



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/8

Bericht des Rechnungshofes

**Mittelfristige Haushalts-
planung im BMLVS**

**Ausgewählte gebiets-
körperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich
der Schulbehörden**

**Forschungsfinanzierung
in Österreich**

Rechnungshof
GZ 860.193/002-1B1/16

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Juni 2016



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



Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

**Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden**

Forschungsfinanzierung in Österreich

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BMF BMLVS	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Landesverteidigung und Sport
	Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS _____ 5
BMBF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen
	Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden _____ 87
alle Ressorts	Wirkungsbereich aller Ressorts
	Forschungsfinanzierung in Österreich _____ 199

Inhalt





Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis _____	9
Tabellenverzeichnis _____	10
Abkürzungsverzeichnis _____	11
Glossar _____	13

BMF
BMLVS

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Landesverteidigung und Sport

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	30
Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens _____	30
Ziele und Vorgaben der mittelfristigen Haushaltsplanung _____	30
Erstellung des Bundesfinanzrahmens _____	32
Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen _____	44
Struktur der Auszahlungen _____	46
Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen _____	48
Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (PBCT) _____	51
Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS _____	52
Entwicklung der Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen _____	52

Inhalt



Entwicklung der Auszahlungen in den Bereichen Personal, Betrieb und Investitionen _____	54
Rücklagen _____	56
Vorbelastungen _____	59
Programmplanung des BMLVS _____	63
Budgetcontrolling des BMLVS _____	65
Mittelfristplanung im Personalbereich _____	66
Aufgabenevaluierung und Strukturreform _____	69
Reorganisationsmaßnahmen im BMLVS _____	69
Verwaltungsstrukturen _____	71
Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument ____	74
Ziele und Maßnahmen der Wirkungsorientierung _____	74
Einsatz der Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuer- instrument _____	76
Ergebnis- und Ressourcenverantwortung _____	79
Wirkungscontrolling _____	80
Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungs- instrument _____	81
Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung im BMLVS ____	81
Verknüpfung der Kosten- und Leistungsrechnung mit der wirkungsorientierten Steuerung _____	82
Schlussempfehlungen _____	83

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ziele des Bundesfinanzrahmens _____	31
Abbildung 2: Veränderung der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Vergleich zu den Auszahlungen (Gebarungserfolg) für den Zeitraum 2009 bis 2013 _____	41
Abbildung 3: Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14 _____	45
Abbildung 4: Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS (inklusive Personalauszahlungen) an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen _____	47
Abbildung 5: Auszahlungen des BMLVS im Vergleich zu den ursprünglichen und letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen _____	52

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Herleitung des BFRG 2013 bis 2016 für die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS)	33
Tabelle 2:	Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen für die Untergliederung 14 im Bundesfinanzrahmen	43
Tabelle 3:	Auszahlungen des BMLVS (exklusive Sport) nach Personal, Betrieb und Investitionen	54
Tabelle 4:	Rücklagenentwicklung des BMLVS (exklusive Sport)	57
Tabelle 5:	Entwicklung der Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport)	60
Tabelle 6:	Personalstands-Obergrenzen für das BMLVS (inklusive Sport) und Zielerreichung	67
Tabelle 7:	Wirkungsziele des BMLVS und Maßnahmen zu ihrer Erreichung	75
Tabelle 8:	Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS (exklusive Sport)	77

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
ff.	folgende
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
PBCT	Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (IT-System)
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem(n)
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer

Glossar

Auszahlungen (bis 2012: Ausgaben)

Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Ausgaben im Finanzierungshaushalt als Auszahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend den Begriff Auszahlungen.

Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)

Das BFRG legt seit 2009 verbindliche Ausgabenobergrenzen, die ab der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 Auszahlungsobergrenzen genannt werden, für vier Jahre in die Zukunft fest. Auch der Stand des Personals, das je Ressort beschäftigt werden darf, wird durch eine Obergrenze limitiert.

Einzahlungen (bis 2012: Einnahmen)

Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Einnahmen im Finanzierungshaushalt als Einzahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend den Begriff Einzahlungen.

Globalbudget

Mit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 wird der Gesamthaushalt, der das gesamte Budget des Bundes darstellt, in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets unterteilt. Der Bundesvoranschlag 2014 enthielt 74 Globalbudgets (zwischen einem und fünf Globalbudgets je Untergliederung).

Rubrik

Mit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 wird der Gesamthaushalt, der das gesamte Budget des Bundes darstellt, in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets unterteilt. Der Bundesvoranschlag 2014 enthielt fünf Rubriken:

Glossar



- Rubrik 0, 1 Recht und Sicherheit;
- Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie;
- Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur;
- Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt;
- Rubrik 5 Kassa und Zinsen.

Strategiebericht

Der Strategiebericht erläutert das Bundesfinanzrahmengesetz, die wesentlichen budget- und wirtschaftspolitischen Ziele sowie die voraussichtliche Einnahmenentwicklung bzw. Einzahlungsentwicklung des Bundes. Außerdem gibt der Strategiebericht einen Überblick über die wirtschaftliche Lage und deren voraussichtliche Entwicklung. Er wird vom Bundesminister für Finanzen bzw. im Hinblick auf die Grundzüge des Personalplans vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen erstellt und der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt.

Untergliederung

Mit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform wird der Gesamthaushalt, der das gesamte Budget des Bundes darstellt, in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets unterteilt. Der Bundesvoranschlag 2014 enthielt 33 Untergliederungen.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Landesverteidigung und Sport

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 Einmalwirkungen, 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. Res-

sortinterne 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).

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Gebarungüberprüfung 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)

Kurzfassung

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)

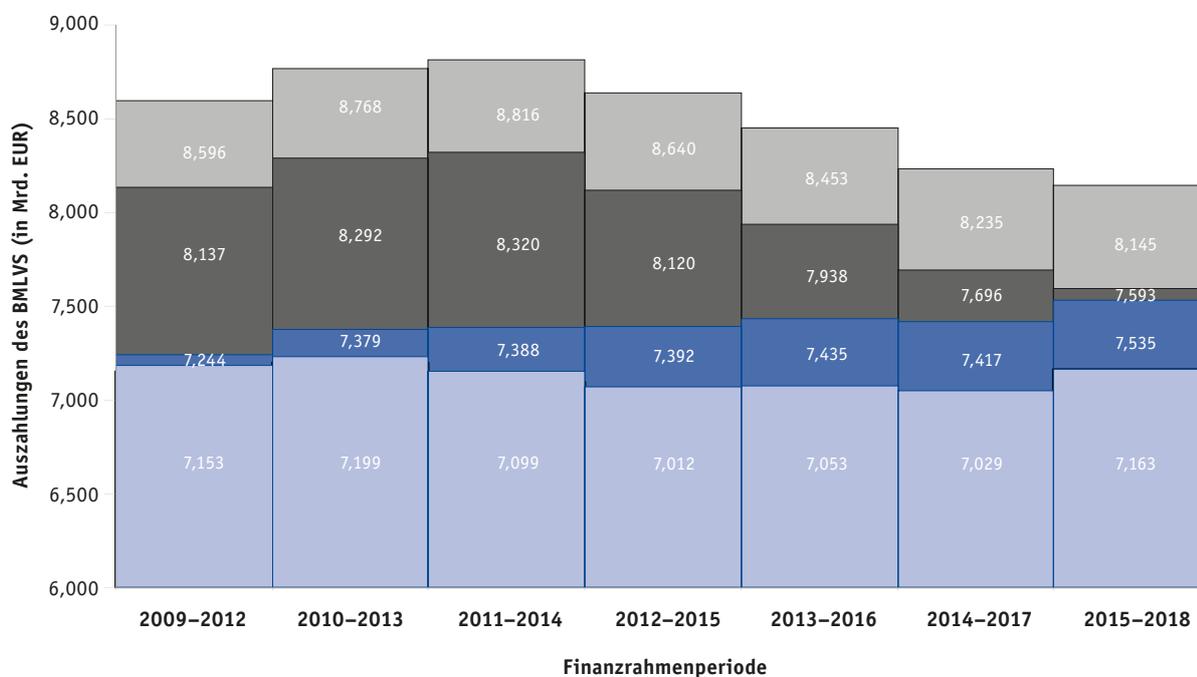
Ab 2011 wurden die Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Bundesfinanzrahmen nachträglich gekürzt; in den Jahren 2012 und 2014 erfolgten die Reduktionen sogar rückwirkend (um 8 Mio. EUR bzw. rd. 47,81 Mio. EUR). Insgesamt beliefen sich die Kürzungen im Bundesfinanzrahmen von 2011 bis 2014 auf rd. 402,48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

¹ inkl. USt

² Vorlaufzahlung für Jännerbezüge 2013, Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013

Kurzfassung

schaftsverkäufen, 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)



Kurzfassung

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

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)

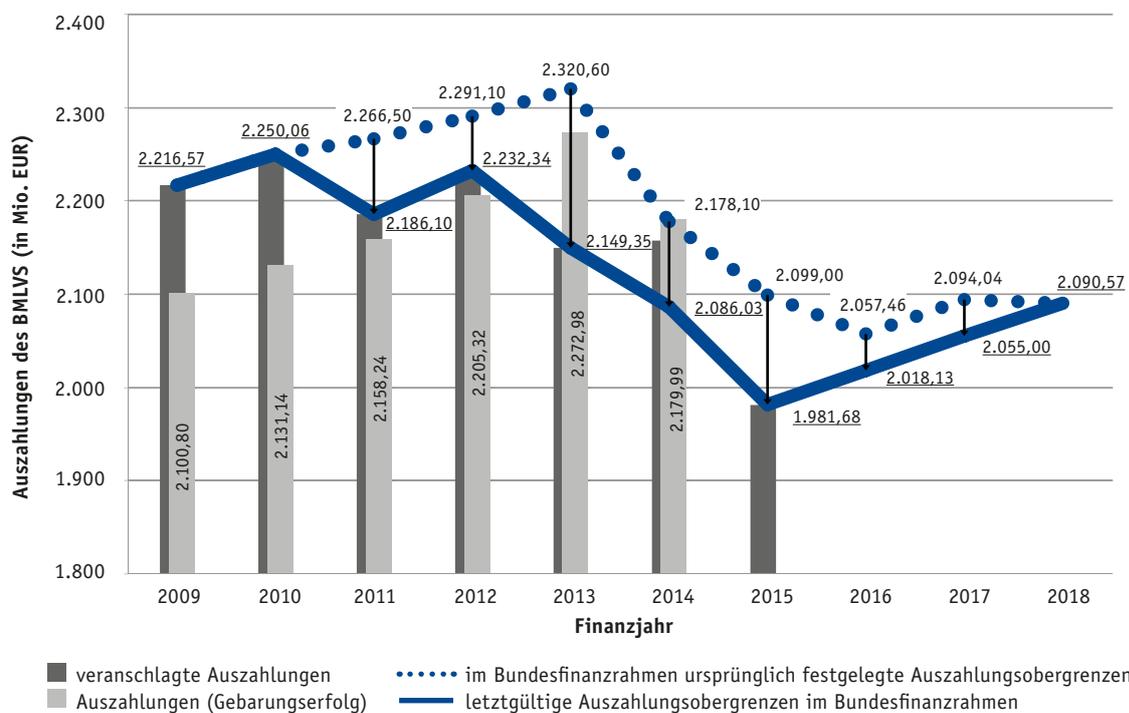
Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

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)

Kurzfassung

Auszahlungen des BMLVS im Vergleich zu den ursprünglichen und letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen



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 großteils 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

Kurzfassung

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)



Kurzfassung

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

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 Struktur-reformen

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)

Kurzfassung

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 Steuerungsinstrument

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)

Kenndaten zur mittelfristigen Haushaltsplanung im BMLVS

Rechtsgrundlagen	Bundshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. (bis 2012: Bundshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986) Bundshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II Nr. 266/2010 i.d.g.F. (bis 2012: Bundshaushaltsverordnung 2009, BGBl. II Nr. 489/2008) jährliche Bundesfinanzrahmengesetze, Bundesfinanzgesetze und Bundesrechnungsabschlüsse Controlling-Verordnungen des BMF vom 16. Jänner 2009, BGBl. II Nr. 16/2009, und vom 21. Dezember 2012, BGBl. II Nr. 500/2012 Verordnung des BMF über die Angaben zur Wirkungsorientierung vom 29. Juli 2011, BGBl. II Nr. 244/2011 Verordnung des BKA über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling vom 29. Juli 2011, BGBl. II Nr. 245/2011
-------------------------	---

Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen für die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) im Bundesfinanzrahmen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Summe
Finanzrahmen ¹	in Mio. EUR										
2009–2012	2.216,57	2.250,06	2.266,50	2.291,10							9.024,23
2010–2013		2.250,06	2.266,50	2.291,10	2.320,60						9.128,26
Kürzung 2010			- 80,40	- 129,50	- 151,70						- 361,60
2011–2014			2.186,10	2.161,60	2.168,90	2.178,10					8.694,70
Erhöhung/ Kürzung 2011				+ 78,74	- 1,07	- 9,77					+ 67,91
2012–2015				2.240,34	2.167,84	2.168,33	2.099,00				8.675,51
Kürzung 2012				- 8,00 ²	- 18,48	- 34,49	- 77,66				- 138,63
2013–2016³				2.232,34²	2.149,35	2.133,84	2.021,34	2.057,46			8.361,99
2014–2017						2.133,84	2.021,34	2.057,46	2.094,04		8.306,68
Kürzung 2014						- 47,81 ⁴	- 39,66	- 39,33	- 39,05		- 165,85
2015–2018						2.086,03⁴	1.981,68	2.018,13	2.055,00	2.090,57	8.145,38
Summe Kürzungen			- 80,40	- 58,76	- 171,25	- 92,07	- 117,32	- 39,33	- 39,05		- 598,18
	in % der Auszahlungsobergrenze ⁵										
Kürzungen (in %)			- 4	- 3	- 7	- 4	- 6	- 2	- 2		

¹ Stand: März 2015

² rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2012 um 8 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2012–2015

³ 2013 erfolgten keine Anpassungen im Bundesfinanzrahmen (Nationalratswahl am 29. September 2013).

⁴ rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2014 um rd. 47,81 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2014–2017 und im Gesetzlichen Budgetprovisorium 2014, BGBl. I Nr. 7/2014 vom 7. Februar 2014

⁵ bezogen auf die für das jeweilige Finanzjahr erstmalig festgelegte Auszahlungsobergrenze im Bundesfinanzrahmen



BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

Fortsetzung: Kenndaten zur mittelfristigen Haushaltsplanung im BMLVS

Voranschlag und Erfolg der Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2009/2014
	in Mio. EUR							in %
Auszahlungen								
BMLVS gesamt								
Voranschlag	2.216,57	2.250,06	2.186,10	2.232,34	2.149,35	2.157,03	1.981,68	- 2,69
Erfolg	2.100,80	2.131,14	2.158,24	2.205,32	2.272,98	2.179,99	-	3,77
Differenz	- 115,77	- 118,92	- 27,86	- 27,02	123,63	22,96	-	- 119,83
	in %							
Anteil am Bundeshaushalt (Erfolg)	3,02	3,17	3,18	3,03	3,01	2,92	-	-
davon Landesverteidigung								
	in Mio. EUR							in %
Voranschlag	2.109,87	2.122,10	2.057,02	2.094,66	2.005,34	2.019,30	1.843,49	- 4,29
Erfolg	2.006,27	2.027,88	2.042,62	2.062,16	2.158,96	2.055,80	-	2,47
Differenz	- 103,60	- 94,22	- 14,40	- 32,50	153,62	36,50	-	- 135,23
	in %							
Anteil am Bundeshaushalt (Erfolg)	2,89	3,01	3,01	2,83	2,86	2,75	-	-
davon Sport								
	in Mio. EUR							in %
Voranschlag	106,70	127,96	129,08	137,68	144,01	137,73	138,20	29,08
Erfolg	94,53	103,26	115,63	143,15	114,03	124,19	-	31,38
Differenz	- 12,17	- 24,70	- 13,45	5,47	- 29,98	- 13,54	-	11,23
	in %							
Anteil am Bundeshaushalt (Erfolg)	0,14	0,15	0,17	0,20	0,15	0,17	-	-
Einzahlungen								
BMLVS gesamt								
	in Mio. EUR							in %
Voranschlag	298,54	48,55	48,55	49,62	48,54	50,04	31,00	- 83,24
Erfolg	291,56	51,27	54,11	68,90	45,76	44,52	-	- 84,73
Differenz	- 6,98	2,72	5,56	19,28	- 2,78	- 5,52	-	- 20,95
davon Landesverteidigung								
Voranschlag	298,37	48,38	48,42	49,49	48,43	49,93	30,89	- 83,27
Erfolg	291,50	51,13	54,04	68,84	45,68	44,47	-	- 84,74
Differenz	- 6,87	2,75	5,62	19,35	- 2,75	- 5,46	-	- 20,54
davon Sport								
Voranschlag	0,17	0,17	0,13	0,13	0,11	0,11	0,11	- 35,88
Erfolg	0,06	0,14	0,07	0,06	0,08	0,05	-	- 16,67
Differenz	- 0,11	- 0,03	- 0,06	- 0,07	- 0,03	- 0,06	-	- 46,36

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

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis September 2014 die Gebarung des BMF und des BMLVS hinsichtlich der mittelfristigen Haushaltsplanung des BMLVS.

Ziel der Gebarungsüberprüfung 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 überprüfte Zeitraum umfasste den Planungszeitraum 2009 bis 2014 (Planungshorizont bis 2018).

Der Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung lag im Bereich militärische Angelegenheiten (exklusive Sport).

Zu dem im Dezember 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMF und BMLVS im März 2016 ihre Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Mai 2016.

(2) Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Ausgaben im Finanzierungshaushalt als Auszahlungen und die Einnahmen als Einzahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend die Begriffe Auszahlungen und Einzahlungen.

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Ziele und Vorgaben der mittelfristigen Haushaltsplanung

- 2.1 Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes wurde mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2009 eingeführt.⁴

Mit der mehrjährigen Budgetplanung sollte sich die Planungssicherheit für alle Beteiligten erhöhen, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen. Der Finanzrahmen sollte verbindlich, mehrjährig, flexibel sowie klar und einfach verständlich sein.

⁴ erste Etappe, Bundes-Verfassungsgesetz- und Bundeshaushaltsgesetz-Novelle, BGBl. I Nr. 1/2008; zweite Etappe, Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009

Abbildung 1: Ziele des Bundesfinanzrahmens



Quellen: Erläuterungen zur Regierungsvorlage zu einem Gesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird, 204 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIII. Gesetzgebungsperiode; RH (Darstellung)

Die mittelfristige Haushaltsplanung erfolgte mit einem jährlich vom Nationalrat zu beschließenden Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG). Ergänzend zur jährlichen Budgetplanung im Rahmen der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes (BFG) legte das BFRG jeweils für die folgenden vier Finanzjahre die Auszahlungsobergrenzen für den Gesamthaushalt des Bundes, die Rubriken⁵ und Untergliederungen⁶ fest. Auf der Ebene der Rubriken waren die festgelegten Obergrenzen für sämtliche vom BFRG betroffenen Finanzjahre verbindlich, auf der Ebene der Untergliederungen nur für das folgende Finanzjahr.

Weiters enthielt das BFRG die Grundzüge des Personalplans mit verbindlichen Obergrenzen an zulässigen Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) für die vier Folgejahre.

Zusätzlich hatte die Bundesregierung dem Nationalrat einen Strategiebericht vorzulegen. Der Strategiebericht diente der Erläuterung des BFRG und seiner Zielsetzungen und sollte die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik der nächsten vier Jahre darstellen.

2.2 Der RH beurteilte die Einführung des Bundesfinanzrahmens positiv, weil es sich um ein zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes handelte, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen und die Planungssicherheit für alle an der Budgetpolitik beteiligten Akteure zu erhöhen.

⁵ ressortübergreifende Mittelverwendungskategorien wie z.B. Rubrik 0, 1 „Recht und Sicherheit“, in der neben dem BMLVS auch BKA, BMEIA, BMF, BMI, BMJ und die Obersten Organe enthalten sind

⁶ ressortbezogene Mittelverwendungskategorien, z.B. für das BMLVS die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

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.

Erstellung des Bundesfinanzrahmens

- 3.1** (1) Seit dem Jahr 2009 legte das jährliche BFRG die Auszahlungsobergrenzen für die jeweils folgenden vier Finanzjahre fest. Da es sich um eine rollierende Planung handelte, war dem für vier Jahre beschlossenen Finanzrahmen jeweils im darauf folgenden Jahr das neue (vierte) Finanzjahr anzufügen. Die davor liegenden Finanzjahre, für die bereits Auszahlungsobergrenzen bestanden, waren vom neuen BFRG inhaltlich nur insoweit betroffen, als Änderungen bei den Auszahlungsobergrenzen vorgesehen waren.

Die Erstellung des Bundesfinanzrahmens war seit seiner Einführung 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.

Ausgangsbasis für die Erstellung des Bundesfinanzrahmens war der Voranschlag des Vorjahres.

(2) Die Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS ergaben sich durch

- erwartete Minderauszahlungen aufgrund der Durchführung von Reformmaßnahmen und der damit verbundenen Hebung von Einsparungspotenzialen und durch
- Kürzungen bei den Ermessensauszahlungen.⁷

(3) Die folgende Tabelle zeigt beispielsweise die Herleitung der Auszahlungsobergrenzen im BFRG 2013 bis 2016 aus den Obergrenzen des BFRG 2012 bis 2015:

⁷ Vor Inkrafttreten der Haushaltsrechtsreform 2013 wurden die Auszahlungen nach gesetzlichen Verpflichtungen und Ermessensausgaben unterschieden. Im Bundeshaushaltsgesetz 2013 erfolgte eine Neuregelung der gesetzlichen Verpflichtungen. Demnach waren als gesetzliche Verpflichtungen (im Unterschied zu früher) nur mehr jene Mittel zu veranschlagen, die sich auf Ansprüche gründeten, die dem Grunde und der Höhe nach gesetzlich festgelegt waren und unmittelbar auf deren Grundlage zu erfüllen waren, ohne dass es zusätzlicher Verwaltungsakte bedurfte (vgl. § 35 Bundeshaushaltsgesetz 2013).



Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung
und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

**Tabelle 1: Herleitung des BFRG 2013 bis 2016 für die Untergliederung 14 „Militärische
Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS)**

	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Auszahlungsobergrenzen Finanzrahmen 2012 bis 2015 (Ausgangsbasis)	2.240,34	2.167,84	2.168,33	2.099,00	2.099,00¹
Gehaltserhöhungen 2016					+ 24,83
Struktureffekte 2016					+ 11,04
Streichung „Verlängerter Dienstplan“ ²	- 8,00	- 16,00	- 16,00	- 16,00	- 16,00
Zusammenlegung Heeresgeschichtliches Museum mit Staatsarchiv		- 0,63	- 0,63	- 0,63	- 0,63
Schließung der Heerespitäler ²		- 7,60	- 15,30	- 15,30	- 15,30
Integration der Heeresbild- und Filmstelle in den Bundespressedienst ²		- 1,37	- 1,37	- 1,37	- 1,37
Zusammenlegung der Entminungs- dienste		- 0,32	- 0,32	- 0,32	- 0,32
Schaffung einer Verwaltungshochschule		- 0,42	- 0,62	- 1,46	- 1,46
Unternehmensserviceportal			- 0,20	- 0,80	- 1,50
Vereinheitlichung der IT-Standards		- 6,02	- 8,60	- 11,22	- 12,37
Aufnahmestopp	- 13,10	- 29,49	- 32,31	- 32,31	- 32,31
Kürzung der Ermessensausgaben	- 26,26	- 26,30	- 26,30	- 26,30	- 26,30
Nulllohnrunde 2013 und moderate Gehaltserhöhung 2014		- 18,28	- 22,45	- 27,59	- 27,59
Flächenmanagement				- 35,67	- 35,67
Dienstgeberbeiträge für Beamte		+ 87,93	+ 89,60	+ 91,30	+ 93,40
Auszahlungsobergrenzen Finanzrahmen 2013 bis 2016	2.192,99³	2.149,35	2.133,84	2.021,34	2.057,46

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Fortschreibung der Auszahlungsobergrenze für das Jahr 2015
- ² Grundlagen dafür ergaben sich aus Berichten des RH („Heeresbild- und Filmstelle; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2009/1, TZ 19, „Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen“, Reihe Bund 2009/13, TZ 10 sowie „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 34).
- ³ Die Umsetzung der Kürzungen für 2012 erfolgte im Wege der Veranschlagung im BFG 2012.

Quelle: BMF

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Das BMF leitete aus einzelnen Reformvorhaben konkrete Einsparungsvorgaben für das BMLVS ab, die zu einer Reduzierung der Auszahlungsobergrenzen führten.⁸ Bei den Reformvorhaben handelte es sich einerseits um solche, die vom BMLVS weitgehend in eigener Verantwortung umzusetzen waren (bspw. Schließung der Heeresspitäler), andererseits aber auch um Vorhaben, die vom BMLVS nicht in eigener Verantwortung umsetzbar waren oder bei denen es sich um ressortübergreifend umzusetzende Vorhaben handelte (bspw. Schaffung einer Verwaltungshochschule, Vereinheitlichung der IT-Standards, Streichung „Verlängerter Dienstplan“, Integration Heeresbild- und Filmstelle in den Bundespressdienst).

(4) Die Höhe der Budgetkürzungen gab das BMF vor; konkrete Berechnungsgrundlagen des BMF dazu waren dem BMLVS nicht bekannt. Die zugrunde liegenden Einsparungspotenziale konnte das BMLVS allerdings nicht wie vorgesehen realisieren, weil

- es die dafür notwendigen Reformvorhaben nicht im budgetierten Umfang umsetzte (Schließung der Heeresspitäler, Integration Heeresbild- und Filmstelle in den Bundespressdienst) und
- die Umsetzung der vorgesehenen ressortübergreifenden Vorhaben gänzlich bzw. überwiegend unterblieb (Schaffung einer Verwaltungshochschule, Vereinheitlichung der IT-Standards, Streichung „Verlängerter Dienstplan“⁹).

Das BMLVS konnte somit jenes Einsparungspotenzial, das im Bundesfinanzrahmen bereits durch eine Kürzung der Auszahlungen berücksichtigt war, tatsächlich nicht lukrieren. Wegen der nicht erfolgten Umsetzung von Reformprojekten hatte das BMLVS – bei verminder-

⁸ Die veranschlagten Auszahlungsreduktionen basierten auf einem Ministerratsbeschluss vom 10. Februar 2012 (gemeinsamer Bericht des Bundeskanzlers und des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten betreffend Stabilitätspaket 2012 bis 2016). Grundlagen dafür ergaben sich teilweise aus Berichten des RH („Heeresbild- und Filmstelle; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2009/1, TZ 19, „Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen“, Reihe Bund 2009/13, TZ 10 sowie „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 34).

⁹ Der „Verlängerte Dienstplan“ („41. Stunde“) galt für bestimmte Gruppen von Beamten im BMI, BMJ und BMLVS sowie in der Post und der Telekom. Die im Frühjahr 2012 angestrebte gänzliche Abschaffung des „Verlängerten Dienstplans“ (mittels ersatzloser Streichung des § 48 Abs. 6 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979) scheiterte mangels Beschlussfassung im Nationalrat. Beschlossen wurde hingegen die Streichung des „Verlängerten Dienstplans“ für eine kleine Personengruppe im BMLVS, nämlich für Beamte, deren Mehrleistungen in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht durch ein Fixgehalt oder eine Zulage als abgegolten galten, d.h. für alle Beamte mit einem Fix- bzw. All-in-Gehalt (vgl. § 16a Abs. 1 Gehaltsgesetz 1956 i.d.F. des Stabilitätsgesetzes 2012, BGBl. I Nr. 35/2012).



Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung
und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

ten Auszahlungsobergrenzen – die Auszahlungen weiterhin in unveränderter Höhe zu tragen.

- 3.2** Der RH beurteilte positiv, dass das BMF Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben ausgabenmindernd in den Bundesfinanzrahmen einbezog. Dies verdeutlicht die Bedeutung des Bundesfinanzrahmens als wichtige Grundlage für die Budgetkonsolidierung.

Allerdings kann der Bundesfinanzrahmen seine budgetstabilisierende Wirkung nur entfalten, wenn er auf ausreichend akkordierten Grundlagen beruht. Der RH kritisierte, dass weder die Höhe der Einsparungsvorgaben aus den einzelnen Vorhaben noch deren konkrete Umsetzung zwischen BMF und BMLVS ausreichend akkordiert waren.

Einerseits setzte das BMLVS Reformvorhaben, die für den gesamten Planungszeitraum bereits mit ihrem erwarteten Einsparungspotenzial auszahlungsmindernd 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. Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMLVS dadurch die Auszahlungen in voller Höhe aus seinem Budget zu tragen hatte, obwohl die dafür bestimmten Mittel bereits reduziert waren.

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMLVS, weiterhin Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens zu berücksichtigen, diese aber – entgegen der bisherigen Gepflogenheit – hinsichtlich der Höhe und des Zeitrahmens gemeinsam zu akkordieren.

Dem BMF empfahl der RH zudem, den Bundesfinanzrahmen auf realistischen und mit den betroffenen Ressorts ausverhandelten Grundlagen zu erstellen.

- 3.3** (1) *Das BMLVS bekräftigte in der Stellungnahme sein Bemühen, Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens zu berücksichtigen und hinsichtlich der Höhe sowie des Zeitrahmens mit dem BMF zu akkordieren.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMF sei es ihm ein grundsätzliches Anliegen, die Ressorts bei der Budgetplanung entsprechend einzubinden. Die nationale Budgetplanung könne jedoch nicht mehr autonom erfolgen, weil die Eckpfeiler für die Planung wesentlich von den Vorgaben der EU bestimmt würden. Gemäß § 2 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 2013 sei der Haushalt des Bundes nach Maßgabe des Rechts der EU grund-*

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

sätzlich auszugleichen (Regelgrenze für das strukturelle Defizit). Innerhalb dieses Rahmens hätten das BMF und die Bundesregierung das Budget mittelfristig zu planen. Die generelle Linie der Budgetplanung werde in diesem Rahmen auf Regierungsebene abgestimmt. Es obliege den Ressortleitern, diese generellen Linien in ihren Ministerien entsprechend ihrer Ministerverantwortlichkeit umzusetzen und ihren Beitrag zur Einhaltung der Budgetziele zu leisten.

Die Ressorts seien aufgefordert gewesen, die vorgegebenen Einsparungsvorschläge mit konkreten Einsparungsmaßnahmen zu unterlegen. In der Realität sei jedoch das Zeitkorsett bei der Bundesfinanzrahmen- und Budgeterstellung so knapp, dass eine Detailausverhandlung von Reformmaßnahmen mit den betroffenen Fachressorts nicht zu bewältigen sei. In der Vergangenheit seien aber Budgetkürzungen bzw. Einsparungen von Reformmaßnahmen letztendlich von allen Regierungsmitgliedern – also auch vom Bundesminister für Landesverteidigung und Sport – akzeptiert worden, indem sie dem Budgetentwurf im Ministerrat ihre Zustimmung erteilt hätten.

Allerdings würde der RH eine Umsetzung der im Zuge seiner Prüfungstätigkeit aufgezeigten Einsparungspotenziale durch die Verwaltung erleichtern, wenn er die Reformvorschläge mit den betragsmäßig erzielbaren Einsparungspotenzialen unterlege.

- 3.4** Zu den Ausführungen des BMF in seiner Stellungnahme, wonach Vorgaben der EU eine autonome Budgetpolitik beschränken, führte der RH aus, dass er mit dem gegenständlichen Bericht über die mittelfristige Haushaltsplanung vor allem auch den Zweck verfolgte, die Einhaltung der EU-Vorgaben (bspw. jene im Rahmen des „Six-Pack“) durch die Schaffung geeigneter planerischer Grundlagen zu unterstützen.

Darüber hinaus führt der RH ausnahmslos Quantifizierungen hinsichtlich der betragsmäßig erzielbaren Einsparungspotenziale durch, soweit ausreichende und valide Datengrundlagen vorhanden sind. Bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens wurden allerdings Reformvorhaben berücksichtigt, die weder hinsichtlich des angenommenen Einsparungsvolumens noch des Zeitrahmens ausreichend zwischen BMF und BMLVS akkordiert waren.

- 4.1** Von den Budgetkürzungen waren im Bereich des BMLVS nur gesetzliche Verpflichtungen sowie Auszahlungen an Beamte und Vertragsbedienstete ausgenommen. Bei den Personalauszahlungen wurden überdies



Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung
und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

voraussichtliche Bezugserhöhungen, Struktureffekte (Biennalsprünge)¹⁰ und Dienstgeberbeiträge durch entsprechende Aufschläge berücksichtigt und insoweit von Budgetkürzungen ausgenommen.

Die Budgetkürzungen betrafen demnach vor allem die Ermessensauszahlungen. Dabei handelte es sich um Auszahlungen, die nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhten.¹¹

Unter die Ermessensauszahlungen (keine gesetzlichen Verpflichtungen) fielen seit 2013 u.a. Zahlungen, die von der Verwaltung steuerbar waren und/oder deren Höhe von einer gesetzlich nicht bestimmten Anzahl von Anspruchsberechtigten abhing.¹² Diese Zahlungen unterlagen als Ermessensauszahlungen einer pauschalen Kürzung (vgl. Tabelle 1).

Beim BMLVS wirkte sich die aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 wesentlich restriktivere Definition der gesetzlichen Verpflichtungen und die damit einhergehende Ausweitung des Kreises der Ermessensauszahlungen besonders aus. Die Auszahlungen des BMLVS für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (v.a. Präsenzdienst leistende Soldaten¹³ und Personen im Ausbildungsdienst¹⁴) galten bis 2012 als gesetzliche Verpflichtungen und waren daher von Budgetkürzungen ausgenommen.¹⁵ Die Auszahlungen für diese Personengruppen ergaben sich überwiegend aus bezugsähnlichen Ansprüchen (z.B. Monatsgeld, Dienstgradzulage, Familienunterhalt, Wohnkostenbeihilfe) und beliefen sich auf ca. 155 Mio. EUR. Seit der Haushaltsrechtsreform 2013 unterlagen diese Auszahlungen bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens den Konsolidierungsvorgaben des BMF. Diese Auszahlungen beruhten aber auf Anspruchsgrundlagen¹⁶, die vom BMLVS kurzfristig nur bedingt gestaltbar waren.

¹⁰ zweijährliche Erhöhung des Gehalts nach bestimmten Gehaltsschemata

¹¹ § 35 Bundeshaushaltsgesetz 2013: „Als gesetzliche Verpflichtungen sind jene Mittel zu veranschlagen, die sich auf Ansprüche gründen, die dem Grunde und der Höhe nach in Bundesgesetzen sowie anderen Normen in Gesetzesrang festgelegt sind und unmittelbar auf deren Grundlage erfüllt werden müssen, ohne dass es zusätzlicher Verwaltungsakte bedarf.“

¹² Lödl et al., Bundeshaushaltsgesetz 2013 (2012)³

¹³ Nach § 19 Wehrgesetz 2001, BGBl. I Nr. 146/2001 i.d.g.F., umfasste der Präsenzdienst neben dem Grundwehrdienst z.B. auch Milizübungen, freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste sowie den Wehrdienst als Zeitsoldat.

¹⁴ Ausbildungsdienst aufgrund einer freiwilligen Meldung in der Dauer von zwölf Monaten bis zu vier Jahren mit Verlängerungsoption bis zu zwei Jahren gemäß §§ 37 ff. Wehrgesetz 2001

¹⁵ vgl. § 20 Abs. 7 Bundeshaushaltsgesetz 1986, BGBl. Nr. 213/1986

¹⁶ v.a. Heeresgebührengesetz 2001, BGBl. I Nr. 31/2001 i.d.g.F., Verordnung des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport über die finanziellen Ansprüche der Anspruchsberechtigten, BGBl. II Nr. 35/2015, sowie Heeresversorgungsgesetz, BGBl. Nr. 27/1964 i.d.g.F.

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Auch wurden Bezugserhöhungen bei diesen Personengruppen nicht durch entsprechende Aufschläge berücksichtigt.

- 4.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass aufgrund einer geänderten Begriffsdefinition im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2013 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 unterlagen, 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 RH kritisierte, dass der Bundesfinanzrahmen insoweit nicht auf tragfähigen und realistischen Grundlagen beruhte.

Der RH verwies erneut auf seine Empfehlung an das BMF, den Bundesfinanzrahmen auf tragfähigen und realistischen Grundlagen zu erstellen (vgl. TZ 3).

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Konsolidierungsvorgaben für den Finanzrahmen des BMLVS in erheblichem Maße durch pauschale Kürzungen geprägt waren, 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.¹⁷ Andererseits waren Bereiche von Kürzungen betroffen, bei denen nur ein geringer Spielraum für Einsparungen bestand.¹⁸

Der RH empfahl dem BMF und dem BMLVS, ein Maßnahmenpaket mit konkreten Auszahlungskürzungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen.

- 4.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, gemeinsam mit dem BMF ein Maßnahmenpaket mit konkreten Ausgabeneinsparungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen. Darüber hinaus habe sich eine breite Mehrheit der Abgeordneten im*

¹⁷ z.B. im Bereich der Grundorganisation (insbesondere Zentralstelle des BMLVS sowie Territoriale Verwaltung/Militärkommanden), vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 2, 15 und 16

¹⁸ Zum Beispiel unterlagen Auszahlungen 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.

Nationalrat für eine Anhebung des Heeresbudgets angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen des Ressorts ausgesprochen.¹⁹

(2) Das BMF pflichtete dem RH grundsätzlich bei, wonach der Haushaltsplanung ein Maßnahmenpaket mit Ausgabeneinsparungen zugrunde gelegt werden sollte; teilweise würden Planungen bereits auf solchen Maßnahmenpaketen basieren. Für eine einheitliche Vorgehensweise zur Ermittlung der Planungsgrundlagen gebe es auch international eingesetzte Methoden, wie z.B. „Spending Reviews“. Der Einsatz dieses Tools setze aber ein starkes politisches Commitment voraus.

Weiters teilte das BMF mit, dass die bezugsähnlichen Auszahlungen im Sachaufwand, die an die jährliche Gehaltsanpassung gekoppelt seien, bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens in Zukunft gesondert fortgeschrieben würden. Außerdem wolle es die Berechnung der Grundlagen für die pauschalen Kürzungen schärfen. Pauschale Kürzungen hätten nach Ansicht des BMF viele Vorteile, weil sie politisch leichter durchsetzbar und methodisch einfacher seien. Zudem würden sie von den Ressorts wegen des Erfordernisses der Ausgewogenheit einer für alle Ressorts geltenden einheitlichen Sparformel besser akzeptiert.

4.4 (1) Dem BMLVS entgegnete der RH, dass – ungeachtet zusätzlicher budgetärer Mittel – im Hinblick auf eine Konsolidierung des Bundeshaushalts strukturelle Reformvorhaben umgesetzt werden müssen.

(2) Den Ausführungen des BMF zu den „Vorteilen“ von pauschalen Auszahlungskürzungen konnte der RH grundsätzlich nicht folgen, weil sich, wie die Erfahrung zeigte, damit zwar kurzfristig budgetärer Spielraum gewinnen ließ, eine nachhaltige Budgetsanierung aber nicht erzielt werden konnte.

5.1 (1) Die Bundesregierung hatte den Entwurf für ein BFRG – erstmalig im Jahr 2009 – gemeinsam mit dem Strategiebericht jeweils bis 30. April dem Nationalrat zur Beschlussfassung vorzulegen.

¹⁹ Angesichts der Verschlechterung der sicherheitspolitischen Situation in und um Europa im Jahr 2015 verabschiedete der Nationalrat am 26. November 2015 aufgrund eines unselbständigen Entschließungsantrags sämtlicher Parlamentsparteien eine Entschließung, in der die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, aufgefordert wurden, einen Bericht über allfällig notwendige Änderungen oder Ergänzungen des Strukturpakets ÖBH 2018 als Folge der sicherheitspolitischen Entwicklungen zu erstellen. Das von der Bundesregierung im Jänner 2015 beschlossene Strukturpaket hatte auf die damaligen einsatzwahrscheinlichsten Aufgaben des Bundesheeres abgestellt (vgl. TZ 20).

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Im Jänner 2009 teilte das BMF der Bundesregierung erstmalig die für das laufende Jahr und die folgenden vier Finanzjahre vorgesehenen Auszahlungsobergrenzen mit.²⁰ Im April 2009 erging ein Ministerratsbeschluss, demzufolge die Auszahlungsobergrenzen für das BMLVS gegenüber den Planungsvorgaben des BMF vom Jänner 2009 angehoben wurden.²¹

Im Mai 2009 beschloss der Nationalrat die BFRG 2009–2012 und 2010–2013²²; diese hoben die Auszahlungsobergrenzen des BMLVS weiter an (vgl. Abbildung 2).

(2) Die folgende Abbildung vergleicht die ursprünglich veranschlagten Auszahlungsobergrenzen für die Jahre 2009 bis 2013 (BMF-Vorgaben, Ministerratsbeschluss, BFRG) mit den letztlich realisierten Werten (letztgültige Obergrenzen im Bundesfinanzrahmen, Voranschlag, Gebarungserfolg)²³:

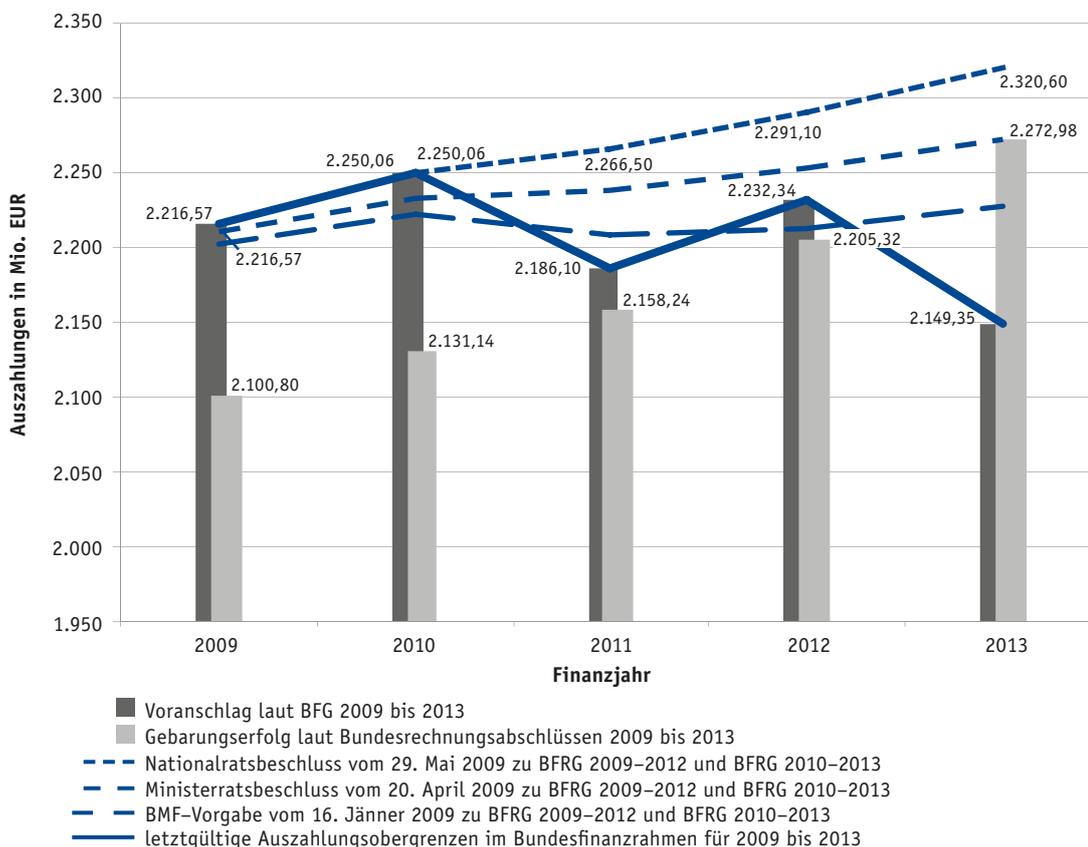
²⁰ Schreiben des BMF vom 16. Jänner 2009

²¹ Ministerratsbeschluss vom 21. April 2009

²² Nationalratsbeschlüsse vom 29. Mai 2009 zu den BFRG 2009–2012 und BFRG 2010–2013 vom 17. Juni 2009, BGBl. I Nr. 51/2009

²³ In den Jahren 2009 bis 2013 entsprachen die letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im BFRG den Voranschlägen im BFG.

Abbildung 2: Veränderung der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Vergleich zu den Auszahlungen (Gebarungserfolg) für den Zeitraum 2009 bis 2013



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

Im Zeitraum 2009 bis 2012 lagen die tatsächlichen Auszahlungen (Gebarungserfolg) des BMLVS sowohl unter den von BMF und Ministerrat im Rahmen des Planungsprozesses vorgesehenen Obergrenzen als auch unter den Obergrenzen der Bundesfinanzrahmengesetze. Dabei zeigte sich, dass die ursprünglichen – niedrigeren – Planungswerte des BMF vom Jänner 2009 eine größere Übereinstimmung mit den tatsächlich realisierten Auszahlungen aufwiesen als die im April bzw. Mai 2009 von der Bundesregierung bzw. vom Nationalrat vorgesehenen höheren Auszahlungsobergrenzen.

Bereits im Folgejahr (2010) wurden die Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im neuen Bundesfinanzrahmen ab 2011 gegenüber den im Jahr 2009 beschlossenen Werten deutlich gekürzt. In den nachfol-

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

genden Jahren wurden die Obergrenzen sukzessive weiter herabgesetzt, wie sich anhand des Jahres 2013 zeigte:

Während das BFRG 2010–2013 für das Jahr 2013 noch eine Auszahlungsobergrenze von rd. 2,321 Mrd. EUR vorsah, legte das BFRG 2011–2014 eine Obergrenze von rd. 2,169 Mrd. EUR (– 151,70 Mio. EUR) fest. Schließlich kam es durch die Novelle zum BFRG 2012–2015 vom 24. Juli 2012²⁴ zu einer weiteren Reduktion dieser Obergrenze auf rd. 2,149 Mrd. EUR. Dies stellte eine Kürzung um insgesamt rd. 171,25 Mio. EUR bzw. um 7,4 % dar.

Tatsächlich lagen die Auszahlungen des BMLVS für das Jahr 2013 in Höhe von rd. 2,273 Mrd. EUR beträchtlich, nämlich um rd. 123,63 Mio. EUR (5,8 %), über dieser Obergrenze. Die Bedeckung erfolgte durch Rücklagenentnahmen.

(3) Die nachträglichen Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS betrafen sämtliche Jahre ab dem Jahr 2011; in den Jahren 2012 und 2014 erfolgten die Reduktionen sogar rückwirkend (um 8 Mio. EUR bzw. rd. 47,81 Mio. EUR).²⁵ Bis einschließlich 2014 beliefen sich die nachträglichen Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Bundesfinanzrahmen auf insgesamt rd. 402,48 Mio. EUR. In den Jahren 2011 bis 2014 betrugen die nachträglichen Kürzungen zwischen 2,6 % und 7,4 % des jährlichen Budgets des BMLVS.

