen zum BMI beziehen sich auf die UG 11 Inneres, zum BMG auf die UG 24 Gesundheit und jene zum BMWFW auf die UG 31 Wissenschaft und Forschung.

Ziel der Querschnittsprüfung war eine Beurteilung

- der Umsetzung der wirkungsorientierten Haushaltsführung auf Strategie- und Organisationsebene,

- des Einführungsprozesses der wirkungsorientierten Haushaltsführung, insbesondere auch der Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften und

- der Aufgabenkritik im Rahmen der Erarbeitung von Angaben zur Wirkungsorientierung.

Die inhaltliche Beurteilung der Wirkungsziele, ihrer Maßnahmen und Indikatoren, die Überprüfung der Einführung der Wirkungsorientierung in nachgeordneten Dienststellen sowie die wirkungsorientierte Folgenabschätzung waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

Die wirkungsorientierte Haushaltsführung stellt eine Veränderung in der Steuerungslogik der Bundesministerien dar, die seit Jänner 2013 auf den mit den öffentlichen Leistungen erzielten Wirkungen basiert. Die flächendeckende Einführung der neuen Steuerungslogik erfordert einen Veränderungsprozess, der sich über mehrere Jahre erstrecken kann. Die Gebarungsüberprüfung umfasste deshalb schwerpunktmäßig den Einführungsprozess und das Überprüfen der vorhandenen bzw. eingesetzten Instrumente.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2014.

Zu dem im September 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMWFW im November 2015 Stellung, das BKA, das BMF, das BMG und das BMI im Dezember 2015. Das BKA übermittelte eine ergänzende Klarstellung im Jänner 2016. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2016.

Allgemeine Grundlagen

2 Seit 2013 werden die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Untergliederungs- und Globalbudgetebene im Bundesvoranschlag mit dem Bundesfinanzgesetz beschlossen. Der Grundsatz der Wirkungsorientierung wurde mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) in der Haushaltsführung des Bundes verankert und stellt einen neuen integrativen Steuerungsansatz dar. Im Fokus stehen die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln angestrebten Wirkungen und ihr konkreter Nutzen für die Bürger. Die Wirkungsorientierung ergänzt die inputorientierte Steuerung (Steuerung des Verwaltungshandelns durch Zuweisung von Inputfaktoren wie z.B. finanzielle Mittel, Personal und Ausstattung) und erhöht durch Aufzeigen politischer Schwerpunkte die Transparenz.

Jeder Bundesminister legt für sein Ressort ein Leitbild und ein bis maximal fünf Wirkungsziele fest, wovon mindestens ein Wirkungsziel die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen hat.[1] Jedes Wirkungsziel ist zu begründen und Maßnahmen, die für das jeweilige Finanzjahr zu formulieren sind, stellen sicher, dass die angestrebten Wirkungen erreicht werden. Jede Maßnahme ist mit messbaren Wirkungsindikatoren zu hinterlegen, die sicherstellen, dass Erfolge nachvollziehbar sind. Die Angaben zur Wirkungsorientierung sollen stringent und ein roter Faden vom Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan[2] (RZLP) auf Detailbudgetebene bis hin zu den Wirkungszielen auf Untergliederungsebene erkennbar sein.

Dem BKA wurde mit Einführung der Wirkungsorientierung eine neue, institutionelle Rolle zuteil. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle ist gemäß § 68 BHG 2013 für die Qualitätssicherung der Angaben zu Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf verantwortlich und der Bundeskanzler ist dem Budgetausschuss des Nationalrates gegenüber, im Rahmen des ressortübergreifenden Wirkungscontrollings, berichtspflichtig.

Das BMF ist für die Angaben zur Wirkungsorientierung im Strategiebericht[3] und den Teilheften verantwortlich. Der Strategiebericht dient der Erläuterung des Bundesfinanzrahmens und soll die wesentlichen Herausforderungen für einen mittelfristigen Zeitraum von vier Jahren zeigen. Die Teilhefte bieten einen Überblick über die einzelnen Unter-

1 § 4 Angaben zur Wirkungsorientierung-VO

2 Der Ressourcen-Ziel- und Leistungsplan ist ein gesetzlich vorgesehenes verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, das parallel zum Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) für die nächsten vier Jahre die angestrebten Wirkungs-, Qualitäts- oder Leistungsziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen aufzeigt und Angaben zu den personellen und finanziellen Ressourcen enthält. Er bildet somit die Grundlage für die Teilhefte und ist jährlich ein Monat nach Kundmachung des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes (BFG) für jede haushaltsführende Stelle einer Untergliederung zu erstellen.

3 gemäß § 14 BHG 2013

gliederungen und stellen den zu erreichenden Wirkungszielen und den dafür vorgesehenen Maßnahmen die jährlichen Ressourcen gegenüber.

Planung der erforderlichen Ressourcen

3.1 (1) Die finanziellen Erläuterungen zum BHG 2013 gaben zu dem für das jeweilige haushaltsleitende Organ anfallenden Mehraufwand für die Einführung der Wirkungsorientierung an, dass dieser „nicht zuletzt von entsprechend effizienten Organisationsmaßnahmen des jeweiligen haushaltsleitenden Organs abhängt und der Aufwand innerhalb der Untergliederung zu bedecken ist". Angaben zu den mit der Einführung der Wirkungsorientierung erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen sowie zu den Gesamtkosten fanden sich in diesen Gesetzesmaterialien nicht. Auch hinsichtlich des ressortübergreifenden Wirkungscontrollings und der diesbezüglichen Einrichtung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA waren in den Erläuterungen zur Wirkungscontrollingverordnung keine finanziellen Auswirkungen angegeben.

(2) Alle drei Bundesministerien wickelten die Einführung der Wirkungsorientierung in Projektform ab, wobei diese als Teilbereich von Projekten zur Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform[4] vorgesehen war.

Das BMI begann ab Mai 2009 mit dem Projekt zur „Vorbereitung und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2. Etappe im BMI", welches das BMI im Jänner 2011 in das Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I" überleitete. Das Projektende war mit Ende 2014 geplant. Die beiden internen Projektaufträge sahen vor, dass die für eine plangemäße Umsetzung notwendigen Personalressourcen, der Sachaufwand und die Fremdleistungen zur Verfügung zu stellen waren. Eine genaue Planung der Ressourcen erfolgte nicht.

Das BMG startete im März 2010 das Projekt „WOHIN – Umsetzung der BHG-Reform". Der Projektauftrag erfolgte mündlich im Rahmen einer nicht protokollierten Lenkungsausschusssitzung mit der Vorgabe, möglichst ressourcenschonend vorzugehen. Eine Berechnung bzw. Schätzung der erforderlichen Ressourcen lag nicht vor.

Das BMWFW begann das Projekt „WISE - Wirkungsorientierung. Steuerbarkeit. Ergebniskonzentration. Umsetzung der BHG-Reform im BMWF" im März 2010, welches laut eines im Laufe des Projektes erarbeiteten Projekthandbuchs im November 2011 abgeschlossen sein sollte. Eine Planung der dafür notwendigen Gesamtressourcen erfolgte nicht.

[4] gemäß Art. 51 Abs. 8 B-VG

3.2 (1) Der RH kritisierte die mangelhafte Transparenz im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Haushaltsführung aufgrund der fehlenden Darstellung bei den finanziellen Auswirkungen zum Entwurf des BHG 2013 und der Wirkungscontrollingverordnung. Es fehlte der Überblick über die mit der Einführung der Wirkungsorientierung verbundenen Ressourcen für den Bund, womit die Aussagekraft der dargestellten Auswirkungen eingeschränkt war.

Der RH empfahl dem BMF, künftig sämtliche finanzielle Auswirkungen möglichst genau darzustellen, um dadurch die Qualität der Gesetzesvorlagen zu erhöhen und zu einer fundierten Entscheidungsgrundlage beizutragen. Zudem würden Angaben zu den benötigten Ressourcen die Ressorts bei der Planung und Umsetzung unterstützen und die Planungsqualität erhöhen.

(2) Der RH bemängelte, dass die überprüften Stellen die Einführung der Wirkungsorientierung zwar als Teil eines Projektes organisierten, es jedoch unterließen, eine ressortinterne Planung der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen durchzuführen. Der RH erachtete eine umfassende, vorausschauende und den gesamten Projektzeitraum berücksichtigende Ressourcenplanung als essenziell für einen optimalen Mitteleinsatz.

Der RH empfahl allen drei Ressorts, zur Sicherstellung eines sparsamen Ressourceneinsatzes künftig bei Projekten im Vorhinein eine möglichst genaue Ressourcenplanung und einen regelmäßigen Soll–Ist–Vergleich vorzunehmen, um eine Abweichung von den Planwerten rechtzeitig erkennen und mit geeigneten Maßnahmen gegensteuern zu können.

3.3 *(1) Das BMF stellte dazu fest, dass die Implementierungskosten von Größe und Struktur der Organisationseinheit abhängig seien und der laufende Verwaltungsaufwand 2014 im Rahmen einer internen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform erhoben worden sei. Seit 2013 würden durch die wirkungsorientierte Folgenabschätzung erhöhte Anforderungen an die Darstellung der finanziellen Auswirkungen gestellt.*

(2) Das BMI wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das gesamte Ausmaß des Ressourcenbedarfs ex ante nicht abzuschätzen gewesen und die Haushaltsrechtsreform rechtzeitig und vollumfänglich umgesetzt worden sei.

(3) Das BMWFW verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 4, wonach eine Kostenabschätzung nur äußerst unpräzise hätte sein können und Abweichungen davon keine Auswirkungen im Prozess gehabt hätten, da der gesetzliche Auftrag zu erfüllen gewesen sei.

3.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass zur Hebung der Qualität der Gesetzesvorlagen und zur Unterstützung der Ressorts bei Planung und Umsetzung die finanziellen Auswirkungen schon vorab möglichst genau zu erheben sind, die Implementierungskosten der Wirkungsorientierung in den Gesetzesmaterialien jedoch nicht enthalten waren. Zum Zeitpunkt der Erstellung der finanziellen Erläuterungen zum BHG 2013 hatte das System der wirkungsorientierten Folgenabschätzung noch nicht gegolten; für die Zukunft sah der RH einer Qualitätssteigerung der Angaben entgegen.

(2) Der RH wies das BMI darauf hin, dass im Zuge eines effektiven Projektmanagements ex ante immer eine umfassende und den gesamten Projektzeitraum berücksichtigende Ressourcenplanung erfolgen sollte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(3) Der RH entgegnete dem BMWFW, dass vorab eine Kostenabschätzung – die zumindest die Größenordnung des benötigten Ressourceneinsatzes bestimmt – in weiterer Folge die Probleme bei der Überschreitung der Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt um das mehr als Fünffache vermieden hätte. Generell sind auch gesetzlich übertragene Aufgaben im Planungsprozess abzubilden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen für die Einführung der Wirkungsorientierung

4.1 Das BMI und das BMG nahmen keine Mitarbeiter für die Tätigkeiten der mit der Wirkungsorientierung betrauten Organisationeinheiten auf, das BMWFW übernahm einen Mitarbeiter (0,5 VBÄ) aus dem Mobilitätsprojekt mit der Telekom Austria Group. In allen drei überprüften Bundesministerien erfolgten ressortinterne Personalumschichtungen.

Das BMWFW und das BMG konnten mangels auswertbarer Aufzeichnungen die mit der Einführung der Wirkungsorientierung angefallenen internen Personalkosten nicht beziffern. Das BMI schätzte die Personalkosten für die Jahre 2011 bis 2013 auf rd. 1 Mio. EUR. Für die Jahre 2009 und 2010 konnten diese vom BMI ebenfalls nicht genannt werden.

Das BKA erfasste den zum Aufbau der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle benötigten personellen Ressourceneinsatz in seiner Kosten- und Leistungsrechnung nicht getrennt von dem anderer Leistungen. Auch das BMF hatte keine für die Einführung der Wirkungsorientierung getrennte Ressourcenerfassung eingerichtet, so dass die diesbezüglich angefallenen personellen Kosten nicht ausgewertet werden konnten.

In allen drei überprüften Bundesministerien fehlte ein dokumentierter Gesamtüberblick über die mit der Einführung der Wirkungsorientierung angefallenen Auszahlungen für externe Beratungsleistungen und für die Beschaffung von IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung. Im Zeitraum 2009 bis 2014 fielen zumindest folgende Auszahlungen an:

Tabelle 1: Auszahlungen bei der Einführung der Wirkungsorientierung

Bundesministerium	Interne Personalkosten	Externe Beratungsleistungen[1] [2] (TZ 13 – 16)	IT-Tool zur wirkungsorientierten Steuerung[2] (TZ 18)
		in 1.000 EUR	
BMI	> 1.017,7	674,7	326,6
BMG	k.A.	115,2	45,6
BMWFW	k.A.	607,0[3]	25,2[3]
BKA	k.A.	> 489,0	–
BMF	k.A.	–	–

1 Mangels getrennter Aufzeichnungen sind insbesondere bei den externen Beratungsleistungen neben den Kosten für die Einführung der Wirkungsorientierung auch jene, die im Rahmen der Haushaltsrechtsreform ansonsten angefallen sind, enthalten.

2 inkl. USt

3 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht vollständig abgerechnet

Quellen: BMG; BMI; BMWFW; BKA; BMF; Zusammenstellung RH

4.2 Der RH kritisierte die fehlende Transparenz über den Ressourcenaufwand. Dadurch war kein Gesamtüberblick über die personellen und finanziellen Ressourcen vorhanden. Insbesondere kritisierte er, dass das BMWFW und das BMG mangels auswertbarer Aufzeichnungen die mit der Einführung der Wirkungsorientierung angefallenen internen Personalkosten nicht beziffern konnten. Auch das BMI konnte nur die Personalkosten für die Jahre 2011 bis 2013 auf rd. 1 Mio. EUR schätzen.

Die vom BMI geschätzten personellen Ressourcen und die von den überprüften Bundesministerien getätigten tatsächlichen Auszahlungen für externe Beratungsleistungen und für die Beschaffung von IT-Tools belegen jedoch deutlich den hohen Ressourcenaufwand für die Einführung der Wirkungsorientierung.

Der RH empfahl dem BMF, dem BKA und den überprüften Ressorts, zur Sicherstellung eines sparsamen Mitteleinsatzes künftig bei derart relevanten Veränderungsprozessen eine sorgfältige Kostenabschätzung im Vorfeld und in der Folge eine Evaluierung anhand der tatsächlich eingesetzten Ressourcen vorzunehmen. Vorhaben mit hohen internen Personalkosten sollten getrennt von anderen Leistungen in der Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes erfasst und für ein Projektcontrolling auswertbar sein.

4.3 *(1) Das BKA und das BMF teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die finanziellen Auswirkungen der Haushaltsrechtsreform im Vorblatt zum BHG 2013 transparent ausgewiesen seien. Eine Aufsplittung auf Teilelemente wie der Wirkungsorientierung wäre nicht sinnvoll gewesen.*

(2) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine umfassende richtige Ex-ante-Kostenabschätzung mit damaligem Wissensstand und mangels vorhandener Erfahrungen nicht möglich gewesen sei. Eine vollumfängliche Erfassung der eingesetzten Ressourcen sei mit einem enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden bzw. im nachgeordneten Bereich mangels Ausprägung in der Kosten- und Leistungsrechnung bis 2012 nicht möglich gewesen.

(3) Das BMWFW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine Kostenabschätzung nur äußerst unpräzise hätte sein können und Abweichungen davon keine Auswirkungen im Prozess gehabt hätten, da der gesetzliche Auftrag zu erfüllen gewesen sei. Die beträchtlichen finanziellen und personellen Mehrbelastungen für die Umsetzung der BHG-Reform hätten ohnehin mit den bestehenden Ressourcen abgedeckt werden müssen, da für diese keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung gestellt worden seien.

4.4 (1) Der RH entgegnete dem BKA und dem BMF, dass sowohl die im Sachverhalt genannten Schätzungen und Auszahlungen als auch die vom BMF im Rahmen seiner internen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform erhobenen Aufwände den hohen Ressourcenaufwand für die Wirkungsorientierung verdeutlichen. Er verblieb deshalb bei seinen Empfehlungen, nach einer sorgfältigen Kostenabschätzung im Vorhinein und Vorhaben mit hohen internen Personalkosten getrennt von anderen Leistungen zu erfassen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass das BMI die Personalkosten teilweise (für die Jahre 2011 bis 2013) sehr wohl abschätzen konnte. Bei Vorhaben mit hohen internen Personalkosten sollten diese in der Kosten- und Leistungsrechnung erfasst und auch für den nachgeordneten Bereich ausgewertet werden.

(3) Der RH entgegnete dem BMWFW, dass vorab eine Kostenabschätzung – die zumindest die Größenordnung des benötigten Ressourceneinsatzes bestimmt – in weiterer Folge die Probleme bei der Überschreitung der Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt um das mehr als Fünffache vermieden hätte. Dadurch, dass die Umsetzung mit den bestehenden Ressourcen erfolgen musste, wäre eine möglichst genaue Ressourcenplanung zur Sicherstellung der budgetären Bede-

ckung umso wichtiger gewesen. Generell sind auch gesetzlich übertragene Aufgaben im Planungsprozess abzubilden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Kommunikation der Wirkungsorientierung

Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung

5.1 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Einbindung der Mitarbeiter und der Gleichbehandlungsbeauftragten bei der Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung für den Bundesvoranschlag:

Tabelle 2: Mitwirkende im Prozess der Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung

	BMI	BMG	BMWFW
Mitarbeiter	nein	nein	nein
Gleichbehandlungsbeauftragte	nein	ja	ja

Quellen: überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

In keinem der drei überprüften Bundesministerien fanden regelmäßig Arbeitsgruppensitzungen zur Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf breiterer Basis (z.B. Bedienstete unterschiedlicher Hierarchieebenen, Einbeziehung der Gleichbehandlungsbeauftragten und Vertreter nachgeordneter Dienststellen) statt. Bei der Definition der Gleichstellungsziele waren die Gleichstellungsbeauftragten in den Prozess eingebunden bzw. stimmte das BMI das Ergebnis mit der Gleichbehandlungsbeauftragten ab, hatte diese jedoch nicht in den Prozess der Erarbeitung eingebunden. Das BMG band die Personalvertretung ein.

5.2 Der RH bemängelte, dass – obwohl die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung einen umfassenden Change Prozess auf allen Ebenen bedeutete – in keinem der überprüften Bundesministerien Arbeitsgruppen unter Einbeziehung aller relevanten Beteiligten (Bedienstete unterschiedlicher Hierarchieebenen, Gleichbehandlungsbeauftragte und Vertreter nachgeordneter Dienststellen) stattgefunden hatten. Eine breitere Einbindung hätte die optimale Nutzung des intern vorhandenen Fachwissens sichergestellt und wäre im Hinblick auf Bewusstseinsschaffung und Identifikation mit dem neuen Steuerungsinstrument zweckmäßig gewesen. Dies hätte einen Beitrag zur rascheren Ausrichtung des Verwaltungshandelns nach den Wirkungszielen leisten können.

