



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

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

RECHNUNGSHOFBERICHTE

VORLAGEN VOM 24. JUNI 2016

**REIHEN Bund 2016/8, Burgenland 2016/3, Kärnten 2016/5,
NÖ 2016/4, OÖ 2016/5, Salzburg 2016/4, Steiermark 2016/5,
Tirol 2016/4, Vorarlberg 2016/3, Wien 2016/4**

MITTELFRISTIGE HAUSHALTSPLANUNG IM BMLVS

AUSGEWÄHLTE GEBIETSKÖRPERSCHAFTSÜBERGREIFENDE
LEISTUNGEN IM BEREICH DER SCHULBEHÖRDEN

FORSCHUNGSFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH

INHALTSVERZEICHNIS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

Prüfungsziele	5
Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens	6
<i>Ziele und Vorgaben der mittelfristigen Haushaltsplanung</i>	6
<i>Erstellung des Bundesfinanzrahmens</i>	6
<i>Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen</i>	7
<i>Struktur der Auszahlungen</i>	9
<i>Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen</i>	9
<i>Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (PBCT)</i>	10
Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS	10
<i>Entwicklung der Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen</i>	10
<i>Entwicklung der Auszahlungen in den Bereichen Personal, Betrieb und Investitionen</i>	11
<i>Rücklagen</i>	11
<i>Vorbelastungen</i>	12
<i>Programmplanung des BMLVS</i>	12
<i>Budgetcontrolling des BMLVS</i>	13
Mittelfristplanung im Personalbereich	13
Aufgabenevaluierung und Strukturreformen	13
<i>Reorganisationsmaßnahmen im BMLVS</i>	13
<i>Verwaltungsstrukturen</i>	14
Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument	14
Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungselement	15
Schlussempfehlungen	15

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

Prüfungsziel	19
Ausgangslage	20
Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes.....	20
<i>Allgemeines</i>	20
<i>Personalstruktur</i>	20
<i>Verwaltungsbedienstete der Länder</i>	21



<i>Rechtliche Grundlagen für gebietskörperschaftsübergreifende</i>	
<i>Personalzuweisungen</i>	21
<i>Dienstrechtliche Zuständigkeiten</i>	22
<i>Planstellenbewirtschaftung</i>	22
<i>Kostentragung</i>	22
Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes.....	23
<i>Art und Umfang der Zuwendungen</i>	23
<i>Begründungen für die Zuwendungen</i>	24
<i>Unterschiede bei der Gewährung</i>	24
<i>Abgabenrechtliche Behandlung</i>	24
<i>Rechtliche Grundlagen</i>	25
<i>Ausgaben der Länder</i>	25
Kostentragungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern	26
<i>Diensthöhe über die Landeslehrer</i>	26
<i>Vereinbarungen mit den Ländern im Vergleich</i>	27
<i>Anteilige Kostentragung</i>	27
<i>Situation Steiermark</i>	28
<i>Prüfung der Angemessenheit</i>	29
<i>Vollzug</i>	29
Schlussempfehlungen	30
Forschungsfinanzierung in Österreich	
Prüfungsziel	34
Rahmenbedingungen.....	35
Ausgangslage	35
<i>Überblick</i>	35
<i>Forschungsquoten – Österreich</i>	36
<i>Forschungsquoten – Europäische Union</i>	36
<i>Datenquellen – Zusammenhänge der Datenquellen</i>	37
<i>Datenquellen – Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder</i>	37
<i>Datenquellen – Vollständigkeit der F&E-Mittel des Bundes und der Länder</i>	37
<i>Datenquellen – Plausibilität der F&E-Mittel des Bundes</i>	37
<i>Datenquellen – Plausibilität der F&E-Mittel der Länder</i>	38
Forschungsförderungsdatenbanken	38
<i>Überblick</i>	38
<i>Bundesforschungsdatenbank</i>	38
<i>Transparenzdatenbank und österreichweite</i>	
<i>Forschungsförderungsdatenbank</i>	38
Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder	39
<i>Gesamtüberblick</i>	39

<i>F&E–Mittel der Bundesministerien und der Länder</i>	39
<i>Verteilung der F&E–Mittel an die Empfänger</i>	40
<i>Finanzielle Abstimmung des Bundes und der Länder</i>	41
<i>Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen von Bund und Ländern</i>	41
<i>Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Intermediäre</i>	41
<i>Zusammenschau Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen und Intermediäre</i>	41
<i>Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH</i>	42
<i>Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung</i>	42
<i>F&E–Programme</i>	43
<i>EU–Mittel für Forschung und Entwicklung</i>	43
<i>Finanzierungsquellen</i>	43
<i>Verteilung der EU–Mittel</i>	44
<i>Schlussempfehlungen</i>	44

MITTELFRISTIGE HAUSHALTSPLANUNG IM BMLVS

Der Bundesfinanzrahmen als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung stellt seit dem Jahr 2009 ein zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes dar, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen. Im Bereich der militärischen Angelegenheiten konnte der Bundesfinanzrahmen jedoch die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik nicht erhöhen. Die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen bei der Untergliederung 14 (Militärische Angelegenheiten und Sport) kurzfristig geänderten Werte (Erhöhung und Reduzierungen) waren der Planungssicherheit nicht zuträglich.

Die Auszahlungen des BMLVS lagen im Jahr 2013 um rd. 123,63 Mio. EUR (6 %) und im Jahr 2014 um rd. 94,08 Mio. EUR (5 %) über den Auszahlungsobergrenzen. Dies wurde größtenteils durch Rücklagenentnahmen finanziert. Die Rücklagen des BMLVS verringerten sich innerhalb von zwei Jahren von rd. 240,06 Mio. EUR (Ende 2012) auf rd. 38,47 Mio. EUR (Ende 2014) und somit um 84 %.

Während die Auszahlungen für Personal von 2009 bis 2014 um 8 % anstiegen, verringerten sich die Auszahlungen für Investitionen um 11 %. Die Personalstandsreduktion um 9 % reichte somit nicht aus, um den Anstieg bei den Personalauszahlungen auszugleichen.

Das BMLVS setzte trotz des sinkenden Budgets keine substanziellen strukturellen Reformmaßnahmen. Die vom BMLVS getroffenen Maßnahmen stellten überwiegend Einzelmaßnahmen mit Einmaleffekten, aber nicht nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung dar.

Eine Analyse des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarfs und ein Reformkonzept für die Anpassung von Strukturen und Personalständen an den tatsächlichen Bedarf fehlte. Ressortinterne Planungsprozesse im Hinblick auf den Reformbedarf betrafen nur die Aufgaben und Strukturen der Truppe, nicht jedoch die Grundorganisation wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden).

PRÜFUNGSZIELE

Ziel der Gebarungsüberprüfung zur mittelfristigen Haushaltsplanung im BMLVS war die Beurteilung des ressortübergreifenden Prozesses der Haushaltsplanung zwischen dem BMF und dem BMLVS, vor allem im Hinblick auf deren Nachvollziehbarkeit, sowie die Darstellung und Beurteilung der Budgetentwicklung (Plan-Ist-Vergleich). Ein weiteres Ziel war die Beurteilung

der Maßnahmen des BMLVS zur Einhaltung der Planungsvorgaben. Der Schwerpunkt der Gebarungüberprüfung lag im Bereich militärische Angelegenheiten (exklusive Sport). (TZ 1)

EINFÜHRUNG DER MITTELFRISTIGEN HAUSHALTSPLANUNG UND ENTWICKLUNG DES BUNDESFINANZRAHMENS

Ziele und Vorgaben der mittelfristigen Haushaltsplanung

Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes erfolgte mit einem jährlich vom Nationalrat zu beschließenden Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG). Das BFRG legte jeweils für die folgenden vier Finanzjahre die Auszahlungsobergrenzen für den Gesamthaushalt des Bundes, die Rubriken und Untergliederungen fest. Zusätzlich hatte die Bundesregierung dem Nationalrat einen Strategiebericht vorzulegen. (TZ 2)

Der Bundesfinanzrahmen war ein zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen und die Planungssicherheit für alle an der Budgetpolitik beteiligten Akteure zu erhöhen. Diese Funktion kann der Bundesfinanzrahmen aber nur dann erfüllen, wenn die Ressorts eine solide und tragfähige Haushaltsplanung durchführen und ihrerseits auf die Beständigkeit der festgelegten Obergrenzen vertrauen können. (TZ 2)

Erstellung des Bundesfinanzrahmens

Die Erstellung des Bundesfinanzrahmens war seit seiner Einführung im Jahr 2009 geprägt durch die Erfordernisse der Budgetkonsolidierung. Die Planung erfolgte im Wesentlichen „top down“ nach Vorgaben, die die Bundesregierung festlegte und anschließend das BMF den Ressorts vorgab. Das BMF ermittelte dabei die Konsolidierungserfordernisse, die de facto Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen waren. Dabei bezog es Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben ausgabenmindernd in den Bundesfinanzrahmen ein. Dies verdeutlicht die Bedeutung des Bundesfinanzrahmens als wichtige Grundlage für die Budgetkonsolidierung. (TZ 3)

Allerdings kann der Bundesfinanzrahmen seine budgetstabilisierende Wirkung nur entfalten, wenn er auf ausreichend akkordierten Grundlagen beruht. Zwischen BMF und BMLVS waren weder die Höhe der Einsparungsvorgaben aus den einzelnen Vorhaben noch deren konkrete Umsetzung ausreichend akkordiert. Einerseits setzte das BMLVS Reformvorhaben, die für den gesamten Planungszeitraum bereits mit ihrem erwarteten Einsparungspotenzial ausgabenmindernd berücksichtigt waren, nicht im budgetierten Umfang um; andererseits wurden Reformvorhaben, die ein ressortübergreifendes Zusammenwirken erforderten oder bei denen es sich um bundesweite Projekte handelte, nicht bzw. nur teilweise realisiert. Dadurch hatte das

BMLVS die Auszahlungen in voller Höhe aus seinem Budget zu tragen, obwohl die Mittel bereits reduziert waren. (TZ 3)

Die Konsolidierungsvorgaben für den Finanzrahmen des BMLVS waren in erheblichem Maße durch pauschale Kürzungen geprägt, die alle Auszahlungen, soweit es sich nicht um gesetzliche Verpflichtungen handelte, im gleichen Ausmaß betrafen. Dabei blieben mögliche Handlungsspielräume — etwa in Bereichen, die ein höheres Einsparungspotenzial boten — ungenutzt. Andererseits waren Bereiche von Kürzungen betroffen, bei denen nur ein geringer Spielraum für Einsparungen bestand. (TZ 4)

Aufgrund einer geänderten Begriffsdefinition im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2013 unterlagen Auszahlungen des BMLVS in Höhe von ca. 155 Mio. EUR für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (v.a. Präsenzdienst leistende Soldaten und Personen im Ausbildungsdienst) den Konsolidierungsvorgaben des BMF, obwohl diese Auszahlungen vom BMLVS kurzfristig nur bedingt beeinflussbar waren. Auch wurden Bezugserhöhungen bei diesen Personengruppen nicht durch entsprechende Aufschläge bei der Haushaltsplanung berücksichtigt. Der Bundesfinanzrahmen beruhte insoweit nicht auf tragfähigen und realistischen Grundlagen. (TZ 4)

Die ursprünglichen — niedrigeren — Planungswerte des BMF vom Jänner 2009 für den Zeitraum 2009 bis 2013 wiesen eine größere Übereinstimmung mit den tatsächlich realisierten Auszahlungen des BMLVS auf als die im April bzw. Mai 2009 von der Bundesregierung bzw. vom Nationalrat vorgesehenen höheren Auszahlungsobergrenzen. (TZ 5)

Ab 2011 wurden die Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Bundesfinanzrahmen nachträglich gekürzt; in den Jahren 2012 und 2014 erfolgten die Reduktionen sogar rückwirkend (um 8 Mio. EUR bzw. rd. 47,81 Mio. EUR). Insgesamt beliefen sich die Kürzungen im Bundesfinanzrahmen von 2011 bis 2014 auf rd. 402,48 Mio. EUR. (TZ 5)

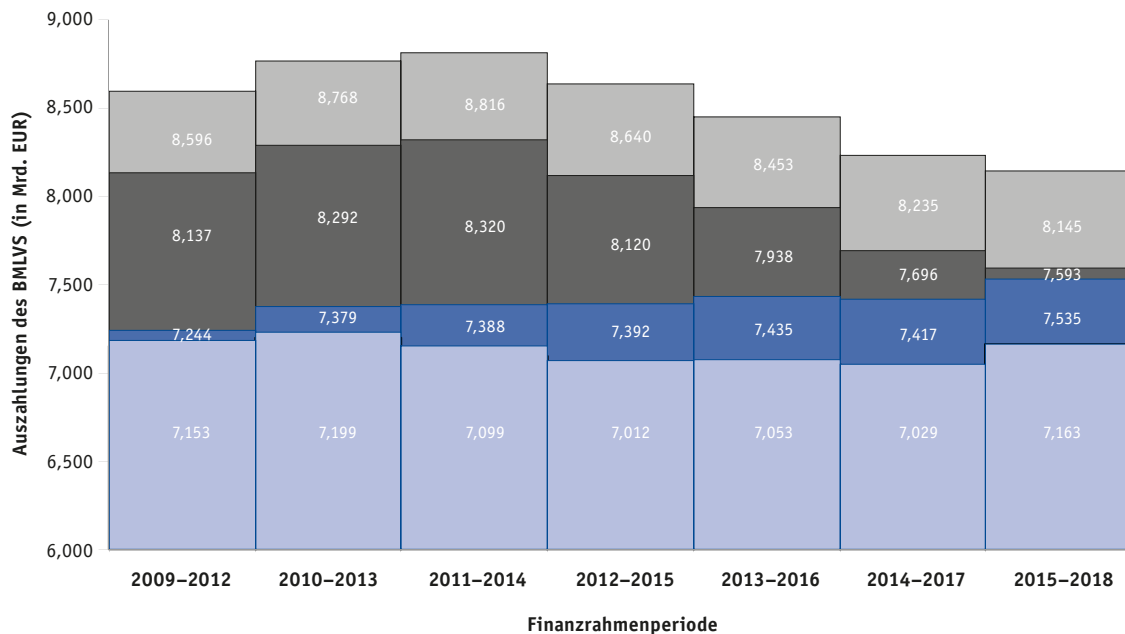
Der Bundesfinanzrahmen konnte als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik im Bereich der militärischen Angelegenheiten somit nicht erhöhen. Die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen bei der Untergliederung 14 (Militärische Angelegenheiten und Sport) kurzfristig geänderten Werte (eine Erhöhung und mehrere Reduzierungen) waren der Planungssicherheit nicht zuträglich. (TZ 5)

Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen

Die Auszahlungen für die Untergliederung 14 stiegen zunächst von rd. 8,596 Mrd. EUR für den Zeitraum 2009 bis 2012 auf rd. 8,816 Mrd. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2014, wiesen aber

danach einen starken Rückgang auf rd. 8,145 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018) auf. Dieser Rückgang war jedoch insbesondere auf das Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten (ca. 220 Mio. EUR jährlich) bis 2014 zurückzuführen: (TZ 6)

Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14



- Auszahlungen für militärische Angelegenheiten und Sport (Gesamtsumme der Untergliederung 14)
- Auszahlungen exklusive Sport
- Auszahlungen exklusive Sport und Eurofighter-Kaufraten
- Auszahlungen exklusive Sport, Eurofighter-Kaufraten, Budgetdurchlaufposten und nicht veranschlagter Auszahlungen aufgrund von Liegenschaftserlösen

Anmerkungen:

- Auszahlungen gemäß Bundesrechnungsabschlüssen bei abgeschlossenen Finanzjahren (bis einschließlich 2014) bzw. gemäß Bundesfinanzrahmengesetzen sowie BFG 2015 (ab 2015)
- Budgetdurchlaufposten: Vorlaufzahlung (Jännerbezüge 2013), Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen (ab 2013)
- Vorlaufzahlung (Jännerbezüge 2013): Verrechnung der Jännerbezüge 2013 für Beamte aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 noch zu lasten des Jahres 2012 (rechnerische Darstellung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012) in Höhe von rd. 57,37 Mio. EUR
- Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen: Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013 aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)
- nicht veranschlagte Auszahlungen aufgrund von Mehrerlösen aus Liegenschaftsverkäufen: 2012 in Höhe von rd. 34,46 Mio. EUR, 2014 in Höhe von rd. 22,24 Mio. EUR
- Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten in Höhe von ca. 220 Mio. EUR jährlich bis 2014

Quellen: w (Stand: März 2015); BFG 2015; Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

Unter Außerachtlassung der Eurofighter-Kaufraten¹ und der Auszahlungen für Sport erhöhten sich die Auszahlungen stetig von rd. 7,244 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf rd. 7,535 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018). Bereinigt um Budgetdurchlaufposten² und nicht veranschlagte Auszahlungen aufgrund von Mehrerlösen aus Liegenschaftsverkäufen, stiegen die Auszahlungen von rd. 7,153 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf rd. 7,163 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018). (TZ 6)

Struktur der Auszahlungen

Der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS am Gesamtwert der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen erhöhte sich von 68 % (2009 bis 2012) auf 74 % (BFRG 2015–2018) bzw. um 6 Prozentpunkte. Der Anteil der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete hatte einen merklich stärkeren Anstieg von 47 % auf 61 % (14 Prozentpunkte) zu verzeichnen. Die Personallastigkeit des Budgets hatte sich somit weiter erhöht. (TZ 7)

Dem BMLVS standen daher aus dem Finanzrahmen 2015 bis 2018 lediglich 26 % des Gesamtbudgets für Betrieb und Investitionen zur Verfügung. Jedoch selbst dieser Anteil war aufgrund von Vorbelastungen durch vertragliche Verpflichtungen bereits partiell gebunden und somit nur in geringem Umfang disponibel. Das Potenzial für rasch zu realisierende Einsparungen bei den Ermessensauszahlungen war daher gering. (TZ 7)

Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen

Im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung war seit 2009 jährlich neben dem BFRG auch ein erläuternder Strategiebericht zu erstellen, der die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik der nächsten vier Jahre mit den wichtigsten mittelfristigen budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen darstellen sollte. (TZ 8)

Die Ziele in den Strategieberichten für die Untergliederung 14 waren teilweise wenig aussagekräftig und für eine operative Umsetzung wenig geeignet. Weiters waren die Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen nicht nach Prioritäten gereiht und wiesen keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf. Darüber hinaus fehlten Angaben über den konkreten Stand der Umsetzung. (TZ 8)

Die Strategieberichte boten daher keine ausreichenden Anhaltspunkte in Bezug auf die strategische Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und den mittelfristigen finanziellen Ressourcenbedarf für die militärische Landesverteidigung. (TZ 8)

¹ inkl. USt

² Vorlaufzahlung für Jännerbezüge 2013, Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013

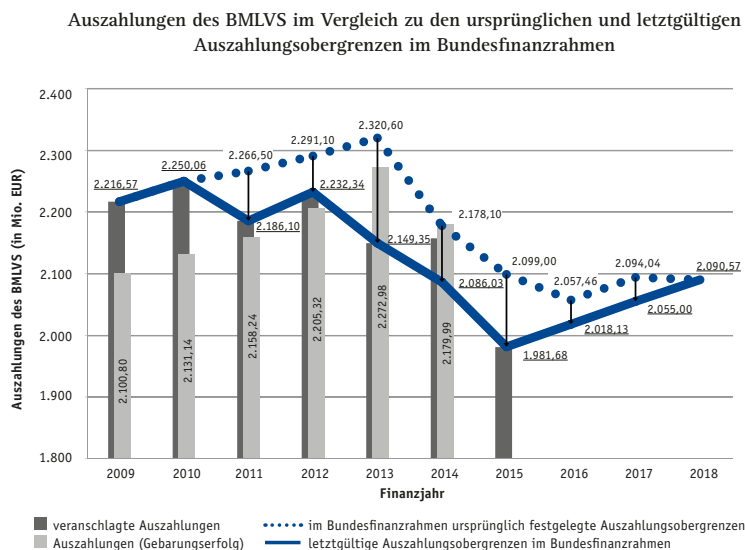
Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (PBCT)

Das BMF stellte den Ressorts für die jährlich wiederkehrende Erstellung des Bundesfinanzrahmens eine eigene IT-Applikation, das „Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool“ (PBCT), zur Verfügung. Weder das BMF noch das BMLVS nutzte diese Applikation für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke, sondern lediglich für die elektronische Übertragung fertiger Planungsergebnisse in das Verrechnungssystem für den Budgetvollzug. (TZ 9)

ENTWICKLUNG DER AUSZAHLUNGEN DES BMLVS

Entwicklung der Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen

Die Auszahlungen des BMLVS lagen in den Jahren 2009 bis 2012 unter den Obergrenzen des Bundesfinanzrahmens, in den Jahren 2013 und 2014 darüber: (TZ 10)



Anmerkungen:

- 2012: Verrechnung der Jännerbezüge 2013 für Beamte aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 noch zulasten des Jahres 2012 (rechnerische Darstellung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012) in Höhe von rd. 57,37 Mio. EUR
- ab 2013: Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Pensionen der Beamten des Ressorts aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)
- 2013/2014: Überschreitung der Obergrenzen, insbesondere aufgrund von Rücklagenentnahmen (2013 Überschreitung um rd. 123,63 Mio. EUR, 2014 um rd. 94,08 Mio. EUR, wovon 71 Mio. EUR aus Rücklagen bereits im BFG veranschlagt waren)
- Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten in Höhe von ca. 220 Mio. EUR jährlich bis 2014

Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); Bundesfinanzgesetze; Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

Die Überschreitungen der Jahre 2013 und 2014 wurden größtenteils durch Rücklagenentnahmen bedeckt. Zudem wurden die den budgetierten Auszahlungsobergrenzen zugrunde liegenden Reformvorhaben nicht bzw. nicht im budgetierten Umfang umgesetzt. (TZ 10)

Entwicklung der Auszahlungen in den Bereichen

Personal, Betrieb und Investitionen

Während die Auszahlungen des BMLVS für Personal von 2009 bis 2014 um 8 % anstiegen, verringerten sich die Auszahlungen für Investitionen um 11 %. 2015 war insoweit ein Rückgang des Investitionsanteils zu erwarten, als die Eurofighter-Kaufraten, die mehr als die Hälfte des jährlichen Investitionsvolumens ausmachten, ausliefen.³ (TZ 11)

Von 2009 bis 2014 erhöhte sich der Anteil der Auszahlungen des BMLVS für Personal (exklusive Pensionsleistungen) am Gebarungserfolg von 58 % auf 62 %. Das in den Strategieberichten definierte mittelfristige finanzielle Ziel für den militärischen Bereich, ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand von 60:20:20 herzustellen, wurde somit nicht erreicht, sondern das Verhältnis verlagerte sich überproportional in Richtung Personal. (TZ 11)

Rücklagen

Die Rücklagen des BMLVS verringerten sich innerhalb von zwei Jahren von rd. 240,06 Mio. EUR (Ende 2012) auf rd. 38,47 Mio. EUR (Ende 2014) und somit um 84 %. Dadurch war der künftige finanzielle Spielraum des BMLVS erheblich eingeschränkt. (TZ 12)

Durch die hohe Rücklagenentnahme von rd. 183,40 Mio. EUR im Jahr 2013 wurde die Auszahlungsobergrenze des Finanzrahmens de facto deutlich angehoben (um rd. 123,63 Mio. EUR). Diese Rücklagenentnahme war v.a. für nicht veranschlagte Investitionen in Rüstungsgüter, Infrastrukturmaßnahmen sowie Betriebsleistungen erforderlich geworden. (TZ 12)

Der Stand der Rücklagen war nicht im BFRG bzw. in den dazugehörigen Unterlagen abgebildet. Dieser Umstand schwächte die Aussagekraft und Transparenz des Bundesfinanzrahmens. (TZ 12)

³ ohne Berücksichtigung der von der Bundesregierung im Jänner 2015 beschlossenen Sonderfinanzierung in Höhe von 616 Mio. EUR (350 Mio. EUR bis 2019, 266 Mio. EUR als Finanzierungszusage ab 2020) zur Deckung dringend notwendigen Investitionsbedarfs

Vorbelastungen

Das BMLVS wies — ebenso wie die anderen Ressorts — die Verpflichtungen für künftige Personalaufwendungen entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht als Vorbelastungen aus, weil eine geeignete Schnittstelle zwischen den IT-Systemen für die Lohnverrechnung und dem Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes fehlte. Dadurch lag keine Gesamtsicht über die Vorbelastungen der Ressorts für die künftigen Finanzjahre und somit über den tatsächlichen finanziellen Spielraum vor. (TZ 13)

Unter Hinzurechnung der Personalauszahlungen beliefen sich die Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) Anfang 2015 auf 77 % (rd. 1,429 Mrd. EUR) des Voranschlags (rd. 1,843 Mrd. EUR). Dem BMLVS standen 2015 somit noch rd. 415 Mio. EUR zur Verfügung, aus denen Neuinvestitionen und der laufende Betrieb abzudecken waren. Aus diesem Betrag waren auch Auszahlungen in Höhe von ca. 155 Mio. EUR für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten, zu finanzieren. Durch die Vorbelastungen war der künftige finanzielle Handlungsspielraum des BMLVS weiter eingeschränkt. (TZ 14)

Das BMLVS hatte Verpflichtungen aus Bau- und Fertigungsaufträgen unvollständig als Vorbelastungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst. (TZ 15)

Die quartalsmäßige Berichterstattung des BMF an den Nationalrat über Vorbelastungen war aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen im Bundeshaushaltsgesetz 2013 nur wenig aussagekräftig. Die Berichte wiesen weder den Gesamtstand an Vorbelastungen, noch die Verteilung der Vorbelastungen auf die künftigen für die Haushaltsplanung relevanten Jahre aus. In den Berichten schienen daher z.B. die Vorbelastungen des BMLVS trotz ihres hohen Umfangs gar nicht auf. (TZ 16)

Programmplanung des BMLVS

Die planerische Umsetzung der Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen durch konkrete Projekte erfolgte im Rahmen der jährlichen Programmplanung des BMLVS. Die budgetrelevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung waren nicht transparent und aktenmäßig nicht dokumentiert; insbesondere fehlte eine zusammenfassende Darstellung der den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel. (TZ 17)

Im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte erfolgte weiterhin keine eindeutige Prioritätenreihung. Anpassungen des Vollzugsprogramms aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (z.B. Budgetkürzungen) erforderten daher einen erheblichen zusätzlichen Planungsaufwand. (TZ 17)

Budgetcontrolling des BMLVS

Das BMLVS nutzte das Budgetcontrolling nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, aber nicht für eine vorausschauende Haushaltsplanung. (TZ 18)