²⁴ Bundesgesetz, mit dem das BFG 2012, das BFRG 2012–2015, das BFRG 2013–2016 und das Bundeshaushaltsgesetz 2013 geändert werden, BGBl. I Nr. 62/2012

²⁵ Bundesgesetz vom 12. April 2012, mit dem das BFG 2012 und das BFRG 2012–2015 geändert werden und das BFRG 2013–2016 erlassen wird, BGBl. I Nr. 25/2012; Gesetzliches Budgetprovisorium 2014 vom 7. Februar 2014, BGBl. I Nr. 7/2014; BFG 2014 vom 6. Juni 2014, BGBl. I Nr. 38/2014



Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung
und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

Tabelle 2: Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen für die Untergliederung 14 im Bundesfinanzrahmen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Summe
Finanzrahmen ¹	in Mio. EUR										
2009–2012	2.216,57	2.250,06	2.266,50	2.291,10							9.024,23
2010–2013		2.250,06	2.266,50	2.291,10	2.320,60						9.128,26
Kürzung 2010			- 80,40	- 129,50	- 151,70						- 361,60
2011–2014			2.186,10	2.161,60	2.168,90	2.178,10					8.694,70
Erhöhung/ Kürzung 2011				+ 78,74	- 1,07	- 9,77					+ 67,91
2012–2015				2.240,34	2.167,84	2.168,33	2.099,00				8.675,51
Kürzung 2012				- 8,00 ²	- 18,48	- 34,49	- 77,66				- 138,63
2013–2016 ³				2.232,34 ²	2.149,35	2.133,84	2.021,34	2.057,46			8.361,99
2014–2017						2.133,84	2.021,34	2.057,46	2.094,04		8.306,68
Kürzung 2014						- 47,81 ⁴	- 39,66	- 39,33	- 39,05		- 165,85
2015–2018						2.086,03 ⁴	1.981,68	2.018,13	2.055,00	2.090,57	8.145,38
Summe Kürzungen			- 80,40	- 58,76	- 171,25	- 92,07	- 117,32	- 39,33	- 39,05		- 598,18
	in % der Auszahlungsobergrenze ⁵										
Kürzungen (in %)			- 4	- 3	- 7	- 4	- 6	- 2	- 2		

¹ Stand: März 2015

² rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2012 um 8 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2012–2015

³ 2013 erfolgten keine Anpassungen im Bundesfinanzrahmen (Nationalratswahl am 29. September 2013).

⁴ rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2014 um rd. 47,81 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2014–2017 und im Gesetzlichen Budgetprovisorium 2014, BGBl. I Nr. 7/2014 vom 7. Februar 2014

⁵ bezogen auf die für das jeweilige Finanzjahr erstmalig festgelegte Auszahlungsobergrenze im Bundesfinanzrahmen

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

5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Bundesfinanzrahmen als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik im Bereich der militärischen Angelegenheiten nicht erhöhen konnte. Die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen bei der Untergliederung 14 kurzfristig geänderten Werte (eine Erhöhung und mehrere Reduzierungen) waren der Planungssicherheit nicht zuträglich.

Dementsprechend verwies der RH erneut auf seine Empfehlung an das BMF und das BMLVS, ein Maßnahmenpaket mit konkreten Auszahlungskürzungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen, um eine weitgehende Planungssicherheit für die Haushaltsplanung und den Budgetvollzug zu erreichen (vgl. TZ 4).

Weiters empfahl er dem BMF und dem BMLVS, die mittelfristige Haushaltsplanung zu schärfen, so dass kurzfristig erforderliche Eingriffe in

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

die Planung nur bei Vorliegen exogener, im Voraus nicht beeinflussbarer Ereignisse notwendig werden. Jedenfalls wäre darauf zu achten, dass Novellierungen des BFRG, die zu einer nachträglichen rückwirkenden Änderung des Finanzrahmens führen, nicht notwendig werden.

5.3 (1) *Das BMLVS verwies in seiner Stellungnahme neuerlich auf seine Bemühungen, gemeinsam mit dem BMF ein Maßnahmenpaket mit konkreten Ausgabeneinsparungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen.*

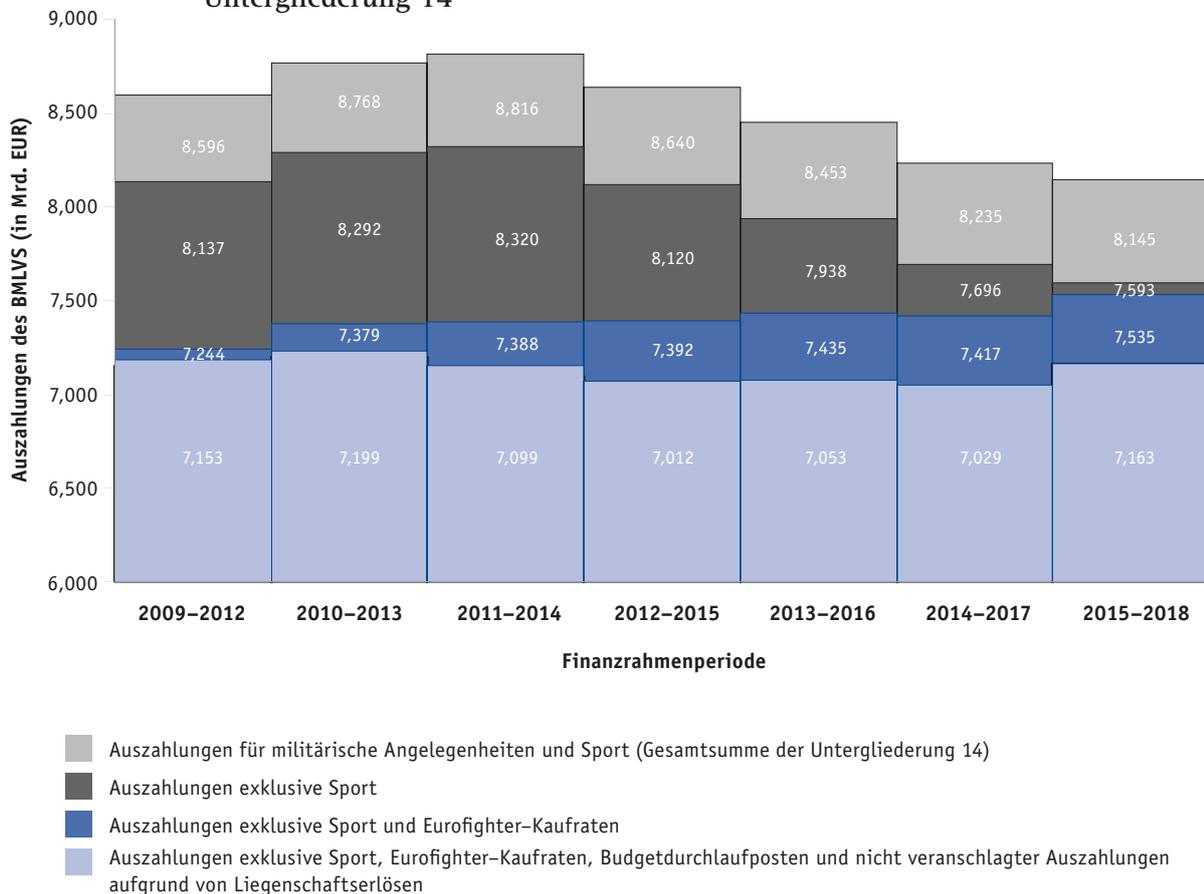
(2) Laut Stellungnahme des BMF habe die mittelfristige Haushaltsplanung beginnend mit dem Jahr 2009 auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum Budgetierungszeitpunkt 2008 und die damaligen Prognosen abgestellt. Durch eine Veränderung der Realitäten und der allgemeinen Rahmenbedingungen sei es zu Abweichungen von den Plandaten gekommen. Diese geänderten Realitäten hätten auf exogenen und im Voraus nicht beeinflussbaren Ereignissen beruht. Das BMF sei daher gezwungen gewesen, im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und des Gesamthaushalts den Finanzrahmen den Realitäten anzupassen und dabei auch die Planungsvorgaben der EU bei der Budgetplanung zu berücksichtigen. Von diesen Anpassungen seien alle Untergliederungen – also auch jene des BMLVS – betroffen gewesen.

5.4 Der RH wies gegenüber dem BMF auf die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen im Bereich des BMLVS kurzfristig geänderten Werte (eine Erhöhung und mehrere Reduzierungen) hin, was einer nachhaltigen Planung zuwiderliefe. Er blieb daher bei seiner Empfehlung gegenüber dem BMF und dem BMLVS, die mittelfristige Haushaltsplanung zu schärfen, um kurzfristig erforderliche Eingriffe in die Planung in Hinkunft möglichst zu vermeiden.

Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen

6.1 Der Gesamtbetrag der Auszahlungen für die Untergliederung 14 entwickelte sich seit der erstmaligen Erstellung eines Bundesfinanzrahmens im Jahr 2009 wie folgt:

Abbildung 3: Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14



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 zulasten 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: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); BFG 2015; Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

Die Auszahlungen für die Untergliederung 14 stiegen von rd. 8,596 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf den Höchstwert von rd. 8,816 Mrd. EUR (2011 bis 2014). Danach war ein starker Rückgang auf rd. 8,145 Mrd. EUR (Auszahlungsobergrenzen laut BFRG 2015–2018)²⁶ zu verzeichnen, der jedoch insbesondere auf das Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten bis 2014 zurückzuführen war.

²⁶ Stand: März 2015

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Unter Außerachtlassung der Eurofighter-Kaufraten²⁷ 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 Budgetdurchlaufposten²⁸ 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).

- 6.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die Auszahlungen für die Untergliederung 14 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 erhöhten, aber danach einen starken Rückgang auf rd. 8,145 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018) aufwiesen. Dieser Rückgang war jedoch insbesondere auf das Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten (ca. 220 Mio. EUR jährlich) bis 2014 zurückzuführen.

Der RH hob dabei besonders hervor, dass sich die Auszahlungen des BMLVS – unter Außerachtlassung der Eurofighter-Kaufraten – mit jedem Finanzrahmen beginnend mit dem Jahr 2009 erhöhten. Das BMLVS musste daher – bezogen auf die gesamte Planungsperiode – nominell keine Kürzung der Auszahlungen hinnehmen.

Struktur der Auszahlungen

- 7.1** Unter Berücksichtigung auch der gesetzlichen Verpflichtungen bei der Sportförderung, der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete, der Auszahlungen für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (vgl. TZ 4) sowie der Eurofighter-Kaufraten (inkl. USt) erhöhte sich der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen von 68 % (2009 bis 2012) auf 74 % (BFRG 2015–2018).²⁹

Der Anteil der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete erhöhte sich von 47 % auf 61 %. Bei dieser Erhöhung waren auch Gehaltserhöhungen und strukturelle Effekte in der Besoldung sowie Änderungen im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2013³⁰ einzubeziehen.

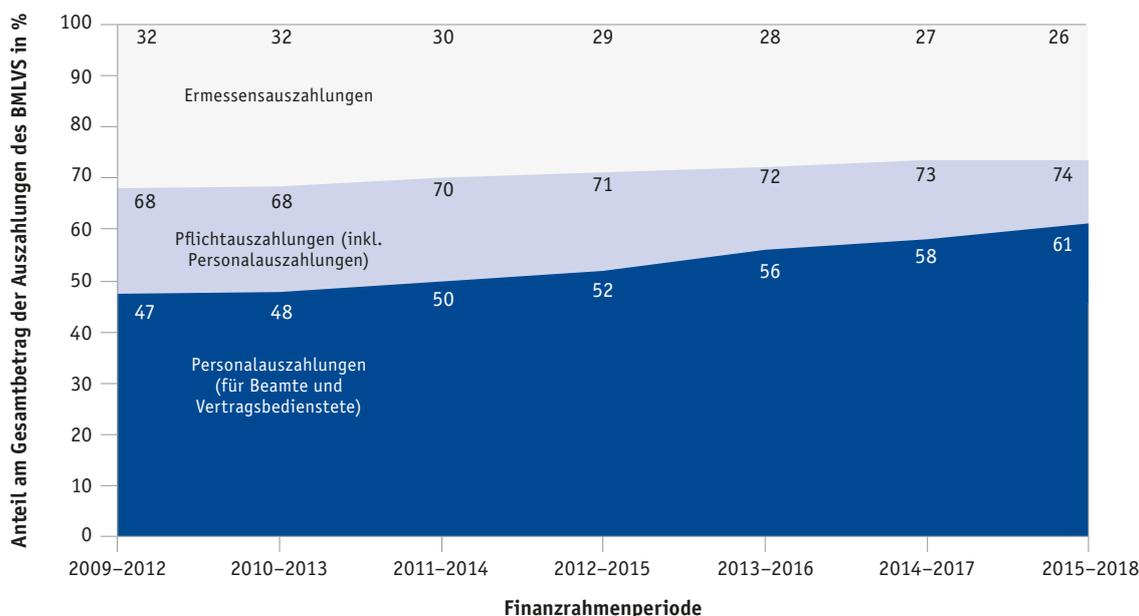
²⁷ inkl. USt

²⁸ Vorlaufzahlung für Jännerbezüge 2013, Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013

²⁹ Unter Herausrechnung der Eurofighter-Kaufraten (inkl. USt) erhöhte sich der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS am Gesamtbetrag der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen von 64 % (2009 bis 2012) auf 73 % (BFRG 2015–2018).

³⁰ Verrechnung der Gehälter für Beamte für Jänner 2013 bereits im Dezember des Vorjahres und somit rechnerische Auszahlung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012; Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Pensionen der Beamten des Ressorts ab 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)

Abbildung 4: Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS (inklusive Personalauszahlungen) an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen



Anmerkung: Der RH rechnete in die Pflichtauszahlungen gesetzliche Verpflichtungen bei Sportförderungen, Personalauszahlungen an Beamte und Vertragsbedienstete, Auszahlungen für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (vgl. TZ 4), sowie Eurofighter-Kaufraten inkl. USt ein.

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

7.2 Der RH beurteilte kritisch, dass sich der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS – unter Einbeziehung der gesetzlichen Verpflichtungen bei der Sportförderung, der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete, der Auszahlungen für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (vgl. TZ 4) sowie der Eurofighter-Kaufraten (inkl. USt) – an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen von 68 % (2009 bis 2012) auf 74 % (BFRG 2015–2018) bzw. um 6 Prozentpunkte erhöhte. Dazu kam, dass bei isolierter Betrachtung der Anteil der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete einen merklich stärkeren Anstieg von 47 % auf 61 % (14 Prozentpunkte) zu verzeichnen hatte. Die Personallastigkeit des Budgets hatte sich somit weiter erhöht.

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 (vgl. TZ 14).

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Der RH vermerkte kritisch, dass das Potenzial für rasch zu realisierende Einsparungen bei den Ermessensauszahlungen gering war. Er verwies dabei insbesondere auf den Handlungsbedarf beim Personal und bei den Investitionen (Hebung von Einsparungspotenzialen im Personalbereich, eindeutige Prioritätenreihung bei Rüstungsprojekten; vgl. TZ 11, 17 und 19).

Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen

8.1 (1) Im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung war seit 2009 jährlich neben dem BFRG auch ein erläuternder Strategiebericht zu erstellen. Der Strategiebericht sollte gemäß § 14 Bundeshaushaltsgesetz 2013³¹ die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik der nächsten vier Jahre mit den wichtigsten mittelfristigen budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen darstellen.

Gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben sollte der Strategiebericht zu jeder Untergliederung folgende Informationen aufweisen:

- Ziele, Strategien und Wirkungen;
- Auszahlungsschwerpunkte einschließlich wesentlicher Abweichungen zum vorangegangenen BFRG sowie
- Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen.

(2) In den Erläuterungen in den Strategieberichten zur Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) waren die Ziele teilweise sehr allgemein formuliert und wenig aussagekräftig (z.B.: „Zukünftige Herausforderungen und neue Aufgaben verlangen ein modernes und leistungsfähiges Bundesheer als Teil eines effizienten nationalen und europäischen Sicherheitsverbundes“).

Der Strategiebericht zum BFRG 2013–2016 wies erstmalig ein mittelfristiges finanzielles Ziel für den militärischen Bereich auf, das in den beiden Folgejahren weitgehend unverändert blieb. Demnach waren alle Möglichkeiten zur gesteuerten Reduktion des Personalstands des Bundesheeres zu nutzen, um ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand innerhalb des Budgetrahmens herzustellen. Der Strategiebericht quantifizierte dieses Ziel aber nicht näher; das Ziel ergab sich aus zusätzlichen Unterlagen, die das BMLVS dem RH zur Verfügung stellte. Laut BMLVS sollten sich Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand im Verhältnis 60:20:20 verteilen.

³¹ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.



Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung
und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

(3) Die Auszahlungsschwerpunkte im militärischen Bereich untergliederten sich gemäß den Strategieberichten in die Bereiche Personal, Betrieb und Investitionen. Spezielle Auszahlungsschwerpunkte betrafen die Sicherstellung und Reform des Wehrdienstes (ab 2015) sowie die restliche Zahlung der Eurofighter-Kaufraten (bis 2014), die Modernisierung und Teilerneuerung der Ausrüstung³² (bis 2012) und den Neubau bzw. die Erhaltung der militärischen Infrastruktur (ab 2013).

Die Darstellungen gaben jedoch keinen Überblick über die Entwicklung der finanziellen Schwerpunkte. Bei geplanten Mittelveränderungen fehlten Begründungen.

(4) Im Strategiebericht zum BFRG 2012–2015 legte das BMLVS erstmals geplante Konsolidierungsmaßnahmen und Reformen zur Einhaltung des Bundesfinanzrahmens dar. Das BMLVS plante demnach insbesondere eine „ressourcenbedingte Neubestimmung der grundsätzlichen Angelegenheiten der Heeresorganisation“ und eine Reduktion des Personalstands durch eine umfassende Reform des Bundesheeres.

Dazu nannte der Strategiebericht folgende Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen:

- Reform der Verwaltung zur Steigerung der Effektivität und Effizienz;
- Sofortmaßnahmen mit Anpassungen beim Personal- und Sachaufwand, auch unter Eingriff in laufende Planungen;
- Förderung des Personalabbaus;
- Verringerung des strukturellen Bedarfs;
- Reduktion militärisch genutzter Liegenschaften auf den tatsächlichen Bedarf, Auflassung nicht mehr benötigter Liegenschaften und Infrastruktur, Sicherstellung des Zuflusses der Verkaufserlöse;
- Verringerung der materiellen Ausrüstung des Bundesheeres, Veräußerung nicht mehr benötigten Materials sowie
- Umschichtung von Finanzmitteln zur Reform des Wehrdienstes.

Diese Maßnahmen waren nicht nach Prioritäten gereiht und gaben keinen Hinweis auf die finanziellen Auswirkungen. Zudem fehlten Angaben über den konkreten Stand der Umsetzung.

³² z.B. Beschaffung und Einführung geschützter Mehrzweckfahrzeuge, Informations- und Kommunikationstechnologiesysteme

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass die Ziele in den Strategieberichten zum Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) teilweise wenig aussagekräftig und für eine operative Umsetzung wenig geeignet waren.

Der RH hielt weiters fest, dass die Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen nicht nach Prioritäten gereiht waren und keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufwiesen. Darüber hinaus fehlten Angaben über den konkreten Stand der Umsetzung.

Die Strategieberichte enthielten daher keine ausreichenden Anhaltspunkte über die strategische Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und den mittelfristigen finanziellen Ressourcenbedarf für die militärische Landesverteidigung.

Der RH empfahl dem BMF, gemeinsam mit dem BMLVS den Strategiebericht zur Untergliederung 14 hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und des finanziellen Bedarfs weiterzuentwickeln.

- 8.3** (1) *Das BMLVS sagte in seiner Stellungnahme zu, die im Strategiebericht zum BFRG enthaltenen Ziele kontinuierlich weiterzuentwickeln.*

(2) Laut Stellungnahme des BMF werde der das BFRG erläuternde Strategiebericht zwar vom BMF vorgelegt, basiere aber im Wesentlichen auf den jeweiligen Angaben der Fachressorts, so auch bei der Untergliederung 14 des BMLVS. Der Strategiebericht habe Auskunft über die politischen Prioritäten und die Auszahlungsschwerpunkte der Bundesregierung zu geben.³³ Sollte dem BMF inhaltlich für die Ausführungen zu den Untergliederungen größere Verantwortung zukommen, so könne dies nicht nur auf einzelne Untergliederungen bezogen sein und bedürfe eines politischen Commitments.

- 8.4** Der RH wies gegenüber dem BMF darauf hin, dass der Strategiebericht gemäß § 14 Abs. 2 Z 5 Bundeshaushaltsgesetz 2013 Erläuterungen zu den einzelnen Untergliederungen, u.a. hinsichtlich der umzusetzenden Ziele, Strategien und Wirkungen, der Auszahlungsschwerpunkte sowie der erforderlichen Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der jeweiligen Auszahlungsobergrenzen aufzuweisen hat. Die Erläuterungen zur Untergliederung 14 waren jedoch hinsichtlich der Ziele sowie der Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen teilweise wenig aussagekräftig und somit für eine operative Umsetzung wenig geeig-

³³ Lödl et al., Bundeshaushaltsgesetz 2013 (2012)³, § 14 Anm. 1 letzter Satz



Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

net, so dass der RH auf Seiten des BMF sowie des BMLVS diesbezüglich Handlungsbedarf sah.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMF aufrecht, gemeinsam mit dem BMLVS den Strategiebericht zur Untergliederung 14 hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und des finanziellen Bedarfs weiterzuentwickeln.

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

- 9.1** Das BMF stellte den Ressorts für die jährlich wiederkehrende Erstellung des Bundesfinanzrahmens eine eigene IT-Applikation zur Verfügung, die sowohl die Planung als auch die Budgetierung und das Budgetcontrolling unterstützen sollte (sogenanntes „Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool“ – PBCT).

Im Anwendungsbereich der Planung sollte dieses Tool die Ressorts bei der Erstellung der Jahresbudgets und des vierjährigen Bundesfinanzrahmens unterstützen, um die parallel in den Fachressorts und im BMF entwickelten Planungsergebnisse rasch zusammenzuführen und allfällige Korrekturmaßnahmen einzuleiten. Darüber hinaus bot es den Ressorts Analyse- und Berichtsmöglichkeiten, um allfällige Erläuterungen für die Strategieberichte abzuleiten.

Das BMF und das BMLVS nutzten die IT-Applikation nicht für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke. Die IT-Applikation wurde lediglich für die elektronische Übertragung fertiger Planungsergebnisse (Entwürfe für Bundesfinanzrahmengesetze und Bundesfinanzgesetze), die in Tabellenform aufbereitet wurden, in das Verrechnungssystem für den Budgetvollzug verwendet.

- 9.2** Der RH hielt kritisch fest, dass weder das BMF noch das BMLVS die dafür vorgesehene und eingerichtete IT-Applikation PBCT für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke nutzte, sondern lediglich für die elektronische Übertragung fertiger Planungsergebnisse in das Verrechnungssystem für den Budgetvollzug.

Der RH empfahl dem BMF und dem BMLVS, bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens und der Jahresbudgets die dafür vorgesehene und eingerichtete IT-Applikation PBCT für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke weiterzuentwickeln und zu nutzen.

- 9.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF werde die IT-Applikation PBCT überarbeitet und eine Erweiterung im Sinne der Empfehlung des RH geprüft.*

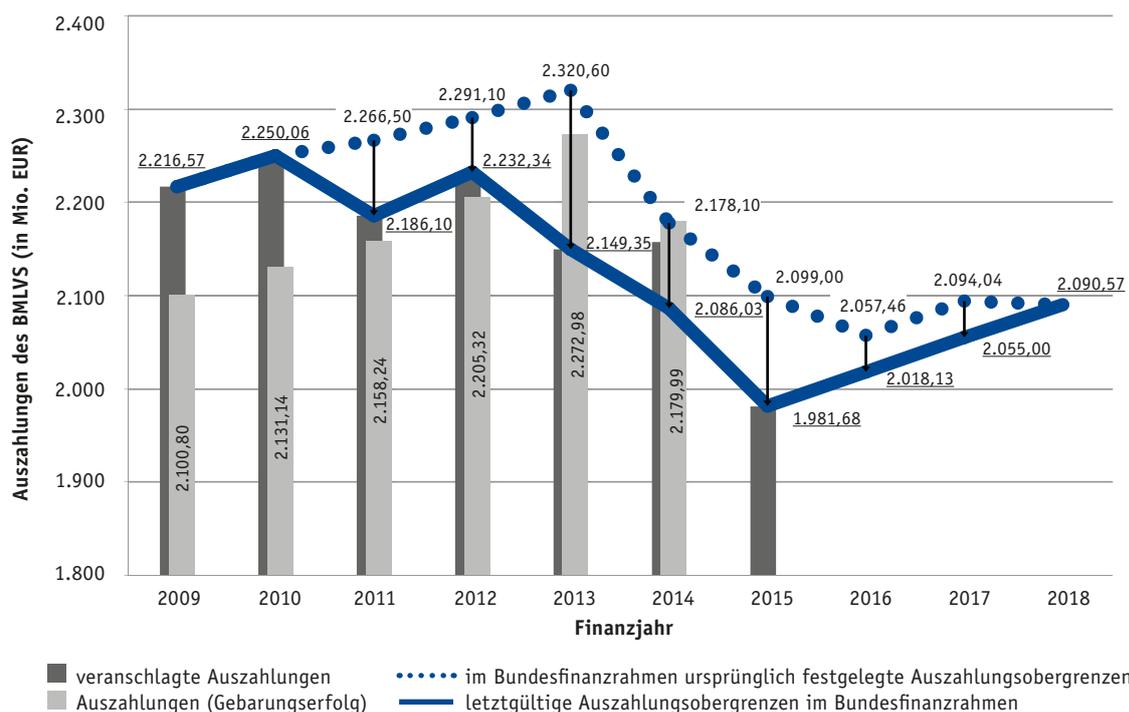
(2) Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es eine verstärkte Nutzung der IT-Applikation PBCT anstrebe.

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Entwicklung der Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen

10.1 Im Vergleich zu den ursprünglich festgelegten und den letztgültigen Auszahlungsobergrenzen laut Bundesfinanzrahmen entwickelten sich die Auszahlungen des BMLVS (2009 bis 2014) wie folgt:

Abbildung 5: Auszahlungen des BMLVS im Vergleich zu den ursprünglichen und letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen



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 Auszahlungen des BMLVS lagen in den Jahren 2009 bis 2012 unter den Obergrenzen des Bundesfinanzrahmens. 2013 überschritten sie durch Rücklagenentnahmen die Auszahlungsobergrenze um rd. 123,63 Mio. EUR (rd. 6 %, bezogen auf die letztgültige Obergrenze des Bundesfinanzrahmens für das Jahr 2013) (vgl. TZ 12).

2014 lagen die Auszahlungen des BMLVS abermals um rd. 94,08 Mio. EUR (rd. 5 %) über der letztgültigen Obergrenze des Bundesfinanzrahmens für das Jahr 2014. Von diesem Betrag waren 71 Mio. EUR aus Rücklagen finanziert, die jedoch im BFG 2014 bereits veranschlagt waren. Der Restbetrag war auf eine Überschreitungsermächtigung im BFG 2014 zurückzuführen, die es dem BMLVS erlaubte, die aus der Veräußerung militärisch genutzter Liegenschaften erzielten Mehreinnahmen zulasten des Budgets für 2014 auszugeben.

Der Anteil der Auszahlungen des BMLVS am Bundeshaushalt verringerte sich von 2009 bis 2014 von 3,02 % auf 2,92 %; der Bereich militärische Angelegenheiten (exklusive Sport) reduzierte sich von 2,89 % auf 2,75 %.

- 10.2** Der RH wies darauf hin, dass die Auszahlungen des BMLVS in den Jahren 2013 und 2014 über den Obergrenzen lagen; diese Überschreitungen wurden größtenteils durch Rücklagenentnahmen bedeckt. Zudem konnten die in den budgetierten Auszahlungsobergrenzen bereits berücksichtigten Reformvorhaben nicht bzw. nicht im budgetierten Umfang umgesetzt werden (vgl. TZ 3).

Angesichts der dringend notwendigen Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt empfahl der RH dem BMLVS, verstärkt auszahlungsreduzierende Maßnahmen zu setzen, um die budgetierten Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen einzuhalten und eine nachhaltige Stabilisierung der Auszahlungen zu erzielen.

- 10.3** *Das BMLVS verwies in seiner Stellungnahme erneut darauf, dass sich eine breite Mehrheit der Abgeordneten im Nationalrat für eine Anhebung des Heeresbudgets angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen des Ressorts ausgesprochen habe.*

- 10.4** Der RH wies gegenüber dem BMLVS neuerlich auf den Konsolidierungsbedarf des Bundeshaushalts hin, der nach wie vor auszahlungsreduzierende Maßnahmen erforderte.

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Entwicklung der Auszahlungen in den Bereichen Personal, Betrieb und Investitionen

11.1 Das BMLVS wies in seinen Controllingberichten die Auszahlungen u.a. nach den Kategorien Personal (exklusive Pensionen), Investitionen und Betrieb aus. Diese entwickelten sich von 2009 bis 2014 wie folgt:

Tabelle 3: Auszahlungen des BMLVS (exklusive Sport) nach Personal, Betrieb und Investitionen

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		Veränderung 2009/2014
	in Mio. EUR	Anteil in %	in %										
Voranschlag¹	2.109,87	100	2.122,10	100	2.057,02	100	2.094,66	100	2.005,34	100	2.019,30	100	- 4
<i>davon</i>													
<i>Personal²</i>	1.183,63	56	1.181,97	56	1.167,12	57	1.236,26	59	1.101,95	55	1.295,08	64	9
<i>Betrieb³</i>	443,88	21	452,92	21	436,17	21	412,01	20	646,82	32	394,92	20	- 11
<i>Investitionen⁴</i>	482,36	23	487,21	23	453,74	22	446,40	21	256,57	13	329,31	16	- 32
Gebarungserfolg¹	2.006,27	100	2.027,88	100	2.042,62	100	2.062,16	100	2.158,96	100	2.055,80	100	2
<i>davon</i>													
<i>Personal²</i>	1.171,19	58	1.185,32	58	1.183,51	58	1.244,19	60	1.269,13	59	1.265,24	62	8
<i>Betrieb³</i>	395,73	20	396,53	20	424,22	21	423,51	21	473,57	22	401,64	20	1
<i>Investitionen⁴</i>	439,35	22	446,03	22	434,88	21	394,46	19	416,26	19	388,93	19	- 11

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 waren Auszahlungen für Präsenzdienst leistende Soldaten, für Auslands- und Inlandsdienstreisen sowie für Bezugsvorschüsse ab 2013 nicht mehr dem Personal, sondern dem Betrieb zuzurechnen. In der Tabelle stellt der RH die Auszahlungen für Personal, Betrieb und Investitionen in den Jahren 2013 und 2014 nach dem System vor Inkrafttreten der Haushaltsrechtsreform dar, um vergleichbare Zahlenreihen zu erhalten.

² Auszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete sowie für Präsenzdienst leistende Soldaten, Personen im Ausbildungsdienst und freie Dienstnehmer; exkl. Pensionen

³ Ausbildung, Forschung, Einsatz und Einsatzvorbereitung, Ersatzteile, Kraftstoff etc.

⁴ Rüstungsgüter und Bauvorhaben

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; BMLVS

Die Auszahlungen des BMLVS (exklusive Sport) verteilten sich in den Jahren 2009 bis 2014 auf durchschnittlich 59,2 % für Personal³⁴, 20,4 % für den Betrieb und 20,4 % für Investitionen. Während sich die Auszahlungen für Investitionen von 2009 bis 2014 um 11 % verringerten, erhöhten sich jene für Personal um 8 % und für den Betrieb um 1 %. Der Anteil der Auszahlungen für Personal (exklusive Pensionsleistungen) am Gebarungserfolg erhöhte sich in diesem Zeitraum von 58 % auf 62 %.

³⁴ Die Auszahlungen für Personal beinhalteten nicht die Pensionszahlungen für Beamte im Bereich des BMLVS (Pensionszahlungen für Bundesbeamte sind der Untergliederung 23 des Bundesbudgets zugeordnet). Für den internationalen Vergleich sind den Auszahlungen für Personal jedoch auch die anteiligen Pensionsleistungen hinzuzurechnen. Unter Berücksichtigung dieser Pensionszahlungen (ca. 460 Mio. EUR im Jahr 2014) würde der Anteil der Personalauszahlungen am Gebarungserfolg des Jahres 2014 z.B. nicht bei 62 % liegen, sondern sich auf ca. 69 % erhöhen.

Bei den Investitionen machten die Eurofighter-Kaufraten (ca. 220 Mio. EUR jährlich) mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens aus. 2015 war daher mit dem Auslaufen der Eurofighter-Ratenzahlungen insoweit ein Rückgang des Investitionsanteils zu erwarten.³⁵

- 11.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Auszahlungen für Personal von 2009 bis 2014 um 8 % anstiegen, während sich die Auszahlungen für Investitionen um 11 % verringerten. 2015 war insoweit ein weiterer Rückgang des Investitionsanteils zu erwarten, als die Eurofighter-Kaufraten, die mehr als die Hälfte des jährlichen Investitionsvolumens ausmachten, ausliefen.

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, erreichte das BMLVS somit nicht, sondern das Verhältnis verlagerte sich überproportional in Richtung Personal.

Der RH empfahl dem BMLVS, weitere Einsparungen – insbesondere im Personalbereich – 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.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS hätten gerade die Ereignisse seit August 2015 gezeigt, dass durch die in den letzten Jahren durchgeführten Personaleinsparungen die notwendige Durchhaltefähigkeit in einigen Bereichen nicht mehr im erforderlichen Umfang gegeben sei. Es könne nicht weiter im Personalbereich bei der Truppe gespart werden, vielmehr sei ein weiteres Absinken des Personalstandes hintanzuhalten. Dies habe natürlich entsprechende Konsequenzen für den Personalaufwand.*

Darüber hinaus verwies das BMLVS erneut darauf, dass sich angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen eine breite Mehrheit der Abgeordneten im Nationalrat für eine Erhöhung des Heeresbudgets ausgesprochen habe.

³⁵ 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.

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

11.4 Der RH entgegnete dem BMLVS, dass es sich selbst das mittelfristige Ziel gesetzt hatte, ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand von 60:20:20 herzustellen. Dieses Ziel hatte das BMLVS nicht erreicht, weil sich das Verhältnis überproportional in Richtung Personal verlagerte.

Zu den Ausführungen des BMLVS, wonach im Personalbereich nicht weiter bei der Truppe gespart werden könne, verwies der RH auf seine diesbezüglichen Feststellungen, dass die bisherigen Planungsprozesse des BMLVS nur die Truppe betrafen. Die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle des BMLVS wurden jedoch trotz Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation nicht gestrafft (vgl. TZ 21).

Darüber hinaus hatte das BMLVS das ursprünglich bereits für Ende 2010 angestrebte Verhältnis für den Personalstand der Truppe und der Grundorganisation³⁶ von 1:1 noch nicht erreicht³⁷ und nicht geprüft, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation das Auslangen gefunden werden kann (vgl. TZ 22).

Rücklagen

12.1 (1) Mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform (2009) änderten sich auch die Bestimmungen über die Rücklagen, um die Flexibilität der Ressorts beim Haushaltsvollzug zu erhöhen. Demnach konnten nicht verausgabte Mittel am Jahresende einer Rücklage zugeführt und zu einem späteren Zeitpunkt ohne Zweckbindung verausgabt werden. Der Stand der Rücklagen war nicht im BFRG bzw. in den dazugehörigen Unterlagen abgebildet.

(2) Die Rücklagen des BMLVS (exklusive Sport) entwickelten sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt:

³⁶ Die Grundorganisation umfasst insbesondere den Bereich der Zentralstelle mit allen nachgeordneten Dienststellen und Ämtern, die Akademien und Schulen sowie im Bereich der Streitkräfte vor allem die Führungsorganisation und die Territorialverwaltung (Militärkommanden).

³⁷ Im November 2014 lag das Verhältnis bei 1:1,18.


Tabelle 4: Rücklagenentwicklung des BMLVS (exklusive Sport)

	2009	2010	2011	2012	2013 ¹	2014
	in 1.000 EUR					
Jahresbeginn	54.134	143.605	207.644	222.909	275.473	106.632
Entnahme	–	– 28.655	– 27.673	– 5.745	– 183.399 ²	– 71.000
Zuführung	89.470	92.693	42.938	22.895	14.558	2.835
Jahresende	143.605	207.644	222.909	240.060	106.632	38.468

¹ Der Anfangsbestand 2013 erhöhte sich gegenüber dem Endbestand 2012 um rd. 35,41 Mio. EUR durch Zuführung von Liegenschaftsrücklagen und Übertragung von vor 2009 gebildeten zweckgebundenen Rücklagen (Haushaltsrechtsreform 2013).

² davon rd. 157,14 Mio. EUR für Investitionen in Rüstungsgüter (v.a. gepanzerte Fahrzeuge, Radaranlagen), Infrastrukturmaßnahmen (v.a. Neubauten, Instandhaltung von Gebäuden) sowie Betriebsleistungen (v.a. Leistungen der Austro Control GmbH, Kraftstoffe, Instandhaltung von Fahrzeugen, Munition, Ersatzteile)

Quelle: BMLVS

Von 2009 bis 2012 erhöhten sich die Rücklagen des BMLVS (exklusive Sport) kontinuierlich von rd. 54,13 Mio. EUR auf rd. 240,06 Mio. EUR. Im Jahr 2013 entnahm das BMLVS mit Zustimmung des BMF Rücklagen in Höhe von rd. 183,40 Mio. EUR. Diese Rücklagenentnahmen waren durch den starken Anstieg bei den Auszahlungen des BMLVS bedingt. Die Auszahlungsobergrenze des Finanzrahmens wurde dadurch de facto um rd. 123,63 Mio. EUR angehoben (vgl. TZ 10).

(3) Das BMLVS zog die 2013 entnommenen Rücklagen insbesondere für nicht veranschlagte Investitionen in Rüstungsgüter (v.a. gepanzerte Fahrzeuge, Radaranlagen), Infrastrukturmaßnahmen (v.a. Neubauten, Instandhaltung von Gebäuden) sowie Betriebsleistungen (v.a. Leistungen der Austro Control GmbH, Kraftstoffe, Instandhaltung von Fahrzeugen, Munition, Ersatzteile) in Höhe von rd. 157,14 Mio. EUR heran.

(4) Im April 2014 erging ein Ministerratsbeschluss über den „restriktiven Budgetvollzug“, um die Einhaltung der budgetierten Auszahlungsobergrenzen sicherzustellen. Mit diesem Beschluss war es den Ressorts de facto kaum mehr möglich, Rücklagenentnahmen, die nicht bereits im BFG veranschlagt waren, durchzuführen. Das BMLVS entnahm im Jahr 2014 zwar Rücklagen in Höhe von 71 Mio. EUR, dieser Betrag war aber bereits als Rücklagenentnahme im BFG veranschlagt.

Ende 2014 verfügte das BMLVS (exklusive Sport) noch über Rücklagen in Höhe von rd. 38,47 Mio. EUR.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Rücklagen des BMLVS innerhalb von zwei Jahren von rd. 240,06 Mio. EUR (Ende 2012) auf rd. 38,47 Mio. EUR

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

(Ende 2014), somit um 84 % verringerten. Dadurch war der künftige finanzielle Spielraum des BMLVS erheblich eingeschränkt.

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

Darüber hinaus wies der RH kritisch darauf hin, dass der Stand der Rücklagen im BFRG bzw. in den dazugehörigen Unterlagen nicht abgebildet war. Dieser Umstand schwächte die Aussagekraft und Transparenz des Bundesfinanzrahmens.

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMLVS, im Sinne der Transparenz und Planungssicherheit darauf hinzuwirken, verfügbare Rücklagen in den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen darzustellen.

Weiters empfahl er dem BMF und dem BMLVS, Rücklagenentnahmen im Sinne des Grundsatzes der Budgetwahrheit in den Bundesfinanzgesetzen zu veranschlagen³⁸ sowie die unterjährige, nicht veranschlagte Entnahme von Rücklagen auf unvorhergesehene und begründete Anlassfälle zu beschränken.

12.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, die Empfehlungen des RH zu verwirklichen.*

(2) Das BMF ergänzte in seiner Stellungnahme, dass sich die Anträge des BMLVS primär auf jene Rücklagen bezogen hätten, die in den vergangenen Jahren wegen der Nichtabnahme von Lieferungen aufgrund von Leistungsstörungen (Schlechtlieferungen/Lieferverzug) gebildet worden seien. Die Abnahmen und damit die Auszahlungen hätten sich dadurch in das Jahr 2013 verschoben. Die Rücklagenentnahmen im Jahr 2013 hätten somit auch der Intention des neuen Bundeshaushaltsrechts entsprochen, den Budgetvollzug über mehrere Finanzjahre zu flexibilisieren.

Zudem gab das BMF bekannt, dass es im Budgetplanungsprozess nunmehr der Empfehlung des RH entspreche, weil geplante Rücklagenentnahmen bereits veranschlagt und so die jährlichen Auszahlungsobergrenzen im BFG erhöhen würden. Unterjährige, nicht veranschlagte

³⁸ vergleichbar mit der Veranschlagung der Rücklagenentnahmen im BFG 2014 (71 Mio. EUR in der Untergliederung 14)

Rücklagenentnahmen würden hingegen in Umsetzung eines strikten Budgetvollzugs auf unvorhergesehene und begründete Anlassfälle beschränkt werden.

Vorbelastungen

Erfassung künftiger Personalaufwendungen bei den Vorbelastungen

- 13.1** Gemäß § 97 Bundeshaushaltsgesetz 2013 waren Vorberechtigungen und Vorbelastungen des Bundes, bei denen die Leistungspflicht oder Fälligkeit in einem künftigen Finanzjahr eintrat, im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes zu verrechnen. Die auf die einzelnen Folgejahre entfallenden Beträge waren nach ihrer Fälligkeit zu erfassen.

Künftige Aufwendungen für Personal waren bis Ende 2012 nicht als Vorbelastungen zu verrechnen. Seit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 waren die Verpflichtungen des Bundes für künftige Personalaufwendungen für jeweils vier Folgejahre mit den jeweiligen Werten des Bundesvoranschlags des laufenden Finanzjahres zu erfassen.³⁹

Entgegen diesen gesetzlichen Vorgaben erfasste das BMLVS – ebenso wie sämtliche anderen Ressorts – die Personalaufwendungen ab 2013 nicht als Vorbelastungen, weil eine geeignete Schnittstelle zwischen den IT-Systemen für die Lohnverrechnung und dem Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes fehlte.

- 13.2** Der RH beanstandete, dass das BMLVS – ebenso wie die anderen Ressorts – die Verpflichtungen für künftige Personalaufwendungen entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht als Vorbelastungen auswies, 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.

Der RH empfahl dem BMF, sicherzustellen, dass die Verpflichtungen des Bundes für künftige Personalaufwendungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes entsprechend dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 als Vorbelastungen erfasst werden.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde an einer entsprechenden IT-technischen Umsetzung gearbeitet.*

³⁹ vgl. § 97 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 2013

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Entwicklung der Vorbelastungen des BMLVS

14.1 Die Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) entwickelten sich in den Jahren 2009 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 5: Entwicklung der Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2009/2015
	in Mio. EUR ¹							in %
Auszahlungen laut Voranschlag	2.109,87	2.122,10	2.057,02	2.094,66	2.005,34	2.019,30	1.843,49	- 13
Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen	1.632,72	1.647,55	1.639,08	1.692,58	1.559,79	1.683,68	1.428,67	- 12
<i>davon</i>								
<i>verrechnete Vorbelastungen</i> ²	449,09	465,58	471,97	456,32	457,84	554,18	262,82	- 41
<i>Auszahlungen für Personal</i> ³	1.183,63	1.181,97	1.167,12	1.236,26	1.101,95	1.129,50	1.165,85	- 2
verbleibende Mittel (Voranschlag) ⁴	477,15	474,55	417,94	402,08	445,55	335,62	414,81	- 13
	in %							
Anteil verrechnete Vorbe- lastungen am Voranschlag	21	22	23	22	23	27	14	- 33
Anteil Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen am Voranschlag	77	78	80	81	78	83	77	-

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Vorbelastungen jeweils zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres (Stichtag für Dauerschuldverhältnisse 2013: 30. November 2012; Stichtag 2015: 7. Jänner 2015)

² Vorbelastungen aufgrund von Investitionen und Dauerschuldverhältnissen (z.B. Mieten, Lizenz- und Wartungsverträge, Versicherungen)

³ jeweilige Werte des Bundesvoranschlags des laufenden Finanzjahres (nicht als Vorbelastung erfasst)

⁴ Differenz zwischen Voranschlag und Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen

Quellen: Bundesfinanzgesetze; BMLVS

Die verrechneten Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) erhöhten sich von 2009⁴⁰ (rd. 449,09 Mio. EUR) bis 2014 (rd. 554,18 Mio. EUR) um 23 %. 2014 verzeichneten die Vorbelastungen im Vergleich zu 2013 mit 21 % (rd. 96,34 Mio. EUR) den höchsten Anstieg. Diese Steigerung war u.a. auf vermehrte Investitionen – unter Auflösung von Rücklagen – im Jahr 2013 mit Zahlungsziel in den Folgejahren zurückzuführen (vgl. TZ 12). 2015 waren die Vorbelastungen um 53 % (rd. 291,35 Mio. EUR) niedriger als 2014. Dieser Rückgang war überwiegend auf das Auslaufen der Eurofighter-Ratenzahlungen (ca. 220 Mio. EUR jährlich) zurückzuführen.

Unter Hinzurechnung der Personalauszahlungen machten die Vorbelastungen im Jahr 2009 77 % (rd. 1,633 Mrd. EUR) des Voranschlags des

⁴⁰ Vorbelastungen jeweils zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres (Stichtag für Dauerschuldverhältnisse 2013: 30. November 2012; Stichtag 2015: 7. Jänner 2015)

BMLVS (exklusive Sport) aus; 2014 erreichten die Vorbelastungen 83 % (rd. 1,684 Mrd. EUR) des Voranschlags. 2015 reduzierten sich die Vorbelastungen aufgrund des Auslaufens der Eurofighter-Kaufraten wieder auf 77 % (rd. 1,429 Mrd. EUR) des Voranschlags (rd. 1,843 Mrd. EUR).

Somit standen dem BMLVS im Jahr 2015 noch rd. 415 Mio. EUR für Neuinvestitionen und für den laufenden Betrieb zur Verfügung. In diesem Betrag waren auch 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), enthalten (vgl. TZ 4).