Der RH empfahl dem BMG, dem BMI und dem BMWFW, künftig – unter Abwägung des Ressourceneinsatzes – die Betroffenen möglichst breit einzubinden, um einen effektiven Veränderungsprozess und eine

Bewusstseinsschaffung im Prozess zur Erarbeitung der Angaben der Wirkungsorientierung bzw. zu deren Weiterentwicklung sicherzustellen.

5.3 *(1) Das BMG teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sich ab Jänner 2010 in einer eigens eingerichteten Projektorganisation mit sieben Arbeitspaketen und zahlreichen Arbeitsbesprechungen intensiv mit der Ausarbeitung aller Angaben zur Wirkungsorientierung beschäftigt habe. Die Leiter der einzelnen Arbeitspakete seien aus unterschiedlichen Hierarchieebenen (Bereichs- und Abteilungsleiter sowie Referenten) gekommen und ermächtigt gewesen, jederzeit die Expertise weiterer Mitarbeiter des Ressorts heranzuziehen. Die Kritik des RH treffe daher auf das BMG nicht zu.*

(2) Laut Stellungnahme des BMI sei es ihm aufgrund der Größe des Ressorts (rd. 32.000 Mitarbeiter und knapp 1.000 Dienststellen) – unter Abwägung des Ressourceneinsatzes und des kritischen Zeitfaktors – nicht möglich gewesen, die Mitarbeiter auf breiterer Basis einzubinden.

(3) Wie das BMWFW in seiner Stellungnahme mitteilte, handle es sich bei der Wirkungsorientierung um ein Instrument der strategischen Steuerung, die strategischen Zielvorgaben müssten in einem Top-down-Prozess definiert werden. Es habe Sektionsklausuren zur initialen Definition der Angaben zur Wirkungsorientierung mit den Abteilungsleitern und damit eine enge Koordinierung mit allen Beteiligten und einen äußerst breiten Prozess zur Definition der Wirkungsziele gegeben. Die gewünschte Bewusstseinsbildung habe aufgrund eines massiven Schulungsaufwands auch ohne Arbeitsgruppensitzungen erreicht werden können.

Zur Einbindung der nachgeordneten Dienststellen teilte das BMWFW mit, dass die entsprechende Fachabteilung im Haus die Rolle des Anwalts der nachgeordneten Dienststelle vertrete und dass die nachgeordnete Dienststelle Studienbeihilfenbehörde die Entwürfe für die RZL-Pläne erstellt habe, die folglich auch tatsächlich übernommen worden seien.

5.4 (1) Der RH wies gegenüber dem BMG darauf hin, dass sämtliche in der Projektorganisation ausgewiesenen Leiter der einzelnen Fachbereiche in den Arbeitspaketen Führungsfunktionen in der Linienorganisation des BMG hatten. Auch war auf den Kann-Charakter der Ermächtigung der Arbeitspaket-Leiter, „jederzeit die Expertise weiterer Mitarbeiter des Ressorts heranzuziehen", hinzuweisen. Aufgrund dieser Unverbindlichkeit war die Einbindung auch der Hierarchieebenen unterhalb von Führungsfunktionen nicht sichergestellt. Der RH sah darin noch

Optimierungspotenzial zur Erreichung einer breiteren Einbindung aller Wissensträger im BMG.

(2) Dem BMI entgegnete der RH, dass gerade angesichts der Größe des Ressorts die prozessbegleitende Einbindung z.B. der Gleichbehandlungsbeauftragten zweckmäßig wäre, damit die Mitarbeiter auch in Gleichbehandlungsfragen vertreten sind. Darüber hinaus sah der RH z.B. über einen Aufruf zur freiwilligen Teilnahme am Erarbeitungsprozess oder durch Nutzung von EDV-Lösungen auch für ein großes Ressort wie das BMI Möglichkeiten, die Einbindung der Mitarbeiter aller Hierarchieebenen auf eine breitere Basis zu stellen.

(3) Entgegen dem BMWFW ging der RH davon aus, dass die wirkungsorientierte Haushaltsführung nicht nur der strategischen, sondern auch der operativen Steuerung dient, welche sich aus der strategischen ableitet. Durch das Nichteinbinden wird vorhandenes Potenzial und internes Expertenwissen nicht ausgeschöpft und unterbindet insbesondere auch eine Möglichkeit zur Identifikation mit der neuen Steuerungslogik. Schulungsmaßnahmen sind zweifellos zweckmäßig, eine aktive Einbindung in den Erarbeitungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung unterstützt aber nach Ansicht des RH in einem Change Prozess die Identifikation und das Bewusstsein verstärkt. Auch hinsichtlich der nachgeordneten Dienststellen war der RH der Ansicht, dass ihre unmittelbar Einbindung mehr zur Identifikation beiträgt und das vorhandene Fachwissen effektiver in den Erarbeitungsprozess einbringt.

Schulungsmaßnahmen und interne Kommunikation

6.1 (1) Das BMF startete im Frühjahr 2010 gemeinsam mit dem BKA und deren beiden Aus- und Weiterbildungsinstituten – der Verwaltungsakademie des Bundes und der Bundesfinanzakademie – eine Bildungsoffensive zum neuen Haushaltsrecht, inklusive Veranstaltungen zur Wirkungsorientierung. Dabei wurden Train the Trainer-Schulungen mit dem Ziel angeboten, ressortinterne Schulungen, durch vom BMF ausgebildete Mitarbeiter der Bundesministerien abzuhalten. Zur weiteren Unterstützung verfassten das BKA und das BMF mehrere Handbücher und Leitfäden zum Thema Wirkungsorientierung. Der Leiter der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA gründete im Mai 2010 eine Plattform für Wirkungscontrolling-Beauftragte, um einen wechselseitigen Informationsaustausch zwischen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle und den Ressorts sowie eine verstärkte Vernetzung der Wirkungscontrolling-Verantwortlichen in den Ressorts zu erreichen.

Die überprüften Bundesministerien boten ressortinterne Schulungen und Workshops an und ihre Mitarbeiter besuchten zudem Schulungen an der Verwaltungsakademie des Bundes. In der Grundausbildung fanden sich Module, die Aspekte der Wirkungsorientierung beinhalteten.

(2) Die interne Kommunikation der Angaben zur Wirkungsorientierung erfolgte in allen drei Bundesministerien auch über das jeweilige Intranet. Diese waren somit für alle interessierten Bediensteten einsehbar.

6.2 (1) Der RH anerkannte, dass das BKA und das BMF, gemeinsam mit deren beiden Aus- und Weiterbildungsinstituten Verwaltungsakademie des Bundes und Bundesfinanzakademie, rechtzeitig Schulungen und Workshops zum Thema Haushaltsrechtsreform und Wirkungsorientierung anboten und mit den Train the Trainer-Schulungen ressortinterne Experten ausbildeten. Mit den Handbüchern und Leitfäden von BKA und BMF standen ausreichende Informationen zur Verfügung. Das Plattformtreffen für Wirkungscontrolling-Beauftragte diente einem gezielten Informationsfluss.

(2) Die Kommunikation übers Intranet war geeignet, die Angaben zur Wirkungsorientierung für alle Mitarbeiter einsehbar zu gestalten.

Anpassung von Managementinstrumenten und Organisation

Strategie

7.1 Das BMG und das BMWFW verfügten über kein ressortweites Strategiedokument, sondern verwiesen auf die Ausführungen im Strategiebericht zum jeweiligen Bundesfinanzrahmen. Das BMF legt den Strategiebericht dem Nationalrat vor, die Ressorts wirken an der Erstellung des Strategieberichtes mit.

Das BMI hatte mit der Strategie „INNEN.SICHER" erstmalig im Jahr 2010 eine ressortweite Gesamtstrategie. Diese wurde in den Jahren 2012 bis 2014 in einem sich jährlich wiederholenden Prozess evaluiert und aktualisiert.

Die Haushaltsrechtsreform des Bundes 2013 und die Wirkungsorientierung waren in allen INNEN.SICHER-Strategien integriert, z.B.

- ausdrückliche Bezugnahme auf den Paradigmenwechsel: von der Input- zur Outcomebewirtschaftung als Schlüsselherausforderung (INNEN.SICHER 2010 und 2012),[5]

[5] „Nicht mehr nur das Auskommen mit den zugeteilten Budgetmitteln spielt eine Rolle, sondern auch das Leistungsergebnis und die damit zu erzielenden und erzielten Wirkungen rücken in den Fokus der Betrachtungen." (INNEN.SICHER 2010 S. 62; INNEN.SICHER 2012 S. 64; ähnlich auch INNEN.SICHER 2014 S. 98).

- Definition der Erstellung von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen und der daraus erwachsenden Steuerungs- sowie Controllingnotwendigkeiten als neue Aufgaben (INNEN.SICHER 2010) oder

- Identifikation der „Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung" und der „Einführung der Wirkungsorientierung" als Inhalte des Strategie-Projekts „Haushaltsrechtsreform" (INNEN. SICHER 2010, 2012, 2013).

7.2 Der RH hob die Einbettung der Wirkungsorientierung in die Strategie des BMI als gutes Beispiel hervor. Von der Identifikation des Wechsels von der Input- zur Wirkungssteuerung als Schlüsselherausforderung für die Organisation bis zur Definition der wirkungsorientierten Steuerung als neue Aufgabe und deren Umsetzung im Rahmen eines Strategieprojektes war die Wirkungsorientierung in der Strategie des BMI umfassend verankert.

Der RH kritisierte, dass das BMG und das BMWFW – abgesehen von den Ausführungen im Strategiebericht des BMF – über kein ressortweites Strategiedokument verfügten und somit eine Organisationsstrategie fehlte, die dazu dient, die Positionierung einer Organisation, ihre mittel- bis langfristige Ausrichtung und die Wege der Zielerreichung zu definieren und den Mitarbeitern Orientierung für ihr Verwaltungshandeln und für ihre Entscheidungen zu bieten. Er wies darauf hin, dass die im Strategiebericht ausgewiesenen Inhalte nicht den Anforderungen an eine Organisationsstrategie genügten, zumal das BMF – und nicht die beiden Bundesministerien – die endgültige Textierung in den von der Bundesregierung beschlossenen Strategieberichten vornahm.

Der RH empfahl dem BMG und dem BMWFW, eine Strategie zu erarbeiten, die die Neupositionierung unter Berücksichtigung der wirkungsorientierten Steuerung und die mittel- bis langfristige Ausrichtung der Organisation umfassend abbildet.

7.3 *Das BMWFW nahm die Empfehlung zur Kenntnis.*

Organisation und Geschäftseinteilung

8.1 (1) Die Geschäftseinteilungen der Bundesministerien enthielten Schlüsselaufgaben der wirkungsorientierten Haushaltsführung – die Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung und das Wirkungscontrolling.

Das BMWFW bzw. BMI wiesen die Wirkungsorientierung mit Herbst 2010 bzw. Jänner 2011 in ihren Geschäftseinteilungen aus. Das BMG passte seine Geschäftseinteilung mit 1. Oktober 2012 und damit

ein halbes Jahr nach der Beschlussfassung des Strategieberichts 2013 bis 2016 mit den erstmaligen Angaben zur Wirkungsorientierung[6] an. Zu diesem Zeitpunkt war außerdem der Gesetzgebungsprozess zum ersten BFG im neuen Konzept der wirkungsorientierten Haushaltsführung bereits im Gange.[7]

(2) In allen drei Bundesministerien lag die Zuständigkeit für die Angaben zur Wirkungsorientierung[8] in jener Sektion, die das Budget verantwortete[9]. Im BMI waren zudem zwei Organisationseinheiten[10] der Sektion II/Generaldirektion[11] für Wirkungsorientierung zuständig. Laut Geschäftseinteilung unterschieden sich die Aufgaben dieser Abteilungen wie folgt: Während die Abteilung II/9 die Grundlagen für die Kennzahlen zu entwickeln hatte und ihr das laufende (Wirkungs)Controlling zugewiesen war, oblagen der Abteilung II/10 die Mitwirkung am (Wirkungs)Controlling und die Weiterentwicklung der Kennzahlen. Laut Angaben des BMI war die Abteilung II/10 dafür zuständig, die Wirkungsorientierungsdaten auf Ebene der Landespolizeidirektionen zu bündeln, um sie dann der zentralen Sektions-Controllingstelle II/9 weiterzuleiten, welche ihrerseits als Schnittstelle zur Abteilung I/3 „Budget und Controlling" fungierte.

8.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass alle drei überprüften Bundesministerien ihre Aufbauorganisation durch Änderungen in den Geschäftseinteilungen an die neuen Aufgaben der wirkungsorientierten Haushaltsführung angepasst hatten. Er hob hervor, dass das BMWFW und das BMI die Wirkungsorientierung mit Herbst 2010 bzw. Jänner 2011 bereits frühzeitig in ihre Geschäftseinteilungen implementierten.

Der RH kritisierte die späte Anpassung der Geschäftseinteilung im BMG, die erst nach Erarbeitung der Angaben für den Strategiebericht 2013 bis 2016 und während des Prozesses der Festlegung der Angaben zur Wirkungsorientierung für den BVA 2013 erfolgte. Er empfahl dem BMG, künftig im Hinblick auf Transparenz und Bewusstseinsschaffung rechtzeitig die Zuständigkeiten in der Geschäftseinteilung festzulegen.

6 Beschluss der Bundesregierung im März 2012

7 Beschluss des Nationalrats am 16. November 2012

8 Abteilung I/3 und Referat I/3/b im BMI, Stabstelle im BMG und Referat VI/1c im BMWFW

9 jeweils Sektion I im BMI und BMG, Sektion VI im BMWFW

10 Abteilungen II/9 „Controlling GD" und II/10 „Ressourcen- und Wirkungssteuerung"

11 acht Detailbudgets erster Ebene und neun Detailbudgets zweiter Ebene

(2) Die Ansiedelung der für die Wirkungsorientierung zuständigen Stellen in jener Sektion, die das Budget verantwortete, war zweckmäßig. Die Einrichtung einer für die Wirkungsorientierung in der Sektion II des BMI zuständigen Abteilung war angesichts der Größe dieser Sektion nachvollziehbar. Allerdings kritisierte der RH die bestehende Gefahr von Doppelgleisigkeiten durch die Zuweisung von Aufgaben der Wirkungsorientierung an zwei getrennte Abteilungen der Sektion II, deren Aufgabenfeld laut Geschäftseinteilung kaum differenzierte. Zur Vermeidung eines administrativen Mehraufwandes empfahl der RH dem BMI, die Zuständigkeiten für die Wirkungsorientierung in der Sektion II in einer Abteilung zu bündeln.

8.3 *(1) Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass sich ab Jänner 2010 eine eigens eingerichtete Projektorganisation insbesondere mit der Ausarbeitung aller Angaben zur Wirkungsorientierung beschäftigt habe und alle Bediensteten im April 2010 über den durch die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung verursachten Change Prozess und die federführenden Verantwortlichen informiert worden seien. Damit sei intensiv für Transparenz und Bewusstseinsschaffung gesorgt worden. Die mit 1. Oktober 2012 erfolgte Anpassung der Geschäftseinteilung sei nur ein formal notwendiger Schlusspunkt eines lange vorbereiteten Prozesses gewesen.*

(2) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aufgrund der Größe und spezifischen Aufgabenstellungen der Landespolizeidirektionen die Wirkungsorientierung in einer eigenen Abteilung extra wahrgenommen werde und sich dies als zweckmäßig erwiesen habe.

8.4 (1) Der RH wies das BMG darauf hin, dass für eine zweckmäßige Umsetzung von Vorhaben, wie z.B. die Einführung der Wirkungsorientierung, bereits von Beginn an die Zuständigkeiten klar nachvollziehbar festgeschrieben sein sollten. Die Geschäftseinteilung stellt ein Basisdokument für die Regelung der ressortinternen Zuständigkeiten und deren transparente Bekanntmachung im Ressort dar. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Geschäftseinteilung künftig rechtzeitig zu aktualisieren.

(2) Der RH entgegnete dem BMI, dass seiner Ansicht nach durch das Bestehen von zwei für die Wirkungsorientierung zuständigen Abteilungen ein administrativer Mehraufwand vorhanden war und die Vermeidung dieser Redundanzen zu einer ressourcenschonenderen Leistungserbringung führt. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Arbeitsplatz-
beschreibungen

9.1 (1) Die Arbeitsplatzbeschreibungen des BMWFW beinhalteten Elemente der wirkungsorientierten Steuerung.

Das BMI und das BMG hatten ihre Arbeitsplatzbeschreibungen nicht durchgehend an die neuen Aufgaben angepasst. So enthielt z.B. im BMI die Arbeitsplatzbeschreibung der Leitung der Abteilung I/3 „Budget und Controlling" keine Hinweise auf die Wirkungsorientierung, während die Arbeitsplatzbeschreibungen der Landespolizeidirektoren deren Aufgaben im Hinblick auf die wirkungsorientierte Haushaltsführung enthielten.

Im BMG gab es für den Leiter der für die Wirkungsorientierung neu geschaffenen Stabstelle „Koordinierung Wirkungsorientierung und wirkungsorientierte Folgenabschätzung" keine Arbeitsplatzbeschreibung, auf Mitarbeiterebene lag eine vor.

(2) Das BKA formulierte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine ressortübergreifend einheitliche Muster-Arbeitsplatzbeschreibung für die Tätigkeiten des ressortinternen Wirkungscontrollings nach § 68 BHG 2013.

9.2 (1) Der RH anerkannte, dass das BMWFW seine Arbeitsplatzbeschreibungen an die neuen Anforderungen aus der wirkungsorientierten Steuerung angepasst hatte. Er bemängelte, dass das BMI und das BMG die Arbeitsplatzbeschreibungen nicht durchgehend aktualisierten und insbesondere Arbeitsplatzbeschreibungen von Leitungen für die Wirkungsorientierung relevanter Organisationseinheiten nicht anpassten. Die Bundesministerien unterließen es dadurch, nachvollziehbar Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auf einzelne Personen herunterzubrechen. Der RH empfahl dem BMI und dem BMG, sämtliche aus der Wirkungsorientierung resultierende Aufgaben in die betreffenden Arbeitsplatzbeschreibungen einfließen zu lassen, um deren Umsetzung sicherzustellen, Verantwortlichkeiten zu dokumentieren und den geforderten Beitrag der einzelnen Bediensteten nachvollziehbar auszuweisen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass eine ressortübergreifend einheitliche Arbeitsplatzbeschreibung für die Tätigkeiten des ressortinternen Wirkungscontrollings fehlte. Er empfahl dem BKA, ein Muster einer Arbeitsplatzbeschreibung für die Tätigkeiten des Wirkungscontrollers zu entwickeln und den Ressorts zur Verfügung zu stellen, um sicherzustellen, dass Transparenz und einheitliches Verständnis über die relevanten Aufgaben des Wirkungscontrollings bestehen.