MITTELFRISTPLANUNG IM PERSONALBEREICH

Das BMLVS hielt im Zeitraum 2009 bis 2014 den gesetzlichen Personalplan bzw. die diesbezüglichen Vorgaben aus dem Bundesfinanzrahmen und — bis auf das Jahr 2009 — auch die jährlichen VBÄ-Ziele der Bundesregierung ein. Die Anzahl der Bediensteten mit Planstellenbindung lag unter den vorgegebenen Personalstands-Obergrenzen und wurde von 2009 (23.387 VBÄ) bis 2014 (21.223 VBÄ) um insgesamt 9 % reduziert. Allerdings resultierten die Personaleinsparungen überwiegend nicht aus ressortinternen Planungsprozessen, sondern erfolgten aufgrund von Vorgaben der Bundesregierung aus Gründen der Budgetkonsolidierung. (TZ 19)

Der Umfang der Personalstandsreduktion im BMLVS reichte allerdings nicht aus, um den Anstieg bei den Personalauszahlungen auszugleichen. Diese erhöhten sich von rd. 1,171 Mrd. EUR (2009) auf rd. 1,265 Mrd. EUR (2014) und somit um rd. 8 %. (TZ 19)

AUFGABENEVALUIERUNG UND STRUKTURREFORMEN

Reorganisationsmaßnahmen im BMLVS

Das BMLVS hatte im Rahmen des 2011 eingeleiteten „fähigkeitsbasierten Planungsprozesses“ über angestrebte bzw. wünschenswerte Fähigkeiten des Bundesheeres mit dem Zeithorizont 2025 (ÖBH 2025) keine Aufgabenevaluierung bzw. -kritik im Hinblick auf weiteren Reformbedarf durchgeführt. Insbesondere fehlte eine Analyse des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarfs und darauf aufbauend ein Reformkonzept für eine Anpassung von Strukturen und Personalständen an den tatsächlichen Bedarf. (TZ 20)

Trotz der Budgetkürzungen hatte das BMLVS keine substanziellen strukturellen Reformmaßnahmen gesetzt. Die vom BMLVS getroffenen Maßnahmen stellten überwiegend Einzelmaßnahmen mit Einmaleffekten, aber nicht nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung dar. (TZ 20)

Dem RH lagen weder zum Strukturpaket ÖBH 2018 und zu den damit geplanten Einsparungen in Höhe von 200 Mio. EUR jährlich, noch hinsichtlich des dringend notwendigen Investitionsbedarfs konkrete Unterlagen oder Planungen des BMLVS vor. (TZ 20)

Verwaltungsstrukturen

Die ressortinternen Planungsprozesse über angestrebte bzw. wünschenswerte Fähigkeiten des Bundesheeres betrafen nur die Aufgaben und Strukturen der Truppe, nicht jedoch die Grundorganisation wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden). Die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle wurden trotz Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation nicht gestrafft. (TZ 21)

Im Rahmen der 2013 eingeführten Wirkungsorientierung strebte das BMLVS u.a. die Stärkung der Einsatzorganisation (Truppe) durch Verbesserung des Verhältnisses zwischen Truppe und Grundorganisation zugunsten der Truppe an, um eine signifikante Reduktion der Verwaltungsstrukturen zu erreichen. Das BMLVS verbesserte zwar zwischen 2011 und 2014 das Verhältnis von 1:1,4 auf 1:1,18; das ursprünglich bereits für Ende 2010 angestrebte Verhältnis von 1:1 wurde aber noch nicht erreicht. Zudem hatte das BMLVS nicht geprüft, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % der Arbeitsplätze das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann. (TZ 22)

WIRKUNGSORIENTIERUNG ALS PLANUNGS- UND STEUERUNGSTRUMENT

Die Haushaltsrechtsreform 2013 führte auch die wirkungsorientierte Steuerung ein, bei der die mit dem Ressourceneinsatz erzielten Wirkungen im Vordergrund stehen. Die Wirkungsziele des BMLVS deckten die grundsätzlichen Aufgabenbereiche des Ressorts ab. (TZ 23)

Die Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS auf Ebene der Untergliederung waren überwiegend inputorientiert und für den vorgesehenen Zweck einer wirkungsorientierten Steuerung nur teilweise geeignet, weil sie auf den Einsatz von Ressourcen abstellten und nicht auf die Wirkungen, die mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden sollten. (TZ 24)

Aus den Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur des BMLVS ergaben sich Einschränkungen bei der Wahrnehmung der Ergebnisverantwortung (z.B. im Bereich der Einsatzvorbereitung), weil die Leistungsverantwortung und die Ressourcenverantwortung organisatorisch getrennt und unterschiedlichen haushaltsführenden Stellen im BMLVS zugeordnet waren (Streitkräfteführungskommando, Kommando Einsatzunterstützung). Die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung waren in diesen Bereichen somit nicht erfüllt. (TZ 25)

In den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan einer haushaltsführenden Stelle (Streitkräfteführungskommando) des BMLVS für die Jahre 2014 bis 2017 wurden Kennzahlen

aufgenommen, obwohl ressortintern aufgezeigt wurde, dass mehrere Kennzahlen inhaltlich bzw. mangels valider Daten nicht geeignet waren. (TZ 26)

KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG ALS PLANUNGS- UND STEUERUNGSELEMENT

In einzelnen Bereichen des BMLVS waren die Kostenstellen nicht ausreichend untergliedert, um allfälliges Optimierungspotenzial für Kernbereiche dieser Organisationseinheiten auf Basis betriebswirtschaftlicher Informationen ableiten und steuernd eingreifen zu können (z.B. bei den Heereslogistikzentren hinsichtlich der Werkstätten und Lager). (TZ 27)

Im BMLVS waren die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung mit dem System der wirkungsorientierten Steuerung nicht verknüpft. Dadurch war die angestrebte Verbindung der Ressourcen- mit der Wirkungssteuerung im Sinne der Haushaltsrechtsreform 2013 nicht umgesetzt. (TZ 28)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Der Bundesfinanzrahmen wäre auf realistischen und mit den betroffenen Ressorts ausverhandelten Grundlagen zu erstellen. (TZ 3, 4)

(2) Es wäre sicherzustellen, dass die Verpflichtungen des Bundes für künftige Personalaufwendungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes entsprechend dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 als Vorbelastungen erfasst werden. (TZ 13)

(3) Eine Regelung im Bundeshaushaltsgesetz 2013 wäre zu initiieren, um in der quartalsmäßigen Berichterstattung an den Nationalrat über Vorbelastungen sämtliche bestehenden Vorbelastungen und genehmigten Vorhaben mit Vorbelastungen für die einzelnen Globalbudgets sowie die Verteilung für fünf Jahre darzustellen. (TZ 16)

BMF und BMLVS

(4) Bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens wären weiterhin Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben zu berücksichtigen, diese aber — entgegen der bisherigen Gepflogenheit — hinsichtlich der Höhe und des Zeitrahmens gemeinsam zu akkordieren. (TZ 3)

(5) Ein Maßnahmenpaket mit konkreten Auszahlungskürzungen wäre auszuarbeiten und auf dieser Grundlage der Finanzrahmen zu erstellen, um eine weitgehende Planungssicherheit für die Haushaltsplanung und den Budgetvollzug zu erreichen. (TZ 4, 5)

(6) Die mittelfristige Haushaltsplanung wäre zu schärfen, so dass kurzfristig erforderliche Eingriffe in die Planung nur bei Vorliegen exogener, im Voraus nicht beeinflussbarer Ereignisse notwendig werden. Jedenfalls wäre darauf zu achten, dass Novellierungen des Bundesfinanzrahmengesetzes, die zu einer nachträglichen rückwirkenden Änderung des Finanzrahmens führen, nicht notwendig werden. (TZ 5)

(7) Der Strategiebericht zur Untergliederung 14 wäre hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und des finanziellen Bedarfs weiterzuentwickeln. (TZ 8)

(8) Bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens und der Jahresbudgets wäre die dafür vorgesehene und eingerichtete IT-Applikation PBCT für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke weiterzuentwickeln und zu nutzen. (TZ 9)

(9) Im Sinne der Transparenz und Planungssicherheit wäre darauf hinzuwirken, verfügbare Rücklagen in den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen darzustellen. (TZ 12)

(10) Rücklagenentnahmen wären im Sinne des Grundsatzes der Budgetwahrheit in den Bundesfinanzgesetzen zu veranschlagen sowie die unterjährige, nicht veranschlagte Entnahme von Rücklagen auf unvorhergesehene und begründete Anlassfälle zu beschränken. (TZ 12)

BMLVS

(11) Angesichts der dringend notwendigen Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt wären verstärkt auszahlungsreduzierende Maßnahmen zu setzen, um die budgetierten Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen einzuhalten und eine nachhaltige Stabilisierung der Auszahlungen zu erzielen. (TZ 10)

(12) Weitere Einsparungen — insbesondere im Personalbereich — wären zu tätigen, um den finanziellen Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen und ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand zu erreichen. (TZ 11, 19)

(13) Es wäre sicherzustellen, dass die mit Bau- und Fertigungsaufträgen verbundenen Vorbelastungen künftiger Finanzjahre vollständig im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst und ausgewiesen werden. (TZ 15)

(14) Die budgetmäßig relevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung im BMLVS wären nachvollziehbar zu dokumentieren und die den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel zusammenfassend darzustellen und vorzugeben. (TZ 17)

(15) Im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte wäre eine eindeutige Prioritätenreihung vorzunehmen und zu dokumentieren, um unklare Realisierungszeiträume und Mängel infolge einer unzureichenden Bedarfsdeckung zu vermeiden. (TZ 17)

(16) Das Budgetcontrolling wäre nicht nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, sondern auch als Steuerungsinstrument für die vorausschauende Haushaltsplanung und somit auch für die Finanzrahmenplanung einzusetzen. (TZ 18)

(17) Die Aufgaben und Strukturen des BMLVS wären im Sinne einer Aufgabenkritik auf prioritäre und nicht-prioritäre Aufgabenstellungen zu analysieren, der noch ausstehende Reformbedarf abzuleiten und der für die Aufgabenerfüllung notwendige Personalbedarf entsprechend zu planen. (TZ 20)

(18) Die Verwaltungsstrukturen des BMLVS wären zu straffen und zu bereinigen, Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen zu beseitigen und der Personalbedarf für die Verwaltung zu reduzieren. (TZ 21)

(19) Militärische Kern- und Verwaltungsaufgaben wären von allgemeinen Verwaltungsaufgaben organisatorisch zu trennen. Die Auslagerung allgemeiner Verwaltungsaufgaben an externe Rechtsträger wäre unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen. (TZ 21)

(20) Es wäre zu prüfen, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % des Personalstands das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann; dieser Entscheidungsprozess wäre nachvollziehbar zu führen. (TZ 22)

(21) Die Kennzahlen zu den angestrebten Wirkungszielen wären weiterzuentwickeln und aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Kennzahlen festzulegen. Bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts sollte eine Abstimmung der Wirkungsangaben erfolgen. (TZ 24)

(22) Bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur wäre sicherzustellen, die Ergebnisverantwortung und die Ressourcenverantwortung im Sinne einer wirkungsorientierten Haushaltsführung organisatorisch abzustimmen und zusammenzuführen. (TZ 25)

(23) Bei der Vereinbarung von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen wäre sicherzustellen, dass aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen definiert werden. (TZ 26)

(24) Bei der Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und bei der Festlegung von Kostenstellen wäre sicherzustellen, dass ausreichend differenzierte betriebswirtschaftliche Informationen für Steuerungs- und Optimierungszwecke unter Kosten-Nutzen-Aspekten ableitbar sind. (TZ 27)

(25) Die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung wären gemäß Bundeshaushaltsverordnung 2013 so zu definieren, dass ein Zusammenhang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung sowie mit den im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan angeführten Maßnahmen und Leistungen hergestellt werden kann. (TZ 28)

AUSGEWÄHLTE GEBIETSKÖRPERSCHAFTSÜBERGREIFENDE LEISTUNGEN IM BEREICH DER SCHULBEHÖRDEN

Die Schulbehörden des Bundes in den Ländern waren nachgeordnete Dienststellen des BMBF. Abweichend von der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung fungierte der jeweilige Landeshauptmann als Präsident des Landesschulrats; zusätzlich waren weisungsfreie Kollegien eingerichtet.

Der Einfluss der Länder auf die Schulbehörden des Bundes manifestierte sich etwa in der Beschäftigung von Landesbediensteten und in der Gewährung von Zuwendungen aus Landesmitteln an Bedienstete der Landesschulräte. Für die gebietskörperschaftsübergreifenden Personalzuweisungen von 65 Landesbediensteten in der Verwaltung, darunter vier Landesschulratsdirektoren, fehlte die Rechtsgrundlage. Die Gewährung von monatlichen Zuwendungen aus Landesmitteln an Schulaufsichts- und Verwaltungsbedienstete der Schulbehörden des Bundes war rechtlich bedenklich. Im überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 betrug die diesbezüglichen Ausgaben der Länder insgesamt rd. 4,98 Mio. EUR.