- 14.2** Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) unter Hinzurechnung der Personalauszahlungen Anfang 2015 auf 77 % (rd. 1,429 Mrd. EUR) des Voranschlags (rd. 1,843 Mrd. EUR) beliefen. 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 (vgl. TZ 4). Durch die Vorbelastungen war der künftige finanzielle Handlungsspielraum des BMLVS weiter eingeschränkt.

Verpflichtungen aus Bau- und Fertigungsaufträgen

- 15.1** Verpflichtungen des BMLVS aus Bau- und Fertigungsaufträgen⁴¹ wurden im Rahmen einer IT-Applikation jeweils für die künftigen vier Finanzjahre im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst. Eine Erfassung für weitere Folgejahre war nicht möglich; die IT-Applikation war daher nicht auf die haushaltsrechtlichen Erfordernisse abgestimmt.

Verpflichtungen aufgrund von außerbudgetär über die Bundesimmobilien GmbH (BIG) finanzierten Vorhaben, die in der Verrechnung entweder als Kauf, Miete oder Leasing darzustellen waren, erfasste das BMLVS erst aufgrund der Gebarungüberprüfung durch den RH nach.

- 15.2** Der RH verwies kritisch auf die unvollständige Erfassung der Verpflichtungen des BMLVS aus Bau- und Fertigungsaufträgen als Vorbelastungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes.

⁴¹ Laut Realisierungs- und Vollzugsprogramm des BMLVS für das Jahr 2014 waren maximal 50 Mio. EUR für Infrastrukturmaßnahmen vorgesehen (z.B. Neuerrichtung der Montecuccoli-Kaserne in Güssing, Neubau/Generalsanierung der Maria-Theresien-Kaserne in Wien etc.).

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Er empfahl dem BMLVS, sicherzustellen, dass die mit Bau- und Fertigungsaufträgen verbundenen Vorbelastungen künftiger Finanzjahre vollständig im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst und ausgewiesen werden.

- 15.3** *Das BMLVS vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass es nunmehr die Vorbelastungen künftiger Finanzjahre vollständig im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst und ausgewiesen habe. Die Empfehlung des RH sei verwirklicht worden.*

Berichterstattung des BMF über Vorbelastungen

- 16.1** Das BMF hatte gemäß § 60 Abs. 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013 jeweils nach Ablauf eines Quartals dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrats (Budgetausschuss) über Vorbelastungen, denen es in diesem Zeitraum zugestimmt hatte, zu berichten. Die Berichterstattung umfasste nur jene Vorbelastungen, denen das BMF im jeweiligen Quartal zugestimmt hatte (Vorbelastungen, die in Summe die Obergrenze des betreffenden Globalbudgets erreichten⁴²). Auf diese Wertgrenze waren alle bereits bestehenden Verpflichtungen anzurechnen. Alle unter der Wertgrenze liegenden Vorbelastungen waren somit in der Berichterstattung nicht enthalten. Die Berichte wiesen daher weder den Gesamtstand an Vorbelastungen, noch die Verteilung der Vorbelastungen auf die künftigen für die Haushaltsplanung relevanten Jahre aus.

Generell ausgenommen von der Zustimmungspflicht des BMF und damit auch von der Berichtspflicht waren zudem jene Vorbelastungen, die sich aus einer gesetzlichen Verpflichtung, aus einem Dauerschuldverhältnis oder im Zusammenhang mit Personalauszahlungen ergaben.⁴³

Aufgrund dieser Regelungen schienen die Vorbelastungen des BMLVS – trotz ihres hohen Umfangs⁴⁴ – in der Berichterstattung des BMF gar nicht auf.

⁴² Die Budgets der einzelnen Untergliederungen sind infolge der Haushaltsrechtsreform seit 2013 in sogenannte „Globalbudgets“ aufgegliedert. In der Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) sind dies die Globalbudgets „Steuerung und Service“ (Zentralstelle), „Streitkräfte“ und „Sport“. Die veranschlagten Auszahlungen beliefen sich im Jahr 2015 auf rd. 226,99 Mio. EUR für das Globalbudget „Steuerung und Service“, rd. 1,616 Mrd. EUR für „Streitkräfte“ und rd. 138,20 Mio. EUR für „Sport“.

⁴³ vgl. § 60 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz 2013

⁴⁴ Zum Beispiel beliefen sich die Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen für 2014 auf rd. 1,684 Mrd. EUR bei einem Gesamtbudget von rd. 2,019 Mrd. EUR.

16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Aussagekraft der Berichterstattung des BMF über die Vorbelastungen aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen im Bundeshaushaltsgesetz 2013 gering war. Die Berichte wiesen weder den Gesamtstand an Vorbelastungen, noch die Verteilung der Vorbelastungen auf die künftigen für die Haushaltsplanung relevanten Jahre aus. So schienen z.B. die Vorbelastungen des BMLVS in den Berichten trotz ihres hohen Umfangs gar nicht auf.

Der RH empfahl daher dem BMF, eine Regelung im Bundeshaushaltsgesetz 2013 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.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die Empfehlung des RH bereits seit der Berichterstattung zum dritten Quartal 2015 umgesetzt. Eine gesetzliche Änderung sei nicht erforderlich.*

16.4 Der RH bewertete positiv, dass die Berichterstattung an den Nationalrat über Vorbelastungen im dritten Quartal 2015 verbessert wurde, weil nunmehr für jedes genehmigte Vorhaben mit Vorbelastungen eine Aufgliederung der budgetären Belastung auf die nächsten fünf bzw. alle weiteren Jahre ausgewiesen ist. Zudem wurden die Berichte um Angaben zum Stand aller bestehenden Vorbelastungen der jeweiligen Untergliederungen und deren zeitliche Verteilung ergänzt.

Aufgrund der unveränderten Gesetzeslage umfasste die Berichterstattung an den Nationalrat aber weiterhin nur jene Vorbelastungen, denen das BMF im Rahmen der Einvernehmensherstellung im abgelaufenen Quartal zugestimmt hatte und die in Summe die Obergrenze des betreffenden Globalbudgets erreichten. Die Berichte wiesen daher weiterhin keinen Gesamtüberblick über sämtliche Vorbelastungen des Bundes auf.

Programmplanung
des BMLVS

17.1 (1) Die planerische Umsetzung der Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen durch konkrete Projekte erfolgte im Rahmen der jährlichen Programmplanung des BMLVS.

Gemäß der – in Umsetzung einer RH-Empfehlung erstellten⁴⁵ – „Richtlinie für die Bundesheerplanung – Die Planungsdokumente“ aus 2010 umfasste die Programmplanung des BMLVS seit 2011 das gesamte Ressort (exklusive Sport) und war in acht Teilprogramme gegliedert (Ausbildung, Betrieb, Einsatz und unmittelbare Einsatzvorbereitung, For-

⁴⁵ vgl. den Bericht des RH „Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2014/15, TZ 12

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

schung, Infrastruktur, Personal, Rüstung, Struktur und Organisation). Der Planungsprozess für die Programmplanung basierte auf den jeweiligen Auszahlungsobergrenzen im BFRG und erfolgte in Form einer Tabellenkalkulation.

Die ressortinternen Vorschläge für die einzelnen Teilprogramme bildeten die Arbeitsgrundlage für die jährlichen Planungskonferenzen. Als Resultat der Programmplanung verfügte das BMLVS jedes Jahr ein Realisierungsprogramm für die nächsten sechs Jahre (NATO-Standard), das die zentrale ressortinterne Planungsgrundlage auf Basis der voraussichtlich verfügbaren Ressourcen (Budget und Personal) darstellte. Die ersten beiden Jahre des Realisierungsprogramms bildeten das Vollzugsprogramm, mit dessen Verfügung die darin vorgesehenen Beschaffungen freigegeben waren. Beide Programme (Realisierungs- und Vollzugsprogramm) wurden über die Jahre fortgeschrieben.

(2) Die budgetrelevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen waren nicht transparent und aktenmäßig nicht dokumentiert; insbesondere fehlte eine zusammenfassende Darstellung der Höhe der den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel.

Während die geplanten Projekte etwa im Teilprogramm „Infrastruktur“ nach Prioritäten klassifiziert wurden, fehlte eine eindeutige Prioritätenreihung der geplanten Beschaffungen von Rüstungsgütern im Teilprogramm „Rüstung“, obwohl der RH dies bereits mehrfach empfohlen hatte.⁴⁶

17.2 Der RH kritisierte, dass die budgetrelevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung im BMLVS nicht transparent und aktenmäßig nicht dokumentiert waren; insbesondere fehlte eine zusammenfassende Darstellung der den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel.

Weiters bemängelte der RH, dass im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte weiterhin keine eindeutige Prioritätenreihung erfolgte. Anpassungen des Vollzugsprogramms aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (z.B. Budgetkürzungen) erforderten daher einen erheblichen zusätzlichen Planungsaufwand.

Der RH empfahl dem BMLVS, die budgetmäßig relevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung im BMLVS nachvollziehbar zu dokumentieren und die den einzelnen Teilprogrammen

⁴⁶ vgl. die Berichte des RH „Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS“ sowie den Follow-up-Bericht dazu, Reihe Bund 2011/1, TZ 4 und Reihe Bund 2014/15, TZ 3



Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

zugewiesenen Finanzmittel zusammenfassend darzustellen und vorzugeben.

Darüber hinaus empfahl er dem BMLVS erneut, im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte eine eindeutige Prioritätenreihung vorzunehmen und zu dokumentieren, um unklare Realisierungszeiträume und Mängel infolge einer unzureichenden Bedarfsdeckung zu vermeiden.

17.3 *Laut Stellungnahme sei das BMLVS bemüht, den Budget- und Programmplanungsprozess zu optimieren. Der Empfehlung des RH folgend enthalte das aktuelle Realisierungsprogramm für 2016 bis 2019 im Teilprogramm Rüstung eine zusätzliche Prioritätenreihung.*

Budgetcontrolling
des BMLVS

18.1 (1) Gemäß den Controlling-Verordnungen des BMF vom Jänner 2009 und Dezember 2012⁴⁷ hatte das BMLVS ein internes Budgetcontrolling eingerichtet.

Durch das Budgetcontrolling sollten möglichst frühzeitig die finanziellen Auswirkungen von Planungs-, Entscheidungs- und Vollzugsprozessen sowie wesentliche Änderungen der Entwicklung der veranschlagten Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen erkennbar und Vorschläge für erforderliche Steuerungsmaßnahmen erarbeitet werden. Dabei waren insbesondere die Ergebnisse der Haushaltsverrechnung und der Personalinformationssysteme laufend zu beobachten und zu analysieren.

(2) Auf Basis der Controlling-Verordnungen erstellte das BMLVS Monats-, Halbjahres- und Jahres-Budgetcontrollingberichte, die es auch dem BMF übermittelte.

(3) Das BMLVS setzte das Budgetcontrolling für die unterjährige Liquiditätssteuerung ein. Im April 2014 änderte es z.B. die ursprüngliche Programmplanung und verfügte einen unbefristeten Beschaffungsstopp für Rüstungsgüter⁴⁸, weil zu diesem Zeitpunkt bereits ein negativer Jahresverfügungsrest in Höhe von rd. 55 Mio. EUR bei einem Detailbudget (Globalbudget 02 „Streitkräfte“, Detailbudget 1 „Streitkräftebereitstellung“) vorlag.

⁴⁷ BGBl. II Nr. 16/2009 vom 16. Jänner 2009 bzw. BGBl. II Nr. 500/2012 vom 21. Dezember 2012

⁴⁸ ausgenommen unverzichtbare Vergaben zur Sicherstellung des Betriebs, z.B. bei Gefahr in Verzug oder zur Abwehr eines unmittelbar drohenden Schadens

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

- 18.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMLVS das Budgetcontrolling nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, aber nicht für eine vorausschauende Haushaltsplanung nutzte.

Der RH empfahl dem BMLVS, das Budgetcontrolling nicht nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, sondern auch als Steuerungsinstrument für die vorausschauende Haushaltsplanung und somit auch für die Finanzrahmenplanung einzusetzen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei mit Ministerweisung Nr. 249/2016 vom 9. März 2016 eine Neuausrichtung der Zentralstelle inklusive des Controllings im BMLVS zur Umsetzung angeordnet worden.*

- 18.4** Der RH entgegnete dem BMLVS, dass die genannte Weisung keine Hinweise auf eine Verwendung des Budgetcontrollings über die Liquiditätssteuerung hinaus enthielt. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Mittelfristplanung im Personalbereich

- 19.1** (1) Die Personalstandsziele der Bundesregierung waren im Personalplan, einer Anlage zum jährlichen BFG, verbindlich vorgegeben. Der Personalplan gab an, in welcher Anzahl und in welchen Qualitäten Personalkapazitäten innerhalb eines Finanzjahres maximal zur Verfügung standen. Für jede beim Bund beschäftigte Person musste grundsätzlich eine entsprechende Planstelle⁴⁹ im Personalplan vorgesehen sein.⁵⁰

Im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung legte das BFRG die Grundzüge des Personalplans auf Ebene der Untergliederungen⁵¹ mit verbindlichen Obergrenzen der zulässigen VBÄ für jeweils vier folgende Finanzjahre fest.

Eine zusätzliche, unter den Werten der gesetzlichen Personalstandsgrenzen liegende Vorgabe für die Ressorts waren die VBÄ-Zielwerte, welche die Bundesregierung jährlich festlegte und die jeweils zum 31. Dezember unterschritten werden mussten. Das BMLVS unterschritt – bis auf das Jahr 2009⁵² – im gesamten überprüften Zeitraum die

⁴⁹ Eine Planstelle entspricht dem Arbeitsumfang einer vollbeschäftigten Person (VBÄ).

⁵⁰ Davon ausgenommen waren z.B. Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, Ferialpraktikanten, freie Dienstnehmer sowie Soldaten im Präsenz- oder Ausbildungsdienst (vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 4).

⁵¹ ressortbezogene Mittelverwendungskategorien, z.B. für das BMLVS die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“

⁵² vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 4

VBÄ-Ziele und somit auch die gesetzlich vorgegebenen Personalstands-Obergrenzen:

Tabelle 6: Personalstands-Obergrenzen für das BMLVS (inklusive Sport) und Zielerreichung											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009/2014	2015	2016	2017	2018
	Anzahl ¹						in %	Anzahl ¹			
Personalplan gemäß den Bundesfinanzgesetzen	23.710	23.534	23.291	23.075	22.634	22.116	- 6,72	21.946			
Vorschau laut BFRG ²									21.839	21.688	21.465
VBÄ-Zielwerte ³	23.303	23.107	22.911	22.358	21.861	21.645	- 7,11				
VBÄ-Istwerte ⁴	23.387	23.028	22.359	21.752	21.334	21.223	- 9,25				
Differenz zwischen VBÄ-Ziel und VBÄ-Ist in VBÄ ⁵	+ 84	- 79	- 552	- 606	- 527	- 422					
	in %										
Differenz zwischen VBÄ-Ziel und VBÄ-Ist in % ⁵	+ 0,4	- 0,3	- 2,4	- 2,7	- 2,4	- 2,0					

¹ Planstellen bzw. VBÄ

² BFRG 2015–2018, BGBl. I Nr. 37/2014

³ Bedienstete mit Planstellenbindung

⁴ Werte per 31. Dezember des jeweiligen Jahres

⁵ Vorzeichen (+) stellt eine Überschreitung dar, Vorzeichen (-) eine Unterschreitung

Quellen: Bundesfinanzgesetze; BFRG 2015–2018; BKA; BMLVS

Die Anzahl der Bediensteten mit Planstellenbindung wurde von 2009 (23.387 VBÄ) bis 2014 (21.223 VBÄ) kontinuierlich um insgesamt rd. 9 % reduziert. Die Personalreduktionen resultierten aber überwiegend nicht aus ressortinternen Planungsprozessen, sondern erfolgten primär aufgrund von Vorgaben der Bundesregierung.⁵³

(2) Die Personalauszahlungen des BMLVS⁵⁴ erhöhten sich im gleichen Zeitraum von rd. 1,171 Mrd. EUR (2009) auf rd. 1,265 Mrd. EUR (2014) und somit um rd. 8 % (vgl. TZ 11). Der Umfang der Personalstandsreduktion im BMLVS reichte somit nicht aus, um die Steigerungen bei den Personalauszahlungen auszugleichen.⁵⁵

⁵³ Sofortmaßnahmen wie z.B. ein grundsätzlicher Versetzungs-, Einteilungs- und Nachbesetzungsstopp (vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 3)

⁵⁴ Zahlen exklusive Sport

⁵⁵ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 4 und 22

Mittelfristplanung im Personalbereich

19.2 Der RH hielt fest, dass das BMLVS⁵⁶ 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 einhielt. 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 rd. 9 % reduziert. Allerdings resultierten die Personaleinsparungen überwiegend nicht aus ressortinternen Planungsprozessen, sondern erfolgten aufgrund von Vorgaben der Bundesregierung aus Gründen der Budgetkonsolidierung.

Der RH vermerkte zudem, dass der Umfang der Personalstandsreduktion im BMLVS nicht ausreichte, um den Anstieg bei den Personalauszahlungen auszugleichen.

Der RH verwies daher erneut auf seine Empfehlung an das BMLVS, weitere Einsparungen – insbesondere im Personalbereich – zu tätigen, um den finanziellen Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen (vgl. TZ 11).

19.3 *Das BMLVS ergänzte in seiner Stellungnahme bezüglich des Anstiegs der Personalauszahlungen um 8 % bei gleichzeitiger Verminderung des Personalstands um ca. 9 %, dass der Anstieg der Personalauszahlungen fast ausschließlich aus der Einführung der Verrechnung eines Pensionsbeitrags für Beamte in Höhe von 12,55 % ab dem Jahr 2013 resultiere. Im Jahr 2014 seien dafür rd. 87,49 Mio. EUR ausgegeben worden. Werde dieser Betrag von den Personalauszahlungen des Jahres 2014 abgezogen und mit jenen des Jahres 2009 verglichen, ergebe sich im Beobachtungszeitraum eine Erhöhung um lediglich 0,56 %. Die Bezugserhöhungen seien daher in diesem Zeitraum fast vollständig durch Personaleinsparungen kompensiert worden.*

19.4 Der RH entgegnete, dass in diesem Zusammenhang auch auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen war, nämlich das Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand. Dieses hatte sich überproportional in Richtung Personal verlagert (vgl. TZ 11).

Weiters wies der RH darauf hin, dass er in seinem Bericht „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/16) empfohlen hatte, den für die jeweilige Aufgabenerfüllung tatsächlich erforderlichen Personalbedarf in den internen Organisationsplänen auszuweisen und den Umfang der Organisationspläne an die VBA-Ziele der Bundesregierung anzupas-

⁵⁶ Zahlen inklusive Sport

sen. Bei der genannten Follow-up-Überprüfung hatte der RH überdies kritisch festgestellt, dass sich mit Jahresende 2014 die Differenz zwischen den Vorgaben der Bundesregierung und den BMLVS-internen Organisationsplänen seit 2010 um 616 VBÄ vergrößert hatte.

Aufgabenevaluierung und Strukturreform

Reorganisationsmaßnahmen im BMLVS

20.1 (1) Die Österreichische Sicherheitsstrategie vom Juli 2013⁵⁷ und die daraus abgeleitete Teilstrategie Verteidigungspolitik vom Oktober 2014⁵⁸ stellen die grundlegenden strategischen Basisdokumente für die Landesverteidigung dar und wiesen u.a. folgende Rahmenvorgaben für das Bundesheer auf:

- Gesamtstärke 55.000 Soldaten (präsenle Kräfte, Miliz, Reservekräfte);
- 12.500 präsenle Kräfte für Katastrophenhilfeeinsätze im Inland sowie
- 1.100 Soldaten als Dauerleistung für Auslandseinsätze.

Laut Österreichischer Sicherheitsstrategie waren für das Bundesheer zur Erfüllung der vorgegebenen nationalen und internationalen Aufgaben die dafür notwendigen budgetären, personellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Eine Konkretisierung des tatsächlichen Budgetbedarfs des Bundesheeres aus den Rahmenvorgaben der Österreichischen Sicherheitsstrategie war laut BMLVS nicht möglich; dies sei erst im Zuge der Detaillierung und Abstimmung der Strategieumsetzung realisierbar.

(2) Basierend auf der Österreichischen Sicherheitsstrategie leitete das BMLVS ab 2011 einen Prozess zur Erarbeitung von Streitkräfteprofilvarianten ein. Ausgangspunkt dieses Planungsprozesses waren Überlegungen zu angestrebten bzw. wünschenswerten Fähigkeiten des Bundesheeres mit dem Zeithorizont 2025 („fähigkeitsbasierter Planungsprozess“ bzw. ÖBH 2025).

Im Rahmen dieses Planungsprozesses führte das BMLVS keine Aufgabenevaluierung bzw. Aufgabenkritik im Hinblick auf weiteren Reformbedarf unter Quantifizierung von Ressourceneinsparungen durch. Die konkret zum Zeitpunkt der Planung zur Verfügung stehenden bzw.

⁵⁷ Kenntnisnahme durch die Bundesregierung am 1. März 2011; Entschließung des Nationalrats am 3. Juli 2013

⁵⁸ Kenntnisnahme durch den Nationalen Sicherheitsrat am 4. November 2014

Aufgabenevaluierung und Strukturreform

erwartbaren Ressourcen (Budget bzw. Personal) blieben unberücksichtigt.

(3) Unter Hinweis auf Budgetkürzungen erließ der Generalstab des BMLVS mehrere Weisungen, die ein Bündel verschiedener Einzelmaßnahmen vorsahen (insbesondere Kürzungen bei geplanten Investitionen, zeitliche Verschiebungen bei der Einberufung von Wehrpflichtigen sowie Reduktionen bei Übungen, Auslandseinsätzen, Überstunden und Journaldiensten sowie beim Einsatz von Fahrzeugen und Fluggeräten).

Vereinzelt leitete das BMLVS auch Reorganisationsmaßnahmen ein bzw. nahm Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen vor, insbesondere durch Umstrukturierungen⁵⁹ (inklusive die Restrukturierung der Sanitätsorganisation⁶⁰), die Auflösung von Verbänden⁶¹ und die Schließung von Kasernen bzw. Betriebsgebäuden.⁶² Das BMLVS führte aber keine substantiellen strukturellen Reformmaßnahmen durch, um eine nachhaltige Budgetkonsolidierung zu erzielen.

(4) Im Jänner 2015 beschloss die Bundesregierung im Sinne des Antrags des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport, Gerald Klug, das Strukturpaket ÖBH 2018, das zu einer Reduktion der Auszahlungen um 200 Mio. EUR pro Jahr führen sollte. Gleichzeitig beschloss die Bundesregierung eine Sonderfinanzierung in Höhe von 616 Mio. EUR (350 Mio. EUR bis 2019, 266 Mio. EUR als Finanzierungszusage ab 2020) zur Deckung des dringend notwendigen Investitionsbedarfs.⁶³

Das Strukturpaket ÖBH 2018 stellte auf die damaligen einsatzwahrscheinlichsten Aufgaben des Bundesheeres ab. Laut BMLVS sollten die mit dem Strukturpaket geplanten Einsparungen in erster Linie nicht bei der Truppe erfolgen, sondern im Bereich der Führungs-, Ausbildungs-, Logistik-, Nachrichten-, territorialen Unterstützungs- und

⁵⁹ Reduktion der Anzahl der systemisierten Arbeitsplätze in den ressortinternen Organisationsplänen von 2010 (25.957 VBÄ) bis 2014 (25.111 VBÄ) um 846 VBÄ (3 %)

⁶⁰ vgl. den Bericht des RH „Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen“, Reihe Bund 2009/13 sowie den Bericht zur diesbezüglichen Follow-up-Überprüfung, Reihe Bund 2012/3, worin der RH u.a. empfohlen hatte, die Erstellung von Konzepten für die Sanitätsorganisation sowie die Detailplanung und Realisierung der neuen Sanitätsorganisation zügig abzuschließen.

⁶¹ z.B. im Bereich der Luftstreitkräfte: Auflösung der Fliegerabwehrregimenter und Aufstellung von Fliegerabwehrbataillonen, Auflösung der Fliegerhorstkompanie in Graz-Thalerhof

⁶² Schließung von neun Kasernen und Betriebsgebäuden seit 2011 (Stichtag: 27. November 2014)

⁶³ für die Bereiche Luftstreitkräfte, Mobilität und Schutz der Truppe, Umsetzung Wehrdienstreform sowie Stärkung der Miliz



Verwaltungsorganisation. Konkrete Unterlagen oder Planungen legte das BMLVS dem RH weder zum Strukturpaket ÖBH 2018 und zu den damit geplanten Einsparungen, noch hinsichtlich des dringend notwendigen Investitionsbedarfs vor.

20.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass das BMLVS 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 hatte. 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.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass das BMLVS trotz der Budgetkürzungen keine substanziellen strukturellen Reformmaßnahmen gesetzt hatte. Die vom BMLVS getroffenen Maßnahmen stellten überwiegend Einzelmaßnahmen mit Einmaleffekten, aber nicht nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung dar.

(3) Darüber hinaus beanstandete der RH, dass ihm 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 vorlagen.

(4) Der RH empfahl dem BMLVS, die Aufgaben und Strukturen des Ressorts im Sinne einer Aufgabenkritik auf prioritäre und nicht-prioritäre Aufgabenstellungen zu analysieren, den noch ausstehenden Reformbedarf abzuleiten und den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarf entsprechend zu planen.

20.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Verwaltungsstrukturen

21.1 (1) Der 2011 eingeleitete Planungsprozess im BMLVS über angestrebte bzw. wünschenswerte Fähigkeiten des Bundesheeres (fähigkeitsbasierter Planungsprozess, ÖBH 2025) beschränkte sich zur Gänze auf die Aufgaben und Strukturen der Truppe und betraf damit nicht die Grund-

Aufgabenevaluierung und Strukturreform

organisation⁶⁴, wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden).⁶⁵

(2) 2011 begann das BMLVS mit Überlegungen zur Reform der Zentralstellenorganisation, es stellte diese aber aufgrund der prioritären Bearbeitungen zur Wehrdienstreform bald zurück. Entgegen einer Empfehlung des RH aus 2012 wurden die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle des BMLVS nicht gestrafft⁶⁶, obwohl selbst ressortintern wiederholt beanstandet wurde, dass die Aufbau- und Ablauforganisation der Zentralstelle zu viele Schnittstellen und Parallelstrukturen aufweise, was zu einem erheblichen Ressourcenmehraufwand (doppelte Strukturen bzw. Führungsfunktionen), einer deutlichen Verlängerung der Durchlaufzeiten und zu Reibungsverlusten durch unterschiedliche Ziel- bzw. Erfolgskriterien der beteiligten Organisationseinheiten führe.

- 21.2** Der RH beanstandete, dass die ressortinternen Planungsprozesse nur die Aufgaben und Strukturen der Truppe, nicht jedoch die Grundorganisation wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden) betrafen. Die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle des BMLVS wurden trotz Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation nicht gestrafft.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Verwaltungsstrukturen zu straffen und zu bereinigen, Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen zu beseitigen und den Personalbedarf für die Verwaltung zu reduzieren.

Weiters empfahl er, militärische Kern- und Verwaltungsaufgaben von allgemeinen Verwaltungsaufgaben organisatorisch zu trennen und die Auslagerung allgemeiner Verwaltungsaufgaben an externe Rechtsträger unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen.⁶⁷

⁶⁴ Die Grundorganisation umfasst insbesondere den Bereich der Zentralstelle mit allen nachgeordneten Dienststellen und Ämtern, die Akademien und Schulen sowie im Bereich der Streitkräfte vor allem die Führungsorganisation und die Territorialverwaltung (Militärkommanden).

⁶⁵ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 2, 15 und 16

⁶⁶ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 31. So waren z.B. die Personalangelegenheiten auf sieben Abteilungen in verschiedenen Sektionen aufgeteilt (Personalabteilungen A, B, C und Abteilung Personal Provider in der Sektion I/Zentralsektion, Abteilungen Personalführung und Personalmarketing in der Sektion III/Bereitstellung sowie Generalstabsabteilung im Generalstab).

⁶⁷ vgl. dazu z.B. die Empfehlung des RH, den Prozess der Auslagerung der Forst- und Jagdaufgaben des Truppenübungsplatzes Allentsteig an die Österreichische Bundesforste AG wieder aufzugreifen und gleichzeitig das Personal des BMLVS entsprechend zu reduzieren (Bericht des RH „Truppenübungsplatz Allentsteig“, Reihe Bund 2015/13, TZ 3)

21.3 *Das BMLVS wies in seiner Stellungnahme erneut auf die Ministerweisung Nr. 249/2016 hin, mit der eine Neuausrichtung und Verschlan-
kung der Zentralstelle zur Umsetzung angeordnet worden sei. Auf-
gaben, die bisher auf verschiedene Sektionen verteilt gewesen seien,
würden künftig in einer Hand zusammengefasst werden. Erste orga-
nimatorische Änderungen seien bereits mit 1. Oktober 2015 wirksam
geworden.*

21.4 Der RH wies neuerlich auf die Dringlichkeit von Reformmaßnahmen in der Zentralstelle hin. Bereits in seinem Bericht „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/16) hatte er kritisiert, dass die im Jahr 2014 im Bereich der Zentralstelle angedachte Reduzierung der VBÄ vorrangig die Verringerung planerischer Sollgrößen (d.h. Streichung freier oder künftig frei werdender Arbeitsplätze aus den Organisationsplänen und Verschiebung von Arbeitsplätzen aus der Zentralstelle in den nachgeordneten Bereich) und nicht die budgetwirksame Reduzierung von Arbeitsplätzen im gesamten Ressort betraf. Bereits damals hatte er empfohlen, Projekte zur Redimensionierung von Verwaltungsstrukturen auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik mit konkreten, quantitativen Personalstandszielen durchzuführen.

22.1 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 (vgl. TZ 23).⁶⁸

Nach einer Zielvorgabe der Bundesheerreform bzw. des Projekts ÖBH 2010 sollte das Verhältnis für den Personalstand der Truppe und der Grundorganisation bis Ende 2010 bei 1:1 liegen, um eine signifikante Reduktion der Verwaltungsstrukturen zu erreichen.

Laut BMLVS beruhte das Verhältnis von 1:1 auf rein quantitativen Überlegungen hinsichtlich eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Truppe und Grundorganisation. Das BMLVS hatte nicht geprüft, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % der Arbeitsplätze das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann.⁶⁹

⁶⁸ Istzustand 2012: 1:1,15; Zielzustand 2015: 1:1,11 (vgl. BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014)

⁶⁹ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 3 sowie die Follow-up-Überprüfung dazu, Reihe Bund 2015/16, TZ 3

Aufgabenevaluierung und Strukturreform

Gemäß den Unterlagen des BMLVS hatte sich das Verhältnis zwischen Truppe und Grundorganisation von März 2011 bis November 2014 von 1:1,4 auf 1:1,18 verbessert; somit versahen ca. 45 % der Bediensteten Dienst in der Einsatzorganisation (Truppe). Das ursprünglich für Ende 2010 angestrebte Verhältnis von 1:1 wurde nicht erreicht.

- 22.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMLVS zwar zwischen 2011 und 2014 das Verhältnis für den Personalstand der Truppe und der Grundorganisation von 1:1,4 auf 1:1,18 verbessert hatte. Das ursprünglich bereits für Ende 2010 angestrebte Verhältnis von 1:1 zwischen Truppe und Grundorganisation wurde aber noch nicht erreicht.

Weiters beanstandete der RH, dass die konzeptiven Grundlagen für diesen Indikator von 1:1 nicht nachvollziehbar waren, weil das BMLVS nicht geprüft hatte, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann.

Der RH empfahl daher erneut⁷⁰, zu prüfen, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % des Personalstands das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann und diesen Entscheidungsprozess nachvollziehbar zu führen.

- 22.3** *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sowohl bei laufenden als auch bei zukünftig erforderlichen Organisationsänderungen bestrebt sei, eine weitere Stärkung der Truppe durch effiziente und effektive Verwaltungsstrukturen zu unterstützen. Aufgrund der geänderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen seien mit der Ministerweisung Nr. 249/2016 Anpassungen der Strukturen und Prozesse des Bundesheeres sowie der Zentralstellenorganisation detailliert angeordnet worden.*

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

Ziele und Maßnahmen der Wirkungsorientierung

- 23.1** (1) Die Steuerung der öffentlichen Verwaltung erfolgte bis 2013 ausschließlich über die verfügbaren Ressourcen (Budget und Personal). Die Haushaltsrechtsreform 2013 führte auch die wirkungsorientierte Steuerung ein, bei der die mit dem Ressourceneinsatz erzielten Wirkungen im Vordergrund stehen.

⁷⁰ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationsen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 3

Wesentliches Ziel der Wirkungsorientierung war die transparente Darstellung, welche Wirkungen das Ressort anstrebte und welche Maßnahmen es mit den verfügbaren Ressourcen setzte, um diese Wirkungen zu erreichen. Maximal fünf Wirkungsziele der Ressorts sowie die Maßnahmen zu ihrer Erreichung waren jährlich im Bundesvoranschlag auszuweisen und wurden als Angaben mit indikativem Charakter im Bundesfinanzgesetz für das jeweilige Folgejahr beschlossen. Zum Nachweis der Zielerreichung waren Indikatoren festzulegen.

(2) Von den fünf Wirkungszielen des BMLVS im BFG 2015⁷¹ betrafen vier militärische Angelegenheiten und eines den Sport:

Tabelle 7: Wirkungsziele des BMLVS und Maßnahmen zu ihrer Erreichung	
Wirkungsziele	Maßnahmen
1) Sicherstellung einer angemessenen Reaktionsfähigkeit im Rahmen der militärischen Landesverteidigung auf sich ändernde sicherheitspolitische Verhältnisse unter Gewährleistung der staatlichen Souveränität	<ul style="list-style-type: none"> – Optimierung der Verwaltung und Effizienzsteigerung beim Betrieb im Bundesheer – prioritäre Zuordnung von Ressourcen zu jenen Organisationselementen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit für Einsätze nachgefragt werden – Steigerung von Kooperationen
2) Gewährleistung der unmittelbaren Hilfestellung für die österreichische Bevölkerung im Katastrophenfall und des der Bedrohungslage angepassten Schutzes der kritischen Infrastruktur des Landes	<ul style="list-style-type: none"> – Bereithaltung rasch verfügbarer Kräfte für Katastrophenhilfeeinsätze im Inland sowie zum Schutz der kritischen Infrastruktur und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung – Verwendung von militärischen Gütern auch für Katastrophenhilfeeinsätze
3) Gewährleistung eines angemessenen solidarischen Beitrags zur internationalen Friedenssicherung, der humanitären Hilfe und der Katastrophenhilfe	<ul style="list-style-type: none"> – Bereithaltung rasch verfügbarer Kräfte für Einsätze zur internationalen Friedenssicherung, Krisenmanagement, der humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe
4) Positionierung des BMLVS und des Bundesheeres als attraktiven Dienstgeber für Frauen und Männer sowie Gewährleistung einer effektiven und einsatzorientierten Ausbildung für alle Soldaten und Zivilbediensteten	<ul style="list-style-type: none"> – Personalentwicklungsmaßnahmen auf allen Ebenen und für alle Funktionen, welche die besonderen geschlechter- und diversitätsbezogenen Entwicklungspotenziale und Fähigkeiten sowie die Lebensumstände aller Ressortangehörigen berücksichtigen
5) Aufklärung und Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der gesundheitsfördernden Bewegung von Menschen in Österreich sowie Positionierung österreichischer Spitzensportler in der Weltklasse unter Nutzung bestehender und zu entwickelnder Möglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> – strategische Entwicklungskonzepte – Synchronisation von Förder- und Abrechnungsrichtlinien

Quelle: BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014

⁷¹ BGBl. I Nr. 39/2014

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

Die Wirkungsziele des BMLVS für den militärischen Bereich spiegelten die grundsätzlichen Aufgabenstellungen des Bundesheeres⁷² wider (militärische Landesverteidigung⁷³ als Kernaufgabe, Assistenzaufgaben zur Unterstützung ziviler Behörden⁷⁴ sowie Teilnahme an Auslandseinsätzen⁷⁵).

23.2 Der RH hielt fest, dass die Wirkungsziele des BMLVS die grundsätzlichen Aufgabenbereiche des Ressorts abdeckten.

Einsatz der Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

24.1 (1) Die wirkungsorientierte Steuerung umfasste den gesamten Kreislauf der Planung, Umsetzung und Evaluation der Wirkungen und der Maßnahmen zu ihrer Erreichung, um beurteilen zu können, welche Wirkungsziele festgelegt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt wurden. Die Steuerung sollte dabei primär über Leistungen (Output) und damit angestrebte Wirkungen (Outcome) erfolgen.

Für jedes Wirkungsziel waren Wirkungsindikatoren zu definieren, die zum Nachweis der Zielerreichung dienten. Auf Globalbudgetebene hatten die Ressorts für jede Maßnahme zur Umsetzung der Wirkungsziele Kennzahlen oder Meilensteine festzulegen. Die Kennzahlen sollten quantitative und objektiv messbare Größen sein, die über den Grad des Erfolgs eines Ziels oder einer Maßnahme Auskunft gaben.

(2) Gemäß der Verordnung des BMF über die Angaben zur Wirkungsorientierung aus 2011⁷⁶ durften auf Ebene der Untergliederung⁷⁷ keine „Input-Indikatoren“ – also Kennzahlen, die ein bestimmtes Volumen an eingesetzten Mitteln in einer Prozentzahl oder als Absolutbetrag angaben und mit der Zielerreichung gleichsetzten – festgelegt werden. Input-Indikatoren waren nicht geeignet, über den Grad des Erfolgs eines Ziels oder einer Maßnahme zu informieren, weil sie den Einsatz von Ressourcen beurteilten, aber nicht die Wirkungen der eingesetzten Ressourcen.

⁷² vgl. insbesondere Art. 79 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. sowie § 2 Abs. 1 Wehrgesetz 2001, BGBl. I Nr. 146/2001 i.d.g.F.

⁷³ einschließlich Überwachung und Sicherung des Luftraums zur Erhaltung der Souveränität in der Luft

⁷⁴ Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Inneren sowie Hilfeleistung bei Katastrophenhilfeeinsätzen im Inland

⁷⁵ Beteiligung an internationalen Einsätzen und Übungen

⁷⁶ vgl. § 4 Abs. 6 der Verordnung des BMF über die Angaben zur Wirkungsorientierung vom 29. Juli 2011, BGBl. II Nr. 244/2011

⁷⁷ ressortbezogene Mittelverwendungskategorie, z.B. für das BMLVS die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“

Das BMLVS hatte im BFG 2015 folgende Kennzahlen zu den Wirkungszielen auf Ebene der Untergliederung 14 („Militärische Angelegenheiten und Sport“) definiert:

Tabelle 8: Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS (exklusive Sport)

Kennzahlen zu den Maßnahmen des ersten Wirkungsziels	– Stärkung der Einsatzorganisation durch Verbesserung des Verhältnisses zwischen Truppe (z.B. Brigaden) und Grundorganisation ¹ (z.B. Militärkommanden, Ämtern) zugunsten der Truppe (Ist-Zustand 2012: 1:1,15; Ziel-Zustand 2015: 1:1,11)
	– Besetzungsgrade bei den Waffengattungen (Organisationselemente wie z.B. Infanterie, Pioniere) mit hoher Einsatzwahrscheinlichkeit (Ist-Zustand 2012: 72 %; Ziel-Zustand 2015: 75 %)
	– Steigerung der Kooperationsabkommen (Ist-Zustand 2012: 194; Ziel-Zustand 2015: 265)
Kennzahlen zu den Maßnahmen des zweiten Wirkungsziels	– permanent wirksames Alarmierungs- und Aufbietungssystem zur Bereitstellung von Personen für Katastrophenhilfeinsätze im Inland und zum Schutz kritischer Infrastruktur, davon bei Bedarf ein Teil der Personen mit 24-stündiger Marschbereitschaft (Ist-Zustand 2012: 10.800/1.000; Ziel-Zustand 2015: 12.500/1.000)
	– Halten des Anteils des Vermögenswertes von militärischen Gütern im Verhältnis zum Gesamtvermögen, die auch für Katastrophenhilfeinsätze verwendbar sind (Ist-Zustand 2012 aufgrund der Einführung der Vermögensrechnung 2013 nicht verfügbar; Ziel-Zustand 2015: 21 % am Gesamtvermögen)
Kennzahlen zu den Maßnahmen des dritten Wirkungsziels	– permanent wirksames Alarmierungs- und Aufbietungssystem zur Bereitstellung von Soldaten im Rahmen von Einsätzen im Ausland (Ist-Zustand 2012: 1.400 eingesetzte Soldaten im Ausland; Ziel-Zustand 2015: mindestens 1.100)
	– Bereitstellung von Soldaten für die Beteiligung an der Vorbereitung und Durchführung europäischer Auslandseinsätze im Rahmen der EU-Battlegroup ² 2016-2 (Ist-Zustand 2012: österreichische Beteiligung bei der EU angemeldet; Ziel-Zustand 2015: österreichisches Kontingent für Einsatz bereitgestellt)
Kennzahlen zu den Maßnahmen des vierten Wirkungsziels	– Anteil von Frauen in Führungspositionen (Ist-Zustand 2011: A1/4-6: 6,6 %; A2/5-8: 10,1 %; A3/5-8: 9,2 %; Ziel-Zustand 2015: A1/4-6: 8 %; A2/5-8: 12 %; A3/5-8: 10 %)
	– Akkreditierung gemäß dem Hochschulqualitätssicherungsgesetz zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Offiziersausbildung im tertiären Bildungssystem (Ist-Zustand 2012: 2 befristete Akkreditierungen; Ziel-Zustand 2015: 2 befristete Akkreditierungen)
	– Grad der Zufriedenheit mit der Umsetzung der Reform des Wehrdienstes (Ist-Zustand 2012 nicht verfügbar; Ziel-Zustand 2015: 2,5)

¹ Die Grundorganisation umfasst insbesondere den Bereich der Zentralstelle mit allen nachgeordneten Dienststellen und Ämtern, die Akademien und Schulen sowie im Bereich der Streitkräfte vor allem die Führungsorganisation und die Territorialverwaltung (Militärkommanden).

² Eine EU-Battlegroup oder EU-Kampfgruppe ist eine für jeweils ein halbes Jahr aufgestellte militärische Formation der Krisenreaktionskräfte der EU in hoher Verfügbarkeit.

Quelle: BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014

Die Kennzahlen des BMLVS stellten überwiegend auf interne – vorwiegend personelle – Ressourcen des BMLVS ab und waren somit inputorientiert (z.B. Anzahl an eingesetzten Soldaten im Ausland).

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

(3) Das BKA, das als ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle für die Qualitätssicherung zu den Angaben der Ressorts zuständig war,⁷⁸ hatte zu den Angaben des BMLVS zur Wirkungsorientierung angemerkt, dass die Weiterentwicklung der Kennzahlen ein künftiger Schwerpunkt sein werde. Demnach wäre künftig zu prüfen, inwieweit die Kennzahlen in Bezug auf die angestrebten Wirkungsziele aussagekräftig und welche weiteren Kennzahlen für die Steuerung von Relevanz seien.

Weiters hatte das BKA auf die Möglichkeit hingewiesen, sich bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts (z.B. mit dem BMEIA hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik) abzustimmen, um die Wirkungsorientierung als gesamtstaatliches Steuerungsinstrument zu nutzen.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass die Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS auf Ebene der Untergliederung überwiegend inputorientiert und damit für den vorgesehenen Zweck einer wirkungsorientierten Steuerung nur teilweise geeignet waren, weil sie auf den Einsatz von Ressourcen abstellten und nicht auf die Wirkungen, die mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden sollten.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Kennzahlen zu den angestrebten Wirkungszielen weiterzuentwickeln und aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Kennzahlen festzulegen. Bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts sollte eine Abstimmung der Wirkungsangaben erfolgen.

24.3 *Das BMLVS sah die Empfehlung des RH mit Verweis auf den Bundesvoranschlag 2016 als verwirklicht an. Insbesondere bei Einsätzen im In- und Ausland würde die Festlegung von Wirkungen aber eine schwierige Herausforderung darstellen.*

24.4 Der RH machte darauf aufmerksam, dass auch der Bundesvoranschlag 2016 teilweise inputorientierte Kennzahlen des BMLVS aufwies (z.B. Summe der im Ausland eingesetzten Soldaten).

Er hielt daher seine Empfehlung an das BMLVS aufrecht, die Kennzahlen zu den angestrebten Wirkungszielen weiterzuentwickeln. Bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts (z.B. mit dem BMEIA und dem BMI bei Einsätzen im In- und Ausland) sollte eine Abstimmung der Wirkungsangaben erfolgen.

⁷⁸ vgl. § 68 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Ergebnis- und
Ressourcenverant-
wortung

25.1 Im Sinne der wirkungsorientierten Haushaltsführung sah die Haushaltsrechtsreform 2013 eine stärkere Zusammenführung der Strukturen der materiellen Aufgabenerfüllung (Ergebnisverantwortung) mit der Haushalts- und Personalverwaltung (Ressourcenverantwortung), auch in organisatorischer und personeller Hinsicht, vor. Auszahlungen wären demnach grundsätzlich jenem Detailbudget⁷⁹ zuzuordnen, in dem die Ressourcen genutzt werden, unabhängig davon, wie der Zahlungsvollzug oder die Administration der Ressourcen organisiert ist (Prinzip des Ressourcenverbrauchs).

Der Leiter einer haushaltsführenden Stelle sollte daher für sämtliche Ergebnisse des Budgetvollzugs in seinem Zuständigkeitsbereich verantwortlich sein und mit dem Dienststellenleiter, der die Ergebnis- und Ressourcenverantwortung inne hat, ident sein.

Aus den Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur des BMLVS ergaben sich Einschränkungen bei der Wahrnehmung der Ergebnisverantwortung, z.B. im Bereich der Einsatzvorbereitung: Der Kommandant der Streitkräfte (Leiter einer haushaltsführenden Stelle) trug u.a. die Leistungsverantwortung für die Einsatzvorbereitung. Ein wesentlicher Teil der erforderlichen finanziellen Ressourcen (z.B. für Transport, Instandsetzung, Ersatzteilbeschaffungen etc.) wurde aber von einer anderen haushaltsführenden Stelle (Kommando Einsatzunterstützung) bewirtschaftet. Die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung waren daher nicht erfüllt, weil die Verantwortung für die Ressourcen von der Leistungsverantwortung für die Einsatzvorbereitung getrennt war.

25.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich aus den Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur des BMLVS Einschränkungen bei der Wahrnehmung der Ergebnisverantwortung ergaben (z.B. im Bereich der Einsatzvorbereitung): Die Leistungsverantwortung und die Ressourcenverantwortung waren organisatorisch getrennt und unterschiedlichen haushaltsführenden Stellen im BMLVS zugeordnet. Die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung waren in diesen Bereichen somit nicht erfüllt.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur sicherzustellen, die Ergebnisverantwortung und die Ressourcenverantwortung im Sinne einer wirkungsorientierten Haushaltsführung organisatorisch abzustimmen und zusammenzuführen.