9.3 *(1) Das BMG stellte in seiner Stellungnahme fest, dass sich die Qualität und Quantität der Erfordernisse erst entwickeln und sich auch die Anforderungen des BKA und des BMF im Hinblick auf die Wirkungsorientierung laufend verändern würden. Ein vom BKA angekündigtes Muster wäre eine hilfreiche Unterstützung, um ein einheitliches Verständnis über die relevanten Aufgaben des Wirkungscontrollings zu schaffen. Die Erfahrungen in den Anforderungen und Abläufen würden in der nächsten Zeit seriöse Arbeitsplatzbeschreibungen zulassen.*

Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Zuge einer fortlaufenden Evaluierung der Arbeitsplatzbeschreibungen auch die von der Wirkungsorientierung betroffenen Arbeitsplätze hinsichtlich ihrer Aufgabeninhalte und deren Verteilung geprüft, angepasst und gegebenenfalls einer neuerlichen Bewertung zugeführt würden.

(2) Das BKA hielt in seiner Stellungnahmen fest, dass die Ausgestaltung der Arbeitsplätze ausschließlich von den zuständigen Bundesministern festzulegen seien. Jedoch unterstütze es die Entwicklung von Tätigkeitsbeschreibungen bzw. Kompetenzprofilen für Wirkungscontroller gemeinsam mit interessierten Ressorts.

9.4 Der RH betonte gegenüber dem BKA, seine Empfehlung ziele darauf ab, dass das BKA durch sein Expertenwissen und die Koordinierungsfunktion der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle den Ressorts ausschließlich die Tätigkeitsbeschreibung eines Wirkungscontrollers in einer Mustervorlage zur Verfügung stellen sollte. Er verwies auch auf die Stellungnahme des BMG, das ein solches Muster als eine hilfreiche Unterstützung ansah.

Formulare zum Mitarbeitergespräch

10.1 Das BMWFW und das BMG verwendeten als Grundlage für die Mitarbeitergespräche die vom BKA erarbeiteten Dokumente. Der Leitfaden des BKA nahm auf die Wirkungsorientierung Bezug und hielt als Nutzen des Mitarbeitergesprächs u.a. fest, sich über den Beitrag der einzelnen Bediensteten zur Erreichung der Wirkungsziele des Ressorts bewusst zu werden und deren Tätigkeit auf die Wirkungsziele auszurichten. Der Leitfaden erläuterte darüber hinaus, wie die Wirkungsziele bis zu den Zielen der einzelnen Bediensteten herunterzubrechen waren.

Das BMI hatte im Zuge des Gesamtprojekts INNEN.SICHER das Mitarbeitergespräch (im BMI als „Leistungs- und Entwicklungsdialog" (LED) bezeichnet) neu aufgesetzt. Der „Leitfaden für das Mitarbeitergespräch neu" und die dazugehörige „Mitarbeiterinformation zum Mitarbeitergespräch neu" enthielten keine Bezugnahme auf die wirkungsorientierte Haushaltsführung. Der „Leitfaden für das Top Management"

schlug die „Diskussion Wirkungsziele" als Gesprächspunkt im Mitarbeitergespräch vor und bot vorbelegte Felder, die mit Maßnahmen und Ist- und Zielwerten befüllt werden konnten.

10.2 Der RH hob die starke Einbettung der wirkungsorientierten Haushaltsführung im BKA-Leitfaden zum Mitarbeitergespräch und im „Leitfaden für das Top Management" des BMI positiv hervor. Die Dokumente boten den Führungskräften eine zweckmäßige Anleitung, den Beitrag der einzelnen Bediensteten zur Erreichung der Wirkungsziele im Mitarbeitergespräch zu thematisieren und dadurch das Bewusstsein für die neue Steuerungslogik der wirkungsorientierten Haushaltsführung auf allen Ebenen zu schaffen. Um die Wirkungsorientierung umfassend zu verankern, empfahl der RH dem BMI, diese in Anlehnung an den „Leitfaden für das Top Management" auch in den „Leitfaden für das Mitarbeitergespräch neu" und die „Mitarbeiterinformation zum Mitarbeitergespräch neu" aufzunehmen.

10.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es fortwährend bestrebt sei, die angesprochenen Dokumente auch durch Aufnahme der Wirkungsorientierung den aktuellen Erfordernissen angepasst zu gestalten.*

Aufgabenerhebung und -kritik

11.1 Das BMG erhob die von ihm erbrachten Leistungen Zug um Zug mit der Erstellung des RZL-Plans. Mit Ausnahme der Internen Revision wiesen alle 40 Abteilungen die von ihnen erbrachten Leistungen in 40 eigenen RZL-Plänen aus, wobei keine zentrale Koordination bzw. Abstimmung erfolgte. Eine Aufgabenkritik mittels Hinterfragen der Leistungen auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit unterblieb. Laut Angaben des Ressorts war dies in einem weiteren Schritt geplant. Die Abteilungen gaben in ihrem jeweiligen RZL-Plan auch die für die Umsetzung der Leistungen erforderlichen Ressourcen (Planwerte) an. Eine Gegenüberstellung der Planwerte mit den Istwerten ergab, dass die geplanten Werte wesentlich höher waren als die tatsächlich intern zur Verfügung stehenden Personalressourcen (Differenz 2013: rd. 69 VBÄ, 2014: rd. 83 VBÄ).[12]

Das BMWFW führte weder eine Aufgabenerhebung noch eine Aufgabenkritik durch.

Das BMI startete mit Jänner 2011 das in der Strategie INNEN.SICHER 2010 vorgesehene Projekt „Analyse und Konsolidierung von Kommunikation und Aufgaben", mit dem Plan, im Zuge des Projekts eine Aufgaben-

[12] ohne Externe

analyse und Aufgabenkritik durchzuführen. Der Projektabschlussbericht vom Juli 2011 enthielt als Ergebnis eine Liste von 94 Aufgaben, die laut den im Bundesministeriengesetz definierten Geschäften des BMI in dessen Zuständigkeit fielen. Die Aufgaben waren nach ihrer Relevanz gereiht. Von der Aufgabenerhebung ausgeklammert blieben interne Unterstützungsleistungen (z.B. Personalmanagement, IT, Öffentlichkeitsarbeit). Eine Aufgabenkritik unterblieb.

11.2 Der RH anerkannte, dass das BMI und das BMG bestrebt waren, sich mit Einführung der Wirkungsorientierung einen Gesamtüberblick über die von ihnen erbrachten Leistungen zu schaffen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Nutzung des verwaltungsinternen Steuerungsinstruments RZL-Plan im BMG für eine Aufgabenanalyse nicht geeignet war, zumal die Auflistung der Leistungen in 40 getrennten RZL-Plänen keinen Gesamtüberblick erlaubte. Der RH kritisierte überdies die fehlende abteilungsübergreifende Koordination, die dazu führte, dass die für die Aufgabenerfüllung ausgewiesenen erforderlichen Personalressourcen (Planwerte) mit einer Differenz[13] von rd. 69 VBÄ im Jahr 2013 und rd. 83 VBÄ im Jahr 2014 wesentlich höher waren als die zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der Aufgabenerhebung des BMI die internen Leistungen fehlten.

Er kritisierte, dass das BMWFW keine Schritte in Richtung Aufgabenanalyse unternahm.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien, im Hinblick auf einen nachhaltigen sparsamen Mitteleinsatz ihre Leistungen taxativ aufzulisten und anhand dieses Leistungskataloges im Sinne einer Aufgabenkritik die Notwendigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen zu hinterfragen und so sicherzustellen, dass die Erfüllung der Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen weiterhin gewährleistet wird. Mit der Überprüfung der Wirksamkeit von Leistungen im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung können Synergieeffekte genutzt werden.

11.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMI sei 2015 eine auf die Identifikation der Kernleistungen abzielende Reorganisation des bisher enorm umfassenden Leistungskatalogs umgesetzt worden.*

[13] ohne Externe

(2) Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein bestehender Katalog der Kosten- und Leistungsrechnung sämtliche Leistungen aufliste.

11.4 Der RH nahm die Stellungnahme des BMWFW zur Kenntnis und blieb im Hinblick auf einen nachhaltigen und sparsamen Mitteleinsatz bei seiner Empfehlung, dass auf Basis eines Leistungskatalogs im Sinne einer Aufgabenkritik die Notwendigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen hinterfragt werden sollten.

Auftragsvergaben im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung

Übersicht Auftragsvergaben

12.1 Der RH überprüfte die der Einführung der Wirkungsorientierung zugrundeliegenden Auftragsvergaben zu den Beratungsleistungen sowie zu den IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung und stellte – wie in nachstehender Tabelle ersichtlich – beim Großteil Mängel fest:

Tabelle 3: Übersicht Vergabeverfahren[1]

Ressort	Auftragsart	Anzahl	Vergabe-verfahren	Auftragssumme in EUR exkl. USt	Mängel
BMG	Beratungs-leistungen (TZ 14)	2	Direktvergaben	96.000	keine Vergleichsangebote; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung
	IT-Tool (TZ 18)	2	Direktvergaben	38.000	keine Vergleichsangebote
BMI	Beratungs-leistungen (TZ 13)	9	Direktvergaben	608.977	keine Vergleichsangebote; mündliche Beauftragungen; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung; tlw. keine projektbezogene Abrechnung
	IT-Tool (TZ 18)	4	Direktvergaben	195.170	unzureichende Vergleichsangebote; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung
		1	Abruf Rahmenvertrag	54.000	
		2	BRZ GmbH Inhouse Vergaben	27.583	
BMWFW (UG 31)	Beratungs-leistungen (TZ 15)	6	Direktvergaben	530.400	keine Vergleichsangebote; Leistungen vor schriftlicher Beauftragung; tlw. keine projektbezogene Abrechnung; Auftragssplitting
	IT-Tool (TZ 18)	1	Direktvergabe	42.000	keine Vergleichsangebote

[1] Mangels getrennter Aufzeichnungen sind insbesondere bei den externen Beratungsleistungen neben den Kosten für die Einführung der Wirkungsorientierung auch jene, die im Rahmen der Haushaltsrechtsreform ansonsten angefallen sind, enthalten.

Quellen: überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

12.2 Der RH kritisierte die festgestellten Mängel bei den Vergabevorgängen aller drei überprüften Bundesministerien; speziell die großteils festgestellte Durchführung von Auftragsvergaben unter Ausschluss des Wettbewerbs und die Wahl unzulässiger Vergabeverfahren.

Vergabe von Beratungsleistungen im BMI

13.1 (1) Das BMI beauftragte im Juli 2009 das Beratungsunternehmen A mit dem Projektmanagement und der Unterstützung im Projekt „Vorbereitung und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2. Etappe im BMI". Die Beauftragung erfolgte – unter Hinweis auf die Erfahrung des Auftragnehmers im öffentlichen Sektor und bereits erfolgter früherer Zusammenarbeit – ohne Einholung weiterer Vergleichsangebote in Form einer Direktvergabe[14] (Direktvergabe unter 100.000 EUR). Ein BMI interner Grundsatzerlass sah für diesbezügliche Beschaffungen mindestens drei verbindliche Angebote vor. Bis Ende 2010 sollten Leistungen in der Höhe von 98.000 EUR exkl. USt erbracht werden. Das Beratungsunternehmen A rechnete insgesamt Leistungen in Höhe von rd. 43.000 EUR inkl. USt ab, wobei rd. 21.000 EUR inkl. USt bis zu rd. zwei Monate vor der schriftlichen Beauftragung anfielen.

(2) Als Grundlage für den im Rahmen der Wirkungsorientierung nötigen Strategiebildungsprozess beauftragte das BMI im Oktober 2009 direkt und ohne Einholung von Vergleichsangeboten die Fachhochschule Oberösterreich Forschungs & Entwicklungs GmbH (im Folgenden: FH OÖ) mit der Projektkoordination des Projektes „Zukunftsstrategie BM.I". Als Auftragswert war ein Pauschalbetrag von 171.000 EUR exkl. USt festgelegt. Bis Ende 2011 fielen für fünf weitere mündlich erteilte Zusatzbeauftragungen Zahlungen in Höhe von rd. 388.000 EUR exkl. USt an. Das BMI begründete die Direktvergabe und den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten mit dem Hinweis auf den Ausnahmetatbestand nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen).[15]

(3) Das Projekt „Vorbereitung und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2. Etappe im BMI", dessen Laufzeit bis Ende 2014 geplant war, wurde im Jänner 2011 in das Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I" mit überwiegend gleichen Projektinhalten übergeführt und fortan als Vorprojekt bezeichnet. Die Projektlaufzeit war genauso bis Ende 2014 vorgesehen. Im neuen internen Projektauftrag war das externe Beratungsunternehmen B anstelle des im Vorprojekt tätigen A für das Projektmanagement und weitere Unterstützungsleistungen vorgesehen. Die FH OÖ hatte das Beratungsunternehmen B als Subunternehmen

[14] gemäß § 41 Abs. 2 BVergG 2006

[15] siehe dazu auch den Bericht des RH: Bund 2013/2 „Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk", TZ 26

eingesetzt. Für die Beauftragung der Beratungsleistungen zum Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I" lag kein schriftlicher Auftrag vor. Diese erfolgte als mündliche Zusatzbeauftragung zum direkt an die FH OÖ vergebenen Beratungsauftrag im Rahmen des Projektes „Zukunftsstrategie BM.I". Der Leistungsnachweis bzw. die Abrechnung erfolgten ebenfalls in diesem Rahmen und nicht gesondert für das Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I".

13.2 (1) Der RH wies ausdrücklich darauf hin, dass der Prüfung der Preisangemessenheit besondere Bedeutung zukommt und im Sinne eines sparsamen Mitteleinsatzes eine Vergleichsanbotseinholung der Regelfall sein sollte.

Er kritisierte daher, dass das BMI bei sämtlichen Beauftragungen auf die Einholung von Vergleichsangeboten – auch abweichend vom internen Beschaffungserlass – verzichtete und diese nicht im Wettbewerb vergab. Der RH empfahl dem BMI, die Einhaltung des ressortinternen Beschaffungserlasses, bei Direktvergaben in dieser Höhe grundsätzlich drei Vergleichsangebote einzuholen und somit auch hier die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen und die Preisangemessenheit sicherzustellen.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass nahezu die Hälfte der vom Beratungsunternehmen A erbrachten Leistungen bereits fast zwei Monate vor der schriftlichen Beauftragung erfolgte.

Er empfahl dem BMI, stets vor Beginn der Leistungserstellung mit schriftlichem Vertrag die zu erbringenden Leistungen klar und verbindlich festzulegen.

(2) Der RH kritisierte, dass der schriftliche Werkvertrag mit der FH OÖ mit Leistungen in Höhe von 171.000 EUR exkl. USt nur rd. 31 % der insgesamt geleisteten Zahlungen umfasste und über rd. 69 % den mündlich erteilten Zusatzaufträgen zuzurechnen waren. Daher fehlte für einen Großteil der verrechneten Leistungen sowohl hinsichtlich des Leistungsumfangs als auch zu den Konditionen eine nachvollziehbar dokumentierte Beauftragung.

In diesem Zusammenhang kritisierte der RH – wie bereits in seinem Bericht Bund 2013/2 „Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk", TZ 26 – den Verzicht des BMI auf die Einholung von Vergleichsangeboten mit dem Hinweis auf den Ausnahmetatbestand nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen), da kein Grund für den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten ersichtlich war.

Der RH empfahl dem BMI, Beauftragungen generell nur schriftlich und für Außenstehende nachvollziehbar dokumentiert vorzunehmen sowie durch eine sorgfältige Planung im Vorfeld die Vollständigkeit der zu vergebenden Leistung sicherzustellen und mehrfach nachgängige Zusatzaufträge zu vermeiden.

Weiters empfahl der RH, aufbauend auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung jenes Vergabeverfahren zu wählen, das den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entspricht und den Wettbewerb unter den Bietern stärkt.

(3) Der RH kritisierte ebenso wie bei den Zusatzbeauftragungen zum Projekt „Zukunftsstrategie BM.I" auch hier die lediglich mündlich erfolgte Beauftragung, wodurch weder der zugrundeliegende Auftragsinhalt und vergaberechtlich relevante Grundlagen wie der Auftragswert noch die sonstigen Leistungs- und Vertragsbedingungen nachvollzogen werden konnten. Ebenso kritisierte er die nicht für das Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I" projektbezogen erfolgten Leistungsnachweise und Abrechnungen, wodurch eine genaue Übersicht über die im Rahmen der jeweiligen Projekte angefallenen Kosten nicht möglich war.

Er empfahl dem BMI, sämtliche im Rahmen eines Projektes anfallenden Kosten diesem auch verursachergerecht zuzuordnen und abzurechnen.

13.3 *(1) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme zur Empfehlung hinsichtlich der verursachergerechten Zurechnung von im Rahmen von Projekten angefallenen Kosten mit, dass mit der FH OÖ Pauschalabgeltungen und keine Stundenaufzeichnungen vereinbart gewesen und daher auch nicht automatisch angefordert worden seien.*

(2) Zudem wies das BMI darauf hin, dass bei Vergaben unter Berufung auf den Ausnahmetatbestand aus Gründen der Geheimhaltung in Sicherheitsinteressen auch die Einholung von Vergleichsangeboten unangebracht sei. Es sei entscheidend, dass sich das BMI zu Recht darauf berufen habe. Da der RH die Heranziehung des Ausnahmetatbestands nicht in Frage gestellt habe, sei der Mangel nicht zutreffend.

(3) Auch Leistungen, die im Rahmen von Direktvergaben oder bei Vergaben unter Berufung auf den Ausnahmetatbestand vergeben worden seien, seien zu angemessenen und marktkonformen Preisen beschafft worden. Die Prüfung sei anhand des dokumentierten Erfahrungswissens des Auftraggebers erfolgt.

Das BMI teilte weiters mit, dass es bei künftigen Großprojekten besonderes Augenmerk auf die Empfehlungen des RH legen werde bzw. diese Erkenntnisse in die Schulungen zum Vergaberecht im BMI einfließen würden.

13.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass es sich zwar um Pauschalentgelte handelte, denen aber entsprechend der aktenmäßigen Dokumentation bestimmte Stundensätze zugrunde lagen. Da auch die vom BMI nachträglich beigebrachten Aufzeichnungen keine verursachergerechte Zuordnung zum Projekt „Haushaltsrechtsreform BM.I" erkennen ließen, verblieb der RH bei seiner Empfehlung.

(2) Weiters entgegnete der RH dem BMI, dass er sich bereits im Bericht des RH Bund 2013/2 unter TZ 26.4 kritisch gegen die Begründung für die Heranziehung des Ausnahmetatbestands geäußert hatte und für ihn daher ein konkreter Grund für den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten daraus nicht ersichtlich ist.

(3) Auch entgegnete der RH, dass insbesondere die im BMI festgestellten Tagsätze für externe Beratungsleistungen im oberen Bereich lagen (siehe dazu TZ 19).