Gemäß den kompetenzrechtlichen Bestimmungen oblagen die Landeslehreragenden den Ländern und die Bundeslehreragenden dem Bund. Die Länder Salzburg, Tirol, Kärnten und Vorarlberg übten die Diensthoheit über die Landeslehrer selbst aus. Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien hingegen hatten diese Angelegenheiten weitgehend und in vergleichbarem Umfang an die Schulbehörden des Bundes übertragen. Dennoch ersetzten diese fünf Länder dem Bund den entstandenen Mehraufwand in unterschiedlicher Höhe – zwischen rd. 8 % (Steiermark) und 40 % (Burgenland, Niederösterreich, Wien) des Personal- und Sachaufwands. Aufgrund der kompetenzrechtlichen Gemengelage im Schulwesen und der Schwierigkeiten bei der Zuordnung und Erfassung der Aufgaben gelang österreichweit bisher keine zweifelsfreie Einigung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Berechnung und der Höhe des Mehraufwands. Eine Kosten- und Leistungsrechnung fehlte.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die österreichweite Beurteilung der durch die im Schulwesen gegebenen strukturellen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern langjährigen Vollzugspraktiken: Beschäftigung von Landesbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes in den Ländern ohne gesetzliche Grundlage, Zahlung von rechtlich problematischen Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes in den Ländern sowie unterschiedliche Kostentragungsvereinbarungen zwischen Bund und jenen Ländern, welche die Ausübung

der Diensthöhe über die Landeslehrer an die Schulbehörden des Bundes übertragen hatten (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien). (TZ 1)

AUSGANGSLAGE

Im Bereich des Schulwesens waren die Zuständigkeiten in Bezug auf die Landeslehrer zwischen Bund und Ländern geteilt. Eine zusätzliche Verschränkung der Schulverwaltung des Bundes mit der Landesvollziehung ergab sich durch den Landeshauptmann als Präsident der bundesunmittelbaren Behörde Landesschulrat. Die in der Behördenstruktur der Bundesverwaltung einzigartige politische Doppelspitze — Präsident (Landeshauptmann) und Amtsführender Präsident — hatte einen starken Landeseinfluss zur Folge. Dieser manifestierte sich auch in der Beschäftigung von Landesbediensteten in den Schulbehörden des Bundes. (TZ 2)

Die den Ländern eingeräumte Befugnis, an der Gestaltung der (unmittelbaren) Schulbehörden des Bundes entscheidend mitzuwirken, wich von den Kompetenzregelungen über die Organisation unmittelbarer Bundesbehörden auf allen anderen Gebieten der staatlichen Verwaltung ab. (TZ 2)

BESCHÄFTIGUNG VON BEDIENSTETEN DER LÄNDER IN DEN SCHULBEHÖRDEN DES BUNDES

Allgemeines

In seinem Tätigkeitsbericht 1980 hatte der RH darauf hingewiesen, dass von insgesamt 864 Bediensteten der Schulbehörden des Bundes in den Ländern rd. 300 Personen Landesbedienstete waren. (TZ 3)

Das BMBF hatte per Erlass im Jahre 1983 an alle Landesschulräte verfügt, dass — von außergewöhnlichen Ausnahmefällen abgesehen — keine Landesbediensteten bei den nachgeordneten Dienststellen des Bundes mehr zugeteilt werden sollten. (TZ 3)

Personalstruktur

Von den in den Landesschulräten tätigen 1.423 Verwaltungsbediensteten (1.249,94 VBÄ) waren Ende 2014 insgesamt 1.311 (1.166,04 VBÄ) Bundesbedienstete (Planstellenbereich BMBF; rd. 92 %), 65 Personen (54,09 VBÄ) waren Bedienstete der Länder einschließlich der Gemeinde Wien (rd. 5 %), zwei Bedienstete (1,7 VBÄ) kamen aus den Statutarstädten Linz und Innsbruck und 44 Personen (27,11 VBÄ) waren über ein Dienstverhältnis bei einem privaten Verein bei den Landesschulräten tätig (rd. 3 %). (TZ 4)

Von den insgesamt 312 Schulaufsichtsbediensteten (297,29 VBÄ) waren 266 (259,31 VBÄ) Bundesbedienstete (Planstellenbereich BMBF; rd. 85 %), zwölf (5,88 VBÄ) stammten aus anderen Planstellenbereichen (rd. 4 %) und 34 (32,10 VBÄ) waren mit Schulaufsichtsfunktionen betraute Landeslehrer (rd. 11 %). (TZ 4)

Im Zeitablauf hatte sich die Anzahl der dauerhaft bei den Schulbehörden des Bundes beschäftigten Landesbediensteten auf rd. 65 Personen bzw. 54,09 VBÄ (Stand 31. Dezember 2014) und damit sowohl absolut als auch relativ vermindert. Ungeachtet des Erlasses des BMBF waren aber mit Stichtag 31. Dezember 2014 in allen Landesschulräten außer in Vorarlberg weiterhin Landesbedienstete beschäftigt. (TZ 4)

Verwaltungsbedienstete der Länder

Rund ein Drittel der 65 in den Schulbehörden des Bundes tätigen Landesbediensteten entfiel auf den Landesschulrat für Steiermark. (TZ 5)

Das BMBF führte ergänzend zum Erlass in einer internen Dienstanweisung aus, dass die Beschäftigung von Landesbediensteten nur im Bereich der Landeslehrerverwaltung zulässig sei. Lediglich elf dieser 65 Landesbediensteten konnten zweifelsfrei der Landeslehrerverwaltung zugeordnet werden. Die Beschäftigung der übrigen Landesbediensteten stand im Widerspruch zur Dienstanweisung des BMBF. (TZ 5)

Der historisch bedingte starke Einfluss der Länder auf die Schulbehörden des Bundes manifestierte sich auch darin, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg die Funktion des Landesschulratsdirektors mit Landesbediensteten besetzt war. Landesschulratsdirektoren mit Dienstverhältnis zum Land unterlagen im Gegensatz zum Bund keiner fünfjährigen Befristung ihrer Funktion. (TZ 5)

Rechtliche Grundlagen für gebietskörper schaftsübergreifende Personalzuweisungen

Für die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Ämtern der Landesschulräte fehlte eine positiv-rechtliche Bundesregelung. Sie war daher rechtlich nicht einwandfrei abgesichert. Trotz des eigenen Erlasses aus 1983 genehmigte das BMBF laufend die Zuteilung von Landesbediensteten. (TZ 6)

Zuweisungen von Landesbediensteten zu anderen Rechtsträgern bedurften einer positiv-rechtlichen Grundlage im Landesrecht. Die Landesgesetzgeber sahen unterschiedlich ausgestaltete Rechtsgrundlagen vor; teilweise wurden diese erst im Nachhinein geschaffen, teilweise waren Zuweisungen darunter nicht subsumierbar. In einigen Ländern fehlten

Rechtsgrundlagen für die Zuweisungen von Landesbediensteten an die Landesschulräte. In Niederösterreich war die Zustimmung der Bediensteten für jede Form der Zuweisung oder ihrer Aufhebung nicht erforderlich. (TZ 7)

Dienstrechtliche Zuständigkeiten

Die zwischen Amt der Landesregierung und dem jeweiligen Landesschulrat aufgeteilten Zuständigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten erschwerten die Steuerung der Personalkapazitäten durch den jeweiligen Landesschulrat bzw. durch das BMBF erheblich. (TZ 8)

Planstellenbewirtschaftung

Der Einsatz von Landesbediensteten in Bundesbehörden ohne Vorhaltung entsprechender Planstellen unterlief den Personalplan des Bundes und stand einer transparenten Planstellenbewirtschaftung und effektiven Kostenkontrolle entgegen. (TZ 9)

Das BMBF verabsäumte, im Zuge der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2014 für alle Arbeitsplätze in den Außenstellen der Landesschulräte Planstellen — etwa durch Umschichtungen — vorzusehen und damit die Möglichkeit zu schaffen, diese Stellen mit Bundesbediensteten nachzubesetzen. (TZ 9)

Die mangelnde Transparenz und der fehlende Überblick über die tatsächliche Gesamtpersonalsituation der Schulbehörden des Bundes verursachten einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand für das BMBF. (TZ 9)

Die Planstellenbewirtschaftung der Länder im Bereich der den Landesschulräten zugewiesenen Landesbediensteten war uneinheitlich. (TZ 10)

Kostentragung

Die Refundierungsvereinbarungen für die Personalausgaben der den Landesschulräten in den einzelnen Ländern zugewiesenen Landesbediensteten waren unterschiedlich und wurden auch unterschiedlich vollzogen. Nur bei Refundierung eines vergleichbaren Bundesbezugs war gewährleistet, dass dem Bund keine Mehrkosten erwachsen. Weiters war zu hinterfragen, inwieweit den dem Land entstehenden Mehrkosten ein Nutzen gegenüberstand. Der Ersatz des tatsächlichen Personalaufwands eines zugewiesenen Landesbediensteten stand einem einheitlichen Einstufungs- bzw. Besoldungssystem im Landesschulrat entgegen und führte zu Entgeltunterschieden bei gleichen Tätigkeiten. (TZ 11)

Aufgrund der unterschiedlichen Besoldung im Bundes- und Landesdienst führte die Beschäftigung von Landesbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien im Jahr 2014 zu rd. 350.000 EUR höheren Kosten als bei ausschließlicher Beschäftigung von Bundesbediensteten. (TZ 11)

GEWÄHRUNG VON ZUWENDUNGEN DER LÄNDER AN BEDIENSTETE DER SCHULBEHÖRDEN DES BUNDES

Art und Umfang der Zuwendungen

Trotz der mehrfachen Empfehlungen des RH stellten alle Länder die Gewährung von Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes nicht ein, sondern gewährten im überprüften Zeitraum (2010 bis 2014) weiterhin Zuwendungen aus Landesmitteln an Bedienstete der Landesschulräte. (TZ 12)

Im Bereich der Schulbehörden des Bundes erhielten im Jahr 2014 160 von 1.423 Verwaltungsbediensteten (rd. 11 %) und 185 von 312 Schulaufsichtsbediensteten (rd. 59 %) Zuwendungen der Länder aus Landesmitteln. (TZ 12)

Begründet wurden diese Leistungen v.a. mit der Gleichstellung von Bediensteten im Landesschulrat mit Landesbediensteten oder dem Vollzug von Landesaufgaben. Die Zuwendungen wurden nur einem bestimmten Personenkreis im Landesschulrat ausbezahlt und verstärkten daher die besoldungsmäßigen Unterschiede. (TZ 12)

Die Auszahlung erfolgte ohne Berücksichtigung, dass etwaige Mehrleistungen der Bundesbediensteten ohnedies entweder durch Überstundenverrechnung oder All-In-Bezug abgegolten wurden. (TZ 12)

Die Zuwendungen waren weder von der Betragshöhe für bestimmte Gruppen von Bediensteten noch von den Anspruchsvoraussetzungen österreichweit koordiniert und wurden in Einzelfällen auch personenbezogen gewährt. Sie wurden auch an einzelne Landesschulratsdirektoren ausbezahlt, obwohl diese selbst für die Einhaltung der bundesdienstrechtlichen Vorgaben ihrer Bediensteten zuständig waren. (TZ 12)

Die gewährten Zuwendungen der Länder waren Ausfluss der kompetenzrechtlichen Gemengelage im Bereich des Schulwesens. Ihre Zweckmäßigkeit war zweifelhaft. (TZ 12)

Begründungen für die Zuwendungen

Zuwendungen an Verwaltungsbedienstete des jeweiligen Landesschulrats sollten entweder eine besoldungsmäßige Gleichstellung mit Landesbediensteten herbeiführen oder Leistungen für das Land abgelden. Für die besoldungsrechtliche Gleichstellung von Bundes- mit Landesbediensteten gab es keine kompetenzrechtliche Grundlage. Die diesbezügliche Begründung war für den RH nicht nachvollziehbar. Erwerbsmäßige Tätigkeiten der Bundesbediensteten für das Land wären im Rahmen einer zu meldenden Nebenbeschäftigung zu erledigen. (TZ 13)

Im Bereich der Schulaufsicht war nicht geklärt, ob die von Schulaufsichtsbediensteten wahrgenommenen Landesaufgaben aufgrund der Übertragung der Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer und im Rahmen der verfassungsgesetzlich vorgesehenen Mitwirkungskompetenzen der Schulbehörden des Bundes als solche von eben diesen Schulbehörden und deren Bediensteten — ohne gesonderte Honorierung — wahrzunehmen sind. (TZ 13)

Unterschiede bei der Gewährung

Im Ländervergleich bestanden Unterschiede in der Höhe der Zuwendungen, der Häufigkeit ihrer Auszahlung (zwölf- bzw. 14-mal jährlich), der Valorisierung sowie hinsichtlich der Bedingungen der Zuerkennung. Einige Länder schränkten den Kreis der Bezieher ein. In den Ländern Burgenland, Oberösterreich und Salzburg bestanden Stichtagsregelungen. Das Land Tirol stellte mit 1. Jänner 2015 die Zuwendungen ein. Das Land Oberösterreich hatte mit 1. Jänner 2015 die diesbezüglichen Zahlungen ausgesetzt. Der Landesschuldirektor verzichtete freiwillig ab 1. Jänner 2015 auf die Abgeltung. (TZ 14)

Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien verabsäumten, im Zuge der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2014 mit der Abschaffung der Bezirksschulräte gleichzeitig auch die Zuwendungen des Landes an Schulaufsichtsbedienstete des Bundes (insbesondere Bezirksschul-/ Pflichtschulinspektoren) einzustellen. (TZ 14)

Abgabenrechtliche Behandlung

Die abgabenrechtliche Behandlung der Zuwendungen aus Landesmitteln an die Verwaltungsbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes und an die Schulaufsichtsbediensteten wurde von den Ländern unterschiedlich gehandhabt. Eine korrekte abgabenrechtliche Behandlung war nicht gesichert, die unterschiedlichen und irreführenden Bezeichnungen der aus Landesmitteln gewährten Zuwendungen erschwerten dies. (TZ 15)