⁷⁹ Die Gesamtbudgets der Ressorts sind infolge der Haushaltsrechtsreform seit 2013 in sogenannte „Globalbudgets“ und diese wiederum in „Detailbudgets“ untergliedert. Detailbudgets sind jeweils einer haushaltsführenden Stelle zuzuweisen, um die budgetäre Verantwortlichkeit klar zu delegieren.

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

25.3 Das BMLVS versicherte in seiner Stellungnahme, dass es die möglichste Zusammenführung von Leistungs- und Ressourcenverantwortung unter Beachtung der in Art. 51 Abs. 8 B-VG festgelegten Gebaltungsgrundsätze anstrebe⁸⁰.

Wirkungscontrolling

26.1 (1) Zur Erreichung der Ziele der Haushaltsführung und zur Einhaltung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag wurden ein ressortübergreifendes Wirkungscontrolling beim BKA und ein internes Wirkungscontrolling bei den einzelnen Ressorts eingerichtet.⁸¹

(2) Im BMLVS umfasste das Berichtswesen zum internen Wirkungscontrolling gemäß einer ressortinternen Richtlinie aus 2013 u.a. die Berichte der haushaltsführenden Stellen über die Umsetzung ihrer Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne sowie einen Gesamtbericht über das Ressort.

Im Wirkungscontrolling-Bericht einer haushaltsführenden Stelle (Streitkräfteführungskommando) zum Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan⁸² für die Jahre 2013 bis 2016 wurde aufgezeigt, dass mehrere Kennzahlen inhaltlich bzw. mangels valider Daten nicht geeignet waren. Dennoch wurden diese Kennzahlen in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2014 bis 2017 wieder übernommen.

26.2 Der RH beanstandete, dass Kennzahlen in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan einer haushaltsführenden Stelle (Streitkräfteführungskommando) des BMLVS für die Jahre 2014 bis 2017 aufgenommen wurden, obwohl ressortintern aufgezeigt wurde, dass mehrere Kennzahlen inhaltlich bzw. mangels valider Daten nicht geeignet waren.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Vereinbarung von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen sicherzustellen, dass aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen definiert werden.

⁸⁰ Art. 51 Abs. 8 B-VG lautet: „Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“

⁸¹ vgl. § 68 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009

⁸² Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan ist ein verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, das zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung dient und für jede haushaltsführende Stelle jeweils für den Zeitraum des geltenden BFRG zu erstellen ist. Er legt die Schwerpunkte des Bundesvoranschlags auf einzelne Verwaltungseinheiten (z.B. Sektionen eines Ministeriums, nachgeordnete Dienststellen) um und bildet den Arbeitsplan der haushaltsführenden Stelle für die nächsten vier Jahre mit Angaben über die finanziellen und personellen Ressourcen, die angestrebten Ziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen ab.

26.3 Laut Stellungnahme sei das BMLVS um die Entwicklung aussagekräftiger und steuerungsrelevanter Kennzahlen bemüht. Im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2015 bis 2018 seien die Ziele, Maßnahmen und Indikatoren optimiert worden.

Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungsinstrument

Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung im BMLVS

27.1 Das BMLVS stellte seine Kosten- und Leistungsrechnung im Zuge der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jänner 2013 flächendeckend von einem ressortintern verwendeten IT-System auf das bundesweit verwendete IT-System für das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes um.

Unterste Kostenstellenebene waren Organisationseinheiten, die über eigene Truppennummern im ressortinternen Organisationsplan abgebildet waren, z.B. Abteilungen in der Zentralstelle des BMLVS, aber auch die Heereslogistikzentren im Kommando Einsatzunterstützung.

In einzelnen Bereichen des BMLVS erwies sich diese Untergliederung als nicht ausreichend. So lag z.B. keine weitere Untergliederung der Kostenstellen für die Heereslogistikzentren auf ihre Kernbereiche (insbesondere Werkstätten und Lager) vor. Daher war es dem BMLVS z.B. nicht möglich, für einzelne Werkstätten oder Lager vergleichende Analysen – etwa im Sinne eines Benchmarkings – durchzuführen, um allfälliges Optimierungspotenzial im Materialerhaltungs- und Lagerbereich auf Basis betriebswirtschaftlicher Daten ableiten und steuernd eingreifen zu können. Das BMLVS startete deshalb im Jänner 2015 ein Projekt, um Kosteninformationen auf Ebene der Werkstätten und damit die Bildung von Kostensätzen in diesen Bereichen zu ermöglichen.

Laut BMLVS fehlten wegen mangelnder Kosten- und Datentransparenz in weiteren Organisationseinheiten betriebswirtschaftliche Informationen für eine effiziente und effektive Steuerung, z.B. in Heeresspitälern hinsichtlich der Kosten von Ambulanzen, Abteilungen und Untersuchungen sowie in Munitionsanstalten hinsichtlich der Kosten der Lagerung, Delaborierung (Zerlegung) und Vernichtung von Munition.⁸³

⁸³ Der RH hatte in der Vergangenheit wiederholt auf Verbesserungspotenzial bei der Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung im BMLVS hingewiesen (vgl. die Berichte des RH zur Follow-up-Überprüfung „Sanitätswesen im Bundesheer“, Reihe Bund 2012/3, TZ 10 sowie zum „Truppenübungsplatz Allentsteig“, Reihe Bund 2015/13, TZ 10 und 22).

Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungsinstrument

27.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Kostenstellen in einzelnen Bereichen des BMLVS nicht ausreichend untergliedert waren, 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).

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und bei der Festlegung von Kostenstellen sicherzustellen, dass ausreichend differenzierte betriebswirtschaftliche Informationen für Steuerungs- und Optimierungszwecke unter Kosten-Nutzen-Aspekten ableitbar sind.

27.3 *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es ein Projekt eingerichtet habe, um detaillierte Informationen für Steuerungs- und Optimierungszwecke im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung zu generieren. Dieses Projekt laufe bis Dezember 2016 und werde anschließend evaluiert.*

Verknüpfung der Kosten- und Leistungsrechnung mit der wirkungsorientierten Steuerung

28.1 Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung ist es, Aussagen über die Kosten- und Leistungsstruktur, die Kostentransparenz, die interne und externe Leistungserbringung sowie über die Wirtschaftlichkeit von Leistungen zu treffen.

Im Sinne der Haushaltsrechtsreform 2013 hatte die Kosten- und Leistungsrechnung zudem eine wirkungsorientierte Veranschlagung und Haushaltsführung sowie eine ergebnisorientierte Steuerung der haushaltsführenden Stellen zu unterstützen, um die Ressourcen- und die Wirkungssteuerung konsequent zu verbinden. Laut Bundeshaushaltsverordnung 2013 waren Leistungen 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 konnte.⁸⁴

Vor der Betriebsaufnahme des Rechnungssystems hatten die Ressorts dem BMF ein Kosten- und Leistungsrechnungshandbuch für die Freigabe vorzulegen.⁸⁵ Das Handbuch diente der Dokumentation der verordnungskonformen Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und stellte die Handlungsanleitung für den operativen Betrieb dar.

⁸⁴ vgl. § 93 Bundeshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II Nr. 266/2010 i.d.g.F.

⁸⁵ vgl. § 97 Abs. 1 Bundeshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II Nr. 266/2010 i.d.g.F.



Kosten- und Leistungsrechnung als
Planungs- und Steuerungsinstrument

BMF BMLVS

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

Das BMF hielt im Jahr 2014 zum Entwurf eines entsprechenden Handbuchs des BMLVS fest, dass die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung mit den Maßnahmen der wirkungsorientierten Steuerung nicht verknüpft waren und dass das Handbuch somit den Bestimmungen der Bundeshaushaltsverordnung 2013 nicht entsprach. Das Handbuch war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht freigegeben.

- 28.2** Der RH verwies kritisch auf die fehlende Verknüpfung der Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung mit dem System der wirkungsorientierten Steuerung im BMLVS. Dadurch war die angestrebte Verbindung der Ressourcen- mit der Wirkungssteuerung im Sinne der Haushaltsrechtsreform 2013 nicht umgesetzt.

Er empfahl dem BMLVS, die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung 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.

- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS seien die im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan angeführten Maßnahmen und Leistungen mit den Daten aus der Bundes-Kosten- und Leistungsrechnung teilweise abgedeckt. Das BMLVS sei jedoch bemüht, die Kosten- und Leistungsrechnung zu optimieren.*

Schlussempfehlungen

- 29** 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)

Schlussempfehlungen

(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)

Schlussempfehlungen

(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)



Bericht des Rechnungshofes

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	91
Tabellenverzeichnis	92
Abkürzungsverzeichnis	94

BMBF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Bildung und Frauen****Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden**

KURZFASSUNG	98
Prüfungsablauf und –gegenstand	111
Ausgangslage	113
Beschäftigung von Bediensteten der Länder (einschließlich Gemeinde Wien) in den Schulbehörden des Bundes	117
Allgemeines	117
Personalstruktur der Schulbehörden des Bundes	117
Verwaltungsbedienstete der Länder in den Schulbehörden des Bundes	119
Rechtliche Grundlagen für gebietskörperschaftsübergreifende Personalzuweisungen	124
Planstellenbewirtschaftung	130
Kostentragung	133
Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes	136

Inhalt



Art und Umfang der Zuwendungen _____	136
Begründungen für die Zuwendungen _____	143
Unterschiede bei der Gewährung _____	148
Rechtliche Grundlagen _____	153
Bundesrechtliche Grundlagen _____	155
Ausgaben der Länder _____	156
Kostenträgungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern _____	159
Diensthoheit über die Landeslehrer _____	159
Vereinbarungen mit den Ländern im Vergleich _____	165
Anteilige Kostentragung _____	168
Situation Steiermark _____	172
Prüfung der Angemessenheit _____	178
Vollzug _____	182
Schlussempfehlungen _____	184
ANHANG	
Anhang 1 und 2 _____	187

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Behördenstruktur zur Ausübung der Diensthoheit ____ 160

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stellungnahmen der überprüften Einrichtungen zum Prüfungsergebnis _____	113
Tabelle 2:	Pflichtschulen – Bundesschulen: Vergleich der Zuständigkeiten _____	114
Tabelle 3:	Personalstruktur der Landesschulräte nach Dienstgebern _____	118
Tabelle 4:	Verwaltungsbedienstete der Länder in den Schulbehörden des Bundes (jeweils zum Stichtag 31. Dezember) _____	120
Tabelle 5:	Einsatz der Verwaltungsbediensteten der Länder (einschließlich der Gemeinde Wien), Stichtag 31. Dezember 2014 _____	121
Tabelle 6:	Landesrechtliche Grundlagen für die erfolgten Personalzuweisungen _____	126
Tabelle 7:	Tragung des Personalaufwands für die den Schulbehörden des Bundes zugewiesenen Verwaltungsbediensteten der Länder (einschließlich der Gemeinde Wien) _____	134
Tabelle 8:	Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes _____	137
Tabelle 9:	Ausgaben der Länder für Zuwendungen _____	157
Tabelle 10:	Vergleich der Zuständigkeiten im Bereich der Landeslehrerverwaltung _____	161
Tabelle 11:	Kostentragungsvereinbarungen der Länder, die Angelegenheiten der Landesvollziehung übertragen hatten _____	166

Tabellen

- Tabelle 12: Anteilige Kostentragung der Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien _____ 169
- Tabelle 13: Datum des Eingangs der Refundierungszahlungen der Länder für das jeweilige Haushaltsjahr _____ 183

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	allgemein bildende höhere Schulen
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.
ATS	österreichische Schilling
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BÜG	Beamten-Überleitungsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen, einschließlich aller früheren Bezeichnungen des Ressorts
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMHS	berufsbildende mittlere und höhere Schulen
B-SchAufsG	Bundes-Schulaufsichtsgesetz
BVG	Bundesverfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EstG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EUR	Euro
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
f(f).	folgende (Seite(n))
gem.	gemäß
GehG	Gehaltsgesetz 1956
GÜG	Gehaltsüberleitungsgesetz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
k.A	keine Angabe(n)

Abkürzungen

LDP 1917	Lehrerdienstpragmatik, RGBL. 319/1917 i.d.g.F.
LaDÜVO 1966	Landeslehrer-Diensthoheit-Übertragungsverordnung
LaDÜG 1962	Landeslehrer-Diensthoheit-Übertragungsgesetz
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
LL-DHG	Landeslehrerdiensthoheitsgesetz
LSI	Landesschulinspektor(en)
LSR	Landesschulrat(räte)
Mio.	Million(en)
NÖ	niederösterreichisch(es)
Nr.	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des RH
Oö	oberösterreichisch(es)
ÖZPGS	Österreichisches Zentrum für Gewaltprävention an den Schulen
PG 1965	Pensionsgesetz 1965, BGBL. Nr. 340/1965 i.d.g.F.
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RH-Zl.	Rechnungshofzahl(en)
S.	Seite(n)
SSR	Stadtschulrat für Wien
StGBL.	Staatsgesetzblatt
Stmk.	Steiermärkische
TB	Tätigkeitsbericht (des RH)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

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 betrugen 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.

KURZFASSUNG

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)

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden**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 Dienst-anweisung 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 Dienst-anweisung 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 unterla-

Kurzfassung

gen im Gegensatz zum Bund keiner fünfjährigen Befristung ihrer Funktion. (TZ 5)

Rechtliche Grundlagen für gebietskörperschaftsübergreifende Personalausweisungen

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)



Kurzfassung

BMBWF

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

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

Kurzfassung

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 abgelten. 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)

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden**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)

Kurzfassung

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 betrug 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 unzumutbare Zahlungen der Länder. (TZ 18)

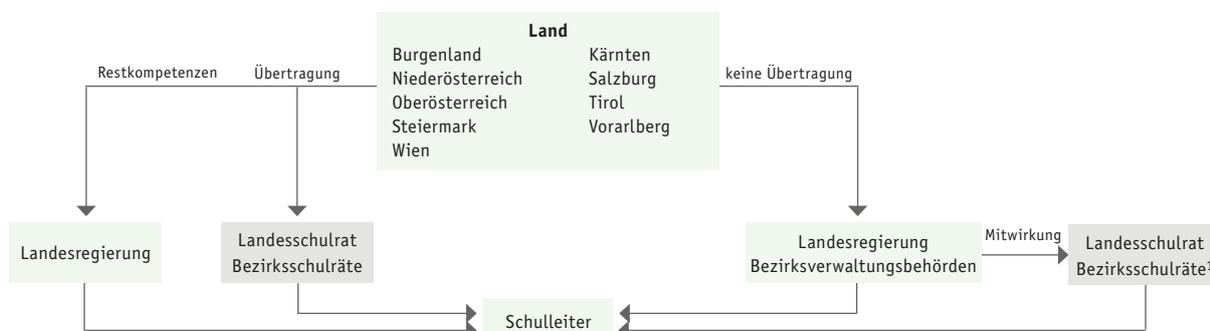
Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

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)

Kurzfassung**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 Landes- schulräte. 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, Nieder- österreich, Oberösterreich und Wien mit dem Bund (BMBF) Kosten- tragungsvereinbarungen auf der Grundlage des § 20 B-SchAufsG ab. Für die von den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Ober- österreich, Steiermark und Wien im Wesentlichen selben übertra- genen Aufgaben der Landeslehrerverwaltung bestanden hinsichtlich Oberösterreich und Steiermark erheblich unterschiedliche Kosten- tragungsvereinbarungen. (TZ 20)

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

Das Land Steiermark hatte bereits im März 1960 – noch vor Inkraft- treten 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 Bezirks- schulräte (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)

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden**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 stringenter 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

Kurzfassung

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-Kosten-tragungsschlüssels und ohne Berücksichtigung allfälliger Zinsen und Verjährung würde sich der nicht abgegoltene 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)

**Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden**

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 Kostenträgungsvereinbarung 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)

Kenndaten für die ausgewählten gebietskörperschaftsübergreifenden Leistungen im Bereich der Schulbehörden

Rechtsgrundlagen Bund					
Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F. Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.			Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 240/1962 i.d.g.F. Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013, BGBl. I Nr. 164/2013 i.d.g.F.		
Rechtsgrundlagen Länder					
Zuweisungen von Landesbediensteten			Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer		
Burgenländisches Personalzuweisungs- und Betriebsübergangsgesetz, LGBl. Nr. 27/2004 i.d.g.F. Kärntner-Dienstrechtsgesetz 1994, LGBl. Nr. 71/1994 i.d.g.F. (NÖ) Landes-Vertragsbedienstetengesetz, LGBl. 2300-0 i.d.g.F.; (NÖ) Dienstpragmatik der Landesbediensteten 1972, LGBl. 2200-0 i.d.g.F.; NÖ Landes-Bedienstetengesetz, LGBl. 2100-0 i.d.g.F. Oö. Landesbeamtengesetz 1993, LGBl. Nr. 11/1994 i.d.g.F. Salzburger Landes-Beamtengesetz 1987, LGBl. Nr. 1/1987 i.d.g.F. Salzburger Landesbediensteten-Zuweisungs- und Betriebsübergangsgesetz, LGBl. Nr. 25/2009 i.d.g.F. Steiermärkisches Zuweisungsgesetz, LGBl. Nr. 64/2002 i.d.g.F. Gesetz über das Dienstrecht und Besoldungsrecht der Bediensteten des Landes Steiermark, LGBl. Nr. 29/2003 i.d.g.F. (VlbG.) Landesbedienstetengesetz 1988, LGBl. Nr. 1/1988 i.d.g.F.; (VlbG.) Landesbedienstetengesetz 2000, LGBl. Nr. 50/2000 i.d.g.F. (Wiener) Vertragsbedienstetenordnung 1995, LGBl. Nr. 50/1995 i.d.g.F.; (Wiener) Dienstordnung 1994, LGBl. Nr. 56/1994 i.d.g.F.			Burgenländisches Landeslehrerinnen und -lehrer Diensthoheitsgesetz 1995, LGBl. Nr. 62/1995 i.d.g.F. Kärntner Landeslehrergesetz, LGBl. Nr. 80/2000 i.d.g.F. NÖ Landeslehrpersonen-Diensthoheitsgesetz 2014, LGBl. 2600-0 OÖ Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1986, LGBl. Nr. 18/1986 i.d.g.F. Salzburger Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1995, LGBl. Nr. 138/1995 i.d.g.F. Steiermärkisches Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1966, LGBl. Nr. 209/1966 i.d.g.F. Tiroler Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1998, LGBl. Nr. 74/1998 i.d.g.F. (Vorarlberger) Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz, LGBl. Nr. 34/1964 i.d.g.F. Wiener Landeslehrer und Landeslehrerinnen-Diensthoheitsgesetz 1978, LGBl. Nr. 4/1979 i.d.g.F.		
Beschäftigung von Landesbediensteten in den Schulbehörden des Bundes				Zuwendungen der Länder	
Stichtag 31. Dezember 2014	Personal gesamt	davon Verwaltungsbedienstete		Ausgaben 2010 bis 2014 in EUR	
		des Bundes	des Landes		
		in VBÄ			
Burgenland	95,8	76,2	3,0	597.282	
Kärnten	134,7	100,7	3,0	317.672	
Niederösterreich	226,9	173,0	9,9	812.581	
Oberösterreich	247,7	186,0	8,0	845.215	
Salzburg	107,3	79,4	3,1	191.241	
Steiermark	209,6	142,7	19,0	917.885	
Tirol	113,3	78,0	4,4	313.747	
Vorarlberg	62,2	45,0		306.177	
Wien	349,7	285,0	3,7	681.662	
Summe	1.547,2	1.166,0	54,1	4.983.463	
Kostentragungsvereinbarungen des Bundes mit den Ländern, welche die Landeslehrerenden an die Schulbehörden des Bundes übertragen haben					
Haushaltsjahr 2012	Burgenland	Niederösterreich	Oberösterreich	Steiermark	Wien
	in 1.000 EUR				
Personal- und Sachaufwand der Schulbehörden gesamt	6.635,8	17.747,2	15.066,9	15.538,2	22.944,2
	in %				
vom Land für die Landeslehrerverwaltung geleisteter Anteil	40	40	24	8	40

Quellen: BMBF; Ämter der Landesregierungen; Landesschulräte

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden**Prüfungsablauf und -gegenstand**

1 Aufgrund der kompetenzrechtlichen Bestimmungen gem. Art. 14 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) und der Ausführungsgesetzgebung lag die Erhaltung der Pflichtschulen beim gesetzlichen Schulerhalter (Gemeinde, Land), jene der mittleren und höheren Schulen beim Bund. Die Schulaufsicht sowohl für Pflichtschulen als auch für mittlere und höhere Schulen lag hingegen in Bundeskompetenz. Für den Vollzug des Dienstrechts der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen (Landeslehrer) waren die Länder zuständig; einige Länder hatten die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer an die Schulbehörden des Bundes übertragen (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien).

Die Schulbehörden des Bundes in den Ländern waren die Landesschulräte und – bis 31. Juli 2014 – die Bezirksschulräte, die nachgeordnete Dienststellen des Bundes waren. Den Landesschulräten oblag im Wesentlichen die Verwaltung der mittleren und höheren Schulen und der dort tätigen Lehrpersonen sowie die Schulaufsicht. Die Bezirksschulräte waren für Pflichtschulangelegenheiten zuständig. Präsident des Landesschulrats war der jeweilige Landeshauptmann, Vorsitzender des Bezirksschulrats der jeweilige Bezirkshauptmann bzw. Magistratsdirektor.

Die strukturellen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern im Schulwesen führten bei den Schulbehörden des Bundes zu folgenden, 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 denjenigen Ländern, welche die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer an die Schulbehörden des Bundes übertragen hatten (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien).

Prüfungsablauf und –gegenstand

Die genannten Bereiche wurden vom RH ab 1950 bei einzelnen Landesschulräten mehrfach geprüft¹ und zuletzt bei der vorgängigen Gebarungsüberprüfung „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol“ (Reihe Bund 2015/13) einer näheren Betrachtung unterzogen. Dabei hatte der RH auf die rechtliche Bedenklichkeit der Beschäftigung von Landesbediensteten sowie die Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes und auf Mängel bei der Abrechnung der Kostentragungsvereinbarung zwischen Bund (BMBF) und Land Oberösterreich hingewiesen.

Ziel der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung war eine österreichweite Beurteilung des Status quo und der zwischenzeitlich getroffenen Maßnahmen bei der Beschäftigung von Landesbediensteten, der Gewährung von Zuwendungen sowie dem Vollzug der Kostentragungsvereinbarungen bei jenen Ländern, welche die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer an die Schulbehörden des Bundes übertragen hatten (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien).

Der RH führte von November 2014 bis Februar 2015 im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung Prüfungshandlungen in allen acht Ämtern der Landesregierung und im Magistrat Wien, in allen acht Landesschulräten und im Stadtschulrat für Wien sowie im BMBF und BMF durch. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Kalenderjahre 2010 bis 2014. Aufgrund der teils langjährig zurückliegenden Rechtsgrundlagen, Vertragsabschlüsse und der geübten Praxis im Bereich der Schulverwaltung berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Der RH übermittelte sein Prüfungsergebnis den nachfolgend angeführten überprüften Einrichtungen im August 2015, die dazu zu den in der Tabelle 1 dargestellten Zeitpunkten Stellung nahmen:

¹ (z.B. Beschäftigung Landesbedienstete: Burgenland Tätigkeitsbericht (TB) 1974 und 1990, Oberösterreich TB 1982, Salzburg TB 1992, Steiermark TB 1980, Vorarlberg TB 1987; Zahlung von Zuwendungen der Länder: Oberösterreich RH-Zl. 3420-5/51, RH-Zl. 5050-5/54, TB 1968 sowie weitere Bundesländer unter RH-Zahlen 2800-8/70, 582-8/71, 1350-13/80, 1635-13/89; Kostentragungsvereinbarungen: Burgenland TB 1974 und 1978, Oberösterreich TB 1968 und 1970, Steiermark TB 1980).

Tabelle 1: Stellungnahmen der überprüften Einrichtungen zum Prüfungsergebnis

Datum	Behörde
19. Oktober 2015	Landesschulrat für Kärnten
29. Oktober 2015	Stadtschulrat für Wien
30. Oktober 2015	Landesschulrat für Tirol
6. November 2015	Landesschulrat für Steiermark
9. November 2015	Landesschulrat für Niederösterreich
9. November 2015	Landesschulrat für Burgenland
11. November 2015	Landesschulrat für Vorarlberg
13. November 2015	Amt der Burgenländischen Landesregierung
16. November 2015	Amt der Oberösterreichischen Landesregierung
17. November 2015	Amt der Vorarlberger Landesregierung
18. November 2015	Amt der Steiermärkischen Landesregierung
23. November 2015	Landesschulrat für Oberösterreich
24. November 2015	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
24. November 2015	Amt der Tiroler Landesregierung
27. November 2015	Bundesministerium für Bildung und Frauen
30. November 2015	Amt der Salzburger Landesregierung
10. Dezember 2015	Magistratsdirektion der Stadt Wien
15. Dezember 2015	Amt der Kärntner Landesregierung

Quelle: RH

Der Landesschulrat für Salzburg gab keine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2016.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit stehen in weiterer Folge die „Landesschulräte“ für sämtliche Landesschulräte und den Stadtschulrat für Wien. Gleichfalls wird aufgrund der leichteren Lesbarkeit das jeweilige Bildungsministerium nachfolgend mit der zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichtsbeitrags geltenden Bezeichnung/Abkürzung BMBF angeführt.

Ausgangslage

- 2.1** (1) Im Bereich des Schulwesens (ausgenommen das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen) kam dem Bund grundsätzlich die Generalkompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung zu (Art. 14 B-VG). Die Schulaufsicht – sowohl für Schulen im Bereich der Länder (Pflichtschulen) als auch im Bereich des Bundes (mittlere und höhere Schulen) – war daher in alleiniger Bundeskompetenz.

Ausgangslage

Den Ländern oblag die Vollziehung des Dienstrechts der Landeslehrer², die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der äußeren Organisation der öffentlichen Pflichtschulen sowie die (gesamte) Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer.

Die folgende Tabelle zeigt, gegliedert nach allgemein bildenden und berufsbildenden Pflichtschulen sowie Bundesschulen, die unterschiedliche Kompetenzlage (vor dem 1. August 2014):

Tabelle 2: Pflichtschulen – Bundesschulen: Vergleich der Zuständigkeiten			
	allgemein bildende Pflichtschulen (Volks-, Haupt- bzw. Neue Mittelschule, Sonderschule, Polytechnische Schule)	berufsbildende Pflichtschulen (= Berufsschulen)	Bundesschulen (AHS, BMHS)
Gesetzgebungskompetenz	Grundsatzgesetzgebung: Bund , Ausführungsgesetzgebung: Land	Grundsatzgesetzgebung: Bund , Ausführungsgesetzgebung: Land	Bund
gesetzliche Schulerhalter	Gemeinde, Gemeindeverband , Land	Land	Bund
Schulerhaltung	gesetzlicher Schulerhalter	Land	Bund
Schulsprengel	Festsetzung: Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörde bzw. der Landesregierung + Anhörung des Bezirksschulrats , des gesetzlichen Schulerhalters und der beteiligten Gebietskörperschaften	Festsetzung: Verordnung der Landesregierung + Anhörung Landesschulrat + Stellungnahme Kammer der gewerblichen Wirtschaft und Kammer für Arbeiter und Angestellte	keine Schulsprengel vorgesehen
Finanzierung der Schulerhaltung	gesetzlicher Schulerhalter (im Einzelnen komplizierte Regelungen)	Land	Bund
Lehrer	Dienstgeber: Land	Dienstgeber: Land	Bund
Sicherstellung der Unterrichtsqualität	Schulleiter	Schulleiter	Schulleiter
Kontrolle der Qualität des Unterrichts	Bezirksschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)	Berufsschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)	Landesschulinspektor (als Schulaufsichtsorgan des Bundes)

im Zuständigkeitsbereich des Bundes

im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes

im Zuständigkeitsbereich des Schulerhalters der Pflichtschulen (Gemeinde, Gemeindeverband oder Land)

Quelle: RH

² Die Länder waren für die Lehrer der allgemein bildenden Pflichtschulen (Volks-, Haupt- bzw. Neue Mittelschule, Sonderschule, Polytechnische Schule) und der berufsbildenden Pflichtschulen (= Berufsschulen) als Dienstgeber zuständig.

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

(2) Die Schulbehörden des Bundes in den Ländern waren gem. Art. 81a B-VG die neun Landesschulräte³ und rd. 100 Bezirksschulräte. Mit Wirkung vom 1. August 2014 erfolgte die Abschaffung der Bezirksschulräte als Schulbehörden; ihre Aufgaben gingen auf die Landesschulräte und ihre neu eingerichteten Außenstellen über.⁴

(3) Die Organe des Landesschulrats waren der Präsident (Landeshauptmann)/Amtsführender Präsident, das Kollegium und das Amt des Landesschulrats; in allen Ländern außer Salzburg, Tirol und Vorarlberg war zudem ein Vizepräsident bestellt. Die Organe der (ehemaligen) Bezirksschulräte waren der Vorsitzende (Bezirkshauptmann), das Kollegium und das Amt des Bezirksschulrats.

Die Schulbehörden des Bundes waren Teil der unmittelbaren Bundesverwaltung in Form einer monokratischen Hierarchie mit kollegialen Elementen. Als nachgeordnetes Bundesorgan unterlag zwar der Präsident (Landeshauptmann) bzw. der Amtsführende Präsident – mit Ausnahme von Angelegenheiten des Kollegiums – den Weisungen des zuständigen Bundesministers (BMBF), mangels Dienstverhältnis standen aber keine dienstrechtlichen Sanktionen zur Verfügung.

(4) Der Bund und die Länder hatten gem. § 2 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 den Aufwand ihrer Behörden selbst zu tragen, sofern die Gesetzgebung nichts anderes bestimmte. Mit dem 1962 in Geltung getretenen Bundes-Schulaufsichtsgesetz (§ 20 B-SchAufsG) hatte der Bund den gesamten Personal- und Sachaufwand der Schulbehörden zu übernehmen. Jene Länder, die Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Schulbehörden des Bundes gem. Art. 97 Abs. 2 B-VG übertragen hatten (Übertragung der Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer), mussten dem Bund den entstandenen Mehraufwand an Personal- und Sachleistungen refundieren.⁵

Die Länder (und Statutarstädte) stellten bereits vor 1962 den Schulbehörden des Bundes in unterschiedlichem Ausmaß entgeltlich oder unentgeltlich Personal und/oder Räumlichkeiten zur Verfügung und

³ Aufgrund der Sonderstellung der Stadt Wien als Land und Gemeinde hatte der Landesschulrat auch die Aufgabe des Bezirksschulrats zu besorgen; die traditionelle Bezeichnung „Stadtschulrat für Wien“ wurde beibehalten.

⁴ Das Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013 (BGBl. I Nr. 164/2013) beseitigte mit Wirkung vom 1. August 2014 die Bezirksschulräte als Behördeninstanz. In der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf im Mai 2011 betonte der RH die Erforderlichkeit einer grundlegenden Reform der Schulverwaltung.

⁵ Die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer hatten die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien an die Schulbehörden des Bundes übertragen.

Ausgangslage

übernahmen Geld- und Sachleistungen.⁶ Für diese Leistungen gab es zum Teil Kostentragungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den jeweiligen Ländern.

- 2.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass im Bereich des Schulwesens die Zuständigkeiten in Bezug auf die Landeslehrer zwischen Bund und Ländern geteilt waren. 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.

Der RH hielt kritisch fest, dass die den Ländern eingeräumte Befugnis, an der Gestaltung der (unmittelbaren) Schulbehörden des Bundes entscheidend mitzuwirken, von den Kompetenzregelungen über die Organisation unmittelbarer Bundesbehörden auf allen anderen Gebieten der staatlichen Verwaltung abwich.

Die geteilten Zuständigkeiten Bund/Land im Bereich des Schulwesens und die von den Ländern für die Schulbehörden erbrachten Leistungen führten nach Meinung des RH zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand für die sachgerechte Zuordnung der Aufwendungen.

Der RH empfahl dem BMBF, vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren und bei den Schulbehörden Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMBF sei die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben.*

Innerhalb des Kompetenzbereichs des Ressorts habe man die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingssystem eingerichtet, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.

⁶ z.B. Kanzleigemeinschaften mit den Bezirksschulräten, Beschäftigung von Landesbediensteten (mit oder ohne Zuweisung), Zahlung von Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden, Übernahme von Sachaufwand für die Bezirksschulräte etc.

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

- 2.4 Der RH hielt weiterhin eine umfassende Reform der Schulverwaltung zur Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen für unerlässlich.

Beschäftigung von Bediensteten der Länder (einschließlich Gemeinde Wien) in den Schulbehörden des Bundes

Allgemeines

- 3 Die Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes entsprach einer langjährigen Praxis und wurde vom RH bereits in mehreren Gebarungüberprüfungen der einzelnen Landes-schulräte (z.B. Burgenland TB 1974 und 1989, Oberösterreich TB 1968, Salzburg TB 1992, Steiermark TB 1980, Vorarlberg TB 1987) thematisiert. In seinem Tätigkeitsbericht 1980 wies der RH darauf hin, dass von insgesamt 864 Bediensteten der Schulbehörden des Bundes in den Ländern rd. 300 Personen Landesbedienstete waren. Dies entsprach knapp 35 % bzw. mehr als einem Drittel der damaligen Bediensteten.

Gegen den nicht vorübergehenden Einsatz von Landesbediensteten hatte sich der RH dabei mehrfach aus rechtlichen und wirtschaftlichen Erwägungen ausgesprochen. Das BMBF verfügte aufgrund der Kritik des RH per Erlass im Jahre 1983⁷ an alle Landesschulräte, dass – von außergewöhnlichen Ausnahmefällen abgesehen – keine Landesbediensteten bei den nachgeordneten Dienststellen des Bundes mehr zugeteilt werden sollten und bekräftigte dies 1985 nochmals.

Personalstruktur der Schulbehörden des Bundes

- 4.1 Mit Stichtag 31. Dezember 2014 ergab sich bei den Schulbehörden des Bundes folgendes Bild:

⁷ Rundschreiben Nr. 281/1983

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

Tabelle 3: Personalstruktur der Landesschulräte nach Dienstgebern

Stand 31. Dezember 2014	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien ¹	Gesamtsumme
	Personal in Köpfen ²									
	Verwaltungsbedienstete									
Bund	83	107	194	219	89	162	99	57	301	1.311
Länder	3	3	10	8	6	21	9		5	65
Statutarstädte				1			1			2
Verein (ÖZPGS)	2	2	5	7	6	8	3	5	6	44
sonstiger Planstellenbereich des Bundes ³		1								1
Summe	88	113	209	235	101	191	112	62	312	1.423
	Schulaufsichtsbedienstete									
Bund	16	27	38	40	19	34	24	12	56	266
Länder ⁴	3	4	3	7	3	8	3	3		34
sonstiger Planstellenbereich des Bundes ⁵				2		6	3	1		12
Summe	19	31	41	49	22	48	30	16	56	312
Gesamtsumme	107	144	250	284	123	239	142	78	368	1.735
	Personal in VBÄ									
	Verwaltungsbedienstete									
Bund	76,25	100,75	173,00	185,98	79,38	142,68	78,00	45,00	285,00	1.166,04
Länder	3	3	9,88	8	3,13	19	4,40		3,68	54,09
Statutarstädte				1			0,70			1,70
Verein (ÖZPGS)	1	1,90	2,98	5	2,85	3,76	2,38	2,24	5	27,11
sonstiger Planstellenbereich des Bundes ³		1								1
Summe	80,25	106,65	185,86	199,98	85,36	165,44	85,48	47,24	293,68	1.249,94
	Schulaufsichtsbedienstete ⁴									
Bund	12,50	24,70	38,00	39,75	18,98	33,58	23,80	12,00	56,00	259,31
Länder ⁴	3,00	3,30	3,00	7,00	3,00	7,50	2,80	2,50		32,10
sonstiger Planstellenbereich des Bundes ⁵				1,00		3,13	1,25	0,50		5,88
Summe	15,50	28,00	41,00	47,75	21,98	44,21	27,85	15,00	56,00	297,29
Gesamtsumme	95,75	134,65	226,86	247,73	107,34	209,65	113,33	62,24	349,68	1.547,23

¹ In Wien werden die Gemeindebediensteten unter die Landesbediensteten subsumiert.

² ohne die neun Präsidenten/Amtsführenden Präsidenten/sechs Vizepräsidenten der Landesschulräte sowie die zugewiesenen 30 Bundes- und 18 Landeslehrer

³ eine Planstelle BKA (Volksgruppenangelegenheiten)

⁴ Die bei der Schulaufsicht ausgewiesenen Landesbediensteten waren mit Schulaufsichtsfunktionen betraute Landeslehrer.

⁵ länderübergreifend eingesetzte Schulinspektoren

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Landesschulräte



Beschäftigung von Bediensteten der Länder
in den Schulbehörden des Bundes



Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden

In den Schulbehörden des Bundes waren mit Stichtag 31. Dezember 2014 insgesamt 1.735 Bedienstete (1.547,23 VBÄ), davon 1.423 Verwaltungsbedienstete (1.249,94 VBÄ) und 312 Schulaufsichtsbedienstete (297,29 VBÄ), beschäftigt (ohne zugewiesene Bundes- und Landeslehrer in der Verwaltung).

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 %) ⁸, 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 (Österreichisches Zentrum für Gewaltprävention an den Schulen; ÖZPGS) bei den Landesschulräten tätig (rd. 3 %).

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

Gegenüber den Feststellungen des RH im Jahr 1980 verminderte sich die Anzahl der bei den Schulbehörden des Bundes beschäftigten Verwaltungsbediensteten der Länder auf rd. 65 Personen bzw. 54,09 VBÄ (rd. 5 %) und damit sowohl absolut als auch relativ.

4.2 Der RH anerkannte die Reduzierung der Anzahl der bei den Schulbehörden des Bundes beschäftigten Landesbediensteten im Sinne seiner bisherigen Empfehlungen. Er hielt jedoch kritisch fest, dass ungeachtet des Erlasses des BMBF aus dem Jahr 1983 in allen Landesschulräten mit Ausnahme von Vorarlberg weiterhin Landesbedienstete tätig waren.

Verwaltungsbedienstete der Länder in den Schulbehörden des Bundes

5.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der bei den Schulbehörden des Bundes tätigen Verwaltungsbediensteten der Länder im Zeitraum 2010 bis 2014:

⁸ Die Prozentangaben dieser TZ beziehen sich auf die Beschäftigten in Köpfen.

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

Tabelle 4: Verwaltungsbedienstete der Länder in den Schulbehörden des Bundes (jeweils zum Stichtag 31. Dezember)

Land	2010	2011	2012	2013	2014	31. Dezember 2014
	Anzahl in Köpfen					VBÄ
Burgenland	3	3	3	3	3	3,00
Kärnten	3	3	3	3	3	3,00
Niederösterreich	9	9	7	6	10	9,88
Oberösterreich ¹	11	10	9	8	8	8,00
Salzburg	6	6	6	6	6	3,13
Steiermark ³	28	30	30	28	21	19,00
Tirol	k.A.	11	16	17	9	4,40
Vorarlberg	3	2	1	1	0	0,00
Wien ²	8	7	6	6	5	3,68
Summe		81	81	78	65	54,09

¹ Eine Magistratsbedienstete der Stadt Wels ist in der Aufstellung nicht berücksichtigt.

² Ohne die Stadtschulratsdirektorin, die – als Bedienstete der Gemeinde Wien karenziert – in einem befristeten Bundesdienstverhältnis stand.

³ Die Zurverfügungstellung des Personals des Landes Steiermark stellte einen wesentlichen Teil der Kostentragungsvereinbarung zwischen Bund und Land Steiermark dar, siehe auch TZ 20.

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung

Insgesamt verringerte sich die Anzahl der Verwaltungsbediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes von 2011 bis 2014 von 81 auf 65 Köpfe, was einem Rückgang von rd. 20 % entsprach. In Vorarlberg war zum Stichtag 31. Dezember 2014 kein Verwaltungsbediensteter des Landes im Landesschulrat mehr tätig. Rund ein Drittel der den Schulbehörden des Bundes zugewiesenen Landesbediensteten entfiel zum Stichtag auf das Land Steiermark.

(2) Die zum Stichtag 31. Dezember 2014 den Landesschulräten zugewiesenen Landesbediensteten waren in folgenden Bereichen eingesetzt:

**Tabelle 5: Einsatz der Verwaltungsbediensteten der Länder
(einschließlich der Gemeinde Wien),
Stichtag 31. Dezember 2014**

Einsatzbereich im Landesschulrat	Anzahl in Köpfen	in %
Außenstellen (vormals Bezirksschulräte)	35	53,9
Landeslehrerverwaltung	11	16,9
Amtsdirektion	7	10,8
Präsidium	3	4,6
Bundeslehrerverwaltung	3	4,6
Rechtsabteilung	2	3,1
Liegenschaftsabteilung	2	3,1
Budgetabteilung	1	1,5
Pädagogisch-administrativer Dienst	1	1,5
Summe	65	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Landesschulräte; Ämter der Landesregierungen

Zum Stichtag 31. Dezember 2014 war rund die Hälfte der bei den Landesschulräten tätigen Verwaltungsbediensteten der Länder in den Außenstellen der Landesschulräte und dort teilweise in der Landeslehrerverwaltung eingesetzt. In den Personalabteilungen für Landeslehrer waren elf Landesbedienstete beschäftigt. Der Rest verteilte sich auf die verschiedenen Abteilungen der Landesschulräte. Sämtliche Beschäftigungsverhältnisse waren nicht vorübergehend, sondern auf Dauer ausgerichtet.

Auf Basis der erläuternden Bemerkungen zum Bundes-Schulaufsichtsgesetz führte das BMBF im Jahr 2014 (siehe TZ 6) in einer internen Dienstanweisung aus, dass die Beschäftigung von Landesbediensteten nur im Bereich der Landeslehrerverwaltung zulässig sei. Wie aus Tabelle 5 ersichtlich, konnten tatsächlich jedoch lediglich elf der 65 Landesbediensteten zweifelsfrei der Landeslehrerverwaltung zugeordnet werden.

(3) In den Ländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg waren die Leiter des inneren Dienstes des Amtes des Landesschulrats (Landesschulratsdirektoren) Bedienstete des jeweiligen Landes. Eine für Bundesbedienstete ab der Funktion A1/7 gesetzlich vorgesehene

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

fünfstufige Befristung^{9, 10} war für diese Landesbediensteten nicht vorgesehen.

Die Leiterin des inneren Dienstes des Amtes des Stadtschulrats für Wien (Stadtschulratsdirektorin) war eine Bedienstete der Gemeinde Wien; sie wurde 2011 für die Dauer ihrer Funktion beim Stadtschulrat für Wien im öffentlichen Interesse karenziert und in ein auf fünf Jahre befristetes Bundesdienstverhältnis übernommen.

In den Ländern Burgenland und Oberösterreich waren überdies Landesbedienstete im jeweiligen Landesschulrat als Abteilungsleiter tätig: Im Burgenland war einer, in Oberösterreich waren zwei von jeweils neun Abteilungsleitern Landesbedienstete.

5.2 (1) Der RH anerkannte, dass der Landesschulrat für Vorarlberg die Beschäftigung von Landesbediensteten eingestellt hatte.

(2) Der RH hob kritisch hervor, dass trotz des Erlasses des BMBF (siehe TZ 3) aus 1983 weiterhin Landesbedienstete in den Landesschulräten tätig waren. Außerdem war die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Landesschulräten nicht auf die Bearbeitung der Landeslehreragenden beschränkt und stand damit im Widerspruch zur Dienstweisung des BMBF.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass in den Ländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Salzburg die Funktion des Landesschulratsdirektors mit Landesbediensteten besetzt war. Im Burgenland war überdies ein Abteilungsleiter Landesbediensteter, in Oberösterreich waren es zwei Abteilungsleiter. Nach Ansicht des RH manifestierte sich auch darin der historisch bedingte starke Einfluss der Länder auf die Schulbehörden des Bundes.

Der RH verwies überdies kritisch auf die unterschiedliche Handhabung der Befristung der Funktion der Landesschulratsdirektoren, weil die Landesschulratsdirektoren mit Dienstverhältnis zum Land im Gegensatz zum Bund keiner fünfjährigen Befristung ihrer Funktion unterlagen.

Der RH empfahl dem BMBF, in den Landesschulräten nur mehr Bundespersonal einzusetzen und auch die Funktion des Landesschulratsdirektors 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

⁹ § 141 Abs. 1 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979

¹⁰ Die Funktion des Landesschulratsdirektors für Burgenland war mit A1/6 bewertet und unterlag daher keiner Befristung.

beim Stadtschulrat für Wien – ein befristetes Bundesdienstverhältnis abzuschließen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMBF werde es ab sofort keiner Dienstzuteilung eines Landes- oder Gemeindebediensteten an einem Landesschulrat (auch nicht für Tätigkeiten im Rahmen der Landeslehrerverwaltung) zustimmen. Verlängerungen von Dienstzuteilungen von Landesbediensteten seien letztmalig für das Schuljahr 2015/2016 genehmigt worden. Ab dem Schuljahr 2016/2017 seien Weiterverwendungen von Landesbediensteten nur nach vorangegangener Karenzierung beim Land und Aufnahme in ein vertragliches Bundesdienstverhältnis möglich. Falls ein Landesbediensteter dies nicht wünsche, sei eine Nachbesetzung aufgrund einer Neuaufnahme eines Verwaltungsbediensteten möglich, weil für jeden dienstzugeordneten Landesbediensteten durch das BMBF eine Verwaltungsplanstelle gebunden sei. Die Funktion des Landesschulratsdirektors werde im Rahmen des nächsten Bestellungsverfahrens nur mehr mit einem Bundesbediensteten besetzt werden.*

Das Land Burgenland gab in seiner Stellungnahme an, es habe vereinzelt Landesbedienstete zum Bund zugewiesen. Die Verantwortung für den Einsatz von Landespersonal bei den Landesschulräten liege primär beim Bund, der seinen eigenen Erlass aus dem Jahr 1983 ignoriere und die Zuteilungen von Landesbediensteten ohne Ruhendstellung der Dienstverhältnisse mit dem Land genehmigt habe. Künftig werde jedoch darauf geachtet, dass – sollte ein Landesbediensteter die Funktion des Landesschulratsdirektors bekleiden – ein Karenzurlaub oder ähnliches in Anspruch genommen werde.

Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien derzeit nur mehr sieben Landesbedienstete dem Landesschulrat zugewiesen. Aufgrund der früher erheblich höheren Anzahl an zugewiesenen Landesbediensteten sei der Kritik des RH ohnedies Rechnung getragen worden.