Vergabe von Beratungsleistungen im BMG

14.1 Ab Jänner 2010 fanden im BMG Besprechungen zur Vorbereitung des Projekts „WOHIN – Umsetzung der BHG-Reform" statt. An diesen nahm bereits das Unternehmen C teil, führte die Protokolle und bekam konkrete Aufgaben, wie etwa die Vorbereitung des Projekthandbuchs, zugeteilt. In einem Protokoll war festgelegt, zu welchen Konditionen (z.B. Höhe des Tagsatzes) das Unternehmen C ein entsprechendes Angebot legen sollte.

Das BMG beauftragte ohne vorherige Einholung weiterer Angebote im März 2010 das Unternehmen C für den Zeitraum Jänner bis Dezember 2010 mit der Projektunterstützung und einem Auftragsentgelt von höchstens 80.000 EUR exkl. USt. Im Dezember 2010 folgte zu diesem Thema für den Zeitraum Jänner 2011 bis Juni 2011 eine weitere Vergabe eines Werkvertrags an das Unternehmen C gegen ein Entgelt von höchstens 16.000 EUR exkl. USt. Die maximale Gesamthöhe betrug somit 96.000 EUR exkl. USt.

14.2 Der RH wies ausdrücklich darauf hin, dass der Prüfung der Preisangemessenheit besondere Bedeutung zukommt und im Sinne eines sparsamen Mitteleinsatzes eine Vergleichsanbotseinholung der Regelfall sein sollte.

Der RH kritisierte daher, dass das BMG auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtete. Er empfahl dem BMG, bei Direktvergaben – auch wenn von einem Anbieter bereits dessen Leistungsfähigkeit bekannt ist – ebenfalls die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen und zur Sicherstellung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben in dieser Höhe grundsätzlich drei Vergleichsangebote einzuholen.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass das Unternehmen C bereits über zwei Monate vor der schriftlichen Beauftragung intensiv in die Projektvorbereitungen eingebunden war und umfangreiche Leistungen erbrachte.

Er empfahl dem BMG, stets vor Beginn der Leistungserstellung mit schriftlichem Vertrag die zu erbringenden Leistungen klar und verbindlich festzulegen.

Vergabe von Beratungsleistungen im BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung)

15.1 (1) Das BMWFW vergab zwischen 2009 und 2014 sechs Werkverträge im Gesamtumfang in Höhe von rd. 530.000 EUR exkl. USt an das Unternehmen C, die alle u.a. die Unterstützung des BMWFW bei der Umsetzung der BHG-Reform im Rahmen seines dafür eingerichteten Projektes „WISE" zum Ziel hatten. Beim Unternehmen C handelte es sich um jenes, welches auch das BMG beauftragte.

Tabelle 4: Übersicht Vergaben BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung) an das Unternehmen C bzgl. Unterstützung bei Umsetzung der BHG-Reform

Vergabedatum	Leistungszeitraum	Auftragsgegenstand	Vertragssumme in EUR (exkl. USt)	Zahlungen in EUR (inkl. USt)
05.12.2009	11/2009 – 12/2010	Unterstützung Umsetzung BHG-Reform	88.000	105.600
05.01.2011	01/2011 – 12/2011	u.a. Weiterentwicklung WISE	98.000	117.600
08.01.2012	01/2012 – 12/2012	Dienstleistungskontingent Unterstützung BHG-Reform	98.400	118.080
30.11.2012	01/2012 – 12/2012	Dienstleistungskontingent u.a. Unterstützung WISE	49.200	59.040
30.11.2012	01/2013 – 12/2013	Dienstleistungskontingent Unterstützung BHG-Reform	98.400	118.080
20.05.2014	03/2014 – 06/2015	Dienstleistungskontingent 2014 Umsetzung BHG-Reform	98.400	88.560[1]
Gesamt			**530.400**	**606.960**

[1] bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung abgerechnete Beträge

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Vergabe- und Abrechnungsakten des BMWFW

Als Vergabeform wählte das BMWFW jeweils eine Direktvergabe. Diese Vergabeart ist gemäß § 41 BVergG zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 100.000 EUR exkl. USt nicht erreicht. Vier der sechs Vergaben lagen mit rd. 98.000 EUR exkl. USt knapp darunter.

Die Vergaben erfolgten ohne Einholung von Vergleichsangeboten und beinhalteten auf den gleichen Aufgabenbereich bezogene Leistungen. Eine Dokumentation zum Nachweis der Prüfung der Preisangemessenheit lag nicht vor.

(2) Das Unternehmen C bezog seine für die Abrechnung vorgelegten Leistungsnachweise vielfach nicht auf die jeweiligen Projekte des BMWFW, sondern rechnete auftragsbezogen Leistungen zu mehreren Projekten gesamt und teilweise nicht voneinander getrennt auswertbar ab.

(3) Das BMWFW beauftragte das Unternehmen C am 30. November 2012 rückwirkend für den Zeitraum Jänner bis Dezember 2012. Das Unternehmen C rechnete im Rahmen dieses Werkvertrags Leistungen ab, die im Zeitraum zwischen 15. Oktober 2012 und 8. August 2013 anfielen. Damit verrechnete das Unternehmen C rd. 212 (von insgesamt rd. 334) Arbeitsstunden, die es im Jahr 2013 leistete.

Für die am 5. Dezember 2009, am 5. Jänner 2011 und am 30. November 2012 vergebenen Aufträge, rechnete das Unternehmen C teilweise bereits vor der Auftragsvergabe angefallene Leistungen ab.

15.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMWFW das Unternehmen C zwischen November 2009 und Juni 2015 zum gleichen Aufgabenbereich ununterbrochen über 68 Monate mittels sechs Direktvergaben und mit einem Gesamtauftragswert von mehr als 530.000 EUR exkl. USt beauftragte und dadurch die in der Schwellenwerteverordnung 2012 geregelte Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt um mehr als das Fünffache überschritt. Ebenso kritisierte er, dass das BMWFW auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtete.

Der RH empfahl dem BMWFW, aufbauend auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung jenes Vergabeverfahren zu wählen, das den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entspricht und den Wettbewerb unter den Bietern stärkt. Durch eine sorgfältige Planung für den gesamten Leistungszeitraum im Vorfeld wäre die Vollständigkeit der zu vergebenden Leistung sicherzustellen und mehrfache nachgängige Zusatzaufträge zu vermeiden. Im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Direktvergaben wäre künftig im Sinne eines sparsamen Mitteleinsatzes die

Preisangemessenheit durch die Einholung von drei Vergleichsangeboten sicherzustellen.

(2) Weiters kritisierte der RH die nicht projektbezogen erfolgten Leistungsnachweise und Abrechnungen, wodurch eine genaue Übersicht über die im Rahmen der jeweiligen Projekte angefallenen Kosten nicht möglich war.

Er empfahl dem BMWFW, sämtliche im Rahmen eines Projektes anfallenden Kosten diesem auch verursachergerecht zuzuordnen und abzurechnen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass das Unternehmen C fast zwei Drittel der am 30. November 2012 rückwirkend für 2012 vergebenen Leistungen in Höhe von rd. 49.000 EUR exkl. USt erst im Jahr 2013 erbrachte und sich auch der zweite am 30. November 2012 vergebene Werkvertrag in Höhe von rd. 98.000 EUR exkl. USt auf den Leistungszeitraum 2013 bezog. Die beiden am selben Tag an das Unternehmen C in Form von Direktvergaben vergebenen Aufträge erweckten daher den Anschein eines Auftragssplittings zur Umgehung der in der Schwellenwerteverordnung 2012 geregelten Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass das Unternehmen C mehrfach Leistungen abrechnete, die vor der schriftlichen Beauftragung anfielen bzw. dass der vertraglich vereinbarte Leistungszeitraum nicht mit dem der tatsächlichen Leistungserbringung übereinstimmte.

Er empfahl dem BMWFW, stets vor Beginn der Leistungserstellung mit schriftlichem Vertrag die zu erbringenden Leistungen klar und verbindlich festzulegen.

15.3 *Das BMWFW sagte die Umsetzung der Empfehlung hinsichtlich der verursachergerechten Zuordnung und Abrechnung der im Rahmen von Projekten anfallenden Kosten zu.*

Weiters teilte das BMWFW in seiner Stellungnahme mit, dass der Mangel des nicht dem Wettbewerb dienlichen Verfahrens inzwischen behoben worden sei. Die Vorschriften des BVergG 2006 für Vergaben mit einem Volumen von rd. 100.000 EUR pro Jahr erschienen dem BMWFW jedoch als vollkommen ungeeignet, da dem Bund dadurch ein beträchtlicher Mehraufwand entstünde. Ein weiteres Dienstleistungskontingent sei zwischenzeitlich im Sinne des BVergG 2006 europaweit ausgeschrieben worden, habe jedoch nur zu einem Bieter geführt. Dadurch seien neben einem geschätzten internen Verwaltungsaufwand

von 50 Stunden und Kosten für die externe Rechtsberatung von angebotenen 30.000 EUR auch indirekte Kosten für die Bieter entstanden.

15.4 Der RH wies gegenüber dem BMWFW darauf hin, dass durch eine sorgfältige, den gesamten Leistungszeitraum betreffende Planung bzw. eine Vergabe, die sich nicht nur auf jährliche Dienstleistungskontingente beschränkt, sondern das gesamte mehrjährige Projekt umfasst, ein wesentlich besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen gewesen wäre. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Vergabe von Beratungsleistungen im BKA und im BMF

16.1 (1) Das BKA bezog im überprüften Zeitraum im Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierung – wie in nachstehender Tabelle ersichtlich – insgesamt externe Leistungen in Höhe von zumindest rd. 409.000 EUR exkl. USt.

Tabelle 5: Übersicht Vergaben im BKA

Jahr	Auftragsbezeichnung	Unternehmen	Zahlungen in EUR (exkl. USt)	Zahlungen in EUR (inkl. USt)
2009	Beratungsleistungen bei Ziel- und Kennzahlenfindung	D	39.000	46.800
2009	Erarbeitung Wirkungsziele im BKA	D	30.000	36.000
2010	Aufbau Steuerungsprozess Teil 1 und 2	D	16.500	19.800
2010	Aufbau Steuerungsprozess Teil 3 und 4	D	52.500	63.000
2010	Unterstützungsleistungen Aufbau ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle	D	96.000	115.200
2010	Teilfinanzierung Projekt BMVIT (1)	D	24.000	28.800
2011	Teilfinanzierung Projekt BMVIT (2)	D	8.333	10.000
2010	Teilfinanzierung Einführung RZLP Bundesdenkmalamt (damals BMUKK)	sonstige	12.500	15.000
2010	Recherche und Erstellung Kennzahlenatlas	sonstige	39.900	47.880
2012	Vorstudie Öffentlichkeitsbeteiligung auf Bundesebene insb. zur Wirkungsorientierung	sonstige	14.344	17.213
2014	Unterstützung bei BVA Online Tool	sonstige	29.000	34.800
2014	Unterstützung Tool zur Standardisierung des Wirkungscontrollings des BVA	sonstige	22.800	27.360
2014	Unterstützung bei Herausgabe des Berichts zur Wirkungsorientierung 2013	sonstige	17.600	21.120
2014	sonstige (ohne diverse Druckaufträge)	sonstige	6.118	6.459
	Gesamt		**408.596**	**489.432**
	davon Unternehmen D		*266.333*	*319.600*
	davon Teilfinanzierungen		*44.833*	*53.800*
	davon für ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle		*225.744*	*270.032*

Quellen: BKA; Zusammenstellung RH

(2) In Folge direkter Beauftragungen oder indirekt über Mitfinanzierung von Projekten bei anderen Ressorts gab das BKA für Leistungen im Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierung rd. 266.000 EUR exkl. USt an das Beratungsunternehmen D aus; davon zwischen Juli 2009 und Juli 2010 vier einzelne Direktvergaben[16] in Höhe von insgesamt 138.000 EUR exkl. USt. Bei der Vergabe der Erarbeitung der Wirkungsziele für das BKA (zweiter Auftrag) an das Unternehmen D holte das BKA mit Hinweis darauf, dass der Leistungsgegenstand beinahe deckungsgleich wie der des ersten Auftrags (Beratungsleistungen bei Ziel- und Kennzahlenfindung) sei, keine Vergleichsangebote ein. Die Ergebnisse des zweiten Werkvertrags waren die Basis für die Leistungserbringung des dritten und vierten Werkvertrags. Das BKA vergab diese beiden nach Einholung von weiteren unverbindlichen Angeboten ebenfalls an das Unternehmen D mit dem Hinweis auf dessen gute Kenntnisse der Organisationsstrukturen des BKA durch die Arbeiten aus dem Vorjahr sowie dessen Themenführerschaft.

(3) Für Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit dem Aufbau der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle vergab das BKA im März 2010 an das Beratungsunternehmen D einen Auftrag in Höhe von 96.000 EUR exkl. USt in Form einer Direktvergabe. Mit dem Hinweis auf dessen Erfahrungen aus anderen Projekten und den Zeitdruck verzichtete das BKA auf die Einholung von Vergleichsangeboten. Eine Schätzung des Auftragswerts war nicht dokumentiert.

Durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA fielen noch weitere Auszahlungen an externe Dienstleistungsunternehmen in Höhe von rd. 130.000 EUR exkl. USt – somit insgesamt in Höhe von zumindest rd. 226.000 EUR exkl. USt – an.

(4) Um den Prozess der Ziel- und Kennzahlenfindung im Rahmen eines Pilotprojekts auch beim BMBF (damals BMUKK) und beim BMF zu unterstützen, beauftragte das BKA das Unternehmen D in Höhe von 39.000 EUR exkl. USt mit der diesbezüglichen Beratungsleistung.

Im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe zur wirkungsorientierten Steuerung an der acht Ressorts teilnahmen, bot das BKA eine Teilfinanzierung von Projekten an. Das BKA finanzierte bis zu 50 %

[16] 1. Auftrag Juli 2009: Beratungsunterstützung bei der Ziel- und Kennzahlenfindung (gemeinsam mit BMUKK und BMF)
2. Auftrag August 2009: Erarbeitung von Wirkungszielen im BKA
3. Auftrag Mai 2010: Aufbau Steuerungsprozess im BKA auf Basis der definierten Wirkungsziele (Teil 1 und 2)
4. Auftrag Juli 2010: Aufbau Steuerungsprozess im BKA auf Basis der definierten Wirkungsziele (Teil 3 und 4)

der extern vergebenen Beratungsleistungen zur Einführung der Wirkungsorientierung bei anderen Ressorts[17] mit, dafür fielen insgesamt Auszahlungen in Höhe von rd. 45.000 EUR exkl. USt an.

(5) Das BMF vergab im überprüften Zeitraum keine externen Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierung.

16.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass das BKA im Zeitraum von nur rund einem Jahr vier sachlich zusammengehörende Direktvergaben in Höhe von insgesamt 138.000 EUR exkl. USt zu einem Vorhaben an dasselbe Unternehmen vergab und dadurch die in der Schwellenwerteverordnung 2012 geregelte Direktvergabegrenze von 100.000 EUR exkl. USt überschritt. Ebenso kritisierte er, dass bei der Vergabe des zweiten Werkvertrags die Einholung von Vergleichsangeboten unterblieb.

Er empfahl dem BKA, aufbauend auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung jenes Vergabeverfahren zu wählen, das den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entspricht und den Wettbewerb unter den Bietern stärkt.

(2) Der RH kritisierte, dass die Einholung von Vergleichsangeboten unterblieb und eine Auftragswertschätzung nicht dokumentiert war. Er empfahl dem BKA, bei Direktvergaben in diesem Umfang und auch wenn ein Anbieter für dessen Leistungsfähigkeit und Kenntnisse des jeweiligen Bereiches bereits bekannt ist, grundsätzlich drei Vergleichsangebote einzuholen und somit auch hier im Sinne eines sparsamen und effektiven Mitteleinsatzes die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen.

(3) Der RH erachtete die Unterstützung der Ressorts und Obersten Organe bei der Einführung der Wirkungsorientierung als wichtigen Aspekt für die erfolgreiche Umsetzung. Diese Unterstützung sollte generell allen Ressorts und Obersten Organen gleichermaßen angeboten werden. Daher kritisierte der RH, dass das BKA nur ausgewählte Ressorts in sein Pilotprojekt miteinbezog und die Information über die Mitfinanzierungsmöglichkeit nur den Teilnehmenden der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Verfügung stand. Er empfahl dem BKA, solche Unterstützungsangebote allen Ressorts und Obersten Organen rechtzeitig und offiziell mitzuteilen.

[17] BMVIT, Bundesdenkmalamt (BKA, damals dem Ressortbereich des BMUKK zugeordnet)

16.3 *(1) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, aus nachvollziehbaren ökonomischen und zeitlichen Gründen von der Einholung von Vergleichsangeboten in Übereinstimmung mit dem BVergG 2006 abgesehen zu haben. Zum Zeitpunkt der Erstbeauftragung habe es nicht zwingend von einer weiteren Beauftragung desselben Unternehmens ausgehen können.*

Das BKA werde jenes Vergabeverfahren wählen, das den Bestimmungen des BVergG 2006 entspreche und den Wettbewerb unter den Bietern stärke.

(2) Das BKA hielt weiters in seiner Stellungnahme fest, dass grundsätzlich alle Bundesministerien zur Teilnahme an der interministeriellen Arbeitsgruppe eingeladen gewesen seien und auch im Rahmen einer Informationsveranstaltung – zu der ebenfalls alle Ressorts eingeladen worden seien – den Teilnehmenden die Möglichkeit der Mitfinanzierung von Pilotprojekten vorgestellt worden sei.

16.4 (1) Der RH wies darauf hin, dass durch ein vorausschauendes Projektmanagement solche vergaberechtlichen Problematiken vermieden werden können und begrüßte die künftige Umsetzung seiner Empfehlungen durch das BKA. Weiters verwies der RH darauf, dass das neue Haushaltsrecht und die Einführung der Wirkungsorientierung den Ressorts zeitgerecht kommuniziert wurden.

(2) Zudem entgegnete der RH, dass das BKA die Informationen nicht offiziell allen Ressorts und Obersten Organen mitgeteilt hatte und daher nur die an den Veranstaltungen Teilnehmenden informiert gewesen waren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Bundeseinheitliches IT-Tool zur wirkungsorientierten Steuerung

17.1 Das BMF (Sektion V) legte im April 2007 eine Studie mit konzeptionellen Überlegungen zur wirkungsorientierten Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung vor. Diese entstand in Zusammenarbeit mit drei externen Beratungsunternehmen im Rahmen mehrerer dieses Thema betreffender Projekte. Anforderungen an bestehende und künftige IT-Systeme zur Unterstützung der wirkungsorientierten Steuerung auf allen Ebenen der Bundesverwaltung waren darin abgeleitet. Dabei nahm das BMF auch Überlegungen zu IT-Tools für die Planung des Budgets, von Ressourcen, Zielen und Leistungen vor und erstellte bereits eine Zeitplanung für deren Umsetzung.

Im April 2010 teilte das BMF (Sektion II) den im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe anwesenden Ressorts mit, dass es kein extra IT-Tool zur Erstellung des RZL-Plans vorsieht, da dieser ein

verwaltungsinternes Dokument wäre und eine einheitliche technische Lösung eine Vorgabe des BMF bedeuten würde. Bei Bedarf (z.B. Herstellung von Schnittstellen) stellte das BMF den Ressorts Unterstützung in Aussicht.