Rechtliche Grundlagen

Die angeführten Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes beruhten zumeist auf Beschlüssen der jeweiligen Landesregierung. Mit Ausnahme Niederösterreichs und — hinsichtlich der Schulaufsichtsorgane — Wiens konnten die Länder keine gesetzliche Grundlage für diese Regierungsbeschlüsse angeben. Da das Dienstrecht der Bundesbediensteten, wozu auch das Besoldungsrecht zählt, in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist, hätte die Vergütung ausschließlich nach den besoldungsrechtlichen Vorschriften des Bundes zu erfolgen. (TZ 16)

Ohne gesetzliche Grundlage waren die Zuwendungen der Länder bedenklich. Im Falle von Niederösterreich war zwar eine gesetzliche Grundlage zur Auszahlung vorhanden, jedoch fehlte die bundesrechtliche Grundlage für die Annahme derartiger Zuwendungen. (TZ 16)

Dem BMBF war — wenn auch nicht in allen Details — bekannt, dass die Länder sowohl Verwaltungsbediensteten der Schulbehörden des Bundes als auch Schulaufsichtsbediensteten Zuwendungen aus Landesmitteln gewährten. (TZ 17)

Mit der Besoldung des Bundes für die Verwaltungs- und Schulaufsichtsbediensteten waren sämtliche im Dienstverhältnis erbrachten Leistungen abgegolten. Dennoch hatten die Landesschulräte die Annahme der Zuwendungen der Länder nicht — entsprechend den dienstrechtlichen Vorgaben des Bundes — untersagt, sondern deren Gewährung zum Teil sogar selbst beantragt. (TZ 17)

Ausgaben der Länder

Die Ausgaben der Länder für diese unter unterschiedlichen und irreführenden Bezeichnungen aus Landesmitteln gewährten Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden betragen österreichweit im Jahr 2014 insgesamt rd. 909.000 EUR, im gesamten überprüften Zeitraum rd. 4,98 Mio. EUR. (TZ 18)

Die Zahlung der Zuwendungen erfolgte in allen Ländern aus Landesmitteln. Aufgrund der Kostentragungsvereinbarung mit dem Land Oberösterreich finanzierte der Bund (BMBF) indirekt einen Anteil (60 %) der vom Land gewährten Zuwendungen. (TZ 18, 20)

Die Zuwendungen der Länder waren in verschiedenen Ansätzen der jeweiligen Rechnungsabschlüsse ausgewiesen. Dies stand der gebotenen Transparenz entgegen. (TZ 18)

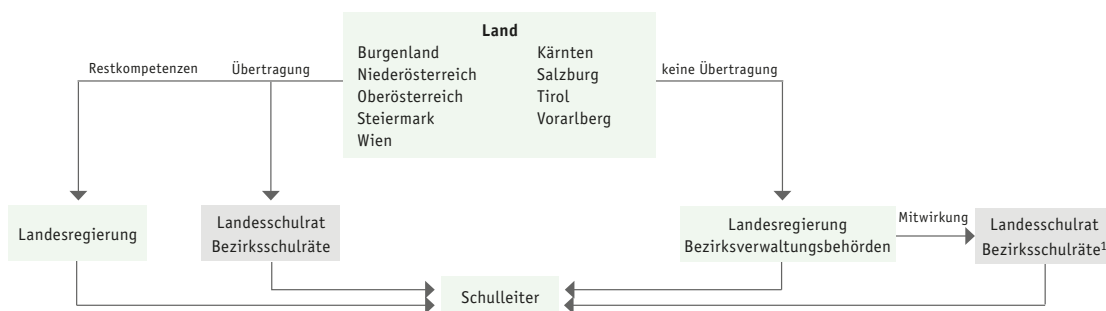
Österreichweit entstanden aufgrund der langjährigen Gewährung der Zuwendungen insgesamt hohe Ausgaben für rechtlich bedenkliche und unzweckmäßige Zahlungen der Länder. (TZ 18)

KOSTENTRAGUNGSVEREINBARUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

Diensthoheit über die Landeslehrer

Die Länder Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg besorgten die Landeslehreragenden im jeweiligen Amt der Landesregierung und in den Bezirksverwaltungsbehörden selbst. Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien hatten hingegen von der Möglichkeit, die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer den Schulbehörden des Bundes zu übertragen, in weitgehender Weise Gebrauch gemacht. (TZ 19)

Behördenstruktur zur Ausübung der Diensthoheit



¹ Ab 1. August 2014 übernahmen die Landesschulräte mit ihren Außenstellen die Agenden der Bezirksschulräte.

Quellen: Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze der Länder; RH

Der Umfang der Aufgabenübertragung dieser Länder an die Schulbehörden des Bundes war im Wesentlichen vergleichbar. Die Zuständigkeit der Steiermärkischen Landesregierung für die Bearbeitung der Abwesenheiten der Lehrpersonen vom Dienst erhöhte wegen der doppelten Aktenführung den Koordinations- und Verwaltungsaufwand zwischen Landesschulrat und Land. (TZ 19)

Das Land Steiermark wird mit Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen der Steiermärkischen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz-Novelle 2014 am 1. August 2018 die Landeslehreragenden rückübertragen. Das BMBF schloss anlässlich der Verlängerung des Übereinkommens 1960 (im Jahr 2014) keine Vereinbarung hinsichtlich der Tragung der dem Bund allenfalls entstehenden Mehrkosten (Personal- und Sachaufwand) ab, obwohl das Land Steiermark bis dahin ohnedies nur einen Teil der Aufwendungen für die Landeslehrerverwaltung übernommen hatte. (TZ 19)

Vereinbarungen mit den Ländern im Vergleich

Mit dem 1962 in Kraft getretenen B-SchAufsG (§ 20) oblag dem Bund die Tragung des Personal- und Sachaufwands der Landesschulräte. Waren Angelegenheiten der Landesvollziehung gem. Art. 97 Abs. 2 B-VG übertragen, hatte das Land dem Bund jenen Teil des Personal- und Sachaufwands zu ersetzen, der ihm hiedurch entstand. Dieser Mehraufwand konnte aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bund und dem betreffenden Land auch in jährlichen Pauschalbeträgen ersetzt werden. (TZ 20)

In den Jahren 1969 bis 1978 schlossen die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien mit dem Bund (BMBF) Kostentragungsvereinbarungen auf der Grundlage des § 20 B-SchAufsG ab. Für die von den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien im Wesentlichen selben übertragenen Aufgaben der Landeslehrerverwaltung bestanden hinsichtlich Oberösterreich und Steiermark erheblich unterschiedliche Kostentragungsvereinbarungen. (TZ 20)

Der Kostentragungsschlüssel betrug für Burgenland, Niederösterreich und Wien 40 % des Personal- und Sachaufwands des Landesschulrats, in Oberösterreich hingegen 40 % des gesamten Personal- und Sachaufwands des Bundes und des Landes für die Landeslehrerverwaltung und zusätzlich war eine Pensionstangente vorgesehen. (TZ 20)

Das Land Steiermark hatte bereits im März 1960 — noch vor Inkrafttreten des B-SchAufsG — mit dem Bund ein Übereinkommen zur Kostentragung abgeschlossen („Übereinkommen 1960“). Demnach trug das Land Steiermark — bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Schulaufsicht — den Personal- und Sachaufwand der Bezirksschulräte (nur Verwaltungsbedienstete, ohne Schulaufsicht) und der Bund trug den Personal- und Sachaufwand des Landesschulrats sowie die Bezüge der Bezirks- bzw. Pflichtschulinspektoren. Über Jahrzehnte gelang es nicht, eine Kostentragungsvereinbarung auf Basis des § 20 B-SchAufsG abzuschließen; das BMBF und das Land Steiermark verlängerten das Übereinkommen 1960 — ohne einen konkreten Kostentragungsschlüssel und eine exakte wechselseitige Rechnungslegung zu vereinbaren — im Jahr 2014 für weitere vier Jahre. (TZ 20)

Anteilige Kostentragung

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien ersetzten dem Bund vereinbarungsgemäß 40 % des gesamten Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes. Aufgrund der vereinbarten Einrechnung der Aufwendungen des Landes trug das Land Oberösterreich zwischen 22 % und 26 % des Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes. Der Anteil des Landes Steiermark betrug demgegenüber zwischen 7 % und 8 %. (TZ 21)

Die Unausgewogenheit der Leistungen der Länder war nicht mit dem Ausmaß der Übertragung der Landeslehrerkompetenzen auf den Landesschulrat begründbar. (TZ 21)

Situation Steiermark

Der Bund und das Land Steiermark verhandelten von 1966 bis 2009 über den Abschluss einer Kostentragungsvereinbarung gem. B-SchAufsG, dann stellte das BMBF seine Bemühungen, eine Abgeltung des Mehraufwands gem. § 20 Abs. 3 B-SchAufsG vom Land Steiermark zu erhalten, ein. (TZ 22)

Das Land Steiermark beglich seit mehr als 50 Jahren den Mehraufwand gem. § 20 B-SchAufsG nur zum Teil, weil das Land Steiermark die Ansicht vertrat, dass das Übereinkommen 1960 weiterhin gültig war. Daraus entstand eine jahrzehntelange, nicht geklärte Pattstellung. (TZ 22)

Von Seiten des Bundes wäre eine stringendere und akkordiertere Vorgangsweise für die Verhandlungen erforderlich gewesen, von Seiten der Entscheidungsträger des Landes Steiermark der Wille, einen nach sachlichen Gesichtspunkten gestalteten Interessensausgleich mit dem Bund herbeizuführen. (TZ 22)

Eine jährliche Rechnungslegung über den Mehraufwand des Bundes an das Land Steiermark durch das BMBF unterblieb. Einmalig legte das BMBF für das Haushaltsjahr 2007 eine Rechnung in Höhe eines pauschalen 40 %-Anteils (rd. 4,82 Mio. EUR). (TZ 23)

Der Anspruch des Bundes war in § 20 B-SchAufsG gesetzlich determiniert und bedurfte keiner weiteren Vereinbarung. Zur Geltendmachung des nicht abgegoltenen Mehraufwands wäre jedoch eine laufende Rechnungslegung erforderlich gewesen. Dies würde das BMBF auch in die Lage versetzen, die Höhe der offenen Forderungen, auch für zurückliegende Zeiten, sichtbar zu machen. (TZ 23)

Unter Zugrundelegung eines 70:30- als auch eines 60:40-Kostentragungsschlüssels und ohne Berücksichtigung allfälliger Zinsen und Verjährung würde sich der nicht abgeglichene Mehraufwand des Bundes im Zeitraum 1967 bis 2014 in der Größenordnung zwischen 88 Mio. EUR und 128 Mio. EUR belaufen (Bandbreite). Davon würden alleine auf den Bezirksschulrat Graz insgesamt rd. 4,8 Mio. EUR entfallen, die gemäß dem Übereinkommen 1960 vom Land Steiermark zu tragen gewesen wären. (TZ 24)

Für den Zeitraum 2007 bis 2014 — für das Jahr 2007 erfolgte das erste Mal eine Rechnungslegung durch das BMBF — lag die Höhe des nicht abgegoltenen Mehraufwands des Bundes zwischen rd. 29 Mio. EUR (30 %) und rd. 42 Mio. EUR (40 %). (TZ 24)

Das Land Steiermark, das sich auf die Gültigkeit des Übereinkommens 1960 berief, hielt dieses in Bezug auf die Tragung des Aufwands für den Bezirksschulrat Graz nicht ein. (TZ 24)

Prüfung der Angemessenheit

Die Ermittlung des Mehraufwands nach dem B-SchAufsG erforderte die Trennung, Zuordnung und monetäre Bewertung der auf Basis der kompetenzrechtlichen Bestimmungen langjährig aufgesplitterten Zuständigkeiten und der Gemengelage von Leistungen des Bundes und der Länder für die Schulverwaltung. (TZ 25)

Mangels österreichweit einheitlicher Festlegung von Parametern zur Erhebung, Beurteilung und Darstellung des Mehraufwands — z.B. auch, welche Gemeinkosten herangezogen werden — fehlte ein wesentliches Instrumentarium zur sachgerechten Zuordnung und zur Prüfung der Angemessenheit der Kostentragung der Länder an sich als auch im bundesweiten Vergleich. Eine Kosten- und Leistungsrechnung war bei den Landesschulräten nicht eingerichtet. (TZ 25)

Die pauschalen Kostentragungsvereinbarungen mit den Ländern bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits zwischen 37 und 44 Jahren und berücksichtigten die damaligen Verhältnisse. Eine ansatzweise Evaluierung des Kostenschlüssels führte bislang lediglich das Burgenland durch. (TZ 26)

Alle bisherigen Schätzungen erachteten einen Kostenanteil des jeweiligen Landes zwischen 30 % und 40 % des Gesamtaufwands der Schulbehörden des Bundes als angemessen. (TZ 26)

Vollzug

Das BMBF schrieb jährlich für die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien den 40 %igen Kostenanteil gemäß Kostentragungsvereinbarung vor. Das Land Oberösterreich bezahlte die Forderung des Bundes im Oktober des Folgejahres. Die Zahlungen der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien erfolgten rund zwei Jahre nach Anfall der Ausgaben. Die Zeitpunkte der Zahlungen von Wien entsprachen nicht den vertraglichen Vereinbarungen. (TZ 27)

Die um rund zwei Jahre nach Anfall der Ausgaben erfolgten Zahlungen der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien waren für die finanzielle Situation des Bundes nachteilig. (TZ 27)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:***BMBF***

(1) Vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung wäre die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren. Bei den Schulbehörden wären Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen. (TZ 2)

(2) In den Landesschulräten wäre nur mehr Bundespersonal einzusetzen. (TZ 5, 6, 8)

(3) Die Funktion des Landesschulratsdirektors wäre ausschließlich mit einem Bundesbediensteten zu besetzen. Sollte für die Funktion nur ein Landesbediensteter in Frage kommen, so wäre das Dienstverhältnis zum Land ruhend zu stellen und — wie beim Stadtschulrat für Wien — ein befristetes Bundesdienstverhältnis abzuschließen. (TZ 5)

(4) Für die in den Außenstellen der Landesschulräte für Salzburg, Steiermark und Tirol tätigen Landesbediensteten wären Planstellen vorzusehen und das Personal laufend mit (überzähligen) Bundesbediensteten zu ersetzen. (TZ 9, 19)

(5) In Anbetracht der Mehrkosten durch den Einsatz von Landesbediensteten — wie in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien — wären aus wirtschaftlichen Gründen Bundesplanstellen ausschließlich mit Bundesbediensteten nachzubesetzen. (TZ 11)

(6) Für zukünftige Vertragsverhandlungen mit den Ländern zur Kostentragung aufgrund der Übertragung der Landeslehreragenden wäre auf annähernd gleiche Vertragsbestimmungen zu achten. (TZ 21)

(7) Zur Wahrung der gesetzlich normierten Bundesinteressen wäre bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands (Kosten- und Leistungsrechnung) für die Wahrnehmung der Landeslehreragenden durch den Landesschulrat für Steiermark hinkünftig für eine laufende Rechnungslegung des Mehraufwands zu sorgen. (TZ 23)

(8) Es wäre mit dem Land Steiermark über den nicht abgegoltenen Mehraufwand des Bundes eine konsensuale Lösung anzustreben.