Das Land Steiermark hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es im Gegensatz zu anderen Ländern aufgrund des Übereinkommens 1960 zu keinerlei Geldflüssen zwischen dem Bund und der Steiermark für die Bezahlung der in den Schulbehörden des Bundes tätigen steirischen Landesbediensteten komme. Aufgrund des Übereinkommens 1960 müsse das Land Steiermark das Personal zur Verfügung stellen, ansonsten läge Vertragsbruch vor. Daher sei die Situation in der Steiermark nicht mit anderen Ländern vergleichbar. Eine „positiv-rechtliche Bundesregelung“ für die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Landesschulräten werde seitens des Landes Steiermark begrüßt, zumal es häufig mit rückwirkenden Betrauungen von Landeslehrpersonen mit

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

den Agenden von Pflichtschulinspektoren durch den Bund ohne vorherige Zustimmung des Landes konfrontiert sei.

- 5.4 Der RH erwiderte den Ländern Burgenland, Oberösterreich und Steiermark, dass – wie in TZ 6 ausgeführt – keine bundesrechtliche Grundlage für die Zuweisung von Landesbediensteten zur Bundesbehörde Landesschulrat vorhanden ist. Der RH hielt daher gegenüber dem BMBF seine Empfehlung aufrecht, in den Landesschulräten nur mehr Bundespersonal einzusetzen und nahm dessen Zusage zur Kenntnis, ab sofort keiner Dienstzuteilung eines Landes- oder Gemeindebediensteten an einem Landesschulrat (auch nicht für Tätigkeiten im Rahmen der Landeslehrerverwaltung) zuzustimmen.

Rechtliche Grundlagen für gebietskörperschaftsübergreifende Personalzuweisungen

Bundesrechtliche Grundlagen

- 6.1 (1) In Bezug auf eine bundesrechtliche Grundlage für die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Ämtern der Landesschulräte berief sich das BMBF für jene Länder, welche die Ausübung der Diensthoheit übertragen hatten, auf § 20 Abs. 3 B-SchAufsG. Diese Bestimmung regelte den Ersatz des beim Bund anfallenden Mehraufwands der Länder. Die erläuternden Bemerkungen dazu führten an, dass „der Kostenersatz auch in Form der Zuweisung von Landesbediensteten an das Amt des Landesschulrats erfolgen könne“¹¹. Für jene Länder, welche die Ausübung der Diensthoheit nicht übertragen hatten, fehlte eine bundesrechtliche Grundlage zur Gänze. Eine positiv-rechtliche Bundesregelung für die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Ämtern der Landesschulräte lag in beiden Fällen nicht vor.

(2) Aufgrund von Empfehlungen des RH hatte das BMBF im Jahr 1983 in einem Erlass an alle Landesschulräte¹² festgehalten, dass die Zuteilung von Landesbediensteten von außergewöhnlichen Ausnahmefällen abgesehen in der unmittelbaren Bundesverwaltung nicht zulässig ist. Trotzdem genehmigte das BMBF in weiterer Folge die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Schulbehörden des Bundes, ohne dass außergewöhnliche Ausnahmefälle ersichtlich waren. Im Zuge der Umsetzung der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2014 räumte das BMBF zur Vermeidung beträchtlicher Personalprobleme in einer internen Dienstanweisung die Möglichkeit ein, weiterhin Landesbedienstete in den Schulbehörden des Bundes einzusetzen; dies jedoch nur im Bereich der Landeslehrerverwaltung. Dessen ungeachtet kam es auch

¹¹ siehe Jonak/Kövesi, Das Österreichische Schulrecht, 13. Auflage, S. 142

¹² Nr. 281/1983

im Jahr 2014 zur Zuweisung von Landesbediensteten, die nicht in der Landeslehrerverwaltung tätig waren.

- 6.2 Der RH verwies auf seine langjährige grundsätzliche Kritik an der Beschäftigung von Landesbediensteten in der unmittelbaren Bundesverwaltung (Landes- und Bezirksschulräte), die sich darauf stützte, dass für deren Zuweisung eine positiv-rechtliche Grundlage fehlt und sie daher auf einer rechtlich nicht einwandfrei abgesicherten Praxis beruht.¹³

Der RH kritisierte, dass das BMBF trotz des eigenen Erlasses von 1983 laufend die Zuteilung von Landesbediensteten genehmigte und wiederholte seine Empfehlung an das BMBF, in den Schulbehörden des Bundes ausschließlich Bundesbedienstete einzusetzen.

- 6.3 *Das BMBF verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 5, wonach es keiner Dienstzuteilung eines Landes- oder Gemeindebediensteten an einem Landesschulrat zustimmen werde.*

Landesrechtliche Grundlagen

- 7.1 (1) Den Ländern oblag gem. Art. 21 Abs.1 B-VG die Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Dienstrechts der Bediensteten der Länder. Das Dienstrecht regelte die Gesamtheit der aus dem Dienstverhältnis entspringenden Rechte und Pflichten. Zuweisungen von Landesbediensteten zu anderen Rechtsträgern bedurften einer positiv-rechtlichen Grundlage im Landesrecht.

(2) Für die Beschäftigung von Landesbediensteten in den Ämtern der Landesschulräte (Bundesbehörden) sahen die Landesgesetzgeber unterschiedlich ausgestaltete Rechtsgrundlagen vor; teilweise wurden diese erst im Nachhinein geschaffen, teilweise waren Zuweisungen darunter nicht subsumierbar.

Folgende Tabelle stellt die landesrechtlichen Grundlagen überblicksmäßig dar:

¹³ z.B.: TB 1968, Abs. 15.4 und 16; TB 1980, Abs. 15.8; TB 1987, Abs. 22.2; NTB 1990, Abs. 56.22; NTB 1992, TZ 11

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

Tabelle 6: Landesrechtliche Grundlagen für die erfolgten Personalzuweisungen	
Land	Landesrechtliche Grundlagen für die Zuweisungen von Landesbediensteten an den jeweiligen Landesschulrat
Burgenland	Burgenländisches Personalzuweisungs- und Betriebsübergangsgesetz
Kärnten	Für die gegenständlichen Zuweisungen zum Landesschulrat existierten keine speziellen landesrechtlichen Bestimmungen. Die geltenden Regelungen über die Zuweisung (§§ 42a ff. Kärntner-Dienstrechtsgesetz 1994) traten später in Kraft.
Niederösterreich	Erstmalige Zuweisung an eine Dienststelle bei Eintritt in den Landesdienst; Dienstzuteilung bzw. Versetzung (Beamte mit Eintritt vor 1. Juli 2006: §§ 4 und 26 Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972; Vertragsbedienstete mit Eintritt vor 1. Juli 2006: § 10 Landes-Vertragsbedienstetengesetz; Bedienstete mit Eintritt ab 1. Juli 2006: §§ 3 und 27 NÖ Landes-Bedienstetengesetz)
Oberösterreich	Dienstzuteilung bzw. Versetzung (§ 91 bzw. § 92 Oö. Landesbeamtengesetz 1993)
Salzburg	Gegenständliche Zuweisung als Sonderurlaub mit Refundierung der Bezüge (§ 15 Salzburger Landes-Beamtengesetz 1987). Die Regelungen über die Zuweisung nach dem Salzburger Landesbediensteten-Zuweisungs- und Betriebsübergangsgesetz traten 2009 in Kraft. Bezirksschulräte bzw. Außenstellen des Landesschulrats: Vereinbarung zwischen Bund und Land über den Personalaufwand von Bezirksschulräten (nunmehr Außenstellen des Landesschulrats)
Steiermark	Steiermärkisches Zuweisungsgesetz; Gesetz über das Dienstrecht und Besoldungsrecht der Bediensteten des Landes Steiermark
Tirol	Vereinbarung zwischen Bund und Land über den Sach- und Personalaufwand von Bezirksschulräten (nun Außenstellen des Landesschulrats)
Vorarlberg	Zuweisung (§ 34 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Landesbedienstetengesetz 2000 bzw. § 28 und § 120 Landesbedienstetengesetz 1988 i.V.m. § 34 Abs. 1 und 3 Landesbedienstetengesetz 2000)
Wien	Abordnung (Vertragsbedienstete: § 14 Vertragsbedienstetenordnung 1995; vor deren Inkrafttreten: § 12a Vertragsbedienstetenordnung 1979; Beamte: § 17 Dienstordnung 1994 vor deren Inkrafttreten § 18a Dienstordnung 1966)

Quellen: Landesgesetzblätter

Die Zuweisungen von Landesbediensteten wurden auf Basis der landesrechtlichen Grundlagen in folgender Weise durchgeführt:

- In den Ländern Salzburg und Tirol erledigten auf Basis einer pauschalen Refundierungsvereinbarung Landesbedienstete der Bezirksverwaltungsbehörden Verwaltungssachen der Bezirksschulräte/Außenstellen mit (in Form einer „Personalleihe“ ohne Zuweisung).
- Die Länder Kärnten und Salzburg wiesen – ohne passende Rechtsgrundlage – dem jeweiligen Landesschulrat Landesbedienstete zu. Entsprechende Rechtsgrundlagen wurden im Nachhinein geschaffen, sahen jedoch keine rückwirkende Geltung vor.
- Das Land Oberösterreich nahm lang dauernde Dienstzuteilungen zum Landesschulrat vor, obwohl diese gemäß den landesrechtlichen Vorgaben nur zu einer anderen Dienststelle des Landes und vorübergehend möglich waren.

- Für die Länder Burgenland, Steiermark und Vorarlberg sowie für die Gemeinde Wien¹⁴ bestanden gesetzliche Vorschriften für die Zuweisung von Bediensteten – mit deren Zustimmung – zu den jeweiligen Landesschulräten.
- Das Land Niederösterreich verfügte Zuweisungen zum Landesschulrat als erstmalige Zuweisungen, als (vorübergehende) Dienstzuteilungen und als auf Dauer ausgerichtete Versetzungen zu einer anderen Dienststelle. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Einschränkung auf eine Landesdienststelle interpretierte das Land eine Zuweisung an den Landesschulrat als Bundesdienststelle als zulässig. Das NÖ Landes-Vertragsbedienstetengesetz und das NÖ Landes-Bedienstetengesetz sahen vor, dass die Bediensteten die in ihren Aufgabenkreis fallenden Dienstleistungen bei allen Dienststellen des Landes und auch außerhalb der Grenzen der Länder Niederösterreich und Wien zu verrichten hatten. Der Landesschulrat als Schulbehörde des Bundes war weder eine Dienststelle des Landes Niederösterreich noch außerhalb dessen Grenzen gelegen.

(3) In Niederösterreich war die Zustimmung der Bediensteten für jede Form der Zuweisung oder ihrer Aufhebung nicht erforderlich.

Alle von den Ländern durchgeführten Zuweisungen von Landesbediensteten waren auf Dauer ausgerichtet.

7.2 (1) Der RH wiederholte – unter Verweis auf die Rechtslage – seine grundsätzlichen Einwände gegen die Beschäftigung von Landesbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes.

Seiner Ansicht nach waren in Niederösterreich und Oberösterreich die landesgesetzlichen Dienstzuteilungs- und Versetzungsregelungen für eine Zuweisung außerhalb des Dienststellenbereichs des Landes insofern nicht anwendbar, als der Landesschulrat eine Dienststelle des Bundes war. Er kritisierte daher die fehlenden Rechtsgrundlagen für die vorliegenden Zuweisungen in den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg.

¹⁴ Für Bedienstete der Gemeinde Wien sah der Landesgesetzgeber das Instrument der Abordnung u.a. zum Bund vor; diese setzte das Einvernehmen mit dem Stadtschulrat für Wien und dem betroffenen Bediensteten voraus.

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

(2) Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die dauerhafte Zuweisung von Landesbediensteten zu den Schulbehörden des Bundes dessen Personalhoheit teilweise einschränkte.¹⁵

7.3 *Laut den Stellungnahmen des Landes Niederösterreich und des Landesschulrats für Niederösterreich seien das B-SchAufsG sowie die Erläuterungen zum Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013 ausreichende Rechtsgrundlagen für die Zuweisung von Landesbediensteten an den Landesschulrat. Das Land Niederösterreich führte weiters aus, dass die Dienstzuteilungs- und Versetzungsbestimmungen in § 4 Abs. 7 und 8 der Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972 sowie in § 3 Abs. 8 und 9 des NÖ Landes-Bedienstetengesetzes inhaltsgleich mit jenen des Bundes in den §§ 38 und 39 BDG 1979 seien. Auch habe der Bund einerseits in einer Reihe von Fällen Bedienstete an Dienststellen des Landes Niederösterreich (vorwiegend zu Ausbildungszwecken an Bezirksverwaltungsbehörden) zugeteilt und andererseits vereinzelt sogar explizit die Zuteilung von niederösterreichischen Landesbediensteten an Bundesdienststellen (wie das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl) angestoßen. Der Bund habe gebietskörperschaftsübergreifende Zuweisungen in der Vergangenheit damit nicht nur als zulässig, sondern aus personalwirtschaftlichen Überlegungen sogar als geboten erachtet.*

Schon bei der Wiederverlautbarung der Dienstpragmatik der Landesbeamten im Jahr 1972 sei die Verwendung von Landesbediensteten im Landesschulrat üblich gewesen. Sie sei vom Landesgesetzgeber als von den bestehenden Dienstzuteilungs- und Versetzungsregelungen mitumfasst betrachtet und daher nicht gesondert geregelt worden. In gleicher Weise lasse auch der Wortlaut der auf der Grundlage von § 20 Abs. 3 des B-SchAufsG verfassten Kostentragungsvereinbarung mit dem Bund vom 3. Oktober 1969 darauf schließen, dass die Zuweisung von Landesbediensteten an den Landesschulrat als spezielle Form des Kostenersatzes für die Übertragung des Vollzugs der Landeslehreragenden geradezu erwartet worden sei. Die eingangs angeführten landesgesetzlichen Regelungen ließen nach ihrem Wortlaut keine Einschränkung der Zulässigkeit von Zuweisungen lediglich an Dienststellen des Landes Niederösterreich zu.

¹⁵ Dies betraf vor allem Entscheidungen über Abwesenheiten vom Dienst (z.B. Sabbatical, Altersteilzeit), disziplinarrechtliche Angelegenheiten und Entscheidungen über den Weiterverbleib des Landesbediensteten. Im besonderen Maße galt dies in jenen Fällen, in denen die Zuweisung ohne Zustimmung des Landesschulrats aufgehoben werden konnte (z.B. Niederösterreich).

Darüber hinaus könne der Landesschulrat als Bundesbehörde funktionell als Landesdienststelle betrachtet werden, weil dem Landeshauptmann von Gesetzes wegen auch die Funktion des Präsidenten des Landesschulrats zukomme. Auch aus diesem Blickwinkel erschienen Zuweisungen zum Landesschulrat als angezeigt.

- 7.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und dem Landesschulrat für Niederösterreich, dass keine bundesgesetzliche Grundlage für die Zuweisung von Verwaltungsbediensteten des Landes zu den Schulbehörden des Bundes vorhanden ist. In der Vergangenheit allenfalls vorgenommene Dienstzuteilungen von Bundesbediensteten zu Dienststellen des Landes Niederösterreich oder von niederösterreichischen Landesbediensteten zu Bundesdienststellen können am Fehlen dieser Rechtsgrundlage nichts ändern. Angesichts der fehlenden bundesgesetzlichen Grundlage gehen auch die Überlegungen, ob die landesgesetzlichen Regelungen – entgegen der Ansicht des RH – die Zuweisung von Verwaltungsbediensteten des Landes an die Schulbehörden des Bundes ermöglichen könnten, ins Leere.

Der RH stimmte der Ansicht des Landes Niederösterreich über die Inhaltsgleichheit der Versetzungs- und Dienstzuteilungsregelungen des Bundes und des Landes Niederösterreich zu, wies aber darauf hin, dass der Versetzungsbereich der obersten Landes- und Bundesorgane nicht über ihren kompetenzrechtlich festgelegten Wirkungsbereich hinaus reichen kann. Die Durchlässigkeit der Dienstrechte von Bund und Ländern war bis 1995 in Art. 21 B-VG ausdrücklich normiert. Sowohl der Bund als auch die Länder haben bis dahin ihren einschlägigen Gesetzen einen Dienststellenbegriff zugrunde gelegt, der auf ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich beschränkt war. Die dienstrechtlichen Regelungen des Landes Niederösterreich wurden hinsichtlich des Begriffs „Dienststelle“ seither nicht geändert.

Schließlich trat der RH der Ansicht des Landes Niederösterreich entgegen, der Landesschulrat ist funktionell als Landesdienststelle zu betrachten, weil es sich bei einem Landesschulrat – ungeachtet seiner verfassungsrechtlich vorgegebenen speziellen Struktur – organisatorisch unzweifelhaft um eine Schulbehörde des Bundes handelt. Gemäß dem Erkenntnis des VwGH, 2008/16/0118, ist mit dem Behördenbegriff eine bestimmte Funktion angesprochen, während sich der Begriff der Dienststelle auf institutionelle Aspekte bezieht: Als Dienststellen werden jene Teile der Verwaltung bezeichnet, die in organisatorischer und funktioneller Hinsicht eine Einheit bilden. Daraus folgt, dass der Landesschulrat nicht als Dienststelle des Landes betrachtet werden kann, weil der organisatorische Bezug zum Land fehlt.

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

Aus diesen Gründen verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass die landesgesetzlichen Dienstzuteilungs- und Versetzungsregelungen für eine Zuweisung außerhalb des Dienststellenbereichs des Landes Niederösterreich insofern nicht ausreichend sind.

Dienstrechtliche Zuständigkeiten

8.1 (1) Die Zuständigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten waren zwischen dem Amt der Landesregierung und dem jeweiligen Landesschulrat aufgeteilt. Die Dienst- und Fachaufsicht lag grundsätzlich bei den Landesschulräten; sämtliche andere Angelegenheiten oblagen dem Amt der Landesregierung, das weiterhin die Diensthoheit über die Landesbediensteten ausübte.

(2) In Salzburg und Tirol übten die Bezirkshauptleute als Vorsitzende der Bezirksschulräte die Dienst- und Fachaufsicht über das zur Verfügung gestellte Landespersonal aus. Die damaligen Bezirksschulinspektoren hatten diesbezüglich keine rechtlich fundierte Kompetenz. In den nunmehrigen Außenstellen der Landesschulräte für Salzburg und Tirol bestand nach Abschaffung der Bezirksschulräte als Behördeninstanz weiterhin keinerlei Aufsichtszusammenhang zwischen den Pflichtschulinspektoren und dem zur Verfügung gestellten Landespersonal, das Hilfstätigkeiten für sie ausübte.

8.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die geteilten Zuständigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten die Steuerung der Personalkapazitäten durch den jeweiligen Landesschulrat bzw. durch das BMBF erheblich erschwerte (siehe TZ 7).

Der RH wiederholte seine Empfehlung von TZ 5, in den Landesschulräten auf Dauer ausschließlich Bundesbedienstete zu verwenden.

Planstellenbewirtschaftung

Bund

9.1 (1) Im Rahmen der Dienstaufsicht musste das BMBF von jeder beabsichtigten Personalübernahme vom Land durch den Landesschulrat informiert werden und dieser zustimmen. Das BMBF hielt für die Beschäftigung von Landesbediensteten in jenen Fällen Planstellen vor, in denen es die Besetzung der jeweiligen Planstelle genehmigt hatte. In einigen Fällen fehlte diese Planstelle oder es lag keine Genehmigung des BMBF zur Besetzung einer Planstelle vor.

(2) Der Bund beschäftigte in den Bezirksschulräten der Steiermark und Tirol traditionell kein eigenes Verwaltungspersonal und sah auch keine eigenen Planstellen vor. In Salzburg waren in den Bezirksschulräten Verwaltungsbedienstete sowohl des Bundes als auch des Landes tätig. Mit Anfang August 2014 übernahmen die Außenstellen der Landesschulräte die Aufgaben der Bezirksschulräte. Das BMBF war mangels vorhandener Planstellen gezwungen, sich weiterhin des Einsatzes von Landespersonal zu bedienen. Dies betraf in Salzburg fünf (2,13 VBÄ), in Tirol neun (4,4 VBÄ) und in der Steiermark 19 Landesbedienstete (19 VBÄ); Letztere wurden mit Bedienstetenzuweisungsvertrag vom 29. Oktober 2014 dem Landesschulrat für Steiermark zugewiesen.

(3) Aufgrund der Vielfalt der Dienstgeber und Planstellen (verschiedene Planstellenbereiche des Bundes, Länder, Statutarstädte, Vereine) war eine Gesamterfassung des für die Aufgaben der Schulbehörden des Bundes in den Ländern eingesetzten Personals generell und im Speziellen für das BMBF im Rahmen der Planstellenbewirtschaftung nur erschwert möglich (siehe auch TZ 4).

9.2 (1) Der RH kritisierte den Einsatz von Landesbediensteten in Bundesbehörden ohne Vorhaltung entsprechender Planstellen. Dies unterlief den Personalplan des Bundes und stand einer transparenten Planstellenbewirtschaftung und effektiven Kostenkontrolle entgegen.

(2) Der RH bemängelte, dass das BMBF es 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.

Der RH empfahl dem BMBF, sukzessive für die in den Außenstellen der Landesschulräte für Salzburg, Steiermark und Tirol tätigen Landesbediensteten Planstellen vorzusehen und das Personal laufend mit Bundesbediensteten zu ersetzen.

(3) Der RH kritisierte weiters die mangelnde Transparenz und den fehlenden Überblick über die tatsächliche Gesamtpersonalsituation der Schulbehörden des Bundes und den damit verbundenen vermeidbaren Verwaltungsaufwand für das BMBF.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMBF verfüge es aufgrund der Einsparungsvorgaben der Bundesregierung über keine „überflüssigen“ Verwaltungsplanstellen. Seit der Abschaffung der Bezirksschulräte mit 1. August 2014 habe es in den Ländern nachstehende unterstützende Personalmaßnahmen gesetzt:*

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

- *In Salzburg seien einige Planstellen des Landesschulrats in die Bildungsregionen verschoben worden.*
- *In Tirol habe man versucht, bei Post und Telekom vier Interessenten zu finden, es habe aber keine Bewerber gegeben. In weiterer Folge sei durch die Konzentration von Außenstellen zu einem Kompetenzzentrum und Abstellung von Sekretariatspersonal aus dem Landesschulratsbereich eine Grundausstattung der Bildungsregionen erreicht worden.*
- *In den Bildungsregionen Innsbruck–Stadt, Innsbruck–Land–Ost und Innsbruck–Land–West sei dadurch kein Supportpersonal vom Land mehr erforderlich und es könne nunmehr die Abdeckung mit Bundesbediensteten erfolgen.*
- *In der Steiermark seien keine Aufstockungen vorgenommen worden, weil das Abkommen mit dem Land hinsichtlich Vollziehung des Dienstrechts der Landeslehrer verlängert worden sei.*

Das Land Salzburg begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH an das BMBF, für die in den Außenstellen des Landesschulrats tätigen Landesbediensteten Bundesplanstellen vorzusehen und das Personal laufend durch Bundesbedienstete zu ersetzen. Es hielt fest, dass es seinerseits kein zusätzliches Landespersonal mehr in den Außenstellen des Landesschulrats für Salzburg einsetze und die derzeit eingesetzten drei Landesbediensteten im Zuge des Ersatzes durch Bundesbedienstete wieder rückübernehmen werde.

- 9.4** Ungeachtet der durchgeführten Personalmaßnahmen sollte das BMBF den vom RH empfohlenen Weg, die in den Außenstellen der Landesschulräte für Salzburg und Tirol tätigen Landesbediensteten sukzessive durch Bundesbedienstete zu ersetzen, fortsetzen. Nach dem Auslaufen des verlängerten Abkommens mit dem Land Steiermark wären auch in den Außenstellen des Landesschulrats für Steiermark Bundesbedienstete zu beschäftigen.

Länder

- 10.1** Die Länder Burgenland, Kärnten, Salzburg, Steiermark und Wien hielten für die dem Landesschulrat zugewiesenen Landesbediensteten die entsprechenden Planstellen im Land vor.

In Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg wurden nach Zuweisungen von Landesbediensteten zum Landesschulrat die ent-

sprechenden Planstellen im Land nicht vorgehalten. Dies hatte zur Folge, dass für drei niederösterreichische Landesbedienstete weder beim Bund noch beim Land entsprechende Planstellen vorgehalten wurden.

- 10.2** Der RH verwies auf die Uneinheitlichkeit der Planstellenbewirtschaftung der Länder hinsichtlich der den Landesschulräten zugewiesenen Landesbediensteten.

Der RH empfahl dem BMBF und den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich 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.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMBF werde für jeden dienstzugeteilten Landesbediensteten und für jede dienstzugeteilte Landeslehrkraft eine Bundesplanstelle gebunden, um bei Ausscheiden eine Nachbesetzung durch Bundespersonal zu gewährleisten.*

Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Fall von Zuweisungen an den Landesschulrat der Vorhalt von Planstellen im Landesdienst deshalb rechtlich nicht geboten sei, weil insofern keine Vollzugsaufgaben des Landes an Landesdienststellen zu bedecken seien. Es würden auch regelmäßig Planstellen im Verwaltungsdienst des Landes Niederösterreich frei, die rückkehrenden Bediensteten angeboten werden könnten.

Der Landesschulrat für Niederösterreich vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, in den angesprochenen Fällen sei das Vorhalten einer Bundesplanstelle ausreichend.

- 10.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und dem Landesschulrat für Niederösterreich, dass im Fall der Verwendung von Verwaltungsbediensteten des Landes beim Landesschulrat für Niederösterreich das Vorhalten einer Bundesplanstelle nicht ausreicht. Daran vermag auch das Vorhandensein allenfalls frei werdender Planstellen für rückkehrende Landesbedienstete nichts zu ändern.

Kostentragung

- 11.1** (1) Grundsätzlich wurden die Personalausgaben für die in den Landesschulräten beschäftigten Verwaltungsbediensteten der Länder vom Bund refundiert. Wegen Übertragung der Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer trugen die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien jedoch einen Anteil dieser Perso-

Beschäftigung von Bediensteten der Länder in den Schulbehörden des Bundes

nalausgaben. Im Burgenland, in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien waren dies 40 %.¹⁶ Die Steiermark handhabte den Ersatz anders (siehe TZ 22 ff.). Die folgende Tabelle stellt dies in Grundzügen dar:

Tabelle 7: Tragung des Personalaufwands für die den Schulbehörden des Bundes zugewiesenen Verwaltungsbediensteten der Länder (einschließlich der Gemeinde Wien)	
Land	Tragung des Personalaufwands
Burgenland	Bund refundierte in Höhe eines vergleichbaren Bundesbezugs ¹
Kärnten	Bund refundierte in Höhe eines vergleichbaren Bundesbezugs
Niederösterreich	Bund refundierte in Höhe des tatsächlichen Personalaufwands ¹
Oberösterreich	Land trug vorweg Aufwand für Landesbedienstete, dieser wurde im Rahmen einer 60:40-Kostentragungsvereinbarung nach § 20 B-SchAufsG in den Gesamtaufwand eingerechnet (siehe TZ 21).
Salzburg	Bund refundierte in Höhe eines vergleichbaren Bundesbezugs (Landesschulrat) und bezahlte auch pauschal eine bestimmte Anzahl VBÄ (Bezirksschulräte bzw. Außenstellen)
Steiermark	Land trug Aufwand für Landesbedienstete ²
Tirol	Bund bezahlte pauschal eine bestimmte Anzahl VBÄ
Vorarlberg	Bund refundierte in Höhe eines vergleichbaren Bundesbezugs
Wien	Bund refundierte in Höhe des tatsächlichen Personalaufwands ¹

¹ Die refundierten Beträge flossen als Teil des gesamten Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes in die 60:40-Kostentragungsvereinbarung nach § 20 B-SchAufsG ein.

² Zwei Landesbedienstete waren aus Einschulungsgründen beim Landesschulrat eingesetzt; den Aufwand für die Landesbediensteten bei den Außenstellen des Landesschulrats trug das Land im Rahmen des Übereinkommens 1960 (siehe TZ 22 ff.)

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; Landesschulräte

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Salzburg und Vorarlberg, in denen der Bund die Personalaufwendungen der bei den Landesschulräten beschäftigten Landesbediensteten in Höhe eines vergleichbaren Bundesbezugs refundierte, war gewährleistet, dass dem Bund durch die Beschäftigung von Landesbediensteten kein Mehraufwand entstand; die Differenz zu allenfalls höheren Landesbezügen trug das Land.

Bei Refundierung des tatsächlichen Personalaufwands der Landesbediensteten (Niederösterreich, Oberösterreich und Wien) trug der Bund das Risiko von Mehraufwendungen aufgrund höherer Einstufungen und Zulagen der Länder.

In Tirol und Salzburg bestand für die Zurverfügungstellung des in den Bezirksschulräten (nunmehr Außenstellen des Landesschulrats) tätigen Landesverwaltungspersonals eine privatrechtliche Vereinbarung zwi-

¹⁶ siehe TZ 21, zu Oberösterreich ausführlich im Bericht des RH „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe Bund 2015/13

schen Bund und Land über einen pauschalen Ersatz, in Vorarlberg über den Ersatz in tatsächlicher Höhe (seit 2006 nicht mehr angewendet).

(2) Weitere Unterschiede bei den Refundierungen der zugewiesenen Landesbediensteten zeigten folgende Einzelfälle auf:

- Das Land Burgenland trug die Bezüge einzelner dem Landesschulrat zugewiesenen Landesbediensteten ohne Refundierung seitens des Bundes („lebende Subvention“).
- Der Bund bezahlte dem Land Kärnten den Personalaufwand in jener Höhe, der für vergleichbare Bundesbedienstete angefallen wäre, vereinbarte jedoch eine Deckelung in Höhe des tatsächlich anfallenden Personalaufwands des Landes. Mangels ausreichender Einstufung und Entlohnung im Landesschema gewährte das Land eine Dienstzulage in Höhe der Differenz zwischen Landes- und Bundesbezug.
- Das Land Kärnten bezahlte in einem Einzelfall die Differenz zwischen der tatsächlichen Tätigkeit beim Landesschulrat entsprechenden Einstufung zu der höheren Einstufung gemäß Landesschema.

(3) 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.

11.2 Der RH verwies kritisch auf die unterschiedlichen Refundierungsvereinbarungen je Bundesland und auch auf die Unterschiede im Vollzug. Seiner Ansicht nach war nur bei Refundierung eines vergleichbaren Bundesbezugs gewährleistet, dass dem Bund keine Mehrkosten erwachsen. Weiters war zu hinterfragen, inwieweit den dem Land entstehenden Mehrkosten ein Nutzen gegenüberstand.

Der RH stellte kritisch fest, dass der Ersatz des tatsächlichen Personalaufwands einem einheitlichen Einstufungs- bzw. Besoldungssystem im Landesschulrat entgegenstand und zu Entgeltunterschieden bei gleichen Tätigkeiten führte.

In Anbetracht der Mehrkosten durch Einsatz von Landesbediensteten – wie in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien – empfahl der RH dem BMBF aus wirtschaftlichen Gründen, Bundesplanstellen ausschließlich mit Bundesbediensteten nachzubesetzen.

11.3 *Das BMBF verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 5, demnach das BMBF keiner Dienstzuteilung eines Landesbediensteten an den Landesschulrat mehr zustimmen werde.*

11.4 Der RH nahm die vom BMBF beabsichtigte Änderung der Vorgangsweise zustimmend zur Kenntnis, zumal dadurch nicht nur eine Verringerung des Personalaufwands der Landesschulräte zu erwarten ist, sondern auch der jahrzehntelange Verwaltungsmehraufwand bei BMBF und den Ländern durch die gegenseitigen Aufwandsverrechnungen der Personalkosten beendet wird.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Art und Umfang der Zuwendungen

12.1 (1) Gemäß einer jahrzehntelang geübten Praxis¹⁷ gewährten die Länder sowohl Verwaltungsbediensteten, die bei den Schulbehörden des Bundes tätig waren, als auch Schulaufsichtsbediensteten eine Reihe von Zuwendungen aus Landesmitteln in unterschiedlicher Höhe.

Sämtliche Zuwendungen der Länder an Bedienstete des Bundes erfolgten zusätzlich zu den gemäß Bundesschema ausbezahlten Bezugsbestandteilen samt Abgeltung der quantitativen und qualitativen Mehrleistungen und Aufwandsentschädigungen (z.B. Reisekostenabgeltung).

Bereits im Zuge langjährig zurückliegender Gebarungsüberprüfungen bei verschiedenen Landesschulräten hatte der RH die Zuwendungen der Länder kritisiert, zuletzt anlässlich einer im Jahr 2014 bei den Schulbehörden des Bundes in Oberösterreich und Tirol durchgeführten Gebarungsüberprüfung (siehe Bericht des RH „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13).

(2) Der RH erhob österreichweit für den überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 Art und Umfang der Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes:

¹⁷ So erhielten die Bezirks- und Landesschulinspektoren in Wien für die Besorgung der administrativen Agenden, die sie zur Unterstützung der Stadt Wien als Schulerhalterin neben ihren pädagogischen Tätigkeiten übernommen hatten, seit dem Jahr 1918 eine (damals) als Amtsaufwandbeitrag bezeichnete Entschädigung; siehe Tätigkeitsbericht 2011 des Kontrollamts der Stadt Wien, KA III-S6-1/11

Tabelle 8: Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Land	Bezeichnung der Zuwendung	Begründung	Anzahl Bezieher ¹ (2014)	Bezieher in den Landesschulräten	monatliche Höhe in EUR (Stichtag 1. Jänner 2015)
Burgenland	Mehrleistungsvergütung	umfangreiche Tätigkeiten für das Land	8 S	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschulinspektoren	194,04 bzw. 145,35
	Aufwandsentschädigung	umfangreiche Tätigkeiten für das Land	8 S	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschulinspektoren	194,04 bzw. 145,35
		Gleichstellung mit dem Leiter eines Sekretariats eines Landesrats	1 B	Leitung Büro Amtsführender Präsident	134,48
		Vollziehung von Landesaufgaben	2 B	Sekretariatskraft Büro Amtsführender Präsident	156,69
	Personalzulage	Gleichbehandlung mit Landesbediensteten	45 B	Verwaltungsbedienstete des Bundes	60,67 bis 169,83
	Überstundenpauschale	Leitung Büro Amtsführender Präsident	2 B	Leitung Büro Amtsführender Präsident	403,67
	Erschwerniszulage	Gleichstellung mit dem Leiter eines Sekretariats eines Landesrats	1 B	Leitung Büro Amtsführender Präsident	229,54
		Vollziehung von Landesaufgaben	2 B	Sekretariatskraft Büro Amtsführender Präsident	164,81
Kärnten	Funktionszulage	Wahrnehmung von Landesangelegenheiten	14 S	LSI für den Pflichtschulbereich, Bezirks-, Pflichtschulinspektoren	336,44
	Funktionsgebühr	Wahrnehmung von Landesangelegenheiten	2 S	LSI für den Pflichtschulbereich	504,66
Niederösterreich	Entschädigung gemäß § 73 NÖ-Landesbedienstetengesetz	Wahrnehmung von Landesangelegenheiten (im Jahr 2014 Reduktion auf 6 S)	33 S ²	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschul-, Berufsschul-, Fachinspektoren, Bildungsmanager	750 (Leiter Außenstelle) 400 (Koordination Außenstelle)
		Vollzug von Landesaufgaben	1 B	Landesschulratsdirektor	beendet mit 1. August 2014
		Vollzug von Landesaufgaben	5 B ³	Verwaltungsbedienstete des Bundes	300
	Entschädigung Nebentätigkeit	Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes für Landeslehrer		Verwaltungsbedienstete des Bundes (Beamte)	beendet mit 1. Jänner 2012
	Monatsentgelt	Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes für Landeslehrer		Verwaltungsbedienstete des Bundes (Vertragsbedienstete)	beendet mit 1. Jänner 2012

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Fortsetzung: Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes					
Land	Bezeichnung der Zuwendung	Begründung	Anzahl Bezieher ¹ (2014)	Bezieher in den Landesschulräten	monatliche Höhe in EUR (Stichtag 1. Jänner 2015)
Oberösterreich	Repräsentationsabgeltung	Wahrnehmung von Landesinteressen	37 S	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschul-, Berufsschul-, Fachinspektoren	151,10 bis 299,50 (ausgesetzt seit 1. Jänner 2015)
			1 L	Landesschulratsdirektor	299,50 (ausgesetzt seit 1. Jänner 2015)
	Verwendungsgruppenzulage	Gleichbehandlung mit Landesbediensteten	33 B, 8 L	Verwaltungsbedienstete des Bundes bzw. des Landes	43,60 bis 109,00 (ausgesetzt seit 1. Jänner 2015)
	Zulage für Beratungsstellenleiter		6 B	Leiter der schulpsychologischen Beratungsstellen	109,00 (ausgesetzt seit 1. Jänner 2015)
Salzburg	Funktionsgebühr	Wahrnehmung von Landesinteressen	10 S	LSI für den Pflichtschulbereich, Bezirks-, Pflichtschulinspektoren, Fachinspektor für Bewegungserziehung und Sport	130,81
	Präsidialzulage		2 B	Sekretariatskraft des Amtsführenden Präsidenten und des Vizepräsidenten	355,20 bzw. 177,60
	Leistungszulage	Erledigung von Landesagenden	22 B	Verwaltungsbedienstete des Bundes	114,83 bzw. 107,31
	Weihnachtsgabe	Gleichbehandlung mit Landesbediensteten	4 B	Verwaltungsbedienstete des Bundes	2014 insgesamt 390
Steiermark	Pauschalabgeltung	Wahrnehmung von Landesinteressen	31 S	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschul-, Berufsschul-, Fachinspektoren	232,60
	Pauschalabgeltung	Verwaltung Landeslehrer	27 B	Verwaltungsbedienstete des Bundes in Landeslehrer-Abteilung	33,20 bis 237,10
	freier Dienstvertrag	Tätigkeiten für den Präsidenten	2 B	Verwaltungsbedienstete des Bundes	beendet 2013
	Verwendungsabgeltung	Wahrnehmung von Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung	1 B	Landesschulratsdirektor	beendet 2010

Fortsetzung: Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Land	Bezeichnung der Zuwendung	Begründung	Anzahl Bezieher ¹ (2014)	Bezieher in den Landesschulräten	monatliche Höhe in EUR (Stichtag 1. Jänner 2015)
Tirol	Dienstzulage		14 S	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschul-, Berufsschul-, Fachinspektoren	beendet mit 31. Dezember 2014
	Reisepauschale		12 S	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschul-, Berufsschul-, Fachinspektoren	beendet mit 31. Dezember 2014
Vorarlberg	Aufwandsentschädigung	Wahrnehmung von Landesinteressen	9 S	LSI für den Pflichtschulbereich, Pflichtschulinspektoren, Fachinspektor für Ernährung/Hauswirtschaft/Werken	173,47 bzw. 346,95
	Zuschuss Mittagessen	Gleichstellung mit Landesbediensteten	k.A. S, B	Schulaufsichtsbedienstete bzw. Verwaltungsbedienstete des Bundes	3,90 EUR je konsumierten Mittagessen
Wien	Entschädigung für Schulerhalteragenden	Tätigkeiten im Interesse der Stadt Wien als Schulerhalter	27 S	Landesschul-, Bezirks-, Pflichtschul-, Berufsschul-, Fachinspektoren	384,98
	Entschädigung für Schulpflichtmatrik	Führung der Schulpflichtmatrik	4 B	Verwaltungsbedienstete des Bundes	277,37 bzw. 357,96

Bedienstete aufgeteilt in:

S = Schulaufsichtsbedienstete (sowohl Bundes- als auch Landesbedienstete)

B = Verwaltungspersonal des Bundes

L = Verwaltungsbedienstete der Länder im Landesschulrat

¹ Die Unterlagen ermöglichten keine stichtagsbezogene Auswertung per 31. Dezember 2014; es sind daher alle Bezieher im Jahr 2014 angeführt.

² Reduktion auf sechs Schulaufsichtsbedienstete im Zuge der Schulbehördenverwaltungsreform per 1. August 2014

³ reduziert auf eine Bundesbedienstete mit 1. August 2014

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Landesschulräte; Stadtschulrat für Wien

Im überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 erhielten in allen neun Ländern Verwaltungsbedienstete der Schulbehörden des Bundes Zuwendungen unter 19 verschiedenen Bezeichnungen; die Zuwendungen an Schulaufsichtsbedienstete firmierten unter elf verschiedenen Bezeichnungen.¹⁸ Mit Ausnahme Vorarlbergs¹⁹ war bei den Verwaltungsbediensteten die Anzahl der Bezieher je nach Land auf eine bestimmte Personengruppe beschränkt (z.B. Bedienstete im Präsidium, Bediens-

¹⁸ Die Bezeichnungen waren zum überwiegenden Teil Begriffe aus dem Dienst- bzw. Besoldungsrecht der Länder, obwohl bei Bundesbediensteten kein Dienstverhältnis zum jeweiligen Land bestand.

¹⁹ Der Essenszuschuss wurde allen Bundes- und Landesbediensteten im Landesschulrat gewährt.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

tete der Personalabteilung für Landeslehrer, Bedienstete, die bestimmte Landesaufgaben wahrnahmen).

Bei österreichweiter Betrachtung bezogen im Bereich der Schulbehörden des Bundes im Jahr 2014 insgesamt 160 von 1.423 Verwaltungsbediensteten (rd. 11 %) und insgesamt 185 von 312 Schulaufsichtsbediensteten (rd. 59 %) Zuwendungen aus Landesmitteln.²⁰ Neben Verwaltungsbediensteten des Bundes erhielten auch Landesbedienstete (ein Landesschulratsdirektor und elf Landesbedienstete) die Zuwendungen. Innerhalb der Schulaufsichtsbediensteten umfasste der Kreis der Begünstigten in erster Linie die Bezirks- bzw. Pflichtschulinspektoren sowie die für Pflichtschulangelegenheiten zuständigen Landeschulinspektoren.

Zusätzlich zu den in Tabelle 8 dargestellten Zuwendungen gewährten die Länder Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg dem jeweiligen Landeschulrat einen Zuschuss für den jährlichen Betriebsausflug der Bediensteten. Begründet wurden diese Leistungen mit der Gleichbehandlung der Bediensteten des Landeschulrats mit Landesbediensteten. Das Land Vorarlberg gewährte dem Landeschulrat überdies einen Zuschuss zur Weihnachtsfeier der Bediensteten.

- 12.2** Der RH kritisierte, dass trotz seiner mehrfachen Empfehlungen alle Länder Bediensteten der Landeschulräte im überprüften Zeitraum Zuwendungen gewährten und es (mit Ausnahme von Tirol, TZ 14) bislang verabsäumt hatten, diese Leistungen einzustellen.

Der RH stellte zudem die Zweckmäßigkeit von Zuwendungen an Verwaltungs- und Schulaufsichtsbedienstete des Bundes in Frage, die

- bei einer nachgeordneten Dienststelle des Bundes im Wesentlichen die Gleichstellung mit Landesbediensteten bezwecken,
- nur einem bestimmten Personenkreis ausbezahlt werden und dadurch die besoldungsmäßigen Unterschiede zwischen Bundesbediensteten in gleichen Tätigkeitsfeldern der Verwaltung (z.B. Bearbeiter von Personalangelegenheiten der Landeslehrer mit Zulage versus Bearbeiter von Personalangelegenheiten der Bundeslehrer ohne Zulage) verstärken,
- im Falle zusätzlicher Aufgabenübertragungen unbeachtet lassen, dass gemäß den besoldungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes

²⁰ ungeachtet von Doppelbezügen

etwaige Mehrleistungen ohnedies entweder durch Überstundenverrechnung oder All-In-Bezug abgegolten sind,

- weder von der Betragshöhe für bestimmte Gruppen von Bediensteten noch von den Anspruchsvoraussetzungen österreichweit koordiniert waren und in Einzelfällen auch personenbezogen gewährt wurden, und
- auch an Landesschulratsdirektoren ausbezahlt wurden, obwohl diese selbst für die Einhaltung der bundesdienstrechtlichen Vorgaben ihrer Bediensteten zuständig waren.

Nach Ansicht des RH waren die gewährten Zuwendungen der Länder Ausfluss der kompetenzrechtlichen Gemengelage im Bereich des Schulwesens.

Der RH empfahl den Ländern, die Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes einzustellen.

12.3 *Das Land Burgenland hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es im Jahr 1999 mit Stichtagsregelung die Personalzulage als „freiwillige Zuwendung aus Landesmitteln“ an Bedienstete des Landesschulrats eingestellt habe. Eine „freiwillige Zulage“ an Schulaufsichtsorgane des Bundes sei letztmalig im Jahr 2010 gewährt worden.*

Laut Stellungnahme des Landes Kärnten seien die Zuwendungen an die Schulaufsichtsinspektoren mit Wirksamkeit vom 1. November 2015 eingestellt worden.

Das Land Niederösterreich nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es werde mit dem Landesschulrat klären,

- *wann und in welchem Ausmaß nicht von § 18 BSchAufsG (Qualitätsmanagement) erfasste Landesaufgaben sinnvollerweise nur durch Schulaufsichtsbedienstete im Rahmen einer dem Dienstgeber zu meldenden Nebenbeschäftigung rechtskonform erledigt werden könnten und,*
- *zutreffendenfalls, ob eine gesonderte Honorierung aus Landesmitteln nach dem Besoldungsrecht des Bundes zulässigerweise überhaupt in Empfang genommen werden dürfe.*

Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es unter der Prämisse der abgaben- und sozialversicherungsrechtlich gesetzeskonformen Behandlung rückwirkend die ab 1. Jänner 2015

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

ausgesetzten Zuwendungen des Landes an Bedienstete des Landesschulrats wieder anweisen werde. Es sei bemüht, die Leistungen näher zu definieren; mit dem Zentralausschuss der Landeslehrer sei vereinbart worden, dass jeder der Schulinspektoren diese Leistung weiterhin erhalte und die Erfüllung der Leistung anhand eines halbjährlich zu erstellenden Berichts des Schulinspektors zu dokumentieren sei. Unklar sei, inwieweit diese Tätigkeiten nicht von § 18 B-SchAufsG erfasst seien bzw. nicht ohnedies zu den Dienstpflichten eines Schulinspektors zählen würden.

Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits im Juni 2015 alle Zuwendungen an Schulaufsichtsorgane des Bundes in Salzburg eingestellt und sohin die für die Zuwendungen erforderlichen Mittel eingespart worden seien.

Das Land Steiermark gab in seiner Stellungnahme an, der Stichtagsregelung einiger Länder folgend keine finanziellen Zuwendungen mehr an Bundesbedienstete der Schulbehörden zu leisten, die ab 1. Jänner 2016 erstmals Funktionen übernehmen würden, die bisher zur Leistung dieser Zuwendungen geführt hätten.