Im November 2011 bot das BMF (Sektion V) dem BMASK – nach dessen Anfrage um ein Angebot für ein IT-Tool zur wirkungsorientierten Steuerung bei der BRZ GmbH – an, im Sinne einer bundesweit einheitlichen Lösung eine solche IT-Umsetzung in Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH um rd. 99.000 EUR exkl. USt zur Verfügung zu stellen. Nach Angaben des BMASK lehnte es das Angebot ab, weil dieses nicht den geforderten Angebotskriterien entsprach. So erschien dem BMASK etwa die rechtzeitige Einführung des Tools für dessen ressortinternen Probebetrieb nicht sichergestellt. Das BMF verfolgte daraufhin das Ziel eines bundesweit einheitlichen Tools nicht weiter. Die überprüften Bundesministerien beauftragten für die Erstellung und Weiterentwicklung eines IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung unabhängig voneinander das externe Unternehmen C (siehe TZ 18).

17.2 Der RH kritisierte, dass das BMF keine einheitliche Linie hinsichtlich der Einführung eines bundesweit einheitlichen Tools verfolgte. Da den Ressorts schlussendlich kein Tool zur Verfügung gestellt wurde, kam es zur mehrfachen Beauftragung externer Unternehmen. Dies führte dazu, dass sich der Einführungs-, Betriebs- und Weiterentwicklungsaufwand vervielfältigte. Da das Angebot des BMF an das BMASK im November 2011 zur Erstellung einer bundesweit einheitlichen Lösung nicht allgemein an alle Ressorts und Obersten Organe sowie nicht rechtzeitig erfolgte, war die Umsetzung individueller IT-Tools zum Teil bereits in Vorbereitung bzw. anderweitig beauftragt.

Der RH empfahl dem BKA und dem BMF, den Bedarf jener Ressorts und Obersten Organe, die noch über kein entsprechendes Instrument zur wirkungsorientierten Steuerung verfügen, an einem Tool zu erheben. Nach Kosten-/Nutzenüberlegungen sollte erforderlichenfalls allen ein Tool – eventuell unter Verwendung des bereits in den Ressorts vorhandenen Know-hows bzw. der vorhandenen Technologien – zur Verfügung gestellt werden, um Mehrkosten zu vermeiden.

17.3 *(1) Das BKA hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es sich aus Gründen der Ressorthoheit und wegen der hohen Diversität der einzelnen Ressorts gegen die Entwicklung und Bereitstellung eines bundeseinheitlichen Wirkungsorientierungstools entschieden habe. Das BKA sei dennoch bemüht, im Bereich des Berichtswesens Schnittstellen anzubieten, um den Aufwand für die betroffenen Organisationen gering zu halten.*

(2) Das BMF teilte dazu mit, dass die Kompetenz für die Entwicklung eines solchen IT-Tools mit der Einrichtung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle an das BKA übergegangen sei. Ein bundeseinheitliches Tool sei von einigen haushaltsleitenden Organen abgelehnt worden. Im Zuge der internen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform 2014 sei nur von einem haushaltsleitenden Organ ein EDV-gestütztes Berichtswesen als Verbesserungsvorschlag genannt worden. Für eine Zusammenarbeit mit dem BKA zur Entwicklung eines Bundesmasters stünde das BMF unter der Voraussetzung der inhaltlichen Führung und der budgetären Zuständigkeit des BKA zur Verfügung.

17.4 Der RH nahm die Bemühungen des BKA hinsichtlich der Schnittstellen und die Bereitschaft des BMF zur Entwicklung eines Bundesmasters zur Kenntnis. Er entgegnete dem BKA und dem BMF, dass der Bedarf nach einem solchen IT-Tool vorhanden gewesen wäre. Dies zeigte sich auch in der Stellungnahme des BMI (siehe TZ 18), wonach es durch das Versäumnis des BKA und des BMF, ein IT-Tool zur Verfügung zu stellen, gezwungen gewesen sei, ressorteigene Lösungen umzusetzen. Andere Ressorts hätten das IT-Tool des BMI in Folge vollständig oder in Teilmodulen übernommen. Weiters betonte der RH, dass bei der Evaluierung nicht explizit nach dem Bedarf an einem solchen IT-Tool gefragt wurde. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Beschaffung der IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung in den überprüften Bundesministerien

18.1 Die drei überprüften Bundesministerien erachteten für die ressortinterne wirkungsorientierte Steuerung (insbesondere zur Erstellung und Verwaltung des RZL-Plans) ein zentral zur Verfügung gestelltes IT-Tool als zweckmäßig. Da diesbezüglich keine Zusagen des BKA und des BMF vorlagen (siehe TZ 17), vergaben sie unabhängig voneinander Aufträge zur Umsetzung einer individuellen Softwarelösung an das Unternehmen C, welches das BMG und das BMWFW bereits bei Umsetzung der BHG-Reform beraten hatte (siehe TZ 14 bzw. TZ 15).

(1) Das BMI holte für die Entwicklung eines solchen IT-Tools zwei Angebote ein. Ein BMI interner Grundsatzerlass sah für diesbezügliche Beschaffungen mindestens drei verbindliche Angebote vor. Den Auftrag für die Entwicklung des IT-Tools „AUTORZL" vergab das BMI um 66.000 EUR exkl. USt im Mai 2011 an das Unternehmen C in Form einer Direktvergabe[18] (Direktvergabe unter 100.000 EUR).

Mit dem Hinweis darauf, dass Weiterentwicklungen nur vom Unternehmen C vorgenommen werden könnten, erteilte das BMI bis Juli 2013

[18] gemäß § 41 Abs. 2 BVergG 2006

drei zusätzliche Aufträge an dieses Unternehmen, wodurch der Auftragswert insgesamt auf über 195.000 EUR exkl. USt stieg.

Zum vierten – im Juli 2013 – abgeschlossenen Auftrag rechnete das Unternehmen C Leistungen zwischen Dezember 2012 und August 2013 ab, wobei rd. 90 % der Leistungen vor Vertragsunterzeichnung angefallen waren.

Um das IT-Tool weiterentwickeln zu lassen, erweiterte das BMI dazu im Jänner 2014 einen bestehenden IT-Rahmenvertrag mit dem Unternehmen E und rief daraus Leistungen um rd. 54.000 EUR exkl. USt ab.

Inklusive weiterer Beauftragungen der BRZ GmbH bezüglich diverser Schnittstellen stiegen die im ersten Auftrag ausgewiesenen Gesamtkosten für das IT-Tool „AUTORZL" auf rd. 277.000 EUR exkl. USt an.

(2) Im Juli 2012 vergab das BMG an das Unternehmen C den Auftrag zur Erstellung des IT-Tools „AUTORZL" um 31.000 EUR exkl. USt und jährlicher Wartungskosten von 2.500 EUR exkl. USt in Form einer Direktvergabe.[19] Im November 2012 erteilte das BMG um 7.000 EUR exkl. USt einen Erweiterungsauftrag an das Unternehmen C.

Aufgrund der Hinweise, dass Ergebnisse schon ab September 2012 vorliegen müssten und dass das Unternehmen C bereits für das BMI ein solches Tool entwickelt hatte, verzichtete das BMG auf die Einholung von Vergleichsangeboten. Eine ab Jänner 2011 gültige interne Checkliste des BMG zum Vergabemanagement schlug die Einholung von zumindest drei aussagekräftigen und vergleichbaren unverbindlichen schriftlichen Preisauskünften bei geeigneten Unternehmen vor. Das IT-Tool konnte im BMG auf Grund von IT-Problemen erstmalig im zweiten Halbjahr 2014 für den RZL-Plan 2014 bis 2017 ressortweit genutzt werden.

(3) Das BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung) vergab im November 2013 an das Unternehmen C den Auftrag zur Erstellung des IT-Tools „AUTORZL" um höchstens 50.400 EUR inkl. USt ohne Einholung von Vergleichsangeboten.

18.2 (1) Der RH kritisierte die mangelhafte Schätzung des Gesamtauftragswertes für die IT-Applikation AUTORZL im BMI, die in der Folge zu unzulässigen Direktvergaben führte. Weiters kritisierte er, dass das BMI insbesondere bei den Folgeaufträgen den eigenen internen Beschaffungserlass hinsichtlich der Einholung von drei Vergleichsangeboten

[19] gemäß § 41 BVergG 2006

nicht einhielt, obwohl die Weiterentwicklung nicht nur vom Unternehmen C durchgeführt werden konnte.

Der RH empfahl dem BMI, aufbauend auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung – die auch allfällige weitere Vertragsverlängerungen berücksichtigt – jenes Vergabeverfahren zu wählen, das den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entspricht und den Wettbewerb unter den Bietern stärkt. Weiters empfahl der RH entsprechend des ressortinternen Beschaffungserlasses, bei Direktvergaben in dieser Höhe grundsätzlich drei Vergleichsangebote einzuholen und somit auch hier im Sinne eines sparsamen und effektiven Mitteleinsatzes die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen.

Der RH stellte zudem kritisch fest, dass beinahe 90 % der Leistungen im Rahmen der letzten Beauftragung des Unternehmens C vor der schriftlichen Vertragsunterzeichnung erfolgten.

Er empfahl dem BMI, stets vor Beginn der Leistungserstellung mit schriftlichem Vertrag die zu erbringenden Leistungen klar und verbindlich festzulegen.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMG und das BMWFW keine Vergleichsangebote eingeholt hatten. Er empfahl dem BMG und dem BMWFW, bei Direktvergaben in diesem Umfang, auch wenn ein Anbieter bereits für seine Leistungsfähigkeit bekannt ist, grundsätzlich drei Vergleichsangebote einzuholen und somit auch hier im Sinne eines sparsamen und effektiven Mitteleinsatzes die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen.

18.3 *(1) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es durch das Versäumnis des BKA und des BMF, ein IT-Tool zur Verfügung zu stellen, gezwungen gewesen sei, ressorteigene Lösungen umzusetzen. Mangels Erfahrungen und ausreichender Unterstützung von den federführenden Ressorts BMF und BKA sei eine treffsichere Kostenabschätzung nicht zur Gänze möglich gewesen. Ein dritter Anbieter sei telefonisch kontaktiert worden. Bei einer neuerlichen Vergabe hätten die Kosten den Mehrwert des freien Wettbewerbs übertroffen und der Projekterfolg der zeitgerechten Umsetzung sei gefährdet gewesen. Daher habe das BMI auf den Anbieter aus dem initialen Vergabeverfahren zurückgegriffen.*

Das BMI vertrat die Ansicht, dass auf die Einholung von Vergleichsangeboten im Rahmen von Direktvergaben verzichtet werden könne, wenn die Auswahl eines Unternehmens durch Alleinstellungsmerkmale gekennzeichnet sei. Die Durchführung der Prüfung der Preisan-

gemessenheit mit anderen Mitteln sei gerechtfertigt gewesen, da das gewählte Unternehmen u.a. bereits besonderes Know-how angesammelt habe, uneinholbare relevante Startvorteile durch vorherige Projekte besitzen würde oder eine besondere projektnotwendige Vertrauensbeziehung bestünde.

(2) Das BMWFW verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 15, wonach der Mangel des nicht dem Wettbewerb dienlichen Verfahrens zwischenzeitlich behoben worden sei bzw. die Vorschriften des BVergG 2006 für Vergaben mit einem Volumen von rd. 100.000 EUR pro Jahr dem BMWFW jedoch als vollkommen ungeeignet erschienen, da dem Bund dadurch ein beträchtlicher Mehraufwand entstünde.

18.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass bereits eine grobe Abschätzung des Auftragswerts gezeigt hätte, dass die für die Direktvergabe geltende Vergabegrenze von 100.000 EUR überschritten wird. Die nachfolgende Problematik der weiteren unzulässigen Direktvergaben wäre damit vermieden worden. Ein den Bestimmungen des BVergG 2006 entsprechendes Vergabeverfahren, welches auch den Wettbewerb unter den Bietern gestärkt hätte, hätte auch den Aufwand für die drei weiteren Direktvergaben erspart. Daher verblieb der RH bei seinen Empfehlungen. Auch telefonische Angebotseinholungen bzw. -anfragen sollten nachvollziehbar in den Vergabeakten dokumentiert werden.

Weiters entgegnete der RH dem BMI, dass für die Weiterentwicklung des IT-Tools ab 2014 nicht mehr auf das mit der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung ursprünglich beauftragte Unternehmen zurückgegriffen werden musste – also kein Alleinstellungsmerkmal in diesem Bereich gegeben war. Er verblieb daher auch hier bei seinen Empfehlungen.

(2) Der RH wies gegenüber dem BMWFW darauf hin, dass durch eine sorgfältige, den gesamten Leistungszeitraum betreffende Planung bzw. eine Vergabe, die sich nicht nur auf jährliche Dienstleistungskontingente beschränkt, sondern das gesamte mehrjährige Projekt umfasst, ein wesentlich besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen gewesen wäre. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Preisangemessenheit der Auftragsvergaben

19.1 Die drei Bundesministerien verzichteten bei den Vergaben der Beratungsdienstleistungen sowie der IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung zum Großteil auf die Einholung von Vergleichsangeboten (siehe TZ 13, 14, 15 und 18).

Für vergleichbare Leistungen im Projektmanagement und bei den Beratungs- bzw. IT-Leistungen vergaben die drei Bundesministerien Aufträge zu folgenden Tagsätzen:

Tabelle 6: Tagsätze bei Vergaben von Aufträgen zu vergleichbaren Leistungen

Ressort	Externe Beratungsleistungen (TZ 13, 14, 15)		IT-Tool zur wirkungsorientierten Steuerung (TZ 18)	
	Unternehmen C	sonstige	Unternehmen C	sonstige
	in EUR (exkl. USt)			
BMI	–	1.450 – 1.800	800 – 1.100	1.200
BMG	1.600	–	1.400	–
BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung)	1.100 – 1.200	–	1.200	–
BMWFW (UG 40 Wirtschaft)			1.100	

Quellen: überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

Die Bandbreite der Tagsätze erstreckte sich bei den externen Beratungsleistungen zwischen 1.100 EUR und 1.800 EUR und bei jenen zur Erstellung des IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung zwischen 800 EUR und 1.400 EUR. Allein beim Unternehmen C differierten die an die verschiedenen Bundesministerien verrechneten Tagsätze um rd. 45 % (1.100 EUR bis 1.600 EUR) bei den Beratungsleistungen und 75 % (800 EUR bis 1.400 EUR) beim IT-Tool.

Eine ressortübergreifende Abstimmung bzw. ein Informationsaustausch über die Tagsätze erfolgte nicht.

Das BMI zahlte für die Leistungen bezüglich seines ersten Auftrags 1.100 EUR pro Tag an das Unternehmen C, für die beiden folgenden 890 EUR und für den vierten Auftrag 800 EUR und begründete diese Preissenkungen mit erfolgreichen Verhandlungen. Für einen weiteren Auftrag zur Weiterentwicklung des IT-Tools vergab das BMI im Rahmen eines bereits bestehenden Rahmenvertrags Leistungen zu einem Tagsatz von 1.200 EUR an das Unternehmen E.

Im BMWFW hatten sowohl die UG 31 Wissenschaft und Forschung als auch die UG 40 Wirtschaft vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2014 und der damit verbundenen Zusammenlegung in ein Ressort unabhängig voneinander das IT-Tool „AUTORZL" mit jeweils individuellen Anpassungen beim Unternehmen C zu unterschiedlichen Tagsätzen beauftragt.

19.2 Der RH kritisierte, dass es keinen Informationsaustausch zwischen den überprüften Bundesministerien im Hinblick auf die Höhe der angebotenen Tagsätze gab. Dies führte dazu, dass sogar vom selben Unternehmen verrechnete Tagsätze für vergleichbare Beratungsleistungen um bis zu 45 % und für Tätigkeiten zur Erstellung eines IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung um bis zu 75 % voneinander abwichen.

Der RH anerkannte die im Laufe der Beauftragungen vom BMI erreichte Verbesserung bei den Tagsätzen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass der zuletzt an das Unternehmen E vergebene Auftrag für vergleichbare Leistungen ohne nachvollziehbare Begründung um bis zu 50 % über den zuletzt dafür gezahlten Tagsätzen an das Unternehmen C lag.

Weiters kritisierte er, dass die überprüften Bundesministerien bei den Vergaben vielfach keine oder nicht ausreichende Vergleichsangebote einholten.

Er empfahl allen drei Bundesministerien, zur Sicherstellung eines sparsamen Mitteleinsatzes, bei Beschaffungen sowie Wartung und Weiterentwicklung bei vergleichbaren Leistungsinhalten künftig ressortübergreifend Informationen zu den angebotenen bzw. verrechneten Tagsätzen auszutauschen und eine ausreichende Preisangemessenheitsprüfung durchzuführen.

Der RH empfahl dem BMWFW, bezüglich der Fertigstellung des IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung in der UG 31 Wissenschaft und Forschung bzw. etwaiger Weiterentwicklungen bei seinen IT-Tools, auf eine abgestimmte Vorgangsweise innerhalb des Ressorts zu achten und Synergien hinsichtlich des in den beiden UG vorhandenen Know-hows bzw. der bereits eingesetzten Technologien zu nutzen.

19.3 *(1) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, in Fällen, in denen es Kenntnis von Beschaffungen sowie Wartung und Weiterentwicklung bei vergleichbaren Leistungsinhalten verfüge, die Empfehlung zu berücksichtigen. Das BMI wies jedoch darauf hin, dass sich auch bei vergleichbaren Leistungsinhalten aufgrund diverser ressortspezifischer Gegebenheiten und des eingesetzten bzw. gewünschten Personals die Tagsätze unterscheiden könnten.*

(2) Das BMWFW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in der Regel keinerlei Informationen über technische oder sonstige Entwicklungen anderer Ressorts vorliegen würden und dafür eine bundesweit einheitliche Registratur eingerichtet werden müsste.

19.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass bei vergleichbaren Leistungsinhalten auch die Tagsätze vergleichbar sein sollten.

(2) Dem BMWFW entgegnete der RH, dass das BKA zur verstärkten Vernetzung der Wirkungscontrolling-Beauftragten eigens eine Plattform eingerichtet hatte, in der auch einzelne Lösungsansätze der Ressorts vorgestellt worden sind und welche sich für einen diesbezüglichen ressortübergreifenden Informationsaustausch eignet.

Kostenschätzung der Maßnahmen

20.1 (1) Keines der drei überprüften Bundesministerien führte für die von ihm im BVA ausgewiesenen Maßnahmen Kostenschätzungen durch. Die überprüften Bundesministerien beriefen sich diesbezüglich auf das BHG 2013, das eine direkte Verknüpfung von Budget und Wirkungsorientierung nicht vorsehe. Das BHG 2013 regelt, dass im BVA Wirkungsziele und für deren Erreichen vorgesehene Maßnahmen mit Indikatoren anzuführen sind, die mit den veranschlagten Mittelverwendungen umzusetzen sind.[20]

(2) Die Entwürfe der Ressorts zu den Angaben zur Wirkungsorientierung 2015 waren bis spätestens 21. Februar 2014 an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle zur Qualitätssicherung und die abgestimmten Angaben bis 21. März 2014 an das BMF zu übermitteln. Die den Bundesministerien zur Verfügung stehenden Budgetmittel teilte das BMF den Ressorts am 19. März 2014 mit.