Im Falle des Scheiterns einer konsensualen Lösung wäre die Frage der Verjährung zu klären, die Höhe des Mehraufwands des Bundes konkret zu ermitteln und Möglichkeiten zu prüfen, resultierende offene Ansprüche des Bundes durchzusetzen. (TZ 24)

(9) Gemeinsam mit den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien wäre eine einheitliche Definition der Bundes- und Landesagenden und des „Mehraufwands“ zu erarbeiten. (TZ 25, 26)

(10) Zur künftigen Ermittlung des Mehraufwands nach § 20 B-SchAufsG wäre im Sinne der Kostenwahrheit, Effizienz und Transparenz eine Kosten- und Leistungsrechnung bei den Landesschulräten einzuführen. (TZ 25, 26)

(11) Im Falle weiterer Vertragsverhandlungen mit den Ländern zur Kostentragung wäre eine zeitnahe Refundierung zu vereinbaren. (TZ 27)

BMBF, alle Landesschulräte und alle Länder

(12) Es wäre zu klären, ob und allenfalls wo, wann (innerhalb oder außerhalb der Dienstzeit) und in welchem Ausmaß Landesaufgaben, die nicht von § 18 B-SchAufsG erfasst waren, sinnvollerweise nur durch Schulaufsichtsbedienstete im Rahmen einer dem Dienstgeber zu meldenden Nebenbeschäftigung rechtskonform erledigt werden können. Dies wäre verbindlich einheitlich festzulegen. (TZ 13)

BMBF und alle Landesschulräte

(13) Die Annahme der Zahlungen von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes wäre künftig zu unterbinden. (TZ 17)

BMBF und Länder Niederösterreich und Oberösterreich

(14) Es wäre zu klären, ob aus rechtlichen und zweckmäßigen Erwägungen bei Zuweisung von Landesbediensteten in den Planstellenbereich des Bundes lediglich beim jeweiligen Landesschulrat oder auch beim Land — zur Vorsorge im Falle rückkehrender Landesbediensteter — entsprechende Planstellen vorzuhalten sind. (TZ 10)

BMBF und Land Steiermark

(15) Es wären in künftigen Verträgen z.B. Kostentragungsvereinbarungen Dauer, Leistungsumfang und auch eine konkrete einseitige Kündigungsmöglichkeit präzise und rechtlich einwandfrei festzulegen. (TZ 22)

Landesschulrat für Steiermark und Land Steiermark

(16) Aufgrund der Rücknahme der Landeslehrerkompetenzen durch das Land Steiermark im Jahr 2018 wäre die Frage des Einsatzes der Bundesbediensteten der bisher zuständigen Abteilung des Landesschulrats zu klären. (TZ 19)

Alle Länder

(17) Die Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes wären aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen sowie aus Gründen der Zweckmäßigkeit einzustellen. (TZ 12, 14, 16)

(18) Im Zuge der Neugestaltung der Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Verordnung wäre auf einen einheitlichen Ausweis der Zuwendungen zu achten. (TZ 18)

(19) Die Auszahlung der zusätzlichen Geldleistungen wäre von den Behörden abgabenrechtlich prüfen zu lassen und nachträglich zu berichtigen. (TZ 15)

(20) Die Mittel für Zuwendungen wären im Sinne einer sparsamen Verwaltung einzusparen. (TZ 18)

Land Oberösterreich

(21) Es wären die ab 1. Jänner 2015 ausgesetzten Zuwendungen des Landes an Bedienstete des Landesschulrats auch tatsächlich einzustellen. (TZ 18)

Land Steiermark

(22) Die bisherige Haltung wäre zu überdenken und eine konsensuale Lösung mit dem Bund über den nicht abgegoltenen Mehraufwand des Bundes wäre anzustreben. (TZ 22, 24)

Land Wien

(23) Die Refundierungen gemäß Kostentragungsvereinbarung wären zum vereinbarten Zeitpunkt zu leisten. (TZ 27)

FORSCHUNGSFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH

Der Bund und die Länder stellten für die Forschungsfinanzierung in Österreich im Jahr 2014 rd. 3,106 Mrd. EUR zur Verfügung. Davon entfielen rd. 2,646 Mrd. EUR auf den Bund und rd. 459,92 Mio. EUR auf die Länder.

Obwohl die Forschung einen wesentlichen Faktor für die nachhaltige Sicherung der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung der Republik Österreich darstellte, war bislang kein Gesamtüberblick über die Forschungsfinanzierung in Österreich und insbesondere deren Zahlungsströme vorhanden.

Die Forschungsfinanzierung in Österreich war durch eine Vielzahl an Akteuren — 216 Organisationseinheiten des Bundes (alle in allen Bundesministerien sowie der Parlamentsdirektion mit F&E-Angelegenheiten in unterschiedlichem Ausmaß befassten Organisationseinheiten (113 Abteilungen)) und der Länder (alle in allen Ländern mit F&E-Angelegenheiten in unterschiedlichem Ausmaß befassten Organisationseinheiten (103 Abteilungen)). Hinzu kamen 24 Intermediäre des Bundes (10, z.B. FFG, FWF, AWS) und der Länder (14, landesspezifische Rechtsträger) — gekennzeichnet. Dadurch erwiesen sich die Zahlungsströme der Forschungsfinanzierung in Österreich als komplex und unübersichtlich.

Die Bundesministerien, die Länder sowie die Intermediäre¹ des Bundes und der Länder wandten für F&E-Angelegenheiten insgesamt rd. 811 VBÄ mit einem anteiligen Personalaufwand von rd. 57,72 Mio. EUR auf. Es bestanden in der Forschungsfinanzierung in Österreich auf Bundes- und Landesebene Mehrfachstrukturen. Den F&E-Mitteln des Bundes von rd. 2,646 Mrd. EUR stand ein Personalaufwand von rd. 44,63 Mio. EUR gegenüber (rd. 1,69 %). Im Bereich der Länder stand den F&E-Mitteln von rd. 459,92 Mio. EUR ein Personalaufwand von rd. 13,09 Mio. EUR gegenüber (rd. 2,85 %). Hierbei waren jedoch die unterschiedlichen Aufgabenspektren der Bundesministerien und der Länder in Bezug auf F&E-Angelegenheiten zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung war von ihrem Ziel, die Forschungsquote bis zum Jahr 2020 auf 3,76 % zu steigern, mit rd. 3,01 % im Jahr 2015 noch deutlich entfernt. Die Forschungsquote orientierte sich jedoch nicht an Zielen und Ergebnissen. Sie war daher als isolierte Größe nicht geeignet, die Effizienz, die Qualität und die Effektivität der eingesetzten Mittel im F&E-Bereich wiederzugeben.

Bei der Forschungsquote kamen zwei unterschiedliche Erhebungsmethoden zur Anwendung, die im Bereich der Länder zu deutlich ausgeprägten Abweichungen der Ergebnisse führten. Diese Abweichungen waren für die Länder nicht nachvollziehbar.

Die Plausibilität der F&E-Mittel des Bundes lag — im Lichte der Definition vom F&E gemäß Frascati-Handbuch der OECD — bei über 96 %. Hingegen war bei den Ausgabenschätzungen der Länder mehr als ein Drittel der F&E-Mittel nicht plausibel.

Bei den Forschungsförderungsdatenbanken bestanden — ungeachtet der Transparenzdatenbank des Bundes und der Bundesforschungsdatenbank des BMFWF — beim Bund vier weitere Datenbanken sowie in den Ländern 14 Datenbanken, welche primär auf die Erfassung und Abwicklung von Forschungsförderungsmaßnahmen und/ oder auf Informationsbedürfnisse zugeschnitten waren. Diese Datenbanken erfüllten zwar die operativen Bedürfnisse, boten jedoch nicht die Möglichkeit zur länder- bzw. bund-länderübergreifenden Informationsbeschaffung oder zur Abbildung der gebietskörperschaftsübergreifenden Zahlungsströme in der Forschungsfinanzierung.

Durch die 136 F&E-Bundes- und Landesprogramme im Jahr 2014 (Bund: 87 F&E-Programme; Länder: 49 F&E-Programme) bestand in Österreich ein „Programmschub“. Überdies machte die Vielfalt der Förderungsprogramme wie auch ihre Heterogenität in Inhalt und Begrifflichkeit die Forschungsförderung in Österreich unübersichtlich.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungüberprüfung war es, einen Gesamtüberblick über das System der Forschungsfinanzierung der öffentlichen Hand — insbesondere der Zahlungsströme — in Österreich zu schaffen und dieses System zu beurteilen.

Die Ziele im Einzelnen waren:

- die Ermittlung und Beurteilung der Aufteilung der F&E-Mittel (Zahlungsströme) des Bundes und der Länder sowie der Europäischen Union auf die Empfänger,
- die Ermittlung und Beurteilung des für F&E-Angelegenheiten eingesetzten Personals und des angefallenen Personalaufwands sowie
- die Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in F&E-Angelegenheiten.
(TZ 1)

Nichtziele waren die Beurteilung der Aufbringung und Aufteilung von F&E-Mitteln durch sonstige öffentliche Einrichtungen (Gemeinden, Kammern, Sozialversicherungsträger), die ¹

¹ Der RH verstand unter einem Intermediär eine Forschungsförderungsagentur, die Fördermittel des Bundes oder der Länder nicht zur eigenen Verwendung empfing, sondern diese im Rahmen ihrer Förderrichtlinien an einzelne Empfänger weitergab.



Beurteilung der Statistik Austria betreffend deren Plausibilitätsprüfung der Meldungen des Bundes und der Länder, die Beurteilung der Maßnahmen indirekter Forschungsfinanzierung (z.B. durch steuerliche Entlastungen) sowie die Beurteilung der Forschungsfinanzierung durch den Unternehmenssektor und durch den Finanzsektor Ausland (mit Ausnahme der F&E-Mittel der EU). (TZ 1)

RAHMENBEDINGUNGEN

Gemäß dem Frascati-Handbuch umfasst F&E „alle schöpferischen Arbeiten, welche in einer systematischen Art und Weise unternommen werden, um das Wissen zu vertiefen oder neue Erkenntnisse zu erlangen“. Dabei wird zwischen Grundlagenforschung, angewandter Forschung und experimenteller Entwicklung unterschieden. (TZ 2)

Durch das Tätigwerden von mehreren Gebietskörperschaften kam es in der Forschungsfinanzierung in Österreich zu überschneidenden Förderungsbereichen und es bestand daher die Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung der Förderungen. (TZ 3)

Eine Abstimmung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften im Bereich der Forschungsfinanzierung würde mehr Transparenz schaffen sowie Mehrfachstrukturen vermeiden (z.B. die Vielzahl an Akteuren, die mit F&E-Angelegenheiten befasst waren — siehe TZ 22 sowie die Vielzahl und Vielfalt an F&E-Bundes- und Landesprogrammen — siehe TZ 25). (TZ 3)

Bei Querschnittmaterien wie der Forschung ist im Bundesbereich eine enge Abstimmung der Ressorts bei der Formulierung ihrer Wirkungsziele erforderlich. (TZ 3)

AUSGANGSLAGE

Überblick

Im Jahr 2015 betrugen die gesamtösterreichischen F&E-Mittel gemäß der Globalschätzung der Statistik Austria rd. 10,104 Mrd. EUR. Die Forschungsfinanzierung wurde von mehreren Sektoren (Unternehmenssektor, öffentlicher Sektor und Auslandssektor) finanziert, wobei der Unternehmenssektor mit rd. 4,765 Mrd. EUR bzw. rd. 47 % den überwiegenden Teil der F&E-Mittel trug. (TZ 5)