Laut Stellungnahme der Stadt Wien würden die beim Stadtschulrat für Wien tätigen Schulaufsichtsorgane des Bundes für die Besorgung von Aufgaben im Interesse der Stadt Wien als Schulerhalterin eine Entschädigung erhalten. Aus Sicht der Stadt Wien sollen diese Aufgaben zweckmäßiger Weise aufgrund des engen Zusammenhangs mit deren Tätigkeit auch weiterhin durch die Schulaufsichtsorgane des Bundes beim Stadtschulrat für Wien erfüllt werden. Bei Besorgung dieser Aufgaben durch die Stadt Wien würden die derzeit genutzten Synergien verloren gehen, und es müssten personal- und kostenintensive Parallelstrukturen in der Stadt Wien eingerichtet werden. Die Stadt Wien werde daher neuerlich an das BMBF herantreten, um eine Vereinbarung und eine damit verbundene direkt verrechenbare Geldleistung an den Bund zu erreichen. Die Einstellung der Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes für die Besorgung von Aufgaben zur Führung der Schulpflichtmatrik werde geprüft.

Der Landesschulrat für Burgenland betonte in seiner Stellungnahme, die Zulagen des Landes Burgenland seien nur gewährt worden, weil im Landesschulrat für Burgenland ursprünglich ausschließlich Landesbedienstete tätig gewesen seien und mit dieser finanziellen Zuwendung für die später eintretenden Bundesbediensteten ein entsprechender Ausgleich geschaffen werden sollte. Mit Wirkung vom 1. Jänner 1999 sei die Landeszulage für neu eintretende Verwaltungsbedienstete eingestellt worden.

Der Landesschulrat für Tirol nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zustimmend zur Kenntnis.

Der Landesschulrat für Vorarlberg hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Zuwendungen auf langjähriger Tradition und Übung fußen. Dem Landeshauptmann in seiner Funktion als Präsident des Landesschulrats sei es seit Jahrzehnten ein Anliegen, den Bundesbediensteten eine gewisse Gleichstellung mit den Landesbediensteten zu ermöglichen. Im Hinblick auf die in Vorarlberg höheren Lebenshaltungskosten als im übrigen Österreich, habe der jeweilige Landeshauptmann als Präsident des Landesschulrats für Vorarlberg durch die Gewährung eines Essenszuschusses die Möglichkeit gesehen, einen gewissen Ausgleich zu den Gehältern der Landesbediensteten zu schaffen, dies umso mehr, als ja eine sehr enge Zusammenarbeit und Vernetzung mit dem Land erfolge, und auch im Hinblick auf den Umstand, dass die Amtsführende Präsidentin des Landesschulrats für Vorarlberg auch Landesrätin für Schule, Gesetzgebung und Sport sei.

- 12.4** Der RH verwies gegenüber den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg und der Stadt Wien auf das Beispiel des Landes Tirol, das mit Wirkung vom 1. Jänner 2015 sämtliche Zuwendungen an Bedienstete des Landesschulrats für Tirol einstellte. Den Landesschulräten für Burgenland und Vorarlberg entgegnete er, dass es den Bundesbediensteten untersagt ist, ein Geschenk oder einen anderen Vermögensvorteil im Hinblick auf ihre amtliche Stellung anzunehmen.²¹

Begründungen für die
Zuwendungen

- 13.1** Zuwendungen an Verwaltungsbedienstete des jeweiligen Landesschulrats sollten entweder eine besoldungsmäßige Gleichstellung mit Landesbediensteten herbeiführen oder Leistungen für das Land abgelten.

Die Zuwendungen an Schulaufsichtsbedienstete sollten ebenfalls die Wahrnehmung von Aufgaben des Landes als Dienstgeber der Landeslehrer bzw. im Rahmen der Schulerhaltung honorieren oder der Wahrnehmung von Landesinteressen dienen. Vereinzelt wurden Zuwendungen auch personenbezogen gewährt.

Die meisten Länder umrissen die Aufgaben, die Schulaufsichtsbedienstete für sie leisten, nur allgemein; so nannte Kärnten Fragen der Schulerhaltung, Angelegenheiten der Lehrerfort- und -weiterbildung sowie

²¹ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979, i.d.g.F., Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. Nr. 86/1948, i.d.g.F.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

die Leistungsfeststellung der Landeslehrer. Die Gemeinde Wien führte u.a. Schülerstromlenkung sowie Mitarbeit bei der Errichtung und Ausstattung von Schulen als Tätigkeiten der Schulaufsichtsbediensteten für sie als Schulerhalterin an.

Diese Leistungen waren inhaltlich zum Teil nicht klar von der eigentlichen Verwaltungstätigkeit beim Landesschulrat bzw. von der Erfüllung der im § 18 B-SchAufsG und im Aufgabenprofil der Schulaufsicht festgelegten Aufgaben abgrenzbar; sie wurden von den Bediensteten im Rahmen ihrer Dienstzeit miterledigt. Diesbezügliche Meldungen an den Dienstgeber Landesschulrat über Nebenbeschäftigungen waren nicht dokumentiert.

- 13.2** Der RH hielt kritisch fest, dass es keine kompetenzrechtliche Grundlage für die besoldungsrechtliche Gleichstellung von Bundes- mit Landesbediensteten gab. Insofern war für den RH die diesbezügliche Begründung der Länder nicht nachvollziehbar. Er wies darauf hin, dass erwerbsmäßige Tätigkeiten der Bundesbediensteten für das Land im Rahmen einer zu meldenden Nebenbeschäftigung zu erledigen wären.

Der RH empfahl dem BMBF, den Landesschulräten und den Ländern, 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 und dies verbindlich einheitlich festzulegen.

In diesem Zusammenhang wäre zu berücksichtigen, dass Landesaufgaben durch die 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.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMBF würden Schulaufsichtsbedienstete oftmals ihre besonderen Fachkenntnisse in den von den Ländern und teilweise auch den Gemeinden umzusetzenden Angelegenheiten einbringen, wie z.B. bei der Erstellung der Stellenpläne für Landeslehrpersonen, bei der Planung und Gestaltung von Schulgebäuden, bei der Kommissionierung von Schulräumen, Werkstätten und Labors wie auch bei der Bestellung von Sicherheitsfachkräften und Brandschutzbeauftragten. Sofern die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Länder weiter gewünscht werde, könnten sie künftig im Weg einer dem Dienstgeber bekanntzugebenden Nebenbeschäftigung ausgeübt werden. Sollten*

hingegen einzelne den Organen der Schulaufsicht von den Ländern zusätzlich abgegoltene Tätigkeiten unter dem Aufgabenprofil der Schulaufsicht subsumierbar sein, so seien diese Tätigkeiten aufgrund des Dienstverhältnisses zu leisten, und eine zusätzliche Bezahlung sei einzustellen.

Das Land Kärnten erachtete die Empfehlung des RH als nachvollziehbar und sprach sich für eine österreichweit einheitliche Regelung aus.

Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei unklar, inwieweit die genannten Tätigkeiten nicht von § 18 B-SchAufsG erfasst seien und damit nicht ohnedies zu den Dienstpflichten eines Schulinspektors zählten. Diese Zulagen würden seit der Zwischenkriegszeit gewährt, weil man die Entlohnung nach dem Bundesschema offensichtlich seitens aller Länder als zu gering erachtet habe. Das Land Oberösterreich werde diese Leistungen weiterhin als Pauschalentschädigungen gewähren und nicht als Abgeltung einzelner Tätigkeiten oder zusätzlicher Arbeitszeiten (keine Nebenbeschäftigung). Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise würde es sich um einen Vorteil aus dem Bundesdienstverhältnis handeln. Die Leistungen würden zudem mit Wissen des Dienstgebers (Landesschulrat) bezahlt, wenn auch dem Vorwurf des RH, dass für diese Zahlungen dienstrechtlich keine Rechtsgrundlage bestehe, nicht wirksam entgegnet werden könne.

Das Land Salzburg hielt in seiner Stellungnahme die vom RH empfohlene einheitliche Festlegung jedenfalls so lange für nicht erforderlich, als das Aufgabenprofil der Schulaufsicht immer noch in Kraft stehe. Für das Land Salzburg seien aktuell keine Landesaufgaben erkennbar, die über dieses Anforderungsprofil hinausgingen, weshalb auch im Juni 2015 alle Zuwendungen an Schulaufsichtsorgane des Bundes in Salzburg eingestellt worden seien.

Das Land Tirol teilte mit, klären zu wollen, ob und allenfalls wo, wann (innerhalb oder außerhalb der Dienstzeit) und in welchem Ausmaß Landesaufgaben, die nicht von § 18 B-SchAufsG erfasst seien, nur durch Schulaufsichtsbedienstete im Rahmen einer dem Dienstgeber zu meldenden Nebenbeschäftigung rechtskonform erledigt werden könnten.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg würden Beamte der Schulaufsicht seit vielen Jahren einzelne Landesaufgaben erledigen; dies habe sich bestens bewährt. Sollten diese Aufgaben von Bediensteten der allgemeinen Verwaltung des Landes selber wahrgenommen werden, sei mit einem höheren Aufwand zu rechnen.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Die Stadt Wien verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 12, wonach die beim Stadtschulrat für Wien tätigen Schulaufsichtsorgane des Bundes für die Besorgung von Aufgaben im Interesse der Stadt Wien als Schulerhalterin eine Entschädigung erhalten würden.

Der Landesschulrat von Kärnten hielt in seiner Stellungnahme fest, dass er die Verwaltungsorganisation und Zuständigkeiten im Bereich der Pflichtschulaufsicht neu festgelegt habe. Darin würden sich auch Aufgabenstellungen finden, die allein kompetenzrechtlich betrachtet ganz oder teilweise in die Zuständigkeit des Landes fallen würden. Das den Schulaufsichtsbediensteten zukommende Fixgehalt gebühre für die Ausübung der Funktion und umfasse nicht allfällige Tätigkeiten für eine andere Gebietskörperschaft. Eine konkrete dienstrechtliche Vorgabe, welche die Annahme von Zuwendungen eines Landes für die Aufgabenerfüllung durch Bundesbedienstete, die zwar im Zusammenhang mit der Funktion des Bundesbediensteten stehen würden und sinnvollerweise von diesen erledigt werden sollten, aber in den Zuständigkeitsbereich des Landes fielen, fehle ebenso wie für eine Unterbindung der Annahme von Zuwendungen des Landes. Sollte festgelegt werden, welche Landesaufgaben und in welchem Ausmaß in Hinkunft sinnvollerweise durch Schulaufsichtsbedienstete im Rahmen einer dem Dienstgeber zu meldenden Nebenbeschäftigung rechtskonform erledigt werden sollen, so würden dem Land zusätzliche Aufwände in finanzieller, personeller und administrativer Hinsicht drohen.

Der Landesschulrat für Kärnten verwies darauf, dass das 2011 eingeführte Qualitätsmanagementsystem für die Schulaufsicht zwar Aufgaben vorgebe, ein exaktes Aufgabenprofil für die Landesschul- und Pflichtschulinspektoren jedoch nach wie vor ausständig sei. Darüber hinaus unterstrich er die vom RH festgehaltene Analyse, dass die Hauptprobleme in der Schulverwaltung insbesondere in der komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung begründet sei und eine endgültige Lösung dieser Probleme nur durch deren Zusammenführung erreicht werden könne.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Tirol gebe es von Seiten des Landes Tirol keine Zuwendungen mehr an die Bediensteten des Landesschulrats für Tirol.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Vorarlberg erledige die Schulaufsicht Aufgabefelder, die über den Bereich des § 18 B-SchAufsG hinausgehen, zum Teil aber auch ineinander übergehen würden. So nehme die Schulaufsicht im Pflichtschulbereich als pädagogische Sachverständige an Baukommissionen der Bezirkshauptmannschaften teil.

Obwohl die Vollzugskompetenz im Pflichtschulbereich in dienstrechtlichen Angelegenheiten beim Land liege, hätten die Schulaufsichtsorgane bei Dienstpflichtverletzungen oder Schwierigkeiten an Schulen entsprechende Gespräche zu führen, an Leistungsfeststellungs- und Disziplinarkommissionen teilzunehmen, Evaluationen über vom Land zur Verfügung gestellte Leistungen im Bereich der Stundenkontingente an Volksschulen durchzuführen, bei der Direktorensuche behilflich zu sein oder Volksschul-Schulbibliotheken zu betreuen.

Weiters würden in Vorarlberg über die Schulaufsicht – zusätzlich zu der Managementausbildung für Schulleiter an der Pädagogischen Hochschule – rechtliche (Dienst- und Schulrecht) Schulungen erfolgen. Überschneidungen würden sich auch aufgrund der Personalunion der Amtsführenden Präsidentin und der Landesrätin für das Schulwesen ergeben. Wie bereits angeführt, ließen sich diese Tätigkeiten schwer quantifizieren und auch von der zeitlichen Dauer her nur in nicht vertretbarem Aufwand erfassen. Wenn diese Aufgaben nicht mehr von den Schulaufsichtsorganen durchgeführt würden, müsste das Land eigene Personalressourcen schaffen. Für eine diesbezügliche Rechtsgrundlage seien bereits konkrete Überlegungen der Landesregierung im Gange.

- 13.4** Der RH stimmte dem Landesschulrat für Kärnten zu, dass die Ursache der aufgezeigten Probleme in der zersplitterten Kompetenzlage im Schulwesen zu finden ist. Dessen ungeachtet entgegnete er dem Landesschulrat für Kärnten, dass die dienstrechtlichen Bestimmungen des Bundes genaue Vorgaben in Bezug auf Zuwendungen, Nebenbeschäftigungen und Amtshilfe enthalten: Entgegen der Ansicht des Landesschulrats für Kärnten untersage § 56 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 und § 5 Vertragsbedienstetengesetz 1948 Bundesbediensteten, ein Geschenk oder einen anderen Vermögensvorteil im Hinblick auf ihre amtliche Stellung anzunehmen.

Weiters erwiderte der RH dem Landesschulrat für Kärnten, dass dem Land Kärnten wegen der Gewährung von pauschalen Zuwendungen an Schulaufsichtsbedienstete zusätzliche Kosten erwachsen würden. Bei der Abwicklung über Nebenbeschäftigungen entstünden Kosten für das Land nur bei tatsächlich erbrachten Leistungen der Schulaufsicht. Abschließend wies der RH den Landesschulrat für Kärnten darauf hin, dass das Land Kärnten die entsprechende Empfehlung des RH als nachvollziehbar erachtete.

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Vorarlberg, dass die von ihm angeführte Mitwirkung der Schulaufsicht im Qualifikations- und Disziplinarverfahren gem. Art. 14 Abs. 4 lit. a B-VG keine Landes-,

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

sondern eine Bundesaufgabe ist, wofür keinesfalls eine gesonderte Vergütung durch das Land gebührt.

Der RH hielt aufgrund der in den Stellungnahmen zum Ausdruck gebrachten Unklarheiten und des langjährig noch immer bestehenden unterschiedlichen Vollzugs in den Ländern, die ihre Ursache in der zersplitterten Kompetenzlage im Schulwesen hatten, an seiner Empfehlung fest: Es sollte geklärt werden, 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.

Unterschiede bei der Gewährung

14.1 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. So gewährte das Land Niederösterreich Zuwendungen gegen jederzeitigen Widerruf und ohne Valorisierung.

In Niederösterreich und in Oberösterreich bezogen Schulaufsichtsbedienstete im Vertretungsfall die vom Land gewährten Zuwendungen doppelt.

Einige Länder schränkten den Kreis der Bezieher ein. So gewährte

- das Burgenland Neueintretenden (Stichtag: 1. Jänner 1999) die Personalzulage für Verwaltungsbedienstete nicht mehr,
- Niederösterreich stellte die Entschädigung für den Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes mit Inkrafttreten des Pflegegeldreformgesetzes (1. Jänner 2012) ein und verminderte im Zuge der Umsetzung der Schulbehörden-Verwaltungsreform (1. August 2014) die Anzahl der Bezieher der Entschädigung gem. § 73 NÖ Landes-Bedienstetengesetz von insgesamt 39 Verwaltungs- und Schulaufsichtsbediensteten auf sieben Bedienstete (fünf Außenstellenleiter und zwei Außenstellenkoordinatoren im Präsidium),
- Oberösterreich beschränkte den Kreis der Verwaltungsbediensteten, die eine Verwendungsgruppenzulage erhielten, durch eine Stichtagsregelung und

- Salzburg gewährte Neueintretenden (Stichtag: 1. März 1992) die Präsidial- und Leistungszulage sowie die Weihnachtsgabe für Verwaltungsbedienstete nicht mehr.

Das Land Tirol teilte mit, dass es aufgrund der im Vorjahr getroffenen Empfehlungen des RH (siehe Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte“, Reihe Bund 2015/13) mit 1. Jänner 2015 sämtliche Dienstzulagen und Reisegebührenpauschalen an Schulaufsichtsbedienstete des Bundes eingestellt habe.

Das Land Oberösterreich gab bekannt, es habe – bis zur Entscheidungsfindung über die zukünftige Vorgehensweise – seit 1. Jänner 2015 sämtliche Zahlungen an Bedienstete des Landesschulrats ausgesetzt. Der Landesschulratsdirektor (Landesbediensteter) habe ab 1. Jänner 2015 auf die ihm bislang gewährte monatliche Repräsentationsabteilung verzichtet.

- 14.2** Der RH begrüßte die gänzliche Einstellung der Zuwendungen des Landes Tirol und die erhebliche Reduzierung des Empfängerkreises anlässlich der Schulbehörden-Verwaltungsreform 2014 in Niederösterreich, die durch die Gewährung der Zuwendungen „auf Widerruf“ erleichtert wurde. Weiters verwies er positiv auf die einstweilige Einstellung der Zahlungen durch das Land Oberösterreich und den freiwilligen Verzicht des Landesschulratsdirektors. Er anerkannte auch die in den Ländern Burgenland, Oberösterreich und Salzburg bestehenden Stichtagsregelungen.

Der RH merkte kritisch an, dass die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien es 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.

Ungeachtet bestehender Stichtagsregelungen wiederholte der RH gegenüber allen Ländern seine Empfehlung (siehe TZ 12), die Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes einzustellen.

- 14.3** *Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es unter der Prämisse der abgaben- und sozialversicherungsrechtlich gesetzeskonformen Behandlung rückwirkend die ab 1. Jänner 2015 ausgesetzten Zuwendungen des Landes an Bedienstete des Landesschulrats wieder anweisen werde.*

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Das Land Niederösterreich und der Landesschulrat für Niederösterreich verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die widersprechende Formulierung, weil eine erhebliche Reduzierung des Empfängerkreises und die Gewährung der Zuwendung „auf Widerruf“ vom RH begrüßt werde. Andererseits werde kritisiert, dass die Zuwendungen des Landes nicht zur Gänze eingestellt worden seien.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Vorarlberg seien die Zuwendungen des Landes an Schulaufsichtsbedienstete nicht von der Existenz des Bezirksschulrats abhängig, sondern für Leistungen erfolgt, die von den Schulaufsichtsbeamten erbracht würden.

- 14.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und dem Landesschulrat für Niederösterreich, die Anerkennung der erheblichen Reduzierung des Empfängerkreises und der Gewährung der Zuwendung auf Widerruf stellt insofern keinen Widerspruch zur Kritik an der nicht gänzlichen Einstellung der Zuwendungen des Landes an Bedienstete des Landesschulrats dar, als sie die vollständige Umsetzung der Empfehlung, die Zuwendungen des Landes gänzlich einzustellen, erleichtern würde.

Der RH verwies gegenüber dem Land Oberösterreich auf das Beispiel Tirols, das nach der Gebarungsprüfung des RH die Zuwendungen an Schulaufsichtsbedienstete gänzlich einstellte. Der RH erachtete eine österreichweite Einstellung der Zuwendungen im Sinne der Gleichbehandlung der Schulaufsicht des Bundes in Österreich – die auch bundesweit demselben Gehaltsschema unterlagen – als zweckmäßig.

Gegenüber dem Landesschulrat für Vorarlberg erwiderte der RH, dass die Schulbehörden-Verwaltungsreform 2014 ein Anlass für eine Abschaffung der Zuwendungen des Landes an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes gewesen wäre.

Abgabenrechtliche Behandlung

- 15.1** Die abgabenrechtliche Behandlung der Zuwendungen aus Landesmitteln an die Verwaltungsbediensteten bei den Schulbehörden des Bundes und an die Schulaufsichtsbediensteten lief in den Ländern unterschiedlich ab.

Die Zuwendungen an Verwaltungsbedienstete unterlagen als Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit der Lohnsteuerpflicht und, sofern sie die Geringfügigkeitsgrenze überschritten, der Sozialversicherungspflicht (als laufender Bezug).

Die Zuwendungen an Schulaufsichtsbedienstete wurden steuerrechtlich in einigen Ländern als außerhalb eines Dienstverhältnisses gewährte Zuwendung an Funktionäre öffentlich-rechtlicher Körperschaften gem. § 29 Z 4 Einkommensteuergesetz 1988 (EStG 1988) und daher als nicht lohnsteuerpflichtig behandelt. Die Länder erstatteten gem. § 109a EStG 1988 am Jahresende die vorgesehene Meldung an das jeweils zuständige Finanzamt.²²

Die Zuwendungen an die Verwaltungsbediensteten des Bundes wurden entweder fiktiv in der Lohnverrechnung als bezugserhöhend berücksichtigt²³ oder brutto für netto auf das Konto ausbezahlt. In der Steiermark wurden die Zuwendungen aus Landesmitteln an die Schulaufsicht und die Verwaltungsbediensteten des Landesschulrats als geringfügige Beschäftigung abgerechnet. Das Land Vorarlberg überließ die steuerrechtliche Behandlung dem jeweiligen Bediensteten. In Wien waren die Schulaufsichtsbediensteten ebenfalls selbst für die steuerliche Behandlung verantwortlich.

- 15.2** Nach Ansicht des RH erschwerten die unterschiedlichen und irreführenden Bezeichnungen der aus Landesmitteln gewährten Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes ihre abgabenrechtlich korrekte Behandlung.

Der RH empfahl den Ländern, die Auszahlung der zusätzlichen Geldleistungen von den Behörden abgabenrechtlich prüfen zu lassen und nachträglich zu berichtigen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland werde es eine abgabenrechtliche Prüfung durch die Finanzbehörde in Bezug auf die als Funktionsgebühren gem. § 29 Z 4 EStG bewerteten Zuwendungen an Schulaufsichtsbedienstete (Mehrleistungsvergütung und Aufwandsentschädigung) in die Wege leiten.*

Das Land Kärnten ging in seiner Stellungnahme von einer ordnungsgemäßen Verrechnung der von der Personalverrechnung der Abteilung 1 des Amtes der Kärntner Landesregierung vorgenommenen Auszahlung der zusätzlichen Geldleistungen aus und sah keine Notwendigkeit einer nachträglichen Berichtigung.

²² Die diesbezüglichen Erläuterungen in den Einkommensteuerrichtlinien führten aus, dass als Funktionäre im Sinne dieser Bestimmung grundsätzlich nur Organe (Organwähler) von öffentlich-rechtlichen Körperschaften angesehen werden konnten (VwGH 11. November 1970, 0767/69).

²³ Damit wirkten sie sich auch pensionserhöhend aus.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Das Land Niederösterreich ging in seiner Stellungnahme von der Rechtmäßigkeit der abgabenrechtlichen Behandlung aus, zumal auch die Zuwendungen an die vom Bund „ernannten“ Schulaufsichtsbediensteten rechtzeitig den Abgabenbehörden gemeldet würden; die Abgaben der „betrauten“ Schulaufsichtsbediensteten würden fortwährend abgeführt.

Das Land Oberösterreich erachtete die ausbezahlten Leistungen abgaben- sowie sozialversicherungsrechtlich korrekt bei der Bezugsabrechnung der Bezüge der Bundesbediensteten berücksichtigt.

Das Land Tirol nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, die Auszahlung der zusätzlichen Geldleistungen von den Behörden abgabenrechtlich prüfen zu lassen und nachträglich zu berichtigen, zur Kenntnis.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg würden im Zusammenhang mit den den Schulaufsichtsbediensteten gewährten Aufwandsschädigungen Lohnzettel gemäß § 84 EStG 1988 an die Finanz weitergeleitet. Da über zwei verschiedene Steuernummern abgerechnet werde, habe die betreffende Person eine Arbeitnehmerveranlagung/ Einkommensteuerklärung einzureichen bzw. werde andernfalls von der Finanz hierzu aufgefordert. Die abgabenrechtliche Dimension der Essenszuschüsse werde seitens des Landes geprüft werden.

Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, die Schulaufsichtsorgane seien für die steuerrechtliche Behandlung der Zuwendungen selbst verantwortlich. Die Stadt Wien melde die jeweils ausbezahlten Beträge an das Finanzamt. Die Zuwendungen an Bedienstete des Bundes für die Besorgung von Aufgaben zur Führung der Schulpflichtmatrik würden seitens des Stadtschulrats für Wien steuerrechtlich bearbeitet und versteuert.

Der Landesschulrat für Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Zulagen an die Leiter der Schulpsychologie-Bildungsberatungsstellen und die Verwendungsgruppenzulagen an Bundesbedienstete (die jeweils nur für Mitarbeiter bis zu einem Diensteintritt bis 31. Dezember 1988 gewährt worden seien) seit 1. Jänner 2015 zu den Bezügen der Leistungsempfänger hinzugerechnet würden. Damit werde ab diesem Zeitpunkt die Versteuerung bzw. der Abzug der Sozialversicherungsbeiträge durch den Landesschulrat für Oberösterreich direkt gewährleistet.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Vorarlberg werde er hinsichtlich der steuerlichen Veranlagung der jeweiligen Bediensteten dafür



Gewährung von Zuwendungen der Länder an
Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden

sorgen, dass entsprechende Hilfeleistungen für eine korrekte Abwicklung zur Verfügung gestellt würden.

- 15.4** Der RH entgegnete den Ländern Kärnten und Niederösterreich, dass seiner Ansicht nach die korrekte abgabenrechtliche Behandlung der aus Landesmitteln gewährten Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes nicht geklärt war. Somit konnte auch nicht eindeutig von der korrekten abgabenrechtlichen Behandlung in Kärnten bzw. in Niederösterreich ausgegangen werden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Auszahlung der zusätzlichen Geldleistungen von den Behörden abgabenrechtlich prüfen zu lassen und diese gegebenenfalls nachträglich zu berichtigen.

Rechtliche
Grundlagen

Landesrechtliche Grundlagen

- 16.1** (1) 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.

(2) So fand sich in einem Geschäftsstück des Amts der Burgenländischen Landesregierung aus 1967, das Mehrleistungsvergütungen an Bedienstete des Landesschulrats zum Gegenstand hatte, folgender Vermerk: „Auf die Bedenklichkeit einer solchen Regelung wurde schon bei der Erörterung in einer Sitzung der Landesregierung hingewiesen. Das Burgenland ist nicht Dienstgeber der im Antrag genannten Bediensteten.“ Auch in Kärnten lag ein Aktenvermerk aus 1990 vor, wonach für die Gewährung der Landesvergütung an Schulaufsichtsbedienstete an sich keine gesetzliche Basis bestehe.

Der RH hatte in seinem Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 1968 unter Abs. 15.5 darauf hingewiesen, dass die von der Oberösterreichischen Landesregierung den Schulaufsichtsbeamten, die Bundesbedienstete waren, monatlich gewährten „Aufwandsentschädigungen“ und die den Bundesbediensteten des Landesschulrats gewährten „Verwendungsgruppenzulagen“ einer gesetzlichen Grundlage entbehrten.²⁴

In den seither getroffenen Empfehlungen (z.B. TB 1980, Abs. 16.9) stellte der RH fest, dass das Dienstrecht der Bundesbediensteten, wozu

²⁴ Bereits 1950 hatte der RH einen Zuschuss des Landes Oberösterreich zu Reisepauschalien des Bundes als doppelte Vergütung der Auslagen für Reisetätigkeiten kritisiert. 1960 bestätigte das BMF, dass eine Zuerkennung von Vergütungen welcher Art auch immer an Bundesbedienstete durch eine andere Gebietskörperschaft unzulässig sei.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

auch das Besoldungsrecht zähle, in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sei und die Vergütung daher ausschließlich nach den besoldungsrechtlichen Vorschriften des Bundes zu erfolgen habe. Eine zusätzliche Vergütung der Länder sei unzulässig und daher abzustellen.

(3) Im Gegensatz dazu verwies das Land Niederösterreich auf § 73 NÖ Landes-Bedienstetengesetz. Diese Bestimmung ermächtigte die Landesregierung, die dem Bundespräsidenten aufgrund des Art. 65 Abs. 3 B-VG und des Gesetzes vom 26. Februar 1920, StGBI. Nr. 94/1920, zustehenden Befugnisse auszuüben. Diese Befugnisse betrafen u.a. die Gewährung von außerordentlichen Zuwendungen, Zulagen und Versorgungsgenüssen.

(4) Die Gemeinde Wien argumentierte, die den Schulaufsichtsbediensteten gewährten Zuwendungen seien in zivilrechtlicher Hinsicht als Werkvertrag anzusehen. Die Kriterien, die für einen Werkvertrag charakteristisch seien, nämlich das Fehlen der persönlichen Arbeitspflicht, das Arbeiten nach eigenem Plan und mit eigenen Mitteln, die Möglichkeit der Verwendung von Gehilfen und Substituten und das Fehlen jeder Einordnung in den fremden Unternehmensorganismus lägen vor.

Die Qualifizierung der den Schulaufsichtsbediensteten gewährten Zuwendung als Werkentgelt wurde seitens der Gemeinde Wien erst nach einer Gebarungsüberprüfung des Kontrollamts (nunmehr Stadtrechnungshof) vorgenommen. Auch das konkludente Zustandekommen eines Werkvertrags setzte die Willensübereinstimmung der Vertragspartner über Werkleistung und Entgelt voraus.

16.2 Der RH kritisierte, dass die Länder mit Ausnahme Niederösterreichs und – hinsichtlich der Schulaufsichtsorgane – Wiens keine gesetzliche Grundlage für diese Regierungsbeschlüsse angeben konnten. Er verwies kritisch darauf, dass das Dienstrecht der Bundesbediensteten, wozu auch das Besoldungsrecht zählt, in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist und daher auch die Vergütung ausschließlich nach den besoldungsrechtlichen Vorschriften des Bundes zu erfolgen hatte. Ohne gesetzliche Grundlage erachtete der RH die Zahlungen der Länder als bedenklich. Der RH vermochte sich der Argumentation der Gemeinde Wien, den Zuwendungen an Schulaufsichtsbedienstete lägen konkludent zustande gekommene Werkverträge zugrunde, nicht anzuschließen. Außerdem wies der RH darauf hin, dass solche erst im Nachhinein von nur einem Vertragspartner konstruiert wurden.

Im Falle von Niederösterreich war zwar eine gesetzliche Grundlage zur Auszahlung vorhanden, jedoch fehlte die bundesrechtliche Grundlage für die Annahme derartiger Zuwendungen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg und Wien, sich dem Beispiel Tirols anzuschließen und die dargestellten Zuwendungen an Bedienstete, die bei den Schulbehörden des Bundes tätig sind, aus rechtlichen Erwägungen ehestmöglich einzustellen.

- 16.3** *Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Tirol wiederholten ihre in TZ 12 dargestellten Ausführungen, wonach auf Stichtagsregelungen in Bezug auf die Gewährung der Zuwendungen sowie auf die (teilweise) Einstellung der Auszahlung der Zuwendungen verwiesen wurde.*

Das Land Niederösterreich und der Landesschulrat für Niederösterreich führten in ihren Stellungnahmen ergänzend aus, dass sie die landesgesetzliche Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Zuwendungen aus Landesmitteln an Verwaltungs- und Schulaufsichtsbedienstete im Landesschulrat als ausreichend erachten würden, zumal es sich um einen unmittelbaren Leistungsaustausch zwischen dem Land Niederösterreich und den einzelnen Bediensteten handle.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg würden die Schulaufsichtsbeamten wertvolle Leistungen für das Land erbringen, auf die nicht verzichtet werden sollte. Es sei allerdings richtig, hierfür eine rechtlich einwandfreie Grundlage zu schaffen, weshalb beabsichtigt sei, mit den Schulaufsichtsbeamten freie Dienstverträge abzuschließen, in welchen insbesondere die Aufgaben, die für das Land erledigt werden sollen, und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen schriftlich festzulegen seien. Eine einheitliche (bundesweite) Festlegung der Aufgaben und ihres Ausmaßes erscheine allerdings nicht erforderlich.

- 16.4** Der RH wies gegenüber dem Land Niederösterreich und dem Landesschulrat für Niederösterreich neuerlich auf die fehlende bundesrechtliche Grundlage hin.

Bundesrechtliche
Grundlagen

- 17.1** (1) Die dienstrechtlichen Bestimmungen des Bundes enthielten klare Vorgaben in Bezug auf allgemeine Dienstpflichten der Bediensteten: So hatten sie ihre dienstlichen Aufgaben unparteiisch zu besorgen; sie hatten in ihrem gesamten Verhalten darauf Bedacht zu nehmen, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erhalten blieb.²⁵

²⁵ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979, i.d.g.F., Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. Nr. 86/1948, i.d.g.F.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

(2) 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. So fand sich in den Erläuterungen zum Entwurf der Dienstrechtnovelle 1999, mit der u.a. die Besoldung der Schul- und Fachinspektoren durch Schaffung einer neuen Besoldungsgruppe und Zuerkennung eines Fixgehalts neu geregelt wurde, folgender Vermerk: „Im Rahmen des Projekts ... werden neben den grundsätzlichen besoldungs- und dienstrechtlichen Fragen auch die Fragen allfälliger ... Länderzulagen ... zu behandeln sein.“ Auch die Landesschulräte hatten Kenntnis von den dargestellten Zuwendungen aus Landesmitteln; zum Teil beantragten sie diese Geldleistungen beim jeweiligen Land selbst.

Das Gehaltsgesetz 1956 sah hinsichtlich der Schulaufsichtsorgane ausdrücklich vor, dass mit dem ihnen zustehenden Bezug alle Mehrleistungen in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht abgegolten waren.

17.2 Der RH kritisierte, dass die Landesschulräte die Annahme der Zuwendungen der Länder nicht – entsprechend den dienstrechtlichen Vorgaben des Bundes – untersagt hatten, sondern deren Gewährung zum Teil sogar beantragt hatten.

Der RH hielt neuerlich fest, dass mit der Besoldung des Bundes für die Verwaltungs- und Schulaufsichtsbediensteten sämtliche im Dienstverhältnis erbrachten Leistungen abgegolten waren.

Der RH empfahl dem BMBF und den Landesschulräten, die Annahme derartiger Zahlungen künftig zu unterbinden.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMBF bereite es eine Anweisung an die betroffenen Landesschulräte vor, die Verwaltungs- und Schulaufsichtsbediensteten die Annahme von Vermögensvorteilen für Tätigkeiten, die laut Erhebungen des BMBF in den Arbeitsplatzbeschreibungen bzw. Qualifikationsprofilen enthalten seien und innerhalb der Dienstzeit erbracht würden, ab sofort untersage.*

Ausgaben der Länder **18.1** (1) In den Jahren 2010 bis 2014 wendeten die Länder für Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden folgende Beträge auf:



Gewährung von Zuwendungen der Länder an
Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden

Tabelle 9: Ausgaben der Länder für Zuwendungen

Land	2010	2011	2012	2013	2014	Summe	Veränderung in %
	Ausgaben in EUR						
Burgenland	129.938	126.751	119.602	112.979	108.012	597.282	- 16,9
Kärnten	61.273	65.218	65.483	63.320	62.378	317.672	1,8
Niederösterreich	192.900	190.983	175.629	135.840	117.230	812.582	- 39,2
Oberösterreich	167.171	169.869	168.290	169.601	170.284	845.215	1,9
Salzburg	39.186	39.665	39.770	37.540	35.081	191.242	- 10,5
Steiermark	213.861	183.540	180.265	174.534	165.684	917.884	- 22,5
Tirol	63.108	64.248	63.691	58.463	64.237	313.747	1,8
Vorarlberg	57.562	61.462	63.993	64.826	58.334	306.177	1,3
Wien	141.198	141.898	141.416	129.385	127.766	681.663	- 9,5
Summe	1.066.197	1.043.634	1.018.138	946.488	909.007	4.983.464	- 14,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der jeweiligen Landesregierung; RH

Die Ausgaben der Länder für die Zuwendungen an Bedienstete der Schulbehörden betragen österreichweit im Jahr 2014 insgesamt rd. 909.000 EUR, im gesamten überprüften Zeitraum rd. 4,98 Mio. EUR.

Oberösterreich bzw. die Steiermark wiesen mit rd. 170.000 EUR bzw. rd. 166.000 EUR im Jahr 2014 die höchsten jährlichen Aufwendungen auf. Durch die Einschränkung der Anzahl der Bezieher mit August 2014 reduzierte sich von 2010 bis 2014 der Aufwand in Niederösterreich um rd. 39 %. In Kärnten, Oberösterreich und Tirol hingegen stiegen die Ausgaben um jeweils rd. 2 %.

(2) Die Zahlung der Zuwendungen erfolgte in allen Ländern aus Landesmitteln. Da sie im Land Oberösterreich in die Berechnung des Mehraufwands (40 % Land, 60 % Bund) für die Wahrnehmung der Landeslehreragenden durch den Landesschulrat einfließen (im Zuge der vereinbarten Einrechnung), finanzierte der Bund die vom Land gewährten Zuwendungen zu 60 % mit (siehe Bericht des RH „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, TZ 20, Reihe Bund 2015/13).

(3) In den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol und Wien waren die Zuwendungen im jeweiligen Rechnungsabschluss unter verschiedenen Ansätzen des Unterabschnitts 1/205 „Schulaufsicht“, in Kärnten unter dem Ansatz 1/02360 „Vergütungen an Schulinspektoren“ ausgewiesen. In den Ländern Salzburg, Steiermark und Vorarlberg waren sie nicht extra ausgewiesen, sondern u.a. im allgemeinen Personalaufwand eingerechnet.

Gewährung von Zuwendungen der Länder an Bedienstete der Schulbehörden des Bundes

18.2 (1) Der RH verwies kritisch auf die österreichweit entstandenen, aufgrund der langjährigen Gewährung insgesamt hohen Ausgaben für rechtlich bedenkliche und unzweckmäßige Zuwendungen der Länder.

Der RH empfahl den Ländern, diese Mittel im Bereich der Schulverwaltung im Sinne einer sparsamen Verwaltung einzusparen.

(2) Der RH kritisierte insbesondere, dass der Bund (BMBF) im Fall Oberösterreich im Zuge einer Kostentragungsvereinbarung indirekt einen Anteil der vom Land gewährten Zuwendungen finanzierte.

Er empfahl dem Land Oberösterreich, die ausgesetzten Zuwendungen des Landes an Bedienstete des Landesschulrats auch tatsächlich einzustellen.

(3) Der RH kritisierte auch, dass die Zuwendungen in verschiedenen Ansätzen der jeweiligen Rechnungsabschlüsse ausgewiesen waren. Dies stand einer gebotenen Transparenz entgegen.

Der RH empfahl den Ländern, im Zuge der Neugestaltung der Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Verordnung auf einen einheitlichen Ausweis zu achten.

18.3 *Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Kritik und die Empfehlung des RH aufgreifen werde, um bei der Neugestaltung der Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Verordnung möglichst auf einen einheitlichen Ausweis dieser Zuwendungen zu achten; eine Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften solle damit gewährleistet werden.*

Das Land Niederösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Verrechnung bisher der Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Verordnung entsprechend erfolgt sei und kein Handlungsbedarf bestehe.

Das Land Tirol nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH, dass im Zuge einer Neugestaltung der Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Verordnung auf einen einheitlichen Ausweis der Zuwendungen zu achten sei bzw. die Mittel für Zuwendungen im Sinne einer sparsamen Verwaltung einzusparen seien, zur Kenntnis.

Das Land Vorarlberg verwies darauf, dass die Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Verordnung 2015 im Einvernehmen mit dem RH am 19. Oktober 2015 kundgemacht worden sei. Im Übrigen gehe das Land Vorarlberg davon aus, dass aufgrund der geplanten Änderungen der Ausweis der entsprechenden Mittel ausreichend gegeben sei.

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich weise es die ab 1. Jänner 2015 ausgesetzten Zuwendungen des Landes rückwirkend wieder an.

- 18.4** Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Land Oberösterreich, die Zuwendungen des Landes Oberösterreich an Bedienstete des Landesschulrats tatsächlich einzustellen.

Kostentragungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Diensthöhe über die Landeslehrer

- 19.1** (1) Der Begriff Diensthöhe umfasste die Summe aller dem Dienstgeber gegenüber seinen Dienstnehmern zukommenden Befugnisse. Im Rahmen der normierten Behördenzuständigkeit der Länder legte die Landesgesetzgebung fest, welche Behörde (z.B. Landesschulrat, Landesregierung) als Dienstbehörde für die Landeslehrer zuständig war.²⁶

Die Länder Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg besorgten die Agenden im jeweiligen Amt der Landesregierung und in den Bezirksverwaltungsbehörden selbst. Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien machten hingegen von der Möglichkeit, die Ausübung der Diensthöhe über die Landeslehrer den Schulbehörden des Bundes zu übertragen, in weitgehender Weise Gebrauch. Auch in diesem Fall blieb die jeweilige Landesregierung die oberste Dienstbehörde für die Landeslehrer.

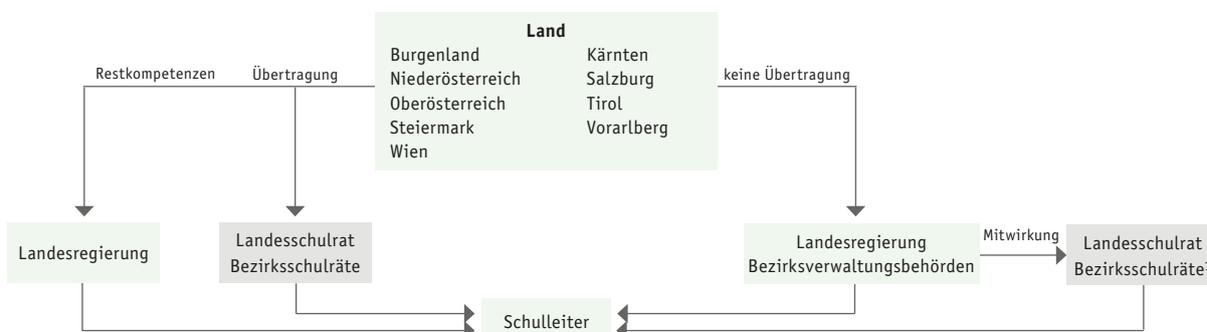
Die folgende Abbildung verdeutlicht die unterschiedliche Behördenstruktur zur Ausübung der Diensthöhe über die Landeslehrer in den einzelnen Ländern²⁷:

²⁶ Das Kärntner Landeslehrergesetz (LGBl. Nr. 80/2000 i.d.g.F.), Salzburger Landeslehrer – Diensthöhegesetz 1995 (LGBl. 138/1995 i.d.g.F.), Tiroler Landeslehrer – Diensthöhegesetz 1998 (LGBl. 74/1998 i.d.g.F.) und das (Vorarlberger) Landeslehrer – Diensthöhegesetz (LGBl. Nr. 34/1964 i.d.g.F.), Burgenländisches Landeslehrerinnen und –lehrer Diensthöhegesetz 1995 (LGBl. Nr. 62/1995 i.d.g.F.), NÖ Landeslehrpersonen – Diensthöhegesetz 2014 (LGBl. 2600 – 0), OÖ Landeslehrer – Diensthöhegesetz 1986 (LGBl. Nr. 18/1986 i.d.g.F.), Wiener Landeslehrer und Landeslehrerinnen – Diensthöhegesetz 1978 (LGBl. Nr. 4/1979 i.d.g.F.), Steiermärkisches Landeslehrer – Diensthöhegesetz 1966 (LGBl. Nr. 209/1966 i.d.g.F.)

²⁷ Ab 1. August 2014 übernahmen die Landesschulräte mit ihren Außenstellen die Agenden der Bezirksschulräte.

Kostenträgungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Abbildung 1: 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

(2) Bezogen auf konkrete Tätigkeitsfelder im Rahmen der Verwaltung der Landeslehrer gaben die Länder, welche die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer übertragen hatten, dem RH folgende Zuständigkeiten bekannt:

Tabelle 10: Vergleich der Zuständigkeiten im Bereich der Landeslehrerverwaltung

Amt der Landesregierung/LSR	Burgenland	Niederösterreich	Ober- österreich	Steiermark	Wien
Erstellung Dienstpostenplan	Land/LSR	LSR	LSR	Land/LSR	Land/SSR
Genehmigung Dienstpostenplan	Land	Kollegium/Land	Land	Land	Land
Abrechnung der Bezüge	Land/LSR	LSR	LSR	LSR	SSR
Auszahlung der Bezüge	Land	Land	Land	LSR/Land	Gemeinde Wien
Personalsuche	LSR	LSR	LSR	LSR	SSR
Personalaufnahme	LSR	LSR	LSR	LSR	SSR
Verwaltung Personalakte	LSR	LSR	LSR	LSR und Land	SSR
Genehmigung Dienstreisen	LSR	Schulleiter/LSR	LSR	LSR	SSR
Administration Dienstreisen	Land/LSR	LSR	LSR	LSR und Land	SSR
Genehmigung Weiterbildung	LSR	Schulleiter /LSR	LSR	LSR	SSR
Administration Weiterbildung	LSR	LSR	LSR	LSR	SSR
Genehmigung aller Arten von Abwesenheit vom Dienst (z.B. Sabbatical, Altersteilzeit, Urlaub, Kur, Bildungskarenz)	LSR	LSR	LSR	LSR/teilweise Land und Schulleiter	SSR
Administration aller Arten von Abwesenheit vom Dienst (z.B. Sabbatical, Altersteilzeit, Urlaub, Kur, Karenzzeiten)	LSR	LSR	LSR	LSR/teilweise Land und Direktor	SSR
Lehrereinsatzplanung, Zuteilung zu Schule	LSR	LSR	LSR	LSR	SSR
Versetzungen	LSR	LSR	LSR	LSR	SSR
Ahndung von Dienstvergehen, Disziplinarmaßnahmen	LSR	Land/LSR	LSR	LSR/Land (teilweise)	SSR
Leistungsbeurteilung, Leistungs- feststellung	LSR	LSR	LSR	LSR	SSR
Sonstiges ¹					

¹ Darüber hinaus gaben einige Länder folgende Agenden in ihrer Zuständigkeit an, z.B. Entscheidung über neuerliche Ausschreibung von Leiterstellen (Burgenland), Bewilligung des Dienstaustausches zwischen Inhabern schulfester Stellen (Burgenland und Oberösterreich), Ausübung des Gnadenrechts (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Wien), Erlassung von Durchführungsverordnungen (Oberösterreich, Wien), Aufschub des Übertritts in den Ruhestand (Oberösterreich, Wien), Entscheidung über Ernennungen und Auszeichnungen (Wien) und Führung der Leiterbestellungskommission (Niederösterreich).