20.2 (1) Der RH bemängelte, dass die überprüften Bundesministerien es unterlassen hatten, ihre Maßnahmen auf budgetäre Bedeckung zu überprüfen, um damit ihre Umsetzbarkeit mit den zur Verfügung stehenden Budgetmitteln sicherzustellen. Im Sinne einer transparenten Budgetplanung sollte gewährleistet werden, dass die ausgewiesenen Maßnahmen innerhalb der festgelegten Auszahlungsobergrenzen erreicht werden können. Der RH empfahl den Bundesministerien, ausschließlich gebarungsrelevante Maßnahmen im BVA darzustellen und deren mögliche Umsetzung vorab mit einer Kostenschätzung zu überprüfen.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass der Prozess zu den Angaben zur Wirkungsorientierung für das Jahr 2015 und die Bekanntgabe der Budgetzahlen an die Ressorts und Obersten Organe sehr zeitknapp abliefen, wobei die Angaben zur Wirkungsorientierung fast ein Monat vorher festzulegen waren. Der RH empfahl dem BMF und dem BKA künftig eine bessere Koordination der Zeitpläne, damit die Bundesministerien die ihnen tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel bereits zum Zeit-

[20] § 23 Abs. 2 BHG 2013

punkt der Festlegung der Angaben zur Wirkungsorientierung kennen und eine Planung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf Basis von Budgetzahlen durchführen können.

20.3 *(1) Das BMG stellte dazu fest, dass gemäß § 23 Abs. 2 BHG 2013 im Bundesvoranschlag Wirkungsziele und für deren Erreichen vorgesehene Indikatoren anzuführen seien, welche mit den veranschlagten Mittelverwendungen umzusetzen seien. Damit werde keine direkte Verknüpfung zwischen Ressourcen, Leistungen und Wirkungen vorgenommen. Die budgetäre Bedeckung der in die Budgetdokumente aufgenommenen Maßnahmen sei gesichert.*

Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Kosten für die Umsetzung einer Maßnahme zur Erreichung eines Wirkungsziels derzeit überwiegend nicht erhoben werden könnten, da nicht jede einzelne Buchung einem konkreten Ziel bzw. einer konkreten Maßnahme zuordenbar sei.

Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Darstellung von ausschließlich gebarungsrelevanten Maßnahmen einen Systembruch der Wirkungsorientierung darstelle und eine solche Verknüpfung von Budget und Wirkungsorientierung im BHG 2013 ausgeschlossen sei.

(2) Das BKA und das BMF hielten in ihren Stellungnahmen fest, dass die Abgabe der Wirkungsinformationen für 2015 aus verwaltungsökonomischen Gründen vorgezogen worden sei. Die haushaltsleitenden Organe hätten die Möglichkeit gehabt, auf Änderungen in der Ressourcenplanung zu reagieren und die Wirkungsangaben bei Bedarf nachträglich anzupassen. Künftig würden einheitliche Abgabetermine angestrebt, der Prozess sei bereits optimiert worden.

20.4 (1) Der RH entgegnete dem BMG, dass die budgetäre Bedeckung der Maßnahmen nur dann sichergestellt sein kann, wenn die Kosten der Maßnahmen bekannt sind. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, vorab eine Kostenschätzung vorzunehmen.

Der RH stellte gegenüber dem BMI klar, dass mit seiner Empfehlung nicht intendiert war, im Nachhinein jede einzelne Buchung einem konkreten Ziel bzw. einer konkreten Maßnahme zuzuordnen, sondern dass die für die Umsetzung gebarungsrelevanter Maßnahmen nötigen Budgetmittel vorab mit einer Kostenschätzung überprüft werden sollten, um die Umsetzung sicherzustellen.

Der RH verwies gegenüber dem BMWFW darauf, dass jedes staatliche Handeln Gebarung darstellt. Das BHG 2013 normiert das Kriterium der Relevanz auch für Maßnahmen. Da die Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt verankert ist und im Zusammenhang mit dem Budget ausgewiesen wird, wird man darunter vorrangig die budgetäre Relevanz verstehen. Ansonsten sollte nachvollziehbar sein, worin für das Ressort die besondere Relevanz (z.B. Relevanz im Hinblick auf die Zielerreichung) besteht.

(2) Der RH nahm die Zusagen des BKA und des BMF, künftig einheitliche Abgabetermine anzustreben, zur Kenntnis.

RZL–Pläne

21.1 Alle drei Bundesministerien verfügten über RZL–Pläne. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über relevante Kriterien im Zusammenhang mit den RZL–Plänen:

Tabelle 7: RZL–Pläne im Vergleich

Kriterien	BMI	BMG	BMWFW (UG 31 Wissenschaft und Forschung)
DB–Ebene	ja und GB–Ebene	nein, aber Abteilungsebene	ja
durchgängige Mittelfristplanung	nein	nein	ja
erstellt durch haushaltsführende Stelle[1]	ja	nein	ja
genehmigt durch Bundesminister	ja, auf GB–Ebene	nein	2013 bis 2016 ja, 2014 bis 2018 nein
fristgerechte Festlegung	2013, 2014 zeitnah, 2015 nein	2013, 2014 zeitnah, 2015 nein	zeitnah
Bezugnahme auf Wirkungsziele	ja	ja	nein

[1] Die Leiter haushaltsführender Stellen zählen zu den anordnenden Organen. Jedem Detailbudget ist eine haushaltsführende Stelle zugeordnet. Ein Leiter einer haushaltsführenden Stelle kann auch mehrere Detailbudgets erster Ebene bewirtschaften. Zu den Aufgaben der haushaltsführenden Stellen gehören u.a. die Mitwirkung bei Aufgaben des haushaltsleitenden Organs, die Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen Detailbudgets, die Erstellung des Entwurfes des Ressourcen–, Ziel– und Leistungsplans sowie die Umsetzung des vom haushaltsleitenden Organ festgelegten Ressourcen–, Ziel– und Leistungsplans.

DB = Detailbudget; GB = Globalbudget

Quellen: überprüfte Ressorts; Zusammenstellung RH

(1) Das BMI erstellte in einem ersten Schritt einen RZL–Plan pro Globalbudget.[21] Diese vier RZL–Pläne wurden in weiteren Schritten auf RZL–Pläne erster und zweiter Detailbudgetebene heruntergebrochen.

Das BMG erstellte seine RZL–Pläne nicht auf Detailbudgetebene, sondern auf Abteilungsebene. Jede der 40 Abteilungen – mit Ausnahme

[21] 11.01 Steuerung, 11.02 Sicherheit, 11.03 Recht/Asyl/Integration und 11.04 Services/Kontrolle

der Internen Revision – erstellte für ihren Bereich einen RZL–Plan, der sämtliche Leistungen der Abteilung zu enthalten hatte. Eine Planung auf Detailbudgetebene fehlte.

Für beide haushaltsführenden Stellen des BMWFW lag je ein RZL–Plan auf den entsprechenden Detailbudgetebenen vor.

(2) Die in den RZL–Plänen gesetzlich vorgesehene Mittelfristplanung (vier Jahre, rollierend) erfolgte im BMI für das Jahr 2013 ansatzweise in einer hoch aggregierten Darstellung und ausschließlich auf Globalbudgetebene unter Ausweis der Gesamtplanstellen, aber ohne Trennung von Personal– und Sachaufwand. Die Zielwerte der Indikatoren zu den Zielen und Maßnahmen waren im RZL–Plan nicht mittelfristig festgelegt. Auf Detailbudgetebene führte das BMI keine Mittelfristplanung durch. Ab dem Jahr 2014 unterließ das BMI die Mittelfristplanung auch auf der Globalbudgetebene mit der Begründung, dass diese aufgrund der dynamischen Entwicklungen des externen Umfelds und der zu erwartenden weiteren budgetären Restriktionen nicht mit der notwendigen Sicherheit umgesetzt werden könnten. Eine jährliche Planung zu allen Budgetebenen unter Ausweis der Ressourcen war gegeben. Das BMI wies bei den Personalressourcen detaillierte Informationen (Überstunden, Journaldienste und Dienstzuteilungen) aus.

Die in den RZL–Plänen gesetzlich vorgesehene Mittelfristplanung erfolgte im BMG nicht durchgängig. Ein Großteil der RZL–Pläne stellte die personellen Ressourcen mittelfristig dar, teilweise fanden sich Maßnahmenplanungen.

Eine durchgängige Mittelfristplanung mit der Darstellung der finanziellen und personellen Ressourcen, der angestrebten Ziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen für den Geltungszeitraum des jeweiligen BFRG fand sich im BMWFW.

(3) Der Prozess von der Erstellung bis zur Genehmigung der RZL–Pläne war in den drei überprüften Bundesministerien unterschiedlich. Im BMI erstellten die Leiter der haushaltsführenden Stellen die RZL–Pläne auf Globalbudgetebene, welche die Bundesministerin Mag. Johanna Mikl–Leitner genehmigte. Jene auf Detailbudgetebene genehmigten die Leiter der haushaltsführenden Stellen.

Im BMG erstellten die Abteilungsleitungen die RZL–Pläne und die zuständigen Sektionsleitungen genehmigten diese. Eine Genehmigung durch Bundesminister Alois Stöger und Bundesministerin Dr. Sabine Oberhauser erfolgte nicht.

Im BMWFW erstellten die beiden Leiter der haushaltsführenden Stellen die RZL–Pläne. Die Genehmigung für den RZL–Plan 2013 bis 2016 erfolgte durch Bundesminister o. Univ. Prof. Dr. Karlheinz Töchterle, jene für den RZL–Plan 2014 bis 2018 durch den Haushaltsreferenten. Der Haushaltsreferent, dessen Aufgabe die fachliche Unterstützung und Vertretung des haushaltsleitenden Organs war, war im BMWFW gleichzeitig der Leiter einer haushaltsführenden Stelle.

Der RZL–Plan 2015 bis 2018 war – wie der RZL–Plan 2014 bis 2017 – auch im Jahr 2014 festzulegen, weil sowohl das BFG 2014 als auch das BFG 2015 im Juni 2014 kundgemacht wurden. Das BMI und das BMG erstellten die RZL–Pläne 2015 bis 2018 nicht fristgerecht, das BMWFW legte seine RZL–Pläne zeitnah fest.

(4) Das BMI und das BMG erstellten ihre RZL–Pläne mit Hilfe eines IT–Tools, welches eine Verknüpfung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf unterster Ebene zu den Wirkungszielen auf Untergliederungsebene vorsah. Die RZL–Pläne des BMWFW wiesen eine solche Verknüpfung der Angaben zur Wirkungsorientierung nicht auf.

21.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass das BMI und das BMWFW ihre RZL–Pläne wie gesetzlich vorgesehen auf Detailbudgetebene erstellten. Er kritisierte, dass das BMG ausschließlich über RZL–Pläne auf Abteilungsebene verfügte und erachtete 40 einzelne RZL–Pläne für Steuerungszwecke ungeeignet.

Der RH empfahl dem BMG, einen RZL–Plan pro haushaltsführender Stelle zu erstellen, der einen Gesamtüberblick über die steuerungsrelevanten Aspekte bietet und somit für die Steuerung des BMG geeignet ist.

(2) Der RH anerkannte, dass die RZL–Pläne des BMWFW eine durchgängige mittelfristige Darstellung der Ressourcen, Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen beinhalteten. Er anerkannte ebenso die stringente und detaillierte Planung des BMI auf Jahresebene. Er kritisierte jedoch, dass die RZL–Pläne des BMI sowie jene des BMG nicht durchgängig mittelfristig ausgestaltet waren.

Der RH empfahl dem BMI und dem BMG eine durchgängige mittelfristige Darstellung in ihren RZL–Plänen zu integrieren, um diese auch zur operativen mittelfristigen Steuerung nutzen zu können. Bei relevanten Veränderungen und etwaigen BFRG–Novellen wären die RZL–Pläne anzupassen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass der Prozess der Erstellung der RZL-Pläne und der Inhalt bzw. die Ausrichtung der RZL-Pläne in den drei überprüften Stellen sehr unterschiedlich ausgestaltet war. Er anerkannte, dass der im BMWFW für den RZL-Plan 2013 bis 2016 vorgefundene Prozess sämtliche Vorgaben erfüllte und zweckmäßig ablief. So erstellten die Leiter der haushaltsführenden Stellen den RZL-Plan, dieser setzte auf der Detailbudgetebene an und war mittelfristig ausgerichtet und Bundesminister o. Univ. Prof. Dr. Karlheinz Töchterle genehmigte in der Folge als haushaltsleitendes Organ den RZL-Plan 2013 bis 2016. Er bemängelte jedoch, dass die Erarbeitung als auch die Genehmigung eines RZL-Plans 2014 bis 2018 durch dieselbe Person erfolgte und der Bundesminister keine Genehmigung der RZL-Pläne mehr vornahm.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass im BMI lediglich die Leiter der haushaltsführenden Stellen die RZL-Pläne auf Detailbudget erster Ebene genehmigten.

Der RH kritisierte weiters, dass im BMG die Abteilungsleitungen, und nicht der Leiter der haushaltsführenden Stelle, die RZL-Pläne erarbeitete und die Genehmigung der Pläne auf Ebene der Sektionsleitung erfolgte.

Der RH empfahl den überprüften Bundesministerien, künftig je haushaltsführender Stelle einen RZL-Plan zu erstellen, wobei das Augenmerk auf die Eignung für Steuerungszwecke und die mittelfristige Ausrichtung gelegt werden sollte. Die RZL-Pläne wären von den Bundesministern zu genehmigen, um sicherzustellen, dass sie die relevanten Maßnahmen des Ressorts für die nächsten vier Jahre beinhalten und den Vorgaben des Bundesministers entsprechen. Weiters wäre darauf zu achten, dass die RZL-Pläne rechtzeitig vorliegen.

(4) Der RH anerkannte die Bezugnahme der Angaben in den RZL-Plänen des BMI und des BMG auf die Wirkungsziele, weil dadurch die Beiträge der operativen Ebene für die Zielerreichung nachvollziehbar waren. Der RH empfahl dem BMWFW, eine Verknüpfung der Angaben in seinen RZL-Plänen auf Detailbudgetebene mit den Wirkungszielen auf Untergliederungsebene vorzunehmen, um den Beitrag der operativen Ebene und das Zusammenwirken der einzelnen Ziele, Maßnahmen und Indikatoren transparent zu machen.

21.3 *(1) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es aufgrund externer Faktoren und einer nicht stabilen Mittelfristplanung in den Bundesfinanzrahmengesetzen nicht zweckmäßig sei, RZL-Pläne über län-*

gere Zeiträume hinaus festzulegen. Eine Eignung für Steuerungszwecke über längere Zeiträume sei dadurch ohnehin nicht gegeben.

Weiters hielt das BMI fest, dass sich die RZL–Pläne auf Detailbudgetebene von denen der Globalbudgetebene – welche von der Bundesministerin genehmigt seien – unmittelbar ableiten würden. Damit sei gewährleistet, dass sie den strategischen Vorgaben entsprechen.

(2) Das BMWFW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass durch die Unterschrift des Haushaltsreferenten in Vertretung des Bundesministers den erwähnten Grundsätzen und gesetzlichen Bestimmungen entsprochen worden sei.

Weiters teilte das BMWFW hinsichtlich der Verknüpfung der Angaben auf Detailbudgetebene mit den Wirkungszielen auf Untergliederungsebene mit, dass diese nicht erforderlich oder durch die breite Aufstellung der Untergliederung teilweise unmöglich sei.

21.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass die Mittelfristplanung in den RZL–Plänen gesetzlich vorgesehen ist. Um die Steuerungsrelevanz der RZL–Pläne zu erhalten bzw. zu verbessern, wären diese bei bedeutsamen Änderungen entsprechend anzupassen. Der RH wies darauf hin, dass entsprechend der gesetzlichen Vorgaben die RZL–Pläne auf Detailbudgetebene von der haushaltsführenden Stelle zu erstellen und vom haushaltsleitenden Organ zu genehmigen sind.

(2) Der RH entgegnete dem BMWFW, dass der RZL–Plan 2014 bis 2018 von derselben Person sowohl erstellt als auch genehmigt wurde. Er hält daher an seiner Empfehlung zur Genehmigung durch den Bundesminister fest.

Weiters entgegnete der RH dem BMWFW, dass nach dem gesetzlich geforderten Kriterium der inhaltlichen Konsistenz ein logischer Zusammenhang zwischen den Budgetebenen bestehen sollte. Der RH verblieb daher im Sinne der Transparenz bei seiner Empfehlung.

Ressortinternes Wirkungscontrolling

22.1 (1) Jedes haushaltsleitende Organ hatte zur Erreichung der Wirkungsziele und Maßnahmen ein internes Wirkungscontrolling einzurichten.[22] Bei der Einrichtung und Durchführung waren die haushaltsleitenden Organe in Form einer methodischen und prozesshaften Begleitung von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA zu unterstützen.

[22] § 68 Abs. 1 BHG 2013

Das BMI war eine dezentral ausgerichtete Organisation, die ihre Budget- und Controllingstruktur im Zuge der Haushaltsrechtsreform veränderte und ein unterjähriges, internes Wirkungscontrolling durchführte. In monatlich stattfindenden Treffen besprachen die Sektionscontroller, die zuständigen Abteilungsleitungen und beide Leiter der Referate Ressortcontrolling und Budgetangelegenheiten unter Teilnahme des Kabinettchefs u.a. abweichende Kennzahlenentwicklungen aus der Wirkungsorientierung sowie Ergebnisse zu den RZL-Plänen. Die Bundesministerin Mag. Johanna Mikl-Leitner erhielt quartalsweise berichtsmäßig Informationen zu dem Ergebnis des vorangegangenen Quartals, der Entwicklung der Kennzahlen aus der Wirkungsorientierung sowie über aktuelle Entwicklungen. Die Controllingberichte – abgerufen aus dem internen IT-Tool – wiesen anhand eines Ampelsystems den Status der Wirkungsziele, Maßnahmen und Kennzahlen zur Wirkungsorientierung auf allen Ebenen aus.

(2) Im BMG waren die Fachabteilungen beauftragt, Zwischenstände unterjährig selbst zu beurteilen und entsprechend zu reagieren. Eine berichtsmäßige Information an die für die Wirkungsorientierung zuständige Organisationseinheit bzw. in weiterer Folge an den Bundesminister erfolgte dabei nicht. Ein zentrales unterjähriges Wirkungscontrolling fand im BMG nicht statt. Das BMG erhob einmal jährlich für den Bericht zur Wirkungsorientierung des BKA und im Zuge der Erarbeitung der neuen Angaben für den Bundesvoranschlag die erzielten Ergebnisse.