Die Forschungsfinanzierung im öffentlichen Sektor wurde als Querschnittsmaterie von Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen mit rd. 3,810 Mrd. EUR bzw. rd. 38 % der gesamten F&E-Mittel finanziert; dabei trug der Bund mit rd. 84 % den Hauptanteil und die Länder dagegen mit rd. 12 % nur einen geringen Anteil. (TZ 5)

Forschungsquoten – Österreich

Die Bundesregierung war von ihrem Ziel, die Forschungsquote von 2,76 % im Jahr 2011 auf 3,76 % bis zum Jahr 2020 zu steigern, mit rd. 3,01 % im Jahr 2015 noch deutlich entfernt. (TZ 6)

Die Veränderungsrate der Forschungsquote war von 2012 bis 2015 rückläufig; von 2014 auf 2015 stieg sie lediglich um 0,02 Prozentpunkte an. Zur Erreichung des Forschungsquotenziels bis zum Jahr 2020 war jedoch eine wesentliche Erhöhung der F&E-Mitteln in allen Sektoren (Unternehmens-, Auslands- und öffentlicher Sektor) erforderlich. (TZ 6)

Die Forschungsquote an sich war weder ein geeigneter noch ein aussagekräftiger und steuerungsrelevanter Wirkungsindikator für F&E-Mittel, weil

- sie eine reine Input-Größe darstellte,
- ihre Datengrundlagen auf Schätzungen des Bundes und der Länder sowie auf F&E-Vollerhebungen durch die Statistik Austria bei den Forschungseinrichtungen beruhten und
- die Quote als Verhältniszahl von der Entwicklung des BIP bestimmt wurde, welches seinerseits von vielen nicht forschungsrelevanten Faktoren abhing. (TZ 6)

Entgegen dem Konzept der wirkungsorientierten Steuerung der Verwaltung des Bundes orientierte sich die Forschungsquote nicht an Zielen und Ergebnissen. Die Forschungsquote war daher als isolierte Größe nicht geeignet die Effizienz, die Qualität und die Effektivität der eingesetzten Mittel im F&E-Bereich wiederzugeben. (TZ 6)

Die Länder trugen aufgrund ihres geringen Anteils am Gesamtvolumen der österreichischen Forschungsfinanzierung (rd. 443,23 Mio. EUR im Jahr 2015) selbst wenig zu den regionalen Forschungsquoten bei. Den größten Beitrag leisteten der Unternehmenssektor und der Bund. (TZ 6)

Forschungsquoten – Europäische Union

Die Gesamtwertung des „Innovation Union Scoreboards“ ergab, dass Österreich — trotz steigender Bruttoinlandsausgaben für F&E — vom achten Platz im Jahr 2009 auf den elften und damit vorletzten Platz der Gruppe der „Innovation followers“ im Jahr 2014 zurückgefallen war; dies verdeutlichte, dass die Forschungsquote eine reine Input- Größe war und für die Beurteilung der Wirkung der eingesetzten F&E-Mittel keinen geeigneten Indikator darstellte. (TZ 7)

Datenquellen – Zusammenhänge der Datenquellen

Bei der Erstellung der Globalschätzung und der Berechnung der Forschungsquote durch die Statistik Austria kamen zwei unterschiedliche Erhebungsmethoden zur Anwendung, wodurch sich Abweichungen in den Ergebnissen ergaben. Die Abweichung im Bereich der Länder war im Jahr 2011 mit rd. 110,02 Mio. EUR bzw. rd. 27 % deutlich ausgeprägt und die Länder konnten diese Abweichung mangels eines standardisierten Rückmeldeprozesses mit der Statistik Austria nicht nachvollziehen. Die Abweichung im Bereich des Bundes war hingegen mit rd. 15,99 Mio. EUR bzw. rd. 0,68 % vertretbar. (TZ 8)

Datenquellen – Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder

In den Bundesministerien und in den Ländern existierte keine einheitliche Richtlinie für die Erfassung der F&E-Mittel. Dies führte zu einer mangelhaften Datenbringung und erschwerte die Vergleichbarkeit der Daten. Darüber hinaus fehlten Schulungen für jene Mitarbeiter, die in die Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder eingebunden waren. (TZ 9)

Bei Änderungen in der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder bestand kein standardisierter Rückmeldeprozess zwischen der Statistik Austria und den Bundesministerien bzw. den Ländern. (TZ 9)

Datenquellen – Vollständigkeit der F&E-Mittel des Bundes und der Länder

In den Bundesministerien und Ländern wurden im Jahr 2014 rd. 15,10 Mio. EUR an F&E-Mitteln nicht in die Beilage T des Bundes und in die Ausgabenschätzungen der Länder aufgenommen. Dabei handelte es sich überwiegend um F&E-Aufträge und -Projekte an Forschungseinrichtungen. Der prozentuelle Anteil dieser F&E-Mittel am Gesamtvolumen des Bundes und der Länder (insgesamt rd. 3,106 Mrd. EUR) betrug rd. 0,49 %. Der Vollständigkeit der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder wäre insofern wichtig, als diese Daten die Grundlage für die F&E-Statistik und für die Berechnung der Forschungsquote bilden. (TZ 10)

Datenquellen – Plausibilität der F&E-Mittel des Bundes

Die Plausibilität der F&E-Mittel der Beilage T des Bundes lag — im Lichte der Definition von F&E gemäß Frascati-Handbuch der OECD — bei über 96 %. Die Plausibilität bei den Sammelpositionen, die aufgrund von Schätzungen und Erfahrungswerten der Bundes-

ministerien zum Zeitpunkt der Budgetierung der Voranschlagsstellen entstanden und teilweise unverändert blieben, war jedoch nicht gegeben. (TZ 11)

Datenquellen – Plausibilität der F&E-Mittel der Länder

Mehr als ein Drittel der überprüften Voranschlagsstellen der Ausgabenschätzungen der Länder waren nicht plausibel (35 von insgesamt 90 Fällen), da sie der Frascati-Definition von F&E nicht entsprachen. (TZ 12)

FORSCHUNGSFÖRDERUNGSDATENBANKEN

Überblick

In den Ländern und vereinzelt auch beim Bund bestanden lediglich Einzellösungen, welche primär auf die Erfassung und Abwicklung von Forschungsförderungsmaßnahmen und/oder auf Informationsbedürfnisse zugeschnitten waren. Diese Datenbanken erfüllten zwar die operativen Bedürfnisse, boten jedoch nicht die Möglichkeit zur länder- bzw. bund-länderübergreifenden Informationsbeschaffung oder zur Abbildung der gebietskörperschaftsübergreifenden Zahlungsströme in der Forschungsfinanzierung. (TZ 13)

Bundesforschungsdatenbank

Die Bundesforschungsdatenbank wies für das Jahr 2014 für alle Bundesministerien rd. 81,00 Mio. EUR an F&E-Mitteln aus; die Zuwendungen des Bundes an bestimmte Forschungsförderungsagenturen und Forschungseinrichtungen (z.B. FWF, Ludwig Boltzmann Gesellschaft, Institute of Science and Technology Austria) waren darin nicht enthalten; damit erfasste die Datenbank nur einen relativ geringen Teil der Forschungsförderungen des Bundes. (TZ 14)

Ein Einblick in die Datenbank war lediglich den Bundesministerien möglich und zudem lag seitens des BMWFW keine Information hinsichtlich der tatsächlichen Nutzung dieser Datenbank zu Abfragezwecken durch die Bundesministerien vor. (TZ 14)

Eine zeitnahe Erfassung der Daten war nicht vorgesehen, sodass bei — etwa zu Abgleichungszwecken getätigten — Abfragen keine aktuelle Übersicht über bereits erfolgte Beauftragungen anderer Bundesministerien zur Verfügung stand. (TZ 14)

Transparenzdatenbank und österreichweite

Forschungsförderungsdatenbank

Die Transparenzdatenbank genügte im gegenwärtigen Ausbaustadium nicht dem Erfordernis einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank. (TZ 15)



Zum einen beinhaltete die Transparenzdatenbank bei den Bundesleistungen lediglich abgewickelte Zahlungen, nicht aber bestehende Förderungsanträge oder –zusagen; mögliche unerwünschte Mehrfachförderungen (derselben Projekte) konnten daher durch die implementierte Ausbaustufe der Transparenzdatenbank weiterhin nicht ausgeschlossen werden. Zum anderen reichte auch die Tiefe der Datenerfassung für eine Forschungsförderungsdatenbank nicht aus (keine oder unzureichende Information zu Projekttitle oder –inhalt). Ferner fehlten in der Transparenzdatenbank — mangels einer weitgehenden Vereinbarung zwischen Bund und Ländern bzw. einer entsprechenden Verfassungsbestimmung — jegliche personenbezogene Daten und Informationen über Auszahlungen von Länderleistungen. (TZ 15)

FORSCHUNGSFINANZIERUNG DES BUNDES UND DER LÄNDER

Gesamtüberblick

Die Forschungsfinanzierung in Österreich erwies sich sowohl aus einer Gesamtsicht auf das Finanzierungssystem als auch aus der Perspektive der Empfänger bzw. der Förderungswerber

- durch die Verteilung der F&E-Mittel an die Intermediäre des Bundes und der Länder,
- durch die Vielzahl an Akteuren (zahlreiche Organisationseinheiten des Bundes und der Länder sowie Intermediäre des Bundes und der Länder),
- durch eine Vielzahl und Vielfalt an F&E-Bundes- und Landesprogrammen und
- durch die geteilte Verwaltung der F&E-Rückflüsse (F&E-Mittel des EFRE) aus dem EU-Haushalt

als komplex und unübersichtlich. (TZ 16)

F&E-Mittel der Bundesministerien und der Länder

Im Jahr 2014 stellte der Bund (rd. 2,646 Mrd. EUR) und die Länder (rd. 459,92 Mio. EUR) zusammen rd. 3,106 Mrd. EUR an F&E-Mitteln für die Forschungsfinanzierung in Österreich bereit. (TZ 17)

Die für die Forschungsquote relevanten F&E-Mittel des Bundes erhöhten sich im überprüften Zeitraum um rd. 17 %, während die Steigerung der Länder lediglich rd. 14 % betrug. (TZ 17)

Beim Bund waren rd. 95 % der F&E-Mittel bei drei Bundesministerien (BMWFW, BMVIT und BMLFUW) konzentriert. Dies war durch die Finanzierung der Universitäten und Fachhochschulen, der wesentlichen Intermediäre (FFG, FWF, AWS und KLIEN) und der außeruniversitären Forschungseinrichtungen (z.B. Österreichische Akademie der Wissenschaften und AIT Austrian Institute of Technology GmbH) begründet. Die restlichen rd. 5 % F&E-Mittel des Bundes waren auf die übrigen zehn Bundesministerien und die Parlamentsdirektion verteilt. (TZ 17)

Hingegen war die Forschungsfinanzierung der Länder von deren F&E-Strategien und F&E-Schwerpunktsetzungen — insbesondere im Bereich der tertiären Ausbildung und im Gesundheitswesen — geprägt. Die Länder Salzburg, Steiermark und Wien stellten im Jahr 2014 weniger F&E-Mittel als im Jahr 2010 bereit. Die übrigen Länder erhöhten im überprüften Zeitraum ihre F&E-Mittel. (TZ 17)

Verteilung der F&E-Mittel an die Empfänger

Die wesentlichen Intermediäre des Bundes (FFG, FWF, AWS und KLIEN) erhielten ihre F&E-Mittel aus mehreren Bundesministerien und teilweise auch von den Ländern. Dadurch entstanden komplexe und unübersichtliche Zahlungsströme in der österreichischen Forschungsfinanzierung. (TZ 18)

Im Jahr 2014 entfielen auf die Universitäten rd. 1,443 Mrd. EUR bzw. rd. 55 % der F&E-Mittel aller Bundesministerien. Weiters erhielt die Gruppe der Intermediäre des Bundes (z.B. FFG, FWF, AWS) insgesamt rd. 767,68 Mio. EUR bzw. rd. 29 % der F&E-Mittel aller Bundesministerien. Somit entfielen auf die Universitäten und die Intermediäre des Bundes insgesamt rd. 2,211 Mrd. EUR bzw. rd. 84 % der gesamten F&E-Mittel des Bundes. (TZ 18)

Die (außer)universitären Forschungseinrichtungen (z.B. Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institute of Science and Technology Austria, AIT Austrian Institute of Technology GmbH) erhielten 2014 vom BMVIT und vom BMWFW insgesamt rd. 171,31 Mio. EUR bzw. rd. 6 % der F&E-Mittel aller Bundesministerien. (TZ 18)

Den größten Anteil der F&E-Mittel der Länder erhielten die Gruppe der Krankenanstalten mit rd. 160,62 Mio. EUR bzw. rd. 35 % sowie die Gruppe der Intermediäre der Länder mit rd. 61,99 Mio. EUR bzw. rd. 13 % der gesamten F&E-Mittel. Weitere wesentliche Empfänger in den Ländern waren Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. (TZ 18)

Finanzielle Abstimmung des Bundes und der Länder

In thematischer Hinsicht erfolgte vielfach eine Abstimmung innerhalb des Bundes bzw. zwischen Bund und Ländern. Hingegen fehlten derartige Abstimmungen im Zusammenhang mit der Verfolgung und Erreichung von nationalen und regionalen Forschungsquotenzielen. (TZ 19)

Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen von Bund und Ländern

Im Bereich des Bundes waren alle Bundesministerien in unterschiedlichem Ausmaß mit F&E-Angelegenheiten befasst. Die Forschungsfinanzierung des Bundes konzentrierte sich jedoch überwiegend auf zwei Bundesministerien (BMVIT und BMWFW). (TZ 20)