Quellen: Ämter der Landesregierung

Alle fünf Länder, welche die Ausübung der Diensthöhe über die Landeslehrer übertragen hatten, behielten sich die Genehmigung der Dienstpostenpläne, die Auszahlung der Bezüge sowie verschiedene Entscheidungsbefugnisse vor. Die arbeitsintensiven Aufgaben (wie z.B. die gesamte Personaladministration) waren den Landesschulräten übertragen. Dem Land Steiermark oblag als einzigem Land z.B. die Bearbeitung der Abwesenheiten vom Dienst (Altersteilzeit, Sabbatical, Verminderung der Unterrichtsverpflichtung) als Teil der Personaladministration. Personalakten der Landeslehrer waren daher nicht nur

Kostentragsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

beim Landesschulrat, sondern auch beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung zu führen.²⁸

(3) Das Land Steiermark sah hinsichtlich der Übertragung der Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer eine Änderung der dargestellten Rechtslage vor: Mit dem Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen der Steiermärkischen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz-Novelle 2014 am 1. August 2018 sollen die Aufgaben im Bereich des Dienstrechts der Landeslehrer, die bisher dem Landesschulrat übertragen waren, dem Amt der Landesregierung rückübertragen werden.

Die bisher mit diesen Aufgaben befassten Bundesbediensteten des Landesschulrats sollen dabei schrittweise durch Landesbedienstete ersetzt werden. Zur Zeit der Gebarungsprüfung waren zwei Landesbedienstete zu Einschulungszwecken der zuständigen Verwaltungsabteilung des Landesschulrats zugeteilt. Nach Meinung des zuständigen Abteilungsleiters benötigte die Einschulungszeit für einen qualifizierten Landeslehrer-Personalsachbearbeiter zwei bis drei Jahre.

Das BMBF hatte mit dem Land Steiermark – etwa im Zuge der Verlängerung des Übereinkommens 1960 (im Jahr 2014) – keine Vereinbarung zur Tragung der eventuell beim Bund entstehenden Mehrkosten durch überzähliges Personal und Sachaufwand getroffen (siehe TZ 22).

- 19.2** (1) Der RH zeigte auf, dass sich alle fünf Länder, welche die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer übertragen hatten, neben der Auszahlung der Bezüge im Wesentlichen Genehmigungskompetenzen vorbehielten. Der Umfang der Aufgabenübertragung der Länder an die Schulbehörden des Bundes war daher vergleichbar.

Die Zuständigkeit der Steiermärkischen Landesregierung für die Bearbeitung der Abwesenheiten der Lehrpersonen vom Dienst sah der RH als Parallelverwaltung an, die durch doppelte Aktenführung und Koordinationsaufwand zwischen Landesschulrat und Land den Verwaltungsaufwand erhöhte.

(2) Der RH wies darauf hin, dass das BMBF anlässlich der Verlängerung des Übereinkommens 1960 (im Jahr 2014) keine Vereinbarung hinsichtlich der Tragung der dem Bund allenfalls entstehenden Mehrkosten (Personal- und Sachaufwand) abgeschlossen hatte, zumal das

²⁸ In den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien enthielten die jeweiligen Landesgesetze eine Generalklausel zugunsten des jeweiligen Landesschulrats. Das Steiermärkische Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz 1966 enthielt eine Generalklausel zu Gunsten der Landesregierung, wies aber die meisten Angelegenheiten ausdrücklich dem Landesschulrat zu.

Land Steiermark schon bis dahin nur einen Teil der Aufwendungen für die Landeslehrerverwaltung übernommen hatte (siehe TZ 21).

Wegen der Rückübertragung der Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer an das Land Steiermark und der dadurch freiwerdenden Personalressourcen im Landesschulrat empfahl der RH dem BMBF, Möglichkeiten zu prüfen, die Außenstellen des Landesschulrats für Steiermark mit Bundesplanstellen zu versehen und die dort zugeteilten Landesbediensteten durch allenfalls überzählige Bundesbedienstete²⁹ zu ersetzen (siehe TZ 9).

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMBF verfüge es aufgrund der Einsparungsvorgaben der Bundesregierung über keine „überflüssigen“ Verwaltungsplanstellen. Im Zuge der Abschaffung der Bezirksschulräte mit 1. August 2014 habe das BMBF in der Steiermark keine Personalaufstockungen vorgenommen, weil das Abkommen hinsichtlich der Vollziehung des Dienstrechts der Landeslehrer mit dem Land (ehemals im Gegenzug Bereitstellung von Personal für die Bezirksschulräte durch das Land) verlängert worden sei.*

Das Land Steiermark betonte in seiner Stellungnahme, dass die Übertragung der Diensthoheit über Landeslehrpersonen an die Bundesschulbehörden in den Ländern auf der Grundlage der jeweiligen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetze keineswegs im vergleichbaren Umfang gegeben sei. Da die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bundes- und Landesschulbehörden sehr unterschiedlich sei, seien grundsätzlich auch unterschiedliche Kostentragungsvereinbarungen gerechtfertigt. Das Land Steiermark nehme wesentlich mehr Dienstrechtsagenden unmittelbar durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wahr als die anderen vier Länder, weil es als einziges Land ausdrücklich eine Generalklausel zugunsten des Landes im Dienstrecht verankert habe.

Hinsichtlich der doppelten Personalaktenführung verwies das Land Steiermark darauf, dass jede der beiden Schulbehörden die Akten nur in dem für sie relevanten Kompetenzbereich führe. Es liege eine klare Kompetenzverteilung zwischen Land und Landesschulrat auf der Grundlage des Steiermärkischen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetzes vor, so dass es zu keiner Parallelverwaltung komme.

Hinsichtlich des Ersatzes der Landesbediensteten in den Außenstellen des Landesschulrats mit Bundesbediensteten verwies das Land Steiermark auf das Übereinkommen 1960, demzufolge Personal für die

²⁹ Allenfalls im Wege von Personalrochaden

Kostenträgungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Außenstellen vom Land zur Verfügung zu stellen sei. Daher könne diese Empfehlung des RH erst nach dem 1. August 2018 umgesetzt werden.

- 19.4** Der RH entgegnete dem BMBF, dass die fehlenden Bundesplanstellen für die Außenstellen des Landesschulrats für Steiermark die Zustimmung des BMBF zur Verlängerung des Übereinkommens 1960 zum Nachteil des Bundes begünstigte. Das BMBF soll nun im Rahmen seiner Personalplanbewirtschaftung dafür sorgen, dass nach dem Auslaufen des verlängerten Abkommens mit dem Land Steiermark auch in den Außenstellen des Landesschulrats für Steiermark Bundesbedienstete beschäftigt werden können.

Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass trotz Erledigung einzelner Agenden der Landeslehrerverwaltung durch das Land Steiermark mehr Zuständigkeiten (28 Kompetenzbereiche) und der größere Arbeitsaufwand beim Landesschulrat für Steiermark verbleiben. Er wies ergänzend darauf hin, dass sich auch andere Länder einzelne Zuständigkeiten vorbehalten haben; zudem liegt der vom RH erhobene Personalbedarf des Landesschulrats für Steiermark für die Landeslehrerverwaltung (in VBÄ) in vergleichbarer Höhe mit anderen Ländern. Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, dass die Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer weitgehend im vergleichbaren Umfang gegeben ist. Darüber hinaus wies der RH das Land Steiermark darauf hin, dass für die Höhe der Kostenabgeltung der tatsächliche Mehraufwand der Bundesschulbehörden ausschlaggebend ist.

Der RH erinnerte auch daran, dass das Land Steiermark von Beginn der Kostenträgungsverhandlungen an (60er/70er Jahre) die Meinung vertrat, dass es die Landeslehrerverwaltung selbst kostengünstiger und effizienter durchführen könne. Aufgrund der Günstigkeit des Übereinkommens 1960 beließ es jedoch für insgesamt 52 Jahre (1966 bis 2018) die Zuständigkeit beim Bund (Landesschulrat). Gemäß der Aktenlage hat das Land Steiermark trotz mehrmaliger Aufforderungen des Bundes auch niemals den ihrer Meinung nach geringeren Anspruch des Bundes aufgrund der Aufteilung der Aufgaben zwischen Bundes- und Landesschulbehörden beziffert, sondern laufend auf das Übereinkommen 1960 als Pauschalierungsübereinkommen verwiesen.

Auch wenn einzelne Erledigungen im Bereich Landeslehrerverwaltung auf Grundlage des Steiermärkischen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetzes 1966 nicht von Bund und Land doppelt durchgeführt werden, so können die zersplitterten Einzelzuständigkeiten einer an sich zusammengehörigen Aufgabe (= Personalverwaltung Landeslehrer, siehe Anlage 2), mit dem doppelten Evidenzhalten von Akten je Lan-



Kostentragungsvereinbarungen zwischen
Bund und Ländern

BMBF

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden

deslehrer und dem dadurch erhöhten Koordinationsaufwand durch-
aus als Parallelverwaltung qualifiziert werden.

Vereinbarungen mit
den Ländern im
Vergleich

20.1 (1) Mit dem 1962 in Kraft getretenen Bundes-Schulaufsichtsgesetz (§ 20) oblag dem Bund die Tragung des Personal- und Sachaufwands der Landesschulräte.³⁰ 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.

In den Folgejahren (1969 bis 1978) schlossen die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien mit dem Bund (BMBF) Kostentragungsvereinbarungen auf der Grundlage des § 20 B-SchAufsG ab.

(2) Aufgrund der übertragenen Landeslehreragenden hatte das Land Steiermark bereits im März 1960 – noch vor Inkrafttreten des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes – mit dem Bund ein Übereinkommen zur Kostentragung abgeschlossen (im Folgenden „Übereinkommen 1960“). Eine Anpassung an die Bestimmungen des § 20 Abs. 3 B-SchAufsG erfolgte bislang nicht.

³⁰ Die Länder hatten die in den Ausführungsgesetzen allenfalls vorgesehenen Entschädigungen (insbesondere Sitzungsgelder und Reisegebühren) für die Mitglieder der Kollegien der Landesschulräte sowie die in den Ausführungsgesetzen allenfalls vorgesehenen Funktionszulagen für den Amtsführenden Präsidenten und den Vizepräsidenten des Landesschulrats zu tragen. Ebenso hatten die Länder jene Kosten zu tragen, die sich aus der Art der Bestellung der Mitglieder der Kollegien ergeben.

Kostenträgungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Tabelle 11: Kostenträgungsvereinbarungen der Länder, die Angelegenheiten der Landesvollziehung übertragen hatten

	Burgenland	Niederösterreich	Oberösterreich	Steiermark	Wien
Datum des Vertragsabschlusses	13. Dezember 1978 ¹	3. Oktober 1969	2. Juni 1971	21. März 1960	29. Juli 1971
vereinbarter Kostenträgungsschlüssel	40 % des Personal- und Amtssachaufwands der Schulbehörden gemäß Teilrechnungsergebnisse des BRA (pauschal)	40 % des Personal- und Amtssachaufwands der Schulbehörden gemäß Teilrechnungsergebnisse des BRA (pauschal)	40 % des Gesamtbetrags des Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes und der jeweiligen Aufwendungen des Landes sowie ein Zuschlag von 12 % für die Beamten des Bundes und des Landes (pauschal)	Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Schulaufsicht trägt das Land den gesamten Personal- und Sachaufwand der Bezirksschulräte, mit Ausnahme der Bezüge der Bezirksschulinspektoren. Reise- und Funktionsgebühren zählen zum Personalaufwand	40 % des gesamten beim SSR entstehenden Personal- und Sachaufwands (pauschal)
Kündigungsbestimmungen	Verlängerung jeweils um 5 Jahre (6 Monate Kündigungsfrist)	Verlängerung jeweils um 5 Jahre (6 Monate Kündigungsfrist)	Verlängerung jeweils um 5 Jahre (6 Monate Kündigungsfrist)	Das Übereinkommen kann nur durch eine schriftliche Vereinbarung zwischen den Vertragsteilen abgeändert oder aufgehoben werden.	Verlängerung jeweils um 5 Jahre (6 Monate Kündigungsfrist)

¹ Datum des Regierungsbeschlusses

Quellen: Ämter der Landesregierung

(3) Die Vereinbarungen mit den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien enthielten hinsichtlich des vereinbarten Kostenträgungsschlüssels des Landes (40 %) und der Bemessungsgrundlage für die Kostenteilung (des bei den Schulbehörden des Bundes entstehenden Personal- und Sachaufwands) im Wesentlichen dieselben Bestimmungen.

(4) In Oberösterreich bestand der Gesamtbetrag des Personal- und Sachaufwands, von dem der 40 %ige Anteil zu leisten war, aus Aufwendungen jeglicher Art, die vom Bund und/oder Land zur Abdeckung des Personal- und Sachaufwands für den Landesschulrat, die Bezirksschulräte und für die sonstigen Dienststellen, die für den Landesschulrat tätig sind, jeweils erbracht wurden. Zusätzlich sah die Vereinbarung von Oberösterreich die Verrechnung einer Pensionstangente in Form eines 12 %igen Zuschlages für die Beamten des Bundes und des

Landes und eine Gegenrechnung der Aufwendungen des Landes für die Landeslehrerverwaltung (z.B. Besoldung) vor.³¹

(5) Gemäß dem Übereinkommen 1960 zwischen dem Bund und dem Land Steiermark trug bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Schulaufsicht

- der Bund den Personal- und Sachaufwand des Landesschulrats, die Bezüge der Bezirksschulinspektoren inkl. Reisegebühren sowie sonstige Aufwandsentschädigungen und
- das Land Steiermark den übrigen gesamten Personal- und Sachaufwand der Bezirksschulräte.

Das Übereinkommen 1960 konnte nur durch eine schriftliche Vereinbarung zwischen den Vertragsteilen abgeändert oder aufgehoben werden.

Am 1. August 2014 endete aufgrund der Abschaffung der Bezirksschulräte im Zuge der Schulbehörden-Verwaltungsreform das Übereinkommen 1960 zwischen Bund und Land Steiermark. Im August 2014 verlängerten die Vertragspartner das Übereinkommen 1960 um weitere vier Jahre bis zur Rückübertragung der Steiermärkischen Landeslehreragenden 2018. Die Verlängerung des Übereinkommens enthielt weder einen konkreten Kostentragungsschlüssel noch eine exakte wechselseitige Rechnungslegung.

20.2 Der RH kritisierte die für die Länder Oberösterreich und Steiermark vorgefundenen erheblich unterschiedlichen Kostentragungsvereinbarungen für im Wesentlichen dieselben übertragenen Aufgaben, auch im Vergleich mit den drei anderen Ländern.

Er beanstandete, dass es für die Steiermark über Jahrzehnte hinweg nicht gelang, eine Kostentragungsvereinbarung auf Basis des § 20 B-SchAufsG abzuschließen. Ebenso kritisierte der RH, dass das BMBF und das Land Steiermark das Übereinkommen 1960 ohne einen konkreten Kostentragungsschlüssel und eine exakte wechselseitige Rechnungslegung zu vereinbaren, im Jahr 2014 für weitere vier Jahre verlängerten.

20.3 *Das Land Steiermark erachtete es in seiner Stellungnahme als nicht sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig für das Land, höhere Kosten auf der Grundlage einer für das Land schlechteren Vereinbarung zu*

³¹ Ausführliche Erläuterungen zum Vollzug der Kostentragungsvereinbarung mit dem Land Oberösterreich finden sich im Bericht des RH „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“, Reihe 2015/13, TZ 20 ff.

Kostenträgungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

übernehmen, weil eine derartige Vorgangsweise die Kritik des Landesrechnungshofes nach sich ziehen würde. Im Übrigen sei der RH unsicher in seinen Kostenermittlungen, weil er sowohl von 60:40 als auch von 70:30 % der Gesamtkosten des Landesschulrats spreche und auch fehlende österreichweite einheitliche Parameter zur Erhebung, Beurteilung und Darstellung des Mehraufwands bemängle.

20.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass erst nach Festlegung von österreichweit einheitlichen Parametern zur Erhebung des Mehraufwands und Einrichtung einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung bei den Landesschulräten deren Mehraufwand exakt berechnet werden kann (siehe TZ 25); bis dahin wäre eine näherungsweise Ermittlung aufgrund der komplexen Kompetenzzersplitterung im Bereich des Schulwesens bzw. Lehrpersonalverwaltung vorzunehmen. Der RH nahm daher eine Bandbreite zwischen rd. 30 % (gemäß den damaligen Berechnungen durch das Land Steiermark) und 40 % (gemäß den Berechnungen der anderen Länder) an. Er betonte in diesem Zusammenhang, dass das Land Steiermark insgesamt 52 Jahre lang weder den tatsächlichen Mehraufwand des Bundes angemessen abgalt, noch die Kompetenzen für die Landeslehrerverwaltung zurücknahm.

Anteilige Kostentragung

21.1 Der RH verglich die vom BMBF auf Basis des Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes vorgeschriebenen mit den vom jeweiligen Land bezahlten Beträgen. Die Leistungen des Landes Steiermark sind dabei durch den tatsächlich getragenen Personalaufwand und einen 15 %igen kalkulatorischen Zuschlag für den Sachaufwand – gemäß den Angaben des Landes Steiermark für die Unterbringung bei den Bezirksverwaltungsbehörden – berücksichtigt. Einzelne Zahlungen der Länder für das Jahr 2012 und 2013 waren noch ausständig.



Kostenträgungsvereinbarungen zwischen
Bund und Ländern

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende
Leistungen im Bereich der Schulbehörden

Tabelle 12: Anteilige Kostentragung der Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien

	Burgen- land	Nieder- österreich	Oberöster- reich ²	Steiermark ³	Wien
in 1.000 EUR					
Haushaltsjahr 2010					
Personal- und Sachaufwand gesamt ¹	6.745,0	17.339,5	14.435,3	9.587,1	22.274,6
vom BMBF vorgeschrieben	2.698,0	6.935,8	5.774,2	keine Vorschreibung	8.909,8
vom Land bezahlt	2.698,0	6.935,8	3.158,8	k.A.	8.909,8
in %					
= prozentueller Anteil am gesamten Personal- und Sachaufwand	40	40	22	-	40
in 1.000 EUR					
Haushaltsjahr 2011					
Personal- und Sachaufwand gesamt ¹	6.625,1	17.152,1	13.925,2	15.008,1	22.121,3
vom BMBF vorgeschrieben	2.650,1	6.860,8	5.570,1	keine Vorschreibung	8.848,5
vom Land bezahlt	2.650,1	6.860,8	3.028,2	1.118,4	8.848,5
in %					
= prozentueller Anteil am gesamten Personal- und Sachaufwand	40	40	22	7	40
in 1.000 EUR					
Haushaltsjahr 2012					
Personal- und Sachaufwand gesamt ¹	6.635,8	17.747,2	15.066,9	15.538,2	22.944,2
vom BMBF vorgeschrieben	2.654,3	7.099,0	6.026,8	keine Vorschreibung	9.177,7
vom Land bezahlt	2.654,3	7.099,0	3.595,0	1.172,4	9.177,7
in %					
= prozentueller Anteil am gesamten Personal- und Sachaufwand	40	40	24	8	40
in 1.000 EUR					
Haushaltsjahr 2013					
Personal- und Sachaufwand gesamt ¹	6.417,2	20.193,5	14.691,1	16.234,1	22.869,6
vom BMBF vorgeschrieben	2.566,9	8.077,4	5.876,5	keine Vorschreibung	9.147,8
vom Land bezahlt	4	4	3.784,6	1.078,5	4
in %					
= prozentueller Anteil am gesamten Personal- und Sachaufwand	4	4	26	7	4

¹ Personal- und Sachaufwand der Schulbehörden des Bundes gemäß Rechnungsabschluss und Anteil der beim BMBF anfallenden IT-Kosten für die Schulbehörden

² ohne Berücksichtigung des vom Land vorweg getragenen Personalaufwands für die beim Landesschulrat tätigen Landesbediensteten

³ Das Land Steiermark gab den tatsächlichen Personalaufwand 2011 bis 2014 bekannt, für den Sachaufwand wurde ein 15 %iger kalkulatorischer Zuschlag angesetzt.

⁴ für 2013 noch kein Zahlungseingang erfolgt

Quellen: BMBF; Landesschulräte; RH

Kostenträgungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien ersetzen dem Bund vereinbarungsgemäß 40 % des gesamten Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes. Aufgrund der vereinbarten Einrechnung der Aufwendungen des Landes trug das Land Oberösterreich³² zwischen 22 % und 26 % des in den Teilrechnungsergebnissen zum Rechnungsabschluss ausgewiesenen und mit den anteiligen IT-Kosten des BMBF ergänzten Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes.³³ Der Anteil des Landes Steiermark betrug demgegenüber zwischen 7 % und 8 %.

- 21.2** (1) Der RH verwies kritisch auf die auffällige Unausgewogenheit der Leistungen der Länder, die nicht mit dem Ausmaß der Übertragung der Landeslehrerkompetenzen auf den Landesschulrat begründbar waren.

Der RH empfahl dem BMBF, für zukünftige Vertragsverhandlungen mit den Ländern auf annähernd gleiche Vertragsbestimmungen zu achten.

- 21.3** *Das BMBF erachtete den Vorschlag des RH als sinnvoll und werde ihm soweit wie möglich Rechnung tragen. Es verwies jedoch darauf, dass einem Verhandlungspartner bei Vertragsgesprächen nichts aufgezwungen werden könne.*

Der Landesschulrat für Oberösterreich erachtete in seiner Stellungnahme die Feststellung des RH, das Land Oberösterreich habe anstelle der vereinbarten 40 % nur zwischen 22 % und 26 % des gesamten Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes ersetzt, als nicht richtig: Irrtümlicherweise seien Kosten, die das Land dem Bund vorschieße und dann im Rahmen der 60:40-Abrechnung gegenrechne, nicht berücksichtigt worden.

- 21.4** Der RH wies das BMBF darauf hin, dass das Land Oberösterreich bereits in den 80er Jahren einseitig den schulpsychologischen Dienst aus der Berechnungsgrundlage herausnahm und dem Bund Landesbedienstete gegenrechnete, die keine Bundesplanstelle banden. Zusätzlich hatte der Bund die vom Land gewährten besoldungsrechtlichen Vorteile für die beim Landesschulrat für Oberösterreich tätigen Landesbediensteten (Beförderungen, Zulagen) zu tragen gehabt, so dass z.B. der vom Land Oberösterreich übernommene Anteil im Jahr 1982 lediglich 12 % und 1984 nur 14 % betrug. Obwohl dem BMBF bereits seit Jahrzehnten die

³² siehe diesbezüglich die näheren Ausführungen im RH-Bericht „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol“, Reihe Bund 2015/13

³³ Unter Berücksichtigung der vom Land Oberösterreich vorweg getragenen Personalaufwendungen für die Landesbediensteten in den Schulbehörden des Bundes trug das Land Oberösterreich zwischen 23 % und 27 % des Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes.

vertraglich ungünstige Stellung des Bundes bekannt gewesen war, zog es gemäß Aktenlage die Option einer Vertragskündigung und Neuverhandlung mit dem Land Oberösterreich nicht in Erwägung.³⁴

Im Fall des Landes Steiermark verlängerte das BMBF nach jahrzehntelangen vergeblichen Bemühungen zur Angleichung des für den Bund nachteiligen Übereinkommens 1960 trotz ex-lege-Endigung mit 1. August 2014 und daher guter Verhandlungsposition sogar noch um vier Jahre (siehe zur Chronologie Anhang 1).

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, in Zukunft das haushaltsrechtliche Gleichgewicht besser zu wahren und auf annähernd gleiche Vertragsbedingungen zu achten.

Der RH hielt dem Landesschulrat für Oberösterreich entgegen, dass er für den Vergleich der anteiligen Kostentragung der Länder, die die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer an die Landesschulräte übertragen hatten, die gleiche Berechnungsmethode angewendet hatte. Die Kostentragungsvereinbarungen der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien sahen nämlich im Gegensatz zu Oberösterreich keine Einrechnung ihrer eigenen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Landeslehrerverwaltung (z.B. die Kosten der Besoldung) vor. Demnach wird der gesamte Personal- und Sachaufwand der Schulbehörden des Bundes gemäß Bundesrechnungsabschluss und der Anteil der beim BMBF anfallenden IT-Kosten für die Schulbehörden angesetzt (= Berechnungsmethode des BMBF) und der vom Land vorweg getragene Personalaufwand nicht berücksichtigt.

Würde der Bund wie bei den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Wien die Personalaufwendungen für das eingesetzte Landespersonal direkt refundieren (außerhalb der Kostentragungsvereinbarung), so flössen diese Beträge wiederum als Teil des gesamten Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes in die 60:40-Kostentragungsvereinbarung nach § 20 B-SchAufsG ein. Das Land Oberösterreich hat, weil es diese Aufwendungen nicht mehr einrechnen könne, einen höheren Kostenanteil zu tragen. Dieser wird zwischen rd. 23 % und 27 % des Personal- und Sachaufwands der Schulbehörden des Bundes liegen und ist vergleichsweise noch immer erheblich niedriger als jener von Burgenland, Niederösterreich und Wien.

³⁴ GZ 10.853/3-III/8/1987, GZ 10.853/1-III/1/86, GZ 10.853/4-III/8a/86

Kostentragungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Situation Steiermark

Verhandlungen Bund – Land Steiermark

22.1 (1) Die Verhandlungen bezüglich einer Kostentragungsvereinbarung gem. § 20 Abs. 3 B-SchAufsG zwischen Bund und Land Steiermark begannen 1966 und erstreckten sich bis 2009, dann stellte das BMBF seine Bemühungen ein. In den jahrzehntelangen erfolglosen Versuchen, eine Einigung herbeizuführen, waren auf Seiten des Bundes das BMBF, der Landesschulrat für Steiermark, die Finanzprokuratur, das BMF und der RH eingebunden bzw. mitbefasst. Auf Seiten des Landes führte die zuständige Finanzabteilung bzw. die Bildungsabteilung die Verhandlungen.³⁵

Ziel der Verhandlungen war für das BMBF die Vereinbarung eines 40 %igen pauschalen Kostenanteils des Landes Steiermark.³⁶ Ziel des Landes Steiermark war, das bestehende Übereinkommen 1960 weiter anzuwenden, ab 1971 als Pauschalvereinbarung zur Abdeckung des Mehraufwands des Bundes.

(2) Seitens des Bundes war keine akkordierte Strategie für die Verhandlungsführung erkennbar: Zum Teil übernahm das BMBF die Verhandlungen selbst, zum Teil wurde der Landesschulrat für Steiermark oder die Finanzprokuratur beauftragt. Eine vorgängige Abklärung einer einheitlichen Position des Bundes bzw. des Verhandlungsspielraums des BMBF erfolgte nicht. Im Jahr 1982 holte das BMBF erst nach Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung über einen Vereinbarungsentwurf Stellungnahmen des BMF und des RH ein.

Tatsächlich nahm das BMBF bereits 1969 von einer Klagsführung aus ressortpolitischen Gründen Abstand, im Jahr 1979 mangels konkretem Leistungsbegehren. Im Jahr 2008 legte das BMBF das erste Mal für das Haushaltsjahr 2007 pauschal Rechnung. Eine gerichtliche Einklagung des Betrags unterblieb nach Ablehnung durch das Land.

(3) Das Land Steiermark hatte bereits 1970 die damalige Kontrollabteilung des Landes mit der Prüfung der Angemessenheit des vom Bund beabsichtigten Kostentragungsschlüssels 60:40 beauftragt. Auf Basis der Erhebung, welchen Aufwand die Übernahme der Landeslehrer-

³⁵ Insgesamt waren im Zeitraum 1967 bis 2009 elf Bildungsminister und fünf Landeshauptmänner der Steiermark mit dieser Angelegenheit befasst. Allein im Zeitraum 1967 bis 1983 waren acht Interventionen bzw. direkte Verhandlungen des zuständigen Bildungsministers mit den politischen Entscheidungsträgern des Landes Steiermark aus den Akten nachvollziehbar.

³⁶ Für die Länder Burgenland, Niederösterreich und Oberösterreich sowie für Wien wurde zur Ermittlung des Kostentragungsschlüssels in den Bezirksschulräten einiger Länder Aktenzählungen durchgeführt. Aufgrund des Verhältnisses von Bundes- zu Landesakten wurde konsensual für diese Länder das Verhältnis 60:40 Bund/Land festgelegt.

verwaltung dem Land verursachen würde, hielt sie einen 15 %- bis 20 %igen Anteil zusätzlich zu den Naturalleistungen des Landes als angemessen; dies entspräche einem damaligen Gesamtanteil des Landes von ungefähr rd. 30 %.

Im Jahr 1979 prüfte das Land Steiermark die Rückübertragung der Landeslehreragenden. Da das Übereinkommen 1960 aus Sicht des Landes günstig für das Land war, verzichtete es darauf. Den vom Bund geforderten 40 %igen Kostenanteil lehnte das Land als überhöht ab.

Insgesamt legte das Land Steiermark in dem 43-jährigen Zeitraum (1966 bis 2009) nur einen einzigen substanziellen Vereinbarungsentwurf (1982) vor, der wegen fehlender Nachzahlung für die Jahre 1967 bis 1981 durch das Land Steiermark vom Bund abgelehnt wurde.³⁷

Die Verhandlungen wurden immer wieder über Jahre hinweg unterbrochen und dann wiederaufgenommen. Die ausführliche Chronologie ist dem Anhang 1 zu entnehmen.

- 22.2** Der RH kritisierte, dass das Land Steiermark seit mehr als 50 Jahren den Mehraufwand gem. § 20 B-SchAufsG nur zum Teil beglich. Daraus entstand eine jahrzehntelange, nicht geklärte Pattstellung.

Nach Ansicht des RH wäre von Seiten des Bundes eine stringenter und akkordiertere Vorgangsweise für die Verhandlungen vonnöten gewesen.

Aufgrund der langjährig bekannten Lücke zwischen der geleisteten Kostentragung und dem tatsächlichen Mehraufwand ortete der RH einen fehlenden Willen der Entscheidungsträger des Landes Steiermark, einen nach sachlichen Gesichtspunkten gestalteten Interessensausgleich mit dem Bund herbeizuführen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, seine Haltung zu überdenken und eine konsensuale Lösung mit dem Bund über den nicht abgegoltenen Mehraufwand des Bundes anzustreben.

³⁷ Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien hatten mit dem Bund für die Zeit von der jeweiligen Inkraftsetzung des Landesausführungsgesetzes zum Bundes-Schulaufsichtsgesetz bis zum Geltungsbeginn der jeweiligen Kostentragungsvereinbarung eine Regelung zur Abgeltung des Mehraufwands getroffen:
Burgenland: Pauschalbetrag für die Zeit vom 18. Oktober 1969 bis Ende 1977;
Niederösterreich: Spezielle Berechnungsregel für die Zeit vom 1. Oktober 1963 bis Ende des Jahres, das dem Abschluss der Kostentragungsvereinbarung voranging;
Oberösterreich: Spezielle Berechnung der Mehraufwendungen für die Zeit von 1964 bis 1970 ohne 12 %ige Pensionstangente;
Wien: Spezielle Berechnung der Mehraufwendungen für die Zeit vom 1. August 1963 bis Ende Dezember 1970

Kostentragsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Weiters empfahl der RH dem BMBF und dem Land Steiermark, bei künftigen Verträgen (z.B. Kostentragsvereinbarungen) Dauer, Leistungsumfang und auch eine konkrete einseitige Kündigungsmöglichkeit präzise und rechtlich einwandfrei festzulegen.

22.3 *Das BMBF nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine konsensuale Lösung mit dem Bund in Form einer Verlängerung des bestehenden Übereinkommens 1960 bereits erfolgt sei und der Vertrag mittlerweile 55 Jahre von beiden Seiten vereinbarungsgemäß erfüllt werde. Aus Sicht des Landes Steiermark bestehe daher bis zum 31. Juli 2018 kein Grund, von der bestehenden Kostentragsvereinbarung abzugehen. Ab dann vollziehe es die Landeslehrer-Dienstrechtsgenden zur Gänze selbst, und es bedürfe keiner Kostentragsvereinbarung mehr.

22.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass der Bund in den jahrzehntelangen Verhandlungen mehrmals zum Ausdruck brachte, dass er das Übereinkommen 1960 nicht als Pauschalierungsvereinbarung ansieht (zuletzt 2008) und gemäß § 20 B-SchAufsG der gesamte Mehraufwand für die Landeslehrerverwaltung vom Land Steiermark zu tragen ist. Der RH verblieb gegenüber dem Land Steiermark und dem BMBF bei seiner Ansicht, dass für den jahrzehntelangen nicht beglichen Mehraufwand des Bundes für die Durchführung der Landeslehrerverwaltung eine konsensuale Lösung zwischen Bund und Land anzustreben ist.

Rechnungslegung

23.1 (1) Eine jährliche Rechnungslegung über den Mehraufwand des Bundes an das Land Steiermark führte das BMBF nicht durch. Als Begründung dafür wurde ins Treffen geführt, dass die Zuordnung der Leistungen für Landesagenden im Bereich des Landesschulrats sehr komplex sei; eine Einigung über die Höhe einer anteilmäßigen Verrechnung sei bisher nicht erfolgt.

Das BMBF legte einmalig für das Haushaltsjahr 2007, unpräjudiziell für die Refundierungen voriger und zukünftiger Jahre, dem Land Steiermark Rechnung in Höhe eines pauschalen 40 %-Anteils (rd. 4,82 Mio. EUR).³⁸ Gleichzeitig ersuchte es das Land Steiermark, falls es wesentliche Änderungen der Tätigkeiten des Landesschulrats für

³⁸ Davon war noch der bereits vom Land getragene, jedoch dem BMBF nicht bekannte Personal- und Sachaufwand für die Bezirksschulräte in Abzug zu bringen.

Steiermark für das Land gegenüber den anderen Ländern (mit denen eine 40 %ige Pauschale verrechnet wird) gebe, um einen Gegenvorschlag. Das Land Steiermark lehnte zwar den in Rechnung gestellten Betrag ab, einen Gegenvorschlag – wie vom BMBF angeboten – gab es jedoch nicht ab.

- 23.2** Der RH wies darauf hin, dass der Anspruch des Bundes in § 20 B–SchAufsG gesetzlich determiniert war. 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.

Zur Wahrung der gesetzlich normierten Bundesinteressen empfahl der RH dem BMBF, bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands (Kosten- und Leistungsrechnung) hinkünftig für eine laufende Rechnungslegung des Mehraufwands zu sorgen.

- 23.3** *Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, es werde die Empfehlung des RH im Auge behalten und wies auf die mögliche Änderung der verfassungsgesetzlichen Rahmenbedingungen sowie auf das mit dem Land Steiermark bestehende Übereinkommen betreffend die Tragung des Aufwands der Schulaufsichtsbehörden vom März 1960 und seine Ergänzung vom August 2014 (Befristung bis Juli 2018) hin.*

- 23.4** Der RH entgegnete dem BMBF, dass zur Geltendmachung des Mehraufwands eine laufende Rechnungslegung erforderlich war. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands (Kosten- und Leistungsrechnung) hinkünftig für eine laufende Rechnungslegung des Mehraufwands zu sorgen.

Nicht abgegotener Mehraufwand des Bundes

- 24.1** (1) Anhand des vorhandenen Datenmaterials³⁹ und anhand der Angaben des Landesschulrats für Steiermark hinsichtlich des Personal- und Sachaufwands von 2003 bis 2014 ermittelte der RH die Summe des Gesamtaufwands für die Schulbehörden des Bundes in der Steiermark.

³⁹ hochgerechnet für die im Zeitraum 1967 bis 2002 fehlenden Jahre

Kostentragsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Weiters ermittelte er anhand der Angaben des Landes Steiermark für 2011 bis 2014 und des vorhandenen Datenmaterials⁴⁰ die Summe des vom Land Steiermark durch Bereitstellung von Personal und Sachaufwand für die Bezirksschulräte geleisteten Kostenanteils.

(2) Unter Zugrundelegung sowohl eines 70:30- als auch eines 60:40-Kostentragungsschlüssels und ohne Berücksichtigung allfälliger Zinsen und Verjährung würde sich der nicht abgegoltene 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.

(3) 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 42 Mio. EUR (40 %).

24.2 Der RH verwies kritisch auf die Höhe des nicht abgegoltenen Mehraufwands des Bundes durch das Land Steiermark. Er wies auch darauf hin, dass das Land Steiermark, das sich auf die Gültigkeit des Übereinkommens 1960 berief, dieses in Bezug auf die Tragung des Aufwands für den Bezirksschulrat Graz nicht einhielt.⁴¹

Der RH empfahl dem BMBF, eine konsensuale Lösung mit dem Land Steiermark über den nicht abgegoltenen Mehraufwand des Bundes anzustreben.

Im Falle des Scheiterns einer konsensualen Lösung empfahl der RH dem BMBF, die Frage der Verjährung zu klären, die Höhe des nicht abgegoltenen Mehraufwands des Bundes konkret zu ermitteln und Möglichkeiten zu prüfen, resultierende offene Ansprüche des Bundes durchzusetzen.

24.3 *Nach Ansicht des Landes Steiermark sei die Aufgabenübertragung im Dienstrechtsbereich zwischen den Ländern, die die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer an die Landesschulräte übertragen haben, nicht vergleichbar und daher die Übernahme des 60:40-Kostentragungsschlüssels nicht nachvollziehbar. Eine genaue Auflis-*

⁴⁰ ebenso hochgerechnet für die im Zeitraum 1967 bis 2002 fehlenden Jahre

⁴¹ Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen im Tätigkeitsbericht 1980, wonach der Bund Aufwendungen trug, die vom Land zu tragen gewesen wären (TB 1980, Abs. 14.19).

zung der Leistungen sei aufgrund der Komplexität der Materie bislang nicht erfolgt.

Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme den Vorhalt des RH, die Steiermark hätte sich 88 Mio. EUR bzw. 128 Mio. EUR erspart, entschieden zurück und verwies auf das 2014 verlängerte Übereinkommen 1960, demzufolge beide Seiten ihren Vertragsverpflichtungen immer nachgekommen seien. Darüber hinaus machte das Land Steiermark geltend, dass beim Landesschulrat eine geringere Anzahl von Personen mit Landeslehreragenden befasst seien, als der Kostentragungsschlüssel von 70 %:30 % bzw. 60 %:40 % des Gesamtaufwands des Landesschulrats bedeuten würde. Der tatsächliche Personalaufwand im Landesschulrat für Steiermark, der für Landesaufgaben erforderlich sei und aufgrund der derzeit geltenden Vereinbarung nicht vom Land zu tragen sei, belaufe sich auf 17 Personen.

Das Land Steiermark könne keine detaillierte Aussage für die anderen vier Länder abgeben, jedoch erscheine ihm die Kostenaufteilung in den vier Ländern für den Bund überaus günstig zu sein. Der RH hätte im Zuge seiner Erhebungen auch eine genauere Untersuchung dieser Mehraufwendungen der anderen Länder für den Bund anstellen müssen. Die angeblichen Einsparungen von 88 Mio. EUR bzw. 128 Mio. EUR im Falle der Steiermark mögen der Differenz der Kostentragungsschlüssel von 30:70 bzw. 40:60 % entsprechen, doch würden diese Kostentragungsschlüssel nicht die tatsächlichen Aufwendungen der Gebietskörperschaften wiedergeben.

- 24.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass er auch alle anderen Länder, welche die Ausübung der Diensthoheit über die Landeslehrer an den Bund (Landesschulrat) übertragen hatten, einer näheren Betrachtung unterzog. So schloss z.B. die Stadt Wien bereits vor dem Inkrafttreten des B-SchAufsG eine ähnliche Kostentragungsvereinbarung mit dem Bund ab. Im Gegensatz zum Land Steiermark schlossen die Stadt Wien und die übrigen betroffenen Länder nach Inkrafttreten des B-SchAufsG Kostentragungsvereinbarungen ab, die auch laufend vollzogen wurden (siehe TZ 20 und 21).

Darüber hinaus entgegnete der RH dem Land Steiermark, dass trotz Erledigung einzelner Agenden der Landeslehrerverwaltung durch das Land Steiermark mehr Zuständigkeiten (28 Kompetenzbereiche) und der größere Arbeitsaufwand beim Landesschulrat für Steiermark verbleiben. Er wies ergänzend darauf hin, dass sich auch andere Länder einzelne Zuständigkeiten vorbehalten haben; zudem liegt der vom RH erhobene Personalbedarf des Landesschulrats für Steiermark für die Landeslehrerverwaltung (in VBÄ) in vergleichbarer Höhe mit anderen

Kostentragsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Ländern. Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, dass die Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer weitgehend im vergleichbaren Umfang gegeben ist (siehe TZ 19).

Zu den Ausführungen des Landes Steiermark, die angeblichen Einsparungen von 88 Mio. EUR bis 128 Mio. EUR mögen zwar der Differenz der Kostentragschlüssel von 30:70 bzw. 40:60 % entsprechen, doch würden diese nicht die tatsächlichen Aufwendungen der Gebietskörperschaften wiedergeben, entgegnete der RH: Erst nach Festlegung von österreichweit einheitlichen Parametern zur Erhebung des Mehraufwands und Einrichtung einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung bei den Landesschulräten kann deren Mehraufwand exakt berechnet werden; bis dahin wäre eine näherungsweise Ermittlung aufgrund der Kompetenzzersplitterung im Bereich des Schulwesens bzw. Lehrpersonalverwaltung vorzunehmen. Der RH nahm daher eine Bandbreite zwischen rd. 30 % (gemäß den damaligen Berechnungen durch das Land Steiermark) und 40 % (gemäß den Berechnungen der anderen Länder) an.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, hinsichtlich des nicht abgegoltene Mehraufwands 1966 bis 2018 eine konsensuale Lösung mit dem Bund anzustreben.

Prüfung der Angemessenheit

Trennung der Bundes- von Landesagenden

- 25.1** (1) 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.⁴²

Eine klare Trennung von Bundes- und Landesagenden war nach vorwiegender Meinung der Landesschulräte in der Personalverwaltung möglich, teilweise jedoch nicht bei der Schulaufsicht und beim pädagogisch-administrativen Dienst, weil dort die verschiedenen Vollziehungsbereiche oft ineinanderfließen.

⁴² Bereits bei langjährig zurückliegenden Versuchen der Zuordnung wird darauf hingewiesen, dass „die Probleme durch mangelnde Unterscheidung der Organismen der Landesverwaltung bzw. der Bundesverwaltung auf dem Gebiete des Schulwesens entstanden seien“. Die Verzahnung von Bundes- und Landesagenden und die Schwierigkeiten ihrer Trennung zeigt sich z.B. auch insofern, als ein Bearbeiter eines Aktes sowohl im Bundes- als auch im Landesinteresse tätig sein kann.

(2) Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien führten zur Ermittlung des Anteils der Bundes- und Landesagenden bei den Schulbehörden Aktenzählungen durch. Mit dem Land Steiermark gelang dem Bund hingegen seit 1967 keine Einigung über die Ermittlungsmethode und die Höhe des zu ersetzenden Mehraufwands (siehe TZ 22 ff.).

(3) Eine erläuternde einheitliche Vorgabe zur Definition des Mehraufwands, zur Erhebungsmethode, zur einheitlichen Erfassung, Bewertung und Darstellung des Mehraufwands fehlte. Eine Kosten- und Leistungsrechnung war in den Landesschulräten nicht eingerichtet.

- 25.2** 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.

Der RH empfahl dem BMBF, mit den Ländern eine einheitliche Definition der Bundes- und Landesagenden und des „Mehraufwands“ zu erarbeiten. Zur künftigen Ermittlung des Mehraufwands nach § 20 B-SchAufsG empfahl der RH dem BMBF, im Sinne der Kostenvahrheit, Effizienz und Transparenz eine Kosten- und Leistungsrechnung bei den Landesschulräten einzuführen.

- 25.3** *Das BMBF erachtete den Vorschlag des RH als sinnvoll und wird ihm soweit wie möglich Rechnung tragen. Es verwies jedoch darauf, dass einem Verhandlungspartner bei Vertragsgesprächen nichts aufgezwungen werden könne. Für den Bereich der nachgeordneten Dienststellen – darunter die Landeschulräte – ermögliche die Kosten- und Leistungsrechnung des BMBF seit dem Jahr 2005 eine Kostenstellen- und Kostenartenrechnung für die Personalkosten. Seit Anfang 2013 sei eine Kostenstellen- und Kostenartenrechnung auch für den Sachaufwand möglich. Die Kostenstellenrechnung der nachgeordneten Dienststellen folge grundsätzlich der Aufbauorganisation des Ressorts. Die Kostenartenrechnung folge den im Rahmen der Bundes-Kosten- und Leistungsrechnung für primäre Kosten festgelegten Strukturen entlang den im Haushaltsverrechnungssystem einschlägig geführten Sachkonten. Der technische Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung bei den Landesschulräten bzw. ihre Ausrichtung auf bündige Informationen über den jeweiligen Aufwand der Bundes- und Landesagenden scheine allerdings erst auf Basis der vom RH empfohlenen einheitlichen Definitionen zweckmäßig zu sein.*

Kostentragungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich stehe es einer Prüfung der Angemessenheit der Kostentragung im Hinblick auf § 20 Abs. 3 B-SchAufsG aufgeschlossen gegenüber und begrüße aus Gründen der Kostenwahrheit und Transparenz die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung im Landesschulrat. Auf Anstoß des BMBF werde es zielgerichtet an einer bundesweit einheitlichen, klaren Trennung von Bundes- und Landesagenden in der Personalverwaltung der Lehrkräfte mitwirken.

Der Landesschulrat für Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er seit der Ausgliederung der Bundesbuchhaltung in die Bundesbuchhaltungsagentur über keine personellen und fachlichen Ressourcen zur Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung verfüge.

- 25.4** Der RH erwiderte dem BMBF, dass in den Landesschulräten nicht die Voraussetzungen für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Verrechnung des Mehraufwands vorlagen. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, eine einheitliche Definition der Bundes- und Landesagenden und des Mehraufwands zu erarbeiten. Zur künftigen Ermittlung des Mehraufwands wäre eine Kosten- und Leistungsrechnung bei den Landesschulräten einzuführen.

Evaluierung des Kostentragungsschlüssels

- 26.1** Weder das BMBF noch die Länder Oberösterreich und Wien führten bislang Evaluierungen des Kostentragungsschlüssels durch. Das Land Burgenland ermittelte intern anhand von Personalschätzungen im Jahr 2013 ein Verhältnis von 70:30 (anstatt 60:40). Gespräche des Landes Burgenland mit dem BMBF über eine allfällige Änderung der Kostentragungsvereinbarung brachten bisher kein Ergebnis. Als die Absicht der Bundesregierung, eine Bildungsreformkommission zu installieren, feststand, setzte das Land Burgenland die diesbezüglichen Arbeiten aus.

Das Land Niederösterreich führte im Jahr 2005 eine Plausibilitätsprüfung durch, bei welcher der fiktive Personalaufwand für die Personalverwaltung der Landeslehrer durch eine eigene Personalabteilung des Landes ermittelt wurde. Dieser Betrag unterschritt nur zu einem geringen Prozentsatz (rd. 3 %) die Kosten der Refundierung. Da andere Länder ebenfalls einen 60:40-Kostenverteilungsschlüssel aufwiesen und auch aufgrund des damit verbundenen Aufwands führte Niederösterreich keine weitere Evaluierung durch.

Hinsichtlich des Landes Steiermark verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 22, wonach ein Gesamtanteil des Landes von rd. 30 % gerechtfertigt wäre.

(2) Die pauschalen Kostentragungsvereinbarungen mit den Ländern bestanden zur Zeit der Gebarungsprüfung bereits zwischen 37 und 44 Jahren und berücksichtigten die damaligen Verhältnisse.

- 26.2** Der RH wies darauf hin, dass bislang alle Schätzungen einen Kostenanteil des jeweiligen Landes zwischen 30 % und 40 % des Gesamtaufwands der Schulbehörden des Bundes als angemessen erachteten. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass der tatsächliche Aufwand der Schulbehörden des Bundes und nicht der fiktive Aufwand, der entstehen würde, wenn das Land die Landeslehreragenden an sich zieht, für die Abschätzung der Angemessenheit maßgeblich ist.

Eine ansatzweise Evaluierung des Kostenschlüssels der Länder führte bislang lediglich das Burgenland durch: Die bestehenden Vereinbarungen berücksichtigten die Verhältnisse zur Zeit ihres Abschlusses, zwischenzeitig erfolgte Änderungen der Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesschulräte sowie auch etwaige Änderungen der Anzahl der Landeslehrer pro Bundesland blieben unberücksichtigt.

Der RH bekräftigte seine Empfehlungen in TZ 25, wonach das BMBF und die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien eine einheitliche Definition der Bundes- und Landesagenden und des „Mehraufwands“ erarbeiten sollen.

Zur künftigen Ermittlung des Mehraufwands nach § 20 B-SchAufsG empfahl der RH dem BMBF, im Sinne der Kostenwahrheit, Effizienz und Transparenz, eine Kosten- und Leistungsrechnung in den Landesschulräten einzuführen, auf deren Basis der Ersatz der Länder nach § 20 Abs. 3 B-SchAufsG an den Bund weiterverrechnet werden sollte.

- 26.3** *Das BMBF verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 25.*

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich und des Landesschulrats für Niederösterreich sei eine einheitliche Definition der Bundes- und Landesagenden und des Mehraufwands aufgrund der unterschiedlichen Landesagenden nur sehr schwer möglich. Es obliege dem Land Niederösterreich, wie weit und in welcher Form die Landesagenden der Bundesbehörde übertragen werden. Dies gelte auch für die angesprochene Kosten- und Leistungsrechnung.

Kostenträgungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern

Der Landesschulrat für Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung aufgrund der Haushaltsverrechnungsvorschriften und Abläufe nur vom BMBF beauftragt werden könne, das auch für das notwendige Personal zu sorgen habe. Als erster Schritt sei ein umfassender Kostenvergleich aller Landesschulräte und des Stadtschulrats für Wien inklusive der Landesaufwendungen sinnvoll.

- 26.4** Der RH wies gegenüber dem Land Niederösterreich und dem Landesschulrat für Niederösterreich darauf hin, dass unter Zugrundelegung der bestehenden Kompetenzlage in der Schulverwaltung die Umsetzung des § 18 B-SchAufsG eine möglichst genaue und einheitliche Definition der Bundes- und Landesagenden sowie des Mehraufwands erfordert. Bei einer tatsächlich länderweise unterschiedlichen Übertragung von Landesagenden an die Bundesbehörde Landesschulrat wäre dies im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung zu berücksichtigen. Nach Ansicht des RH ist es grundsätzlich zweckmäßig, möglichst die gesamten Landeslehreragenden an die Schulbehörden zu übertragen, weil bei einer unterschiedlichen Übertragung von Einzelkompetenzen im Bereich der Landeslehrerverwaltung zeit-, kosten- und personalintensive Verwaltungsstrukturen geschaffen werden.

Vollzug

- 27.1** (1) Auf Seiten des Bundes waren das BMBF und in dessen Auftrag der jeweilige Landesschulrat für die Rechnungslegung verantwortlich.

Die zuständige Abteilung des BMBF ermittelte dazu den Personal- und Sachaufwand des vergangenen Kalenderjahres für die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien⁴³, zog davon die Bezugsvorschüsse ab und berechnete den 40 %-Anteil. Daneben ermittelte sie die beim BMBF anfallenden und auf den jeweiligen Landesschulrat entfallenden IT-Aufwände (z.B. für PM-SAP, HV-SAP) und berechnete davon den 40 %-Anteil.⁴⁴ Die Rechnungslegung aller Teilbeträge erfolgte im Mai/Juni des Folgejahres an die betreffenden Länder (zur Information auch an den Landesschulrat).

(2) Der Zahlungseingang der Länder stellte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen dar:

⁴³ Personalaufwand 1/30600, Investitionen, Anlagen 1/30603, gesetzliche Verpflichtungen 1/30607 und Amtssachaufwand 1/30608

⁴⁴ Der zentrale Mehraufwand wurde ab dem Jahr 2007 ermittelt.

Tabelle 13: Datum des Eingangs der Refundierungszahlungen der Länder für das jeweilige Haushaltsjahr

Datum des Zahlungseingangs	2010	2011	2012	2013
Burgenland	18. Juli 2012	18. September 2013	18. Juni 2014	1
Niederösterreich	30. November 2012	29. November 2013	15. Dezember 2014	1
Oberösterreich	24. Oktober 2011	25. Oktober 2012/ 7. November 2012	3. Oktober 2013	10. Oktober 2014
Wien	2013	3. Juni 2014	7. Jänner 2015	1

¹ Für 2013 war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Zahlung erfolgt.

Quellen: BMBF; Land Oberösterreich

Der Zahlungseingang des Landes Burgenland erfolgte rd. 1,5 Jahre nach Ende des Haushaltsjahres, in Niederösterreich nach fast zwei Jahren. Das Land Wien refundierte den vereinbarten Kostenanteil für das Haushaltsjahr 2012 im Jänner 2015; im Juni 2014 ging die Zahlung für das Haushaltsjahr 2011 ein. Das Land Oberösterreich hingegen bezahlte die Forderung des Bundes im Oktober des Folgejahres. Als einziges Land hatte es die Forderung für 2013 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beglichen. Mit Ausnahme des Zahlungseingangs von Wien entsprachen die Zeitpunkte der Zahlungen den vertraglichen Vereinbarungen.

- 27.2** Der RH erachtete die um rund zwei Jahre nach Anfall der Ausgaben erfolgten Zahlungen der Länder Burgenland, Niederösterreich und Wien als nachteilig für die finanzielle Situation des Bundes.

Der RH empfahl dem BMBF, im Falle weiterer Vertragsverhandlungen mit den Ländern eine zeitnahe Refundierung zu vereinbaren.

Weiters empfahl er dem Land Wien, die Refundierung zum vereinbarten Zeitpunkt zu leisten.

- 27.3** *Das BMBF nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Nach Ansicht des BMBF würden Regelungen betreffend zeitnahe Refundierungsleistungen der Länder schon vor dem Hintergrund billig erscheinen, als für Refundierungsleistungen des Bundes an die Länder solche Regelungen bestehen würden (vgl. etwa § 4 Abs. 7 FAG 2008).*

Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH, künftig die Refundierungen zum vereinbarten Zeitpunkt zu leisten, berücksichtigen werde.

Schlussempfehlungen

28 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.

Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden

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)

Schlussempfehlungen

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)

ANHANG

- Anhang 1:** Chronologie der rd. 50-jährigen Vertragsverhandlungen zwischen Bund und Land Steiermark zur Kostentragung der dem Landesschulrat übertragenen Landesagenden
- Anhang 2:** Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten für die Personalverwaltung der Landeslehrer in der Steiermark 1966

ANHANG 1

ANHANG 1

Chronologie der rd. 50-jährigen Vertragsverhandlungen zwischen Bund und Land Steiermark zur Kostentragung der dem Landesschulrat übertragenen Landesagenden

1959	Die Steiermärkische Landesregierung beschließt am 9. November 1959 einen Kostenbeitrag aufgrund des LL-DHG 1955, LGBl. Nr. 23/1955, weil dem LSR eine über den § 3 des Lehrerdienstrechtskompetenzgesetzes BGBl. Nr. 88/1948 hinausgehende Mitwirkung bei der Vollziehung in Angelegenheiten der Landeslehrer übertragen ist.
1960	21. März 1960: Abschluss eines Übereinkommens zwischen Bund und Land betreffend die Tragung des Aufwands der Schulaufsichtsbehörden in der Steiermark: Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Schulaufsicht kommen der Bund und das Land Steiermark überein, dass der Bund den Personal- und Sachaufwand des LSR und die Bezüge der Bezirksschulinspektoren inkl. Reisegebühren und sonstige Aufwandsentschädigungen trägt, das Land Steiermark den übrigen gesamten Personal- und Sachaufwand der Bezirksschulräte. Dieses Übereinkommen tritt mit 1. Jänner 1960 in Kraft. Das Übereinkommen kann nur durch eine schriftliche Vereinbarung zwischen den Vertragsteilen abgeändert oder aufgehoben werden.
1965	Das BMBF ersucht alle Landesschulräte, Vorverhandlungen mit den Landesschulräten zur einvernehmlichen Festlegung des Mehraufwands (Pauschalierungsvereinbarungen gem. § 20 Abs. 3 B-SchAufsG) zu führen und die berechneten Prozentsätze bekanntzugeben.
1966	Mit 16. September 1966 tritt das Steiermärkische Landeslehrer-Diensthöheitsgesetz (LL-DHG) in Kraft. Der Landesschulrat nimmt Verhandlungen mit dem Land auf. Das Land Steiermark will das bestehende Übereinkommen 1960 zugrundelegen.
1967	Bildungsminister Piffl-Percevic ersucht Landeshauptmann Krainer um Mithilfe bei der Pauschalierung des Landesbeitrags im Sinne des § 20 Abs. 3 B-SchAufsG, weil im Voranschlag für Steiermark bereits 1,5 Mio. ATS ausgewiesen seien, ersucht er um Akontozahlung für die Vergangenheit. Das Land Steiermark erachtet 1,5 Mio. ATS als überhöht und verweist auf die bestehende Vereinbarung. Das BMBF weist den LSR an, den Personal- und Sachaufwand der Bezirksschulräte festzustellen. Der LSR teilt dem BMBF mit, dass sich das Übereinkommen 1960 bewährt habe und die Verhandlungen auf eine Vertragsverlängerung hinzielen würden.
1968	Die Stadtgemeinde Graz trug seit 1945 den Personal- und Sachaufwand für den Bezirksschulrat Graz selbst und legt nun Rechnung für den Zeitraum 16. September 1964 bis 31. Dezember 1966. Das BMBF weist den LSR an, bei einer zukünftigen Vereinbarung den Bezirksschulrat Graz einzuschließen. Das Land Steiermark übermittelt einen Entwurf eines Verwaltungsübereinkommens. Das BMBF teilt dem LSR mit, dass der vom Land vorgelegte Vereinbarungsentwurf eine Verschlechterung gegenüber bisher darstelle. Der LSR teilt dem Land Steiermark mit, dass bei dem Vertragsentwurf unbedingt auch der Bezirksschulrat Graz inkludiert sein müsse; der Text des Übereinkommens 1960 statuiere keine Ausnahme für den Bezirksschulrat Graz.
1969	Das Land Steiermark ersucht den LSR um Bekanntgabe des Mehraufwands der Bezirksschulräte inkl. Graz, weil auf Wunsch des Bildungsministers eine Pauschalierung des Mehraufwands angestrebt wird. Das BMBF befasst die Finanzprokurator wegen einer allfälliger Klage, aus ressortpolitischen Gründen wird jedoch davon Abstand genommen. Der LSR gibt den Landesanteil mit 40 % beim LSR und 45 % bei den Bezirksschulräten, davon 47 % beim Bezirksschulrat Graz, an.
1970	Die Steiermärkische Landesregierung beauftragt die Kontrollabteilung, eine Überprüfung der Angemessenheit der vom Bund erhobenen Forderungen hinsichtlich der Pauschalierung des Behördenaufwands für die Schulaufsichtsbehörden vorzunehmen und über das Ergebnis zu berichten. Zur Ermittlung des Mehraufwands ersucht die Kontrollabteilung die Rechtsabteilung des Landes festzustellen, welcher Personalaufwand nötig sei, wenn die Landesagenden von der dortigen Rechtsabteilung selbst vorgenommen würden; hinsichtlich der Bezirksschulräte werde die Kontrollabteilung bei den Bezirkshauptmannschaften erheben. Die Rechtsabteilung des Landes berichtet an die Kontrollabteilung, dass die Landeslehreragenden mit insgesamt 18 ausgebildeten Kräften übernommen werden könnten. Bei den Verhandlungen LSR, Land Steiermark und der Kontrollabteilung vermeint der LSR, dass auch vom Bezirksschulrat Graz ein 45 %-Anteil verrechnet werden müsste.

Fortsetzung: ANHANG 1

1971	<p>Ergebnis (Bericht) der Kontrollabteilung: In den anderen Ländern sei nicht Bedacht darauf genommen worden, alles auszuschneiden, was durch Verfassungsgesetzgebung und Grundsatzgesetzgebung des Bundes angeordnet wurde. Mit den herkömmlichen Methoden der Arbeitsuntersuchung kann das Ausmaß der Landesagenden nicht erfasst werden, daher fehlt dem Bund eine brauchbare Begründung für 40 % seines Aufwands. Es gibt für jeden Landeslehrer Personalakten beim Land als auch beim LSR; vielfach werden Entscheidungen, die eine Stelle im Falle der Anstellung, Pragmatisierung, Dienstzeitanrechnung etc. zu treffen hat, von der anderen Stelle vorbereitet.</p> <p>Die Kontrollabteilung erachtet einen 15 % bis 20 %igen Anteil als angemessen (zusätzlich zu den Naturalleistungen), für einen höheren Anteil müsse der Bund Rechnung legen und beweisen, dass ein höherer Anteil gerechtfertigt sei.</p> <p>Die Steiermärkische Landesregierung nimmt in Folge den Bericht der Kontrollabteilung zur Kenntnis.</p> <p>Das Land Steiermark schlägt dem LSR u.a. im Hinblick auf eine Verwaltungsvereinfachung vor, das Übereinkommen 1960 als Pauschalierungsübereinkommen weiter anzuwenden.</p> <p>Das BMBF teilt dem LSR zu seinem Vorschlag mit, das Übereinkommen 1960 als Pauschalierungsübereinkommen weiter zu verwenden, dass diese Kostenaufteilung nicht dem tatsächlichen Auslastungsgrad der Schulbehörden des Bundes in der Steiermark mit Bundes- bzw. Landesagenden entsprechen würde und ersucht den LSR um Aktenzählungen.</p>
1973	<p>Das Land Steiermark übermittelt das Ergebnis seines Gesamtaufwands für die Bezirksschulräte für 1971 in Höhe von 2 Mio. ATS (ohne Graz).</p> <p>Verhandlungen des BMBF, des LSR und des Landes: Der Bund vermeint, dass gemäß den ausgewerteten Aufwandszahlen 1971 der Beitrag des Landes aufgrund des Übereinkommens 1960 rd. 10 % des Gesamtaufwands des LSR im Jahr 1971 betrage, das Land müsse jedoch 8 Mio. ATS zahlen, dies entspräche 40 % des gesamten Behördenaufwands von rd. 20 Mio. ATS im Jahr 1971. Das Land Steiermark möchte einen fixen Betrag und keinen prozentuellen Beitrag. Das BMBF erinnert daran, dass das Übereinkommen 1960 eigentlich unwirksam sei. Weitere Erhebungen werden vereinbart.</p>
1974	<p>Der LSR teilt dem BMBF das Ergebnis einer Aktenzählung anhand der Einlaufstatistik mit: 30 % Bundes- und 70 % Landesagenden.</p>
1976	<p>Das Land teilt dem BMBF seine Verhandlungsbereitschaft mit dem Ersuchen mit, dass beide Seiten einem Kompromiss zustimmen sollten.</p> <p>Verhandlungen bei den Bezirksschulräten Hartberg und Voitsberg: Das Land Steiermark vermeint, dass das Übereinkommen 1960 noch gelte und die Kontrollabteilung einen Anteil von 15 % bis 20 % als gerechtfertigt ansah; daher bestehe prinzipiell Bereitschaft zum Abschluss eines neuen Vertrags. Die Bezirksschulinspektoren weisen darauf hin, dass der tatsächliche Arbeitsumfang und die Aufteilung Bund-Land schwer erfassbar seien, weil vieles ineinander verzahnt sei. Das BMBF führt eine Aktenzählung anhand des Eingangsbuchs durch: In Hartberg sind dem Bund 271 und dem Land 790 Geschäftsfälle zuzuordnen, beim Bezirksschulrat Voitsberg sind es 209 (Bund) und 443 Geschäftsfälle (Land).</p> <p>Verhandlungen zwischen dem BMBF, dem LSR und dem Land: Das Land Steiermark geht von einem 20 %-Anteil aus, weil die Generalklausel in der Steiermark beim Land liege. Das Übereinkommen 1960 sei noch immer gültig, weil sich das BMBF 1970 darauf berufen habe. Das neue Übereinkommen pro futuro würde das bestehende ablösen. Es gebe Überlegungen, die Landeslehrer-Kompetenzen wieder ans Land zu ziehen, weil das Land die Agenden billiger besorgen könne.</p> <p>Nach Ansicht des LSR läge der Anteil der Landesagenden im LSR bei 40 % und bei den Bezirksschulräten bei 45 %. Das BMBF sieht keine Veranlassung, vom 40 %-Schlüssel abzugehen, außer das Land erbringt den Nachweis, dass die Verhältnisse in der Steiermark anders sind. Die Kernfrage sei, welche Ermittlungsmethoden beide Seiten anerkennen. Die vom Bund angenommenen Zahlungen (Leistungen) seien Akontozahlungen gewesen, das Übereinkommen habe nur bis zu einer gesetzlichen Neuregelung gegolten.</p> <p>Der LSR übermittelt den Bericht der Kontrollabteilung an das Bildungsministerium und vermeint, dass die bundesverfassungs- oder grundsatzgesetzlich dem Land übertragenen und von den Bundesschulaufsichtsbehörden besorgten Aufgaben aus der Berechnung auszuklammern seien. Dies seien vor allem die geregelten Anhörungs- und Mitwirkungsrechte, die nicht überschätzt werden dürften.</p> <p>Das Land Steiermark teilt dem BMBF mit, dass weder die Zählung der Akten in den Bezirksschulräten Hartberg und Voitsberg – sie müssten gewichtet werden – noch der Vergleich mit Oberösterreich, weil mehr Kompetenzen übertragen sind, eine brauchbare Grundlage darstellen würden.</p> <p>Bei der internen Besprechung im BMBF schlägt das Land Steiermark 30 % ohne Schulpsychologie und Schulaufsicht vor; der Gegenvorschlag des Bundes sei 40 % ohne Schulpsychologie und Verzicht auf Nachforderungen für die Vergangenheit. Der Bericht der Kontrollabteilung stimme insofern nicht, als die Arbeit de facto im LSR gemacht werde.</p>

ANHANG 1

Fortsetzung: ANHANG 1

1977	<p>Das BMBF bietet dem Land Steiermark folgenden Vorschlag an: 40 % Landesanteil abzüglich schulpsychologischen Dienstes sowie Verzichts auf Nachforderungen des Bundes von 1962 bis 1976. Im Übrigen könne das Land die Kompetenzen wieder an sich ziehen.</p> <p>Intervention des Bundesministers Dr. Sinowatz an den Steiermärkischen Bildungslandesrat: Der LSR schreibt an das Land, dass es keine schlagenden Argumente gegen das Verhältnis 60:40 gebe, zudem habe sich seit dem Kontrollamtsbericht die Anzahl der Landeslehrer um 27 % erhöht.</p> <p>Mitteilung des Steiermärkischen Bildungslandrates an Bundesminister Dr. Sinowatz: Die Ausgangsposition des Landes sei der Bericht der Kontrollabteilung samt der Berechnung; eine insgesamt 30 %ige Kostentragung bzw. 20 % unter Anrechnung der bisherigen Kostentragung sei akzeptabel.</p>
1978	<p>Das Land Steiermark erhebt intern den Aufwand der Landesbuchhaltung für den LSR und führt dies als Argument für die Beibehaltung des status quo an. Im Falle einer Klage würden sie die Kosten seit 1945 in compensando dageengehalten.</p> <p>Interner Bericht an das Büro des Steiermärkischen Landeshauptmanns Dr. Niederl: Das Land Steiermark erachtet 40 % als überhöht (dies wäre 16 Mio. ATS jährlich); das Land Steiermark könnte mit 8 Mio. ATS die Agenden selbst wahrnehmen, das entspräche einem 20 %igen Kostenanteil (18 Bedienstete). Für die Mitwirkung des Bundes bei Ernennungen, sonstigen Besetzungen, Auszeichnungen sowie im Qualifikations- und Disziplinarverfahren könne, weil dies verfassungsrechtlich (Art. 14 Abs. 4 lit a B-VG) vorgegeben sei, kein Kostenersatz abgeleitet werden. Der Fortbestand des Übereinkommens 1960 sei für das Land Steiermark am günstigsten, eine Rückgängigmachung der Übertragung der Landesagenden sei aufgrund fehlender qualifizierter Landesbediensteten im gegenwärtigen Zeitpunkt weder zweckmäßig noch möglich.</p> <p>Der Steiermärkische Bildungslandesrat teilt Bundesminister Dr. Sinowatz mit, dass das Land nur ein Weitergelten des Übereinkommens 1960 und zusätzlich 8 Mio. ATS wertgesichert akzeptiere.</p> <p>Das Land Steiermark gibt seinen Personal- und Sachaufwand für die Bezirksschulräte und die für den LSR tätige Landesbuchhaltung 1977 bekannt.</p> <p>Das BMBF erwägt eine Klage.</p>
1979	<p>Der LSR teilt dem BMBF mit, dass das Land nun erstmals seinen Aufwand für die Buchhaltungsaufgaben, die es für den LSR leistet, in Ansatz bringen will.</p> <p>Das Land Steiermark teilt mit, dass der Aufwand für den schulpsychologischen Dienst herauszurechnen sei und schlägt jährlich zusätzlich 8 Mio. ATS vor.</p> <p>Bundesminister Dr. Sinowatz interveniert beim Steiermärkischen Bildungslandesrat, 8 Mio. ATS wären umgerechnet nur ein Anteil von 26 % bis 33 %.</p> <p>Der Steiermärkische Bildungslandesrat lehnt in einem Schreiben an Bildungsminister Sinowatz einen 40 %igen Kostenanteil ab.</p> <p>Im Auftrag des Landeshauptmanns prüft das Land intern, ob nicht Kompetenzen vom LSR wieder an das Land gehen sollten. Gemäß einem internen Schreiben des Landes sei das Übereinkommen 1960 sehr günstig für das Land, weil dem LSR mit dem LL-DHG 1966 Agenden aus dem Bereich der Landesvollziehung in beträchtlichem Umfang übertragen wurden (v.a. Anstellung, Ernennung, Pragmatisierung, Dienstzuteilung, Versetzung von Pflichtschullehrern). Durch Novellierung des LL-DHG soll künftig die Anstellung, Ernennung und Pragmatisierung von Pflichtschullehrern wieder auf das Land übertragen und dies den Verhandlungen mit dem Bund über den Abschluss einer neuen Vereinbarung zugrunde gelegt werden (neues LL-DHG ist bereits ausgearbeitet).</p> <p>Das BMBF teilt der Finanzprokurator das Scheitern der Verhandlungen mit und beauftragt sie mit der Angelegenheit.</p> <p>Die Finanzprokurator teilt dem BMBF mit, dass eine Klage ein konkretes Leistungsbegehren für die Beweisführung erfordere und der Umfang der Inanspruchnahme der Bundesschulbehörden für die Vollziehung von Landesaufgaben noch unklar sei, Verjährung tritt jedoch nicht ein.</p>
1980	<p>Die Finanzprokurator teilt dem Land Steiermark mit, vom BMBF mit der Vertretung beauftragt worden zu sein. Die seit Inkrafttreten des B-SchAufsG erbrachten und weiter zu erbringenden Leistungen des Landes seien Akontozahlungen zu der aus der Befassung der Schulaufsichtsbehörden mit Angelegenheiten der Landesvollziehung resultierenden tatsächlichen Leistungsverpflichtung des Landes. Eine Verjährung komme bei öffentlich-rechtlichen Zahlungsverpflichtungen nicht in Betracht.</p> <p>Das Land Steiermark nimmt die Vertretung des Bundes durch die Finanzprokurator zur Kenntnis, akzeptiert aber keine Abschlagszahlung für die Vergangenheit mit der Begründung, dass das Übereinkommen 1960 noch immer in Geltung sei (wird weiterhin angewendet).</p> <p>Das Land Steiermark übermittelt an den LSR eine Aufstellung der Personal- und Sachaufwendungen für die Bezirksschulräte als Grundlage für die Kostenvereinbarungsverhandlungen.</p>

Fortsetzung: ANHANG 1

1981	<p>Die Finanzprokuratur teilt dem Land Steiermark mit, dass das BMBF die Finanzprokuratur ermächtigt hat, das Vertragsangebot des Landes anzunehmen.</p> <p>Das Land Steiermark teilt der Finanzprokuratur mit, vertraglich vereinbaren zu wollen, dass die am 1. Mai 1981 vom Land zu übernehmende Besoldungsbuchhaltung für die Bundesbediensteten im Verwaltungsbereich des LSR nur bis zur Rücknahme durch den Bund getragen wird.</p> <p>Das BMF ersucht das BMBF um raschen Vertragsabschluss und eine pauschale Vorschreibung der bisher vom Bund getragenen Kosten.</p> <p>Die Finanzprokuratur schreibt an das Land Steiermark, dass auch eine Vereinbarung über die Vergangenheit notwendig sei und die Kosten der Buchhaltung seien bekanntzugeben sowie eine Zahlung zu vereinbaren sei, sofern die Buchhaltung vom LSR übernommen werde.</p>
1982	<p>Bundesminister Dr. Sinowatz interveniert bei Landeshauptmann Dr. Krainer hinsichtlich des staatspolitischen Aspekts der Angelegenheit und teilt mit, dass der RH und das BMF eine Regelung mit 40 % des Gesamtaufwands fordern.</p> <p>Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung über Ergänzung des Übereinkommens 1960: Das Land Steiermark zahlt wertgesichert ab 1. Juli 1982 pauschal jährlich 8 Mio. ATS als zusätzliche Abgeltung; das Land Steiermark übernimmt zusätzlich die gesamten Kosten für die Besorgung der Sachaufwands- und Besoldungsbuchhaltung für die Bundesbediensteten.</p> <p>Das Land Steiermark teilt dem BMBF mit, dass dieses Vertragsangebot unverändert angenommen werden muss; im Falle der Nichtannahme müsse auf Basis des Übereinkommens 1960 neu verhandelt werden.</p>
1983	<p>Das BMF verlangt unter Hinweis auf die Feststellungen des RH eine Abschlagszahlung in Höhe von 30 Mio. ATS für den Zeitraum 1964 bis 1981.</p> <p>Der LSR teilt dem Land Steiermark mit, dass die Annahme des Vertragsentwurfs seitens des Bundes daran gescheitert sei, dass die Zustimmung des BMF nicht erreicht werden konnte und ersucht um Bekanntgabe des Kostenaufwands für die Besorgung der Buchhaltung im Jahr 1982.</p> <p>Das Land Steiermark gibt Kosten der für den LSR besorgten Buchhaltung bekannt.</p> <p>Es ergeht ein Interventionsschreiben von Bundesminister Dr. Zilk an Landeshauptmann Dr. Krainer.</p> <p>Das BMBF teilt dem Land Steiermark mit, dass das Vertragsangebot ohne Abschlagszahlung in Höhe von 30 Mio. ATS nicht angenommen werden könne.</p>
1984	<p>Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung: Die Landesfinanzabteilung hat dem BMBF die Bereitschaft zu neuen Verhandlungen mitzuteilen. Die Verhandlungen sind auf der Grundlage des geltenden Übereinkommens aus dem Jahr 1960 und dem Vertragsangebot vom Herbst 1982 zu führen.</p> <p>Eine Vergleichszahlung des Landes in Höhe von 30 Mio. ATS für die Jahre 1964 bis 1981 wird nicht akzeptiert.</p> <p>Das Land Steiermark teilt dem BMBF seine Verhandlungsbereitschaft auf Basis des Übereinkommens 1960 und des Vertragsentwurfs aus 1982 mit.</p> <p>Das BMBF versucht hinsichtlich der Abschlagszahlung, eine Zusatzvereinbarung zu einer anderen Art. 15a-Vereinbarung mit dem Land zu erreichen.</p>
1986	<p>Wiederaufnahme der Verhandlungen: Der LSR ersucht den Landeshauptmann um einen Positionsbericht. Das Land Steiermark begrüßt die Wiederaufnahme der Verhandlungen und teilt mit, dass bekanntlich bereits 1982 eine von der Steiermärkischen Landesregierung genehmigte Einigung für die Ergänzung des Übereinkommens 1960 erzielt worden sei. Da 1986 die Buchhaltungsarbeiten und die Bundeslehrerbesoldung des LSR Steiermark von diesem übernommen wurden, müsste die bereits 1982 in der Besprechung akkordierte Zusatzvereinbarung zum geltenden Übereinkommen 1960 modifiziert werden. Das Land Steiermark hatte sich schon 1982 bereit erklärt, die Kosten der Buchhaltungsarbeiten für den LSR Steiermark und die Bundeslehrer-Besoldung zusätzlich zu tragen, auch wenn diese nicht mehr durch die Landesbuchhaltung getragen werden.</p>
1989	<p>Vorbereitung der Wiederaufnahme der Verhandlungen: Das BMF besteht auf einer Abschlagszahlung für die Vergangenheit; die Schulpsychologie sei dabei in die Berechnungen für den Aufwand einzubeziehen; das BMBF urgiert eine Kostenaufstellung des Landes.</p> <p>Das Land Steiermark übermittelt dem LSR eine Kostenaufstellung für das Jahr 1988.</p>
1991	<p>Der LSR schreibt an das Land Steiermark, dass das Übereinkommen 1960 mit 16. April 1964 gegenstandslos geworden sei. Der LSR fordert das Land Steiermark zu einer anteilmäßigen Kostentragung an einem vor 1,5 Jahren abgeschlossenen Mietvertrag für den Bezirksschulrat Graz auf.</p> <p>Das Land Steiermark lehnt dies ab.</p>

ANHANG 1

Fortsetzung: ANHANG 1

2001	Der LSR schreibt an das Land Steiermark, dass das Übereinkommen 1960 stillschweigend interimistisch vollzogen wird, wobei das Land Steiermark diese als konkludente Vereinbarung im Sinne des § 20 Abs. 3 B-SchAufsG auslegt und der Bund seine Leistungen quasi als Akontierung aus einem erst künftig abzuschließenden Vertrag betrachtet.
2007	Das BMBF bindet die Finanzprokuratur ein.
2008	<p>Besprechung BMBF, Finanzprokuratur und Land zur Klärung der Rechtspositionen: Unbestritten ist, dass bisher kein Zahlungsfluss zwischen Land und Bund erfolgte, weil keine Einigung erzielt werden konnte.</p> <p>Der Bund erachtet eine Nachforderung als erforderlich; das Übereinkommen 1960 sei seit 1962 nicht mehr gültig. Wegen der Komplexität der Zuordnung der Leistungen sei die Rechnungslegung bisher unterblieben. Dies solle jetzt erfolgen. Der Vertreter des Landes teilt mit, dass das Land nur zu einer künftigen Anpassung der Kostentragung bereit sei, weil es das Übereinkommen 1960 nach wie vor als gültig erachtet. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern sei sachlich nicht gerechtfertigt. Eine Klagsführung gegen das Land Steiermark sei politisch nicht gewollt.</p> <p>Das BMBF fordert vom Land Steiermark insgesamt 4.822.773,80 EUR (pauschaliert 40 %) abzüglich der vom Land erbrachten Naturalleistungen für 2007 und ersucht um Gegenvorschlag, falls es wesentliche Änderungen der Tätigkeiten des LSR Steiermark gegenüber anderen Bundesländern gibt.</p> <p>Das Land Steiermark lehnt ab.</p>
2014	<p>Die Schulbehörden-Verwaltungsreform mit der Abschaffung der Bezirksschulräte tritt mit 1. August 2014 in Kraft (ex-lege-Endigung des Übereinkommens 1960).</p> <p>Das Land Steiermark ändert das steiermärkische LL-DHG und zieht die an den LSR übertragenen Kompetenzen im Jahr 2018 wieder an das Land zurück. Es ist beabsichtigt, die Landeslehreragenden mit 18 Bediensteten durchzuführen.</p> <p>Das BMBF und das Land Steiermark schließen eine vierjährige Vertragsverlängerung des Übereinkommens 1960 ab; die Landesbediensteten der Außenstellen werden mit Bedienstetenzuweisungsvertrag an den LSR zugewiesen.</p>

ANHANG 2: Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten für die Personalverwaltung der Landeslehrer in der Steiermark 1966**I. Maßnahmen nach LaDÜG 1962, LaDÜVO 1966, GehG 1956, LDP 1917**

		Landesregierung Zustimmung
1	Anstellungen § 9 LaDÜG, einschl. Wiederverwendung (Wiederanstellung) nach § 10 Abs. 3 BÜG	Landesschulrat Durchführung
2	Altersnachsicht f. d. Aufnahme § 6 Abs. 2 LaDÜG	Landesregierung
3	Nachsicht v. d. Ausschließung v. d. Anstellung § 8 Abs. 2 LaDÜG	Landesregierung
4	Definitivstellung § 5 GÜG	Landesregierung
5	Ernennung auf einen anderen Dienstposten einschl. Reaktivierung § 14 LaDÜG u. § 16 GÜG u. Überstellung in eine niedrigere Verwendungsgruppe § 20 GÜG	Landesregierung
6	Zuweisung § 15 Abs. 1 u. 3 LaDÜG	Landesschulrat
7	Versetzung § 15 Abs. 2 u. 3 LaDÜG	Landesschulrat
8	Versetzung, allenfalls auch Zuweisung Inhaber schulfester Stellen	Landesregierung
9	Diensttausch § 16 La DÜG	Landesschulrat
10	Diensttausch zwischen Inhabern schulfester Stellen	Landesregierung
11	Vorübergehende Zuweisung Inhaber schulfester Stellen	Landesregierung
12	Vorübergehende Zuweisung – Betrauung mit der prov. Leitung	Landesregierung
13	Vorübergehende Verwendung bei einer Dienststelle der Verwaltung § 18 LaDÜG	Landesregierung
14	Erklärung als schulfeste Stelle § 19 LaDÜG	Landesregierung
15	Besetzung schulfester Stellen § 21 LaDÜG einschl. deren Ausschreibung	Landesregierung
16	Betauung m. d. Leitung § 22 LaDÜG	Landesregierung
17	Versetzung i. d. Ruhestand nach §§ 81, 82, 85 u. 86 Abs. 1 letzter Satz LDP einschl. Übertritt von Gesetzes wegen n. § 67 GÜG (keine Ermessensentscheidung)	Landesschulrat
18	Versetzung i. d. Ruhestand nach §§ 86 Abs. 1 1. Satz u. 86 Abs. 2 LDP	Landesregierung
19	Auflösung des Dienstverhältnisses § 90 LDP	Landesschulrat
20	Feststellung d. Lehrverpfl. §§ 30, 33–39 LaDÜG	Landesschulrat
21	Lehrpflichtermäßigung § 31 LaDÜG	Landesregierung
22	Anrechnung v. Wegzeiten auf d. Lehrverpfl. § 32 LaDÜG	Landesschulrat
23	Anordnung v. Mehrdienstleistungen § 30 Abs. 3 LaDÜG	Landesschulrat
24	Verständigung über zukommende Amtstitel § 3 Abs. 3 LaDÜVO 1966	Landesregierung
25	Verleihung d. Amtstitels Direktor § 3 Abs. 5 LaDÜG 1966	Landesregierung
26	Gewährung eines außerordentl. Urlaubs § 42 LaDÜG von bis zu einer Woche	Bezirksschulrat (jetzt Landesschulrat)
27	Gewährung eines außerordentl. Urlaubs § 42 LaDÜG von mehr als einer Woche	Landesschulrat
28	Rückberufung vom Urlaub § 44 LaDÜG	Landesschulrat
29	Außerdienststellung § 44 LaDÜG	Landesschulrat
30	Bekanntgabe der Gesamtbeurteilung § 53 LaDÜG	Bezirksschulrat (jetzt Landesschulrat)
31	Führung d. Personalakten u. Standesausweise	Landesschulrat
32	Entbindung v. v. Verpflichtung z. Wahrung d. Dienstgeheimnisses § 24 LDP	Landesschulrat
33	Feststellung d. Dienstunfähigkeit § 33 LDP	Landesschulrat
34	Anordnung ärzt. Untersuchungen § 33 LDP	Landesschulrat
35	Entgegennahme d. Meldung u. Genehmigung v. Nebenbeschäftigungen § 37 LDP	Landesschulrat
36	Zustimmung z. Annahme v. Ehrengeschenken § 38 LDP	Landesschulrat
37	Verhängung v. Ordnungsstrafen § 99 Abs. 1 LDP	Bezirksschulrat (jetzt Landesschulrat), Landesregierung

ANHANG 2

Fortsetzung: Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten für die Personalverwaltung der Landeslehrer in der Steiermark 1966		
38	Durchführung v. Vorerhebungen i. Disziplinarangelegenheiten § 121 LDP	Bezirksschulrat (jetzt Landesschulrat)
39	Vorläufige Suspendierung § 154 Abs. 1 LDP	Landesschulrat
40	Vollzug d. Disziplinarstrafen § 144 LDP	Landesschulrat
41	Dienstpostenplan	Landesregierung
42	Antragsstellung auf Verleihung von Auszeichnungen (Ehrenzeichen, Berufstitel)	Landesregierung
43	Handhabung d. Gnadenrechtes § 57 LaDÜG	Landesregierung
44	Verfügungen n. d. Mutterschutzges. u. d. Arbeitsplatz-Sicherungsgesetz	Landesschulrat
45	Gewährung von a. o. Zulagen, Versorgungsgenüssen u. Zuwendungen § 49 LaDÜG	Landesregierung
46	Anrechnungen v. Vordienstzeiten f. Vorrückung u. Ruhegenuss	Landesregierung
47	Überweisungsbeträge gemäß § 308 ASVG	Landesregierung
48	Feststellung d. Anspruches auf Monatsbezüge sowie Anweisung u. Einstellung derselben §§ 3, 6	Landesschulrat
49	Haushaltszulage – Gleichstellung mit eigenem Kind § 4 Abs. 7 u. 8 GehG. 1956	Landesregierung
50	Feststellung d. Vorrückung in eine höhere Gehaltsstufe § 8 GehG 1956	Landesschulrat
51	Aufschiebung d. Vorrückung § 9 GehG. 1956	Landesschulrat
52	Hemmung d. Vorrückung § 10 GehG. 1956	Landesschulrat
53	Anrechnung d. Hemmungszeitraumes § 10 Abs. 3 GehG. 1956	Landesregierung
54	Einstellung d. Vorrückung § 11 GehG. 1956	Landesschulrat
55	Kürzung u. Entfall d. Beträge § 13 GehG. 1956	Landesschulrat
56	Ersatz zu Unrecht empfangener Geldleistungen § 13a GehG. 1956	Landesschulrat
57	Abstandnahme v. d. Hereinbringung rückforderbarer Leistungen § 13a Abs. 4 GehG. 1956	Landesregierung
58	Feststellung u. Anweisung d. Bezüge im Falle der Reaktivierung § 14 GehG. 1956	Landesschulrat
59	Gewährung Einmaliger Belohnungen sowie Anweisung derselben § 20 GehG. 1956	Landesregierung
60	Gewährung Bezugsvorschüssen und Anweisung derselben § 23 Abs. 1 GehG. 1956	Landesregierung
61	Gewährung von Geldaushilfen § 23 Abs. 4 GehG. 1956	Landesregierung
62	Anweisung v. Geldaushilfen	Landesregierung
63	Festsetzung d. Entschädigung f. Nebentätigkeit § 25 Abs. 2 GehG. 1956	Landesschulrat
64	Feststellung d. Anspruches u. d. Höhe d. Abfertigung u. Auszahlung §§ 26, 27 GehG. 1956	Landesschulrat
65	Bestimmung d. Gehalts (Gehaltsstufe) § 55 GehG. 1956	Landesschulrat
66	Feststellung d. Anspruches u. Anweisung (Einstellung) d. Dienstalterszulage § 56 GehG. 1956	Landesschulrat
67	Feststellung d. Anspruches u. Anweisung (Einstellung) d. Dienstzulagen §§ 57, 58, 59, 60 GehG. 1956 u. Schulleiterzulagenverordnung	Landesschulrat
68	Feststellung d. Anspruches u. Zuweisung d. Vergütungen f. Mehrdienstleistungen § 62 GehG. 1956	Landesschulrat
69	Feststellung d. Bezüge im Falle einer Überstellung §§ 62, 63, 64, GehG. 1956	Landesschulrat
70	Feststellung d. Vorrückung i. d. 18. u. 19. Gehaltsstufe § 86 GehG. 1956	Landesschulrat
71	Feststellung d. Anweisung (Einstellung) der Bezüge teilbeschäftigter Landeslehrer § 46 LaDÜG	Landesschulrat
72	Ersatzleistungen während d. Karenzurlaubs aus Anlass der Mutterschaft BGBl. Nr. 98/1961	Landesschulrat

Fortsetzung: Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten für die Personalverwaltung der Landeslehrer in der Steiermark 1966

II. Maßnahmen nach PG 1965		
1	Feststellung des Anspruchs, Ermittlung der Höhe und Anweisung des Ruhebezugs	Landesschulrat
2	Begünstigungen bei Dienstunfähigkeit, wenn die Dienstzeit weniger als 10 Jahre beträgt	Landesschulrat
3	Zurechnung von Jahren (Begünstigungen bei Erwerbsunfähigkeit)	Landesschulrat
4	Feststellung des Verlusts des Anspruchs auf Ruhebezug und Einstellung der Zahlung	Landesregierung
5	Ablösung des Ruhebezugs	Landesregierung
6	Auszahlung der Ablöse	Landesschulrat
7	Feststellung des Anspruchs, Ermittlung der Höhe und Anweisung des Witwenversorgungsbezugs	Landesschulrat
8	Feststellung des Anspruchs und Anweisung des Übergangsbeitrags	Landesschulrat
9	Feststellung des Anspruchs und des Ruhens sowie Ermittlung der Höhe und Anweisung des Waisenversorgungsbezugs	Landesschulrat
10	Feststellung des Anspruchs, Ermittlung der Höhe und Anweisung des Versorgungsbezugs der früheren Ehefrau	Landesschulrat
11	Begünstigungen für den Fall des Todes des Lehrers zugunsten der Hinterbliebenen, wenn der Lehrer weniger als 10 Dienstjahre hatte	Landesschulrat
12	Verfügungen auf Erhöhung der Berechnungsgrundlagen bei Begünstigungen für den Fall des Todes des Lehrers für die Hinterbliebenen	Landesregierung
13	Feststellung des Verlusts des Anspruchs auf Versorgungsbezug und Einstellung desselben	Landesschulrat
14	Feststellung, Ermittlung der Höhe und Anweisung der Abfindung für die Witwe, die sich wiederverehelicht hat	Landesschulrat
15	Feststellung des Wiederauflebens des Versorgungsanspruchs der Witwe und Anweisung des Versorgungsbezugs	Landesschulrat
16	Bewilligung der Ablösung des Versorgungsbezugs	Landesregierung
17	Auszahlung der Ablösung	Landesschulrat
18	Feststellung des Anspruchs, Ermittlung der Höhe und Auszahlung der Abfertigung der Witwe und Waise	Landesschulrat
19	Feststellung des Anspruchs auf Haushaltszulage	Landesschulrat
20	Gleichstellung von Kindern mit Kindern, für die ein Anspruch auf Haushaltszulage besteht	Landesregierung
21	Anweisung und Einstellung der Haushaltszulage	Landesschulrat
22	Feststellung des Anspruchs sowie Anweisung und Einstellung der Ergänzungszulage	Landesschulrat
23	Feststellung des Anspruchs sowie Anweisung und Einstellung der Hilflosenzulage	Landesschulrat
24	Gewährung von Vorschüssen und Geldaushilfen	Landesregierung
25	Anweisung der gewährten Vorschüsse und Geldaushilfen	Landesregierung
26	Annahme der Verzichtserklärung auf Ruhebezüge	Landesregierung
27	Zustimmung zur Abtretung von Geldleistungen	Landesregierung
28	Anordnung von ärztlichen Untersuchungen	Landesschulrat
29	Entgegennahme aller Meldungen des pensionierten Lehrers und der Hinterbliebenen aufgrund der Meldepflicht	Landesschulrat
30	Vorschreibung des Ersatzes zu Unrecht empfangener Leistungen	Landesschulrat
31	Stundung der Rückzahlung solcher Leistungen	Landesregierung
32	Abstandnahme von der Hereinbringung rückforderbarer Leistungen	Landesregierung
33	Feststellung des Anspruchs, Ermittlung der Höhe und Anweisung des Todesfallbeitrags	Landesschulrat

ANHANG 2

Fortsetzung: Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten für die Personalverwaltung der Landeslehrer in der Steiermark 1966		
34	Feststellung des Anspruchs, Ermittlung der Höhe und Anweisung des Bestattungskostenbeitrags	Landesschulrat
35	Gewährung eines Pflegekostenbeitrags	Landesregierung
36	Anweisung eines Pflegekostenbeitrags	Landesschulrat
37	Feststellung des Anspruches, Ermittlung der Höhe des Versorgungsgelds bei Abhängigkeit	Landesschulrat
38	Erhöhung des Versorgungsgelds auf die Höhe des Monatsbezugs im Zeitpunkt der Abgängigkeit des Lehrers für die ersten sechs Monate	Landesschulrat
39	entsprechende Erhöhung für die weiteren 6 Monate	Landesregierung
40	Erhöhung des Versorgungsgeldes, darüber hinaus, auf die Höhe des entsprechenden Ruhebezuges	Landesregierung
41	Gewährung eines Versorgungsgelds, wenn der Lehrer keine anspruchsberechtigten Angehörigen hat	Landesregierung
42	Anweisung und Einstellung aller Versorgungsgelder und allfälliger Unterschiedsbeträge	Landesschulrat
43	Gewährung von Unterhaltsbeiträgen für Angehörige entlassener Lehrer	Landesregierung
44	Feststellung des Anspruchs auf Unterhaltsbeiträge für ehemalige Lehrer des Ruhestands	Landesschulrat
45	Erhöhung solcher Unterhaltsbeiträge auf die ursprüngliche Höhe des Ruhebezugs	Landesregierung
46	Feststellung des Anspruchs auf Unterhaltsbeiträge für Hinterbliebene eines ehemaligen Lehrers des Ruhestands	Landesschulrat
47	Erhöhung eines solchen Beitrags auf die ursprüngliche Höhe