(3) Das BMWFW stellte im Rahmen einer Arbeitsgruppe „Wirkungsorientierte Steuerung" im Oktober 2013 den Führungskräften einen Monitoringbericht mit Ampelsystem zu den Maßnahmen und Kennzahlen der Wirkungsorientierung aller Budgetebenen vor. Seitdem erhob das BMWFW einmal jährlich die Daten für den Bericht zur Wirkungsorientierung des BKA, ein zentrales unterjähriges Wirkungscontrolling fand nicht statt. Im Jahr 2014 erstellte das BMWFW keinen Monitoringbericht und begründete dies mit der verspäteten Einbringung des BFG-Entwurfes 2014. Im Jahr 2015 gab es ebenfalls keinen Monitoringbericht, diesmal mit der Begründung der bereits erfolgten Sensibilisierung der betroffen Fachabteilungen.

22.2 (1) Der RH hob positiv hervor, dass die Bundesministerin für Inneres auf Basis des ressortinternen unterjährigen Wirkungscontrollings umfassende und zeitnahe Berichte erhielt. Er anerkannte die Verschränkung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Ebenen.

(2) Der RH kritisierte, dass das interne, unterjährige Wirkungscontrolling im BMG ausschließlich auf Ebene der Fachabteilungen vorgesehen war und eine Einbindung der bzw. Koordinierung durch die Stabstelle „Koordinierung der Wirkungsorientierung und wirkungsorientierte Folgenabschätzung" als zentraler Koordinator nicht erfolgte. Er kritisierte weiters, dass die Bundesminister unterjährig keine dokumentierten Informationen zu den erzielten Ergebnissen erhielten.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMWFW lediglich im Jahr 2013 einen Monitoringbericht zu den Angaben zur Wirkungsorientierung erstellte und in der Folge das interne, unterjährige Wirkungscontrolling nicht berichtsmäßig weiterführte.

Der RH empfahl dem BMG und dem BMWFW, ein internes, unterjähriges Wirkungscontrolling auf Globalbudget- und Untergliederungsebene mit einer Risikobeurteilung hinsichtlich der Ziel- und Zielwerterreichung einzuführen und die Controllingergebnisse den Bundesministern berichtsmäßig zur Kenntnis zu bringen sowie die Berichte zu Steuerungszwecken heranzuziehen, um die Zielerreichung sicherzustellen.

22.3 *Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich etwa im BFG 2016 nur 31 % der Kennzahlen in einem unterjährig sinnvoll messbaren Rhythmus ändern würden. Daher werde vorerst von einem auf ein unterjähriges Controlling abstellenden Berichtswesen abgesehen.*

22.4 Der RH wies das BMWFW kritisch darauf hin, dass bei einem gänzlichen Entfall des unterjährigen Controllings erst nach Ende des Finanzjahres feststellbar wäre, ob die Zielwerte erreicht wurden und somit ein rechtzeitiges Gegensteuern keinen Platz fände. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle

23.1 Die Einrichtung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA war gesetzlich vorgesehen und ihre Aufgaben[23] sind in der Wirkungscontrollingverordnung definiert.[24]

[23] Unterstützung der Bundesministerien bei Einrichtung und Durchführung des internen Wirkungscontrolling, Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und Berichtspflicht über die Ergebnisse des Wirkungscontrollings gegenüber dem damit befassten Ausschuss im Nationalrat

[24] BGBl. II Nr. 245/2011 i.d.F. BGBl. II Nr. 68/2015

(1) Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle hatte die Bundesministerien beim Wirkungscontrolling zu unterstützen. Sie bot Schulungen an, veröffentlichte Handbücher und Leitfäden und führte Gespräche mit den Verantwortlichen in den Ressorts.

Zu Beginn des Prozesses zur erstmaligen Festlegung der Wirkungsziele durch die haushaltsleitenden Organe beauftragte die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle ein externes Beratungsunternehmen mit der Erstellung eines sogenannten Kennzahlenatlas, welcher die Ressorts und Obersten Organe durch die Darstellung möglicher Kennzahlen unterstützen sollte. Keine der drei überprüften Stellen verwendete den Kennzahlenatlas und führte als Begründung aus, dass sie selbst eine Recherche möglicher Kennzahlen durchführten. Die Erstellung des Kennzahlenatlas verursachte dem BKA Kosten in Höhe von insgesamt rd. 40.000 EUR exkl. USt (siehe dazu TZ 16).

(2) Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle überprüfte die Angaben zur Wirkungsorientierung der Bundesministerien in den Bundesvoranschlagsentwürfen auf Untergliederungs- und Globalbudgetebene hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlich definierten Qualitätskriterien[25] und nach möglichen Zielkonflikten und konnte Empfehlungen aussprechen. Bei Nichtumsetzung der Empfehlungen hatten die Bundesministerien eine Begründung an das BKA abzugeben, dieses konnte in seinen Berichten an den Nationalrat auf nicht umgesetzte Empfehlungen hinweisen.

Für die Jahre 2013 und 2014 setzten das BMI und das BMWFW einzelne Empfehlungen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle nicht um. Beispielsweise lag im BMI der Zielwert 2013 zur Kennzahl „Zufriedenheitsindex mit den Leistungen des BMI“[26], mit 75 % unter dem Istwert von 2011 mit 83 %. Die Empfehlung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle zur Nachbesserung setzte das BMI nicht um und begründete dies damit, dass der Zufriedenheitsindex auf sehr hohem Niveau lag und bei einem Absinken des Indikators auf 75 % keine Qualitätsverschlechterung bei der Leistungserbringung vorläge.

Im BMWFW lag z.B. der Zielwert 2013 zur Kennzahl „Anteil der StudienbeihilfenbezieherInnen an Universitäten, die zumindest zwei Semester Studienbeihilfe bezogen haben im Verhältnis zu den AbsolventInnen

[25] Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit

[26] WZ 4: Förderung des Vertrauens der BürgerInnen in die Leistungen der Sicherheitsexekutive. Sicherheitsdienstleistungen sollen transparent, bedarfsgerecht und zielgruppenorientiert erbracht werden.

desselben Wintersemesters“[27] mit mindestens 30 % unter dem Istzustand des Studienjahres 2009/2010 mit 32,1 %. Das BMWFW begründete dies gegenüber der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle damit, dass die mindestens 30 % keine intendierte Reduktion andeuten sollte, jedoch Werte über den Istzustand von mehr als 32,1 % mit Rücksicht auf die budgetäre Situation nicht vorgesehen werden konnten.

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle nahm die Stellungnahmen zu diesen Kennzahlen zur Kenntnis, dokumentierte das Ergebnis der Qualitätssicherung in ihren Unterlagen und verfolgte die Empfehlungen weiter. Eine Äußerung dazu im Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 unterblieb.

Ein gesamthafter Überblick über die umgesetzten und nicht umgesetzten Empfehlungen aus den Jahren 2013 und 2014 fehlte.

23.2 (1) Der RH anerkannte, dass die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle Schulungen anbot sowie Handbücher und Leitfäden zur Unterstützung veröffentlichte. Er hielt jedoch kritisch fest, dass das BKA ein externes Unternehmen mit der Erstellung eines Kennzahlenatlas beauftragte, ohne zuvor eine nachvollziehbar dokumentierte Bedarfserhebung bei den betroffenen Organisationen durchzuführen. Da zu diesem Zeitpunkt die von den haushaltsleitenden Organen verfolgten Wirkungsziele noch nicht endgültig festgelegt waren, war die Auswahl der zu deren Messung geeigneten Kennzahlen auch noch zu früh, weshalb der von einem externen Unternehmen erarbeitete Kennzahlenatlas in dieser Phase noch nicht zielgerichtet erstellt werden konnte.

Der RH empfahl dem BKA, künftig im Sinne eines sparsamen und effektiven Mitteleinsatzes den Bedarf an einer Leistung zu erheben und zu überprüfen, ob das Wissen in der Bundesverwaltung vorhanden ist, bevor diese an Externe vergeben wird.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle keinen gesamthaften Überblick über die umgesetzten und nicht umgesetzten Empfehlungen hatte. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle nahm die Stellungnahmen der Ressorts zu den Empfehlungen zur Kenntnis, verschaffte jedoch keine Transparenz über nicht umgesetzte relevante Empfehlungen.

[27] WZ 1: Erhöhung der Anzahl der Bildungsabschlüsse an Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten, unter Berücksichtigung der Kapazitäten in den Studien, wobei die soziale Herkunft der Studierenden die soziale Struktur der Bevölkerung widerspiegeln soll.

Der RH empfahl dem BKA, noch nicht umgesetzte relevante Empfehlungen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle und die Begründung der Ressorts, sofern die Empfehlungen für den aktuellen Bundesvoranschlagsentwurf noch von Bedeutung sind, in seinem Bericht zur Wirkungsorientierung darzustellen. Dadurch wäre sichergestellt, dass der Nationalrat davon Kenntnis erlangt.

23.3 *(1) Das BKA hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Kennzahlenatlas auch für die Weiterentwicklung von derzeit im BVA ausgewiesenen Kennzahlen genutzt werden könne.*

(2) Das BKA stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung zu und teilte mit, dass die Kommentierung im Bericht zur Wirkungsorientierung erstmalig betreffend das Finanzjahr 2016 erfolgen werde. In der davor liegenden Implementierungsphase der Wirkungsorientierung sei davon abgesehen worden.

Weiters merkte das BKA an, dass jederzeit ein Überblick zum Umsetzungsstand ausgesprochener Empfehlungen gegeben gewesen sei.

23.4 (1) Der RH wies das BKA kritisch darauf hin, dass bereits zum Zeitpunkt der Auftragserteilung die Nutzung sichergestellt sein sollte und blieb daher im Sinne eines sparsamen und effektiven Mitteleinsatzes bei seiner Empfehlung, künftig den Bedarf an einer Leistung zu erheben, bevor diese an Externe vergeben wird.

(2) Der RH entgegnete dem BKA, dass die vom BKA pro Untergliederung geführten Qualitätssicherungshefte durchgehend erst ab den für die Jahre 2014 bzw. 2015 ausgesprochenen Empfehlungen über deren Umsetzungsstand informierten. Ein gesamthafter Überblick war daher nicht gegeben.

Bericht zur Wirkungsorientierung

24.1 Zur Erstellung des Berichtes zur Wirkungsorientierung befragte die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle die Bundesministerien auf Basis einer standardisierten Vorlage u.a. zur Erreichung der maximal fünf Wirkungsziele, der Erreichung der Zielwerte der definierten Wirkungsindikatoren sowie der Umsetzung der Maßnahmen auf Globalbudgetebene. Die Bundesministerien waren für die Vollständigkeit und Plausibilität der Angaben verantwortlich. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle hatte die Möglichkeit, die Angaben im Bedarfsfall zu kommentieren.[28]

[28] § 7 Abs. 5 Wirkungscontrollingverordnung, BGBl. II Nr. 245/2011 i.d.F. BGBl. II Nr. 68/2015

Im BHG 2013 ist nicht vorgesehen, dass die Bundesministerien festlegen müssen, bis wann sie ihre Wirkungsziele erreichen möchten. Einheitliche Kriterien zur Beurteilung der Erreichung der Wirkungsziele gab es nicht. Die von den Bundesministerien abgefragte Zielerreichung erfolgte primär unter Bezugnahme auf die Erreichung der Zielwerte der Indikatoren. Die Darstellung im Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 zeigte laut Selbsteinschätzung der überprüften Bundesministerien folgendes Ergebnis zur Zielerreichung:

Tabelle 8: Ergebnis der Selbsteinschätzung im Bericht zur Wirkungsorientierung 2013

Ressort	überplanmäßig erreicht	zur Gänze erreicht	überwiegend erreicht	teilweise erreicht	nicht erreicht
			Anzahl der Wirkungsziele		
BMI	–	5	–	–	–
BMG	–	–	5	–	–
BMWFW	2	–	2	1	–

Quellen: Anhänge zum Bericht zur Wirkungsorientierung 2013; Zusammenstellung RH

Zu zwei im BMI als zur Gänze erreicht dargestellten Wirkungszielen[29] fanden sich auf Globalbudgetebene Kennzahlen[30], deren Zielwerte nicht erreicht wurden.

Das Gleichstellungsziel[31] des BMWFW war als überplanmäßig erreicht dargestellt. Der Zielwert der Kennzahl „Professorinnenanteil" war mit 21,6 % zwar erreicht (Zielwert 20 %). Der für das Jahr 2013 erreichte Zielwert der Kennzahl, ließ den Rückschluss, damit das Gleichstellungsziel erreicht zu haben, jedoch nicht zu.

24.2 Der RH kritisierte, dass das BKA im Rahmen der Evaluierung der Angaben zur Wirkungsorientierung die Erreichung der Wirkungsziele abfragte, ohne sicherzustellen, dass die Bundesministerien bei ihrer Beurteilung einheitliche Kriterien heranzogen. Da das BHG 2013 keine Angabe zum geplanten Zeitrahmen vorsah und das BKA diese im Nachhinein von den Bundesministerien abverlangte, wäre eine Anleitung zweckmäßig gewesen. Die vom BKA gewählte Vorgehensweise konnte dazu führen, dass einzelne Ressorts die Einstufung ausschließlich von

[29] „Beibehaltung des hohen Niveaus der inneren Sicherheit" und „Geordneter, rechtsstaatlicher Vollzug und qualitativ hochwertiges Management in den Bereichen Asyl, der legalen Migration und Integration"

[30] „Anteil freiwilliger Rückkehren an der Gesamtzahl der Außerlandesbringungen (exklusive Dublinüberstellungen)" und „Anteil der Verfahren des Bundesasylamtes, die innerhalb von sechs Monaten erledigt wurden"

[31] „Ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis in Führungspositionen und Gremien sowie beim wissenschaftlichen/künstlerischen Nachwuchs"

den erreichten Zielwerten der Wirkungsindikatoren auf Untergliederungsebene abhängig machten und andere die Umsetzung von Maßnahmen und Indikatoren auf Globalbudgetebene mitberücksichtigten. Da ein Großteil der Wirkungsziele mittelfristig angelegt war, konnte es sich in diesen Fällen bei der abgefragten Einstufung nur um den Zielerreichungsgrad und nicht um die Erreichung des Wirkungszieles selbst handeln.

Der RH empfahl dem BKA, insbesonders für die Einstufung des Zielerreichungsgrades zur Unterstützung der Ressorts eine Auflistung der Beurteilungskriterien zu erstellen und so einen möglichst einheitlichen Beurteilungsrahmen sicherzustellen. Relevante Faktoren wären jedenfalls die Ergebnisse im Hinblick auf die Ziele, Maßnahmen und Indikatoren auf der Untergliederungs- und Globalbudgetebene sowie sich ändernde Rahmenbedingungen.

24.3 *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, im Rahmen der Evaluierung der Wirkangaben des Jahres 2013 sei kommuniziert worden, dass das Etappenziel im Fokus stünde. Eine Auswertung der Evaluierungsergebnisse des BVA 2014 im Bericht zur Wirkungsorientierung zeige, dass ein einheitlicher Beurteilungsrahmen gegeben gewesen sei.*

24.4 Der RH stellte gegenüber dem BKA klar, dass er – über die einheitliche Darstellung nach einem vorgegebenen Schema hinaus – eine inhaltliche Einheitlichkeit bei der Beurteilung vermisste. Er wies darauf hin, dass das BHG 2013 als auch die Wirkungscontrollingverordnung die Bewertung eines „Etappenziels" nicht vorsehen und es daher nicht klar war, ob die Umsetzung des Etappenziels von den erreichten Zielwerten der Wirkungsindikatoren auf Untergliederungsebene oder etwa auch von der Umsetzung von Maßnahmen und Indikatoren auf Globalbudgetebene abhängt. Zudem verwies der RH darauf, dass sich die dargestellten Ergebnisse in dieser Form so weit von der öffentlichen Wahrnehmung entfernten, dass die Glaubwürdigkeit des Berichts in der Öffentlichkeit in Frage gestellt werden konnte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA, BMF, BMG, BMI und BMWFW

(1) Zur Sicherstellung eines sparsamen Mitteleinsatzes wäre künftig bei relevanten Veränderungsprozessen eine sorgfältige Kostenabschätzung im Vorfeld und in der Folge eine Evaluierung anhand der tatsächlich eingesetzten Ressourcen vorzunehmen. Vorhaben mit hohen internen Personalkosten sollten getrennt von anderen Leistungen in der Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes erfasst und für ein Projektcontrolling auswertbar sein. (TZ 4)

BKA, BMG, BMI und BMWFW

(2) Bei Direktvergaben in größerem Umfang sollten im Sinne eines sparsamen und effektiven Mitteleinsatzes – auch wenn von einem Anbieter bereits dessen Leistungsfähigkeit bekannt ist — die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber genutzt und zur Sicherstellung der Preisangemessenheit grundsätzlich drei Vergleichsangebote eingeholt werden. (TZ 13, 14, 15, 16, 18)

BKA, BMI und BMWFW

(3) Aufbauend auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung – die auch allfällige weitere Vertragsverlängerungen berücksichtigt – wäre jenes Vergabeverfahren zu wählen, das den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entspricht und den Wettbewerb unter den Bietern stärkt. (TZ 13, 15, 16, 18)

BMG, BMI und BMWFW

(4) Bei Projekten sollten im Vorhinein eine möglichst genaue Ressourcenplanung und ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich vorgenommen werden, um eine Abweichung von den Planwerten rechtzeitig zu erkennen und mit geeigneten Maßnahmen gegensteuern zu können. (TZ 3)

(5) Um einen effektiven Veränderungsprozess und eine Bewusstseinsschaffung im Prozess zur Erarbeitung der Angaben der Wirkungsorientierung bzw. zu deren Weiterentwicklung sicherzustellen, wären die Betroffenen – unter Abwägung des Ressourceneinsatzes – möglichst breit einzubinden. (TZ 5)

(6) Die Leistungen der Ressorts wären taxativ aufzulisten und anhand dieses Leistungskataloges im Sinne einer Aufgabenkritik die Notwendigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der erbrachten

Leistungen zu hinterfragen und so sicherzustellen, dass die Erfüllung der Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen weiterhin gewährleistet wird. (TZ 11)

(7) Die in Folge einer Vergabe zu erbringenden Leistungen wären stets vor Beginn der Leistungserstellung mit schriftlichem Vertrag klar und verbindlich festzulegen. (TZ 13, 14, 15, 18)

(8) Bei Beschaffungen sowie Wartung und Weiterentwicklung bei vergleichbaren Leistungsinhalten wären künftig ressortübergreifend Informationen zu den angebotenen bzw. verrechneten Tagsätzen auszutauschen und eine ausreichende Preisangemessenheitsprüfung durchzuführen. (TZ 19)

(9) Im BVA sollten ausschließlich gebarungsrelevante Maßnahmen dargestellt und deren mögliche Umsetzung vorab mit einer Kostenschätzung überprüft werden. (TZ 20)