Die Anzahl der in den Ländern mit F&E-Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten schwankte zwischen drei (Steiermark) und 32 (Wien). Ferner bewegte sich das Personal zwischen 1,40 VBÄ im Burgenland und 32,22 VBÄ in Wien. Im Bereich der Länder war ein unmittelbarer Vergleich der Organisationseinheiten, die mit F&E-Angelegenheiten betraut waren, des Personaleinsatzes und des Personalaufwands aufgrund der heterogenen Aufbau- und Ablauforganisationen der Ämter der Landesregierungen im Rahmen dieser Gebarungüberprüfung nicht möglich. (TZ 20)

Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Intermediäre

Mit der Forschungsförderung des Bundes waren insgesamt zehn Intermediäre befasst, wobei diese von einer starken Konzentration auf nur wenige Intermediäre (FFG, FWF und AWS) geprägt war. (TZ 21)

Die Forschungsförderung der Länder verteilte sich in unterschiedlichem Umfang auf die Ämter der Landesregierungen, auf ländereigene Intermediäre und auf die Intermediäre des Bundes. Dadurch waren im Bereich der Forschungsförderung der Länder keine einheitlichen Standards bei der Vergabe von F&E-Mitteln gegeben. (TZ 21)

Zusammenschau Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen und Intermediäre

Bei den Bundesministerien waren 113 Organisationseinheiten mit F&E-Angelegenheiten befasst. In ihren Wirkungsbereichen waren zehn Intermediäre tätig. Im Gegensatz dazu waren bei den Ländern 103 Organisationseinheiten mit F&E-Angelegenheiten befasst. In ihren

Wirkungsbereichen waren österreichweit 14 Intermediäre tätig. Für die Forschungsförderung in Österreich waren somit 216 Organisationseinheiten und 24 Intermediäre zuständig:

Personal und Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten in Österreich, 2014		
	Personal für F&E-Angelegenheiten	Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten
	in VBÄ	in 1.000 EUR
Bundesministerien	230,35	16.805
Intermediäre des Bundes	393,50	27.820
gesamt Bundesministerien und Intermediäre des Bundes	623,85	44.625
Länder	165,72	11.696
Intermediäre der Länder	21,15	1.398
gesamt Länder und Intermediäre der Länder	186,87	13.094
gesamt	810,72	57.719

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesministerien; Länder; Intermediäre des Bundes; Intermediäre der Länder; Darstellung RH

Die Vielzahl an Akteuren — zahlreiche Organisationseinheiten des Bundes und der Länder sowie Intermediäre des Bundes und der Länder — führte zu einem unübersichtlichen System bei der Forschungsfinanzierung in Österreich. Dadurch bestanden auf Bundes- und Landesebene in der Forschungsfinanzierung Mehrfachstrukturen. (TZ 22)

Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

Die Länder Niederösterreich (eingeschränkt auf die Basisprogramme der FFG), Oberösterreich, Salzburg und Tirol schlossen mit der FFG Abwicklungskooperationen ab. Durch eine Systematisierung der Förderungsabwicklung konnten Synergien und spezialisiertes Know-how auf Seiten der FFG genutzt werden. Zudem entlasteten die Abwicklungskooperationen den Förderungswerber vom bürokratischen Aufwand, mehrere Förderungsanträge stellen zu müssen. Die Länder Burgenland, Kärnten, Steiermark, Vorarlberg und Wien schlossen jedoch keine Vereinbarungen mit der FFG ab. (TZ 23)

Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Die Kooperationen der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg mit dem FWF im Bereich der Förderung der Grundlagenforschung ermöglichten eine

Systematisierung der Förderungsabwicklung durch den FWF. Die Länder Burgenland, Kärnten und Wien schlossen jedoch keine Vereinbarungen mit dem FWF ab. (TZ 24)

Das Finanzierungs- und Abrechnungsmodell der Programmlinie „Matching Funds“ des FWF war komplex ausgestaltet. (TZ 24)

F&E-Programme

Im Jahr 2014 setzten die Bundesministerien und die Länder zusammen 136 F&E-Programme ein. Dabei finanzierten der Bund 28 und die Länder 29 Programme mit jährlichen F&E-Mitteln unter 1,00 Mio. EUR; dies entsprach einem Anteil von rd. 42 % an allen F&E-Programmen. Besonders hoch war der Anteil an kleinen Programmen bei den Ländern mit rd. 59 %, weil die F&E-Mittel der Länder im Gegensatz zum Bund geringer waren. (TZ 25)

In Österreich bestand durch die Vielzahl an F&E-Bundes- und Landesprogrammen ein „Programmschunegel“. Überdies machte die Vielfalt der Förderungsprogramme wie auch ihre Heterogenität in Inhalt und Begrifflichkeit die Forschungsförderung in Österreich unübersichtlich. (TZ 25)

Die Verwaltung der Bundesprogramme erfolgte überwiegend durch die wesentlichen Intermediäre des Bundes (FFG, FWF und AWS). Im Gegensatz dazu war bei den Ländern die Abwicklung der Landesprogramme unterschiedlich organisiert; teilweise wickelten diese die Abteilungen der Ämter der Landesregierungen ab und teilweise die landeseigenen Intermediäre. (TZ 25)

EU-MITTEL FÜR FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG

Finanzierungsquellen

Innerhalb der EU bestand eine Vielzahl an unterschiedlichen F&E-Finanzierungsquellen und in Österreich wurden verschiedenste Forschungsförderungsmaßnahmen der EU in Anspruch genommen. Ein Gesamtüberblick über die in Anspruch genommenen F&E-Finanzierungsquellen und die damit verbundenen F&E-Rückflüsse aus dem EU-Haushalt fehlte jedoch. (TZ 26)

Die unterschiedlichen Arten der Verwaltung der EU-Mittel (direkte Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission oder geteilte Mittelverwaltung zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten) erschwerte einen Gesamtüberblick über die aus dem EU-Haushalt nach Österreich geflossenen F&E-Mittel. (TZ 26)

Verteilung der EU-Mittel

Die beiden wesentlichen Instrumente der EU zur Forschungsförderung in Österreich waren die Forschungsrahmenprogramme (RP 7 und HORIZON 2020) und die F&E-Mittel aus dem EFRE. Im Jahr 2014 betrugen die F&E-Rückflüsse aus dem Forschungsrahmenprogramm HORIZON 2020 rd. 118,88 Mio. EUR und aus dem EFRE rd. 22,07 Mio. EUR, insgesamt somit rd. 140,95 Mio. EUR. (TZ 27)

Die F&E-Mittel unter der zentralen Verwaltung der Europäischen Kommission unterlagen nicht vollständig der Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch den RH. Diese „Kontrolllücke“ betraf jenen Teil der F&E-Mittel, die direkt an private Unternehmen flossen und für die der RH grundsätzlich nicht prüfungszuständig ist. (TZ 27)

Die zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten geteilte Verwaltung der F&E-Mittel des EFRE war verwaltungsaufwändig ausgestaltet und befasste eine Vielzahl an nationalen Organisationseinheiten des Bundes und der Länder. Sie trug zur Komplexität und Unübersichtlichkeit der Zahlungsströme der Forschungsfinanzierung in Österreich bei. (TZ 27)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesministerien und Länder

(1) Die Forschungsquote sollte nicht isoliert, sondern vielmehr im Zusammenhang mit quantifizierbaren Wirkungsindikatoren (z.B. Innovationsleistungsindex) betrachtet werden. (TZ 6)

(2) Unter Federführung des BMF und in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria wäre eine einheitliche ressortübergreifende Richtlinie für die Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder zu erarbeiten. (TZ 8, 9)

(3) Unter Einbeziehung der Statistik Austria sollten regelmäßige Schulungen für die mit der Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder betrauten Mitarbeiter durchgeführt werden. (TZ 9, 12)

(4) Bei Korrekturen in der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder wäre in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria ein Rückmeldeprozess einzuführen. (TZ 9)

(5) Die Vollständigkeit der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder sollte künftig sichergestellt werden. (TZ 10)



(6) Mit einer einheitlichen Datenbank sollte sichergestellt werden, dass die Forschungsförderungsleistungen österreichweit umfassend und vollständig erfasst werden. (TZ 13, 15)

(7) Auf der Grundlage von Kosten–Nutzen–Analysen sollte geprüft werden, ob eine Integration der bestehenden länder– oder bundesspezifischen Datenbanken in eine umfassende österreichweite Forschungsförderungsdatenbank möglich wäre. (TZ 13)

(8) Für den Fall, dass eine vollständige Integration der länder– oder bundesspezifischen Datenbanken in eine umfassende österreichweite Forschungsförderungsdatenbank nicht möglich ist, wäre durch Schnittstellen die Möglichkeit der Datenübertragung sicherzustellen. (TZ 13)

(9) Hinsichtlich der Maßnahmen zur Erreichung nationaler und regionaler Forschungsquotenziele und der in diesem Zusammenhang notwendigen Wirkungsindikatoren wäre eine verstärkte Abstimmung sicherzustellen. Dies sollte vorzugsweise in einem bereits bestehenden gemeinsamen Gremium — beispielsweise im Rahmen der Bund–Bundesländer Kooperation Forschung — erfolgen. (TZ 19)

(10) Die Möglichkeit der Konzentration von forschungsspezifischen Aufgaben auf weniger Organisationseinheiten sowie die Verringerung der Anzahl an Forschungsförderungsagenturen sollte geprüft werden. (TZ 22)

(11) Finanziell wirkungsschwache F&E–Bundes– und Landesprogramme wären zu identifizieren und die Förderungsangebote zu bündeln. (TZ 25)

(12) Ein Gesamtüberblick über die F&E–Finanzierungsquellen der EU und über die F&E–Rückflüsse aus dem EU–Haushalt nach Österreich sollte herbeigeführt werden. (TZ 26)

Bundesministerien

(13) Um die Qualität der Beilage T des Bundes weiter zu erhöhen, wäre einerseits die Anzahl der Voranschlagsstellen, bei denen die Statistik Austria anhand der Detailergebnisse von F&E–Vollerhebungen den Prozentsatz der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstellen ermittelt, auszuweiten und andererseits vermehrt die tatsächlichen Auszahlungen für die Berechnung dieses Prozentsatzes heranzuziehen. (TZ 11)

BMFWF

(14) Der Kreis der Zugriffsberechtigten bei der Bundesforschungsdatenbank sollte jedenfalls um die Forschungsförderungsagenturen erweitert werden, um auch diesen Institutionen entsprechende Abfragen zu ermöglichen. (TZ 14)

(15) Die Nutzungshäufigkeit der Bundesforschungsdatenbank wäre, etwa durch Auswertung der Anzahl der Zugriffe und der tatsächlichen Nutzer, zu überprüfen. (TZ 14)

(16) Die seitens der Bundesministerien vorgenommenen Beauftragungen sollten möglichst zeitnahe in die Bundesforschungsdatenbank eingetragen werden, um einen Überblick über vergebene Forschungsförderungen und –aufträge auf einem aktuellen Stand zu ermöglichen. (TZ 14)

(17) Im Falle der Realisierung einer eigenständigen, umfassenden Forschungsförderungsdatenbank oder einer vergleichbaren IT- Lösung wäre die Bundesforschungsdatenbank in diese zu integrieren und nicht mehr als gesonderte Datenbank zu führen. (TZ 14)

BKA

(18) Das BKA sollte als Bescheinigungs- und Prüfbehörde der EFRE- Mittel bei der Europäischen Kommission darauf hinwirken, die geteilte Verwaltung der F&E-Mittel zu vereinfachen. (TZ 27)

Länder

(19) In Zusammenarbeit mit der Statistik Austria wäre künftig die Differenz der Ergebnisse der unterschiedlichen Erhebungsmethoden für die Erstellung der Globalschätzung und der Berechnung der Forschungsquote aufzuklären. (TZ 8)

(20) Die Möglichkeit einer weitergehenden Übertragung von F&E- Angelegenheiten an die Intermediäre des Bundes wäre zu prüfen, um einheitliche Beurteilungsstandards und Prozessabläufe zu gewährleisten. (TZ 21)

(21) Im Bereich der Forschungsfinanzierung wäre auf eine Vereinfachung und Straffung der Förderungsstrukturen hinzuwirken und vermehrt sollte die vorhandene Expertise bei den wesentlichen Intermediären des Bundes genutzt werden. (TZ 25)

Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg

(22) Das Finanzierungs- und Abrechnungssystem der Programmlinie „Matching Funds“ wäre gemeinsam mit dem FWF zu vereinfachen, um den Verwaltungsaufwand der beteiligten Organisationseinheiten so gering wie möglich zu halten (bspw. durch eine einheitliche Abrechnung der Projektkosten und der Overheads). (TZ 24)

**Burgenland, Kärnten, Steiermark, Vorarlberg und Wien**

(23) Die Möglichkeit einer vermehrten Inanspruchnahme der Abwicklungskompetenz der FFG wäre zu prüfen. (TZ 23)

Burgenland, Kärnten und Wien

(24) Die Möglichkeit einer Kooperation mit dem FWF sollte geprüft werden, um einerseits die Vergabe von F&E-Projekten österreichweit mit gleichen und transparenten Bewertungskriterien zu garantieren und andererseits eine effiziente Förderungsabwicklung sicherzustellen. (TZ 24)

Niederösterreich

(25) Die Abwicklungskooperation sollte nach Möglichkeit auf alle Programme der FFG ausgeweitet werden. (TZ 23)