(10) Je haushaltsführender Stelle wäre ein RZL-Plan zu erstellen, wobei das Augenmerk auf die Eignung für Steuerungszwecke und die mittelfristig Ausrichtung gelegt werden sollte. Die RZL-Pläne wären von den Bundesministern zu genehmigen, um sicherzustellen, dass sie die relevanten Maßnahmen des Ressorts für die nächsten vier Jahre beinhalten und den Vorgaben des Bundesministers entsprechen. Weiters wäre darauf zu achten, dass die RZL-Pläne rechtzeitig vorliegen. (TZ 21)

BKA und BMF

(11) Der Bedarf jener Ressorts und Obersten Organe an einem IT-Tool, die noch über kein entsprechendes Instrument zur wirkungsorientierten Steuerung verfügen, wäre zu erheben. Nach Kosten-/Nutzenüberlegungen sollte erforderlichenfalls allen ein IT-Tool – eventuell unter Verwendung des bereits in den Ressorts vorhandenen Know-hows bzw. der vorhandenen Technologien – zur Verfügung gestellt werden, um Mehrkosten zu vermeiden. (TZ 17)

(12) Damit die Bundesministerien die ihnen tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel bereits zum Zeitpunkt der Festlegung der Angaben zur Wirkungsorientierung kennen und eine Planung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf Basis von Budgetzahlen durchführen können, sollten die Zeitpläne besser koordiniert werden. (TZ 20)

BMG und BMI

(13) Sämtliche aus der Wirkungsorientierung resultierende Aufgaben sollten in die betreffenden Arbeitsplatzbeschreibungen einfließen, um deren Umsetzung sicherzustellen, Verantwortlichkeiten zu dokumentieren und den geforderten Beitrag der einzelnen Bediensteten nachvollziehbar auszuweisen. (TZ 9)

(14) Eine durchgängige mittelfristige Darstellung wäre in den RZL-Plänen zu integrieren, um diese auch zur operativen mittelfristigen Steuerung nutzen zu können. Bei relevanten Veränderungen und etwaigen BFRG-Novellen wären die RZL-Pläne anzupassen. (TZ 21)

BMG und BMWFW

(15) Eine Strategie, die die Neupositionierung unter Berücksichtigung der wirkungsorientierten Steuerung und die mittel- bis langfristige Ausrichtung der Organisation umfassend abbildet, sollte erarbeiten werden. (TZ 7)

(16) Ein internes, unterjähriges Wirkungscontrolling sollte auf Globalbudget- und Untergliederungsebene mit einer Risikobeurteilung hinsichtlich der Ziel- und Zielwerterreichung eingeführt und die Controllingergebnisse den Bundesministern berichtsmäßig zur Kenntnis gebracht werden. Die Berichte wären zu Steuerungszwecken heranzuziehen, um die Zielerreichung sicherzustellen. (TZ 22)

BMI und BMWFW

(17) Sämtliche im Rahmen eines Projektes anfallenden Kosten wären diesem auch verursachergerecht zuzuordnen und abzurechnen. (TZ 13 und 15)

BKA

(18) Um sicherzustellen, dass Transparenz und einheitliches Verständnis über die relevanten Aufgaben des Wirkungscontrollings bestehen, wäre ein Muster einer Arbeitsplatzbeschreibung für die Tätigkeiten des Wirkungscontrollers zu entwickeln und den Ressorts zur Verfügung zu stellen. (TZ 9)

(19) Unterstützungsangebote wie die Mitfinanzierung bei der Einführung der Wirkungsorientierung sollten allen Ressorts und Obersten Organen rechtzeitig und offiziell mitgeteilt werden. (TZ 16)

(20) Bevor eine Leistung an Externe vergeben wird, sollte im Sinne eines sparsamen und effektiven Mitteleinsatzes der Bedarf an dieser erhoben und geprüft werden, ob das Wissen im Bund vorhanden ist. (TZ 23)

(21) Noch nicht umgesetzte relevante Empfehlungen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle und die Begründung der Ressorts wären, sofern die Empfehlungen für den aktuellen Bundesvoranschlagsentwurf noch von Bedeutung sind, im Bericht zur Wirkungsorientierung darzustellen. (TZ 23)

(22) Insbesonders für die Einstufung des Zielerreichungsgrades zur Unterstützung der Ressorts sollte eine Auflistung der Beurteilungskriterien erstellt und so ein möglichst einheitlicher Beurteilungsrahmen sichergestellt werden. Relevante Faktoren wären jedenfalls die Ergebnisse im Hinblick auf die Ziele, Maßnahmen und Indikatoren auf der Untergliederungs- und Globalbudgetebene sowie sich ändernde Rahmenbedingungen. (TZ 24)

BMF

(23) Sämtliche finanzielle Auswirkungen von Rechtsvorhaben sollten möglichst genau dargestellt werden, um dadurch die Qualität der Gesetzesvorlagen zu erhöhen und zu einer fundierten Entscheidungsgrundlage beizutragen. Zudem würden Angaben zu den benötigten Ressourcen die Ressorts bei der Planung und Umsetzung unterstützen und die Planungsqualität erhöhen. (TZ 3)

BMG

(24) Im Hinblick auf Transparenz und Bewusstseinsschaffung wären die Zuständigkeiten in der Geschäftseinteilung bei Veränderungsprozessen rechtzeitig festzulegen. (TZ 8)

(25) Pro haushaltsführender Stelle sollte ein RZL-Plan erstellt werden, der einen Gesamtüberblick über die steuerungsrelevanten Aspekte bietet und somit für die Steuerung des BMG geeignet ist. (TZ 21)

BMI

(26) Zur Vermeidung eines administrativen Mehraufwandes wären die Zuständigkeiten für die Wirkungsorientierung in der Sektion II in einer Abteilung zu bündeln. (TZ 8)

(27) Um die Wirkungsorientierung umfassend zu verankern, sollte diese in Anlehnung an den „Leitfaden für das Top Management" auch in den „Leitfaden für das Mitarbeitergespräch neu" und die „Mitarbeiterinformation zum Mitarbeitergespräch neu" aufgenommen werden. (TZ 10)

(28) Beauftragungen sollten generell nur schriftlich und für Außenstehende nachvollziehbar dokumentiert vorgenommen werden. Durch eine sorgfältige Planung im Vorfeld wären die Vollständigkeit der zu vergebenden Leistung sicherzustellen und mehrfach nachgängige Zusatzaufträge zu vermeiden. (TZ 13)

BMWFW

(29) Bei Vergaben wären durch eine sorgfältige Planung für den gesamten Leistungszeitraum im Vorfeld die Vollständigkeit der zu vergebenden Leistung sicherzustellen und mehrfache nachgängige Zusatzaufträge zu vermeiden. (TZ 15)

(30) Bezüglich der Fertigstellung des IT-Tools zur wirkungsorientierten Steuerung in der UG 31 bzw. etwaiger Weiterentwicklungen bei seinen IT-Tools, wäre auf eine abgestimmte Vorgangsweise innerhalb des Ressorts zu achten und Synergien hinsichtlich des in den beiden UG vorhandenen Know-hows bzw. der bereits eingesetzten Technologien zu nutzen. (TZ 19)

(31) Eine Verknüpfung der Angaben in den RZL-Plänen auf Detailbudgetebene mit den Wirkungszielen auf Untergliederungsebene sollte vorgenommen werden, um den Beitrag der operativen Ebene und das Zusammenwirken der einzelnen Ziele, Maßnahmen und Indikatoren transparent zu machen. (TZ 21)

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 91
Abkürzungsverzeichnis 92

BMBF
BMWFW

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)

KURZFASSUNG 93

Prüfungsablauf und -gegenstand 100

Rahmenbedingungen 101

Gründung des ÖZBF und Ziele des BMBF 101

Grundlagen der Begabungs- und Begabtenförderung 103

Aufgaben 104

Tätigkeitsfelder 104

Förderabwicklungsstelle 105

Finanzielle Entwicklung 110

Mittelaufbringung 110

Bilanz 112

Gewinn- und Verlustrechnung 114

Ausgewählte Kostenstellen bzw. Geschäftsbereiche 115

Inhalt

Steuerung 118

Organe 118

BMBF und BMWFW 120

Rechnungsprüfung 124

Personal 125

Unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse 125

Genderaspekte 130

Personalfluktuation 130

Arbeitszeitaufzeichnungen 131

Begabungs- und Begabtenförderungslandschaft in Österreich 132

Einrichtungen der Begabungs- und Begabtenförderung 132

Umstrukturierungspläne des BMBF 135

Schlussempfehlungen 139

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufgaben des ÖZBF ____ 104

Tabelle 2: Unterschiede Werkvertrag – Förderungsvertrag ____ 108

Tabelle 3: Gesamtaufwendungen des Bundes für das ÖZBF ____ 111

Tabelle 4: Entwicklung Bilanz 2010 bis 2014 ____ 112

Tabelle 5: Entwicklung Gewinn- und Verlustrechnung 2010 bis 2014 ____ 114

Tabelle 6: Kongressgebarung 2010 und 2013 ____ 116

Tabelle 7: Personelle Zusammensetzung des ÖZBF ____ 125

Tabelle 8: Lehrpersonen beim ÖZBF ____ 125

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARR 2004	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
m^2	Quadratmeter
Nr.	Nummer
ÖZBF	Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung
PH	Pädagogische Hochschule
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel
ZVR	Zentrales Vereinsregister

R
H

BMBF BMWFW

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)

Der Bund finanzierte das – 1999 als Verein gegründete – Österreichische Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF) fast zur Gänze. Das BMBF und das BMWFW wendeten gemeinsam von 2010 bis 2014 pro Jahr zwischen rd. 875.600 EUR (2010) und rd. 912.600 EUR (2014) auf. Mehr als die Hälfte davon entfiel auf Aufwendungen für Personal, das dem Verein vom BMBF als lebende Subvention zur Verfügung gestellt wurde. Eine geeignete Rechtsgrundlage hiefür fehlte.

Die Zielvorgaben für das ÖZBF durch das BMBF und das BMWFW waren mangelhaft; eine Evaluation der Wirkungen der dem ÖZBF gewährten Förderungen fand seit dessen Gründung nicht statt. Ebenso fehlte eine Strategie der beiden Ressorts hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der Begabungsförderungslandschaft in Österreich.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der mit dem Österreichischen Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF) verfolgten Ziele des BMBF und des BMWFW, der Ziele des ÖZBF, der Aufgabenerfüllung des ÖZBF sowie seiner finanziellen Entwicklung, seiner Organisationsstruktur und seines Personaleinsatzes. (TZ 1)

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

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit werden in der Folge die beteiligten Bundesministerien nach ihrer zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts entsprechenden Bezeichnung benannt. (TZ 1)

Rahmenbedingungen

Gründung des ÖZBF und Ziele des BMBF

Da die Begabungs- und Begabtenförderung im österreichischen Bildungswesen einen größeren Stellenwert einnehmen sollte, wurde auf Initiative des Amtsführenden Präsidenten des Landesschulrats für Salzburg – unter Zusicherung der Finanzierung durch das BMBF – das ÖZBF im Jahr 1999 als Verein mit Sitz in der Stadt Salzburg gegründet. In weiterer Folge trug auch das BMWFW zur Finanzierung des ÖZBF bei. (TZ 2)

Das BMBF hatte anlässlich der Gründung des ÖZBF keine Überlegungen dahingehend angestellt, ob es die dem ÖZBF zugewiesenen Aufgaben nicht hätte selbst besorgen können und die Vor- und Nachteile der Rechtsform Verein – etwa im Hinblick auf Steuerungsmöglichkeiten, Personalbewirtschaftung oder Finanzierung – nicht abgewogen. Ein strategisches Konzept zum Ausbau der institutionellen Begabungsförderungslandschaft Österreichs fehlte ebenso wie konkrete Zielvorgaben für das ÖZBF. (TZ 2)

Grundlagen der Begabungs- und Begabtenförderung

Die Förderung begabter Kinder und Jugendlicher war in den Statuten des ÖZBF, im „Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018“ und im Grundsatzerlass zur Begabtenförderung des BMBF verankert. (TZ 3)

Aufgaben

Tätigkeitsfelder

Das ÖZBF nahm ein breites Spektrum an Aufgaben wahr, sowohl mit einem österreichweiten Anspruch als auch mit einer regionalen bzw. spezifischen Schwerpunktsetzung. Bei letzterer war eine österreichweit gleichmäßige Abdeckung nicht gegeben. (TZ 4)

Förderabwicklungsstelle

Für den Zeitraum 2014 bis 2016 richtete das BMWFW das ÖZBF als Förderabwicklungsstelle für ein Fördervolumen von insgesamt 400.000 EUR ein; wobei es verabsäumte, die Zustimmung des BMF einzuholen und Sonderrichtlinien festzulegen. (TZ 5)

Das BMWFW zog das ÖZBF als Förderabwicklungsstelle zur Vergabe von Förderungen an Begabte und für Begabungsforschung heran, obwohl es gleichzeitig Förderungen aus diesem Fördertopf bekam. Die Vorlage des Gesamtleistungsberichts des ÖZBF an das BMWFW erfolgte nicht fristgerecht. (TZ 5)

Für die Tätigkeit des ÖZBF als Förderabwicklungsstelle bestand kein Förderkonzept mit definierten Zielsetzungen sowie qualitativen und quantitativen Indikatoren für die Messung und Beurteilung der Zielerreichung. Transparente Rahmenbedingungen zur Förderungsgewährung bzw. -ablehnung fehlten ebenso. Das ÖZBF wickelte entgegen der Vereinbarung mit dem BMWFW Förderungen über Werkverträge anstelle von Förderungsverträgen ab, was unterschiedliche rechtliche Wirkungen insbesondere im Hinblick auf die Anwendung vergaberechtlicher Vorschriftungen zur Folge hatte. (TZ 6)

Finanzielle Entwicklung

Mittelaufbringung

Gesamtaufwendungen des Bundes für das ÖZBF

Aufwendungen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
			in EUR			in %
BMBF						
Förderung	150.000	150.000	150.000	0	135.000	– 10,0
Miete	72.558	77.715	78.758	84.290	83.069	14,5
Personalsubvention Einrechnungen in die Lehrverpflichtung	458.700	458.700	551.100	495.000	495.000	7,9
Personalsubvention Verwaltungsbedienstete	44.338	45.297	46.558	48.191	49.538	11,7
BMBF gesamt	725.596	731.712	826.416	627.481	762.607	5,1
BMWFW						
Förderung	150.000	150.000	150.000	0	150.000	0,0
Bund gesamt	**875.596**	**881.712**	**976.416**	**627.481**	**912.607**	**4,2**

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMBF; BMWFW; ÖZBF

Das ÖZBF wurde fast zur Gänze von der öffentlichen Hand (BMBF und BMWFW) finanziert. Die Gesamtaufwendungen des Bundes für das ÖZBF (einschließlich der Personalsubventionen) stiegen im Zeitraum 2010 bis 2014 von rd. 875.596 EUR auf rd. 912.607 EUR. Mehr als die Hälfte der Gesamtaufwendungen entfiel auf Personalsubventionen durch das BMBF (2014: rd. 544.538 EUR). Da es sich dabei um lebende Subventionen handelte, schienen diese Beträge nicht als Förderungen in der Transparenzdatenbank auf und waren auch aus den Jahresabschlüssen des ÖZBF nicht ersichtlich. Dies verhinderte eine Gesamtübersicht über die finanzielle Gebarung des ÖZBF. (TZ 7)

Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung

In den Jahren 2010 bis 2012 hatte das ÖZBF aufgrund zu hoher Basisförderung beträchtliches Eigenkapital angesammelt. Das BMBF und das BMWFW nahmen dies zum Anlass, die Förderung für das Jahr 2013 auszusetzen. Die Aufwendungen des ÖZBF stiegen von 2010 bis 2014 – v.a. wegen des höheren Personalaufwands – um rd. 31 %. Dieser Anstieg war u.a. dadurch bedingt, dass das ÖZBF ab dem Jahr 2012 eine zweite Psychologin angestellt hatte. (TZ 8, 9)

Ausgewählte Kostenstellen bzw. Geschäftsbereiche

In den Jahresarbeitsprogrammen des ÖZBF war der Personalaufwand den einzelnen Projekten nicht zugeordnet, die Geschäftsberichte enthielten keine Angaben zu dem mit den Projekten verbundenen Sach- und Personalaufwand. Dadurch fehlte eine Gesamtkostendarstellung der durchgeführten Projekte; Soll-Ist-Vergleiche waren nicht möglich. (TZ 10)

Die Veranstaltung der ÖZBF-Kongresse in den Jahren 2010 und 2013 führte zu Verlusten von rd. 26.335 EUR bzw. rd. 32.780 EUR, die in Anbetracht des nicht eingerechneten Personalaufwands tatsächlich noch weit höher waren als ausgewiesen. (TZ 11)

Im Jahr 2016 sollen gleich zwei vom Bund geförderte Kongresse mit internationalem Anspruch zum Bereich der Begabungs- und Begabtenförderung in Österreich stattfinden; die Nutzung von Synergieeffekten war nicht geplant. (TZ 11)

Die Ausgaben für Druck und Grafik verringerten sich im Zeitraum von 2010 bis 2014 von rd. 43.635 EUR auf rd. 32.755 EUR; dennoch stellten sie eine der höchsten Sachaufwandspositionen des ÖZBF dar. (TZ 12)

Steuerung

Organe

Die in den Statuen des ÖZBF vorgesehenen Organe waren eingerichtet und übten ihre Tätigkeit entsprechend den Vorgaben aus. (TZ 13)

BMBF und BMWFW

Das ÖZBF unterlag als privater Rechtsträger keiner direkten Steuerung durch seine Fördergeber (BMBF und BMWFW). Die beiden Ressorts waren bis zur Statutenänderung im Jahr 2012 nicht im Vorstand des ÖZBF vertreten. Auch danach stellten sie nur zwei von elf Mitgliedern. Da der Vorstand seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit fasste, war die Einflussnahme des BMBF und des BMWFW auf das ÖZBF begrenzt. (TZ 14)

Das BMBF und das BMWFW verfügten im Zusammenhang mit der Förderung des ÖZBF nicht über ein schriftliches Förderkonzept. Eine Beurteilung der Zielerreichung war aufgrund der fehlenden Förderstrategie zur Umsetzung der Förderungsziele sowie qualitativer und quantitativer Indikatoren nicht möglich. Mangels zeitlich determinierter Umsetzungspläne und konkreter Ziele war die auf einer Förderstrategie basierende Steuerung nicht erkennbar. (TZ 14)

Das BMWFW hatte überdies keine Einstellungs- und Rückzahlungsregelungen für Fälle nicht ordnungsgemäßer Durchführung der Leistung, der Behinderung der Kontrollmaßnahmen, unrichtiger oder unvollständiger Angaben oder bei Gewinnerzielung getroffen. (TZ 14)

Rechnungsprüfung

Das BMWFW überließ die externe Rechnungsprüfung des ÖZBF dem BMBF; eine aussagekräftige Dokumentation über Prüfungsintensität und -kriterien sowie der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel fehlte. (TZ 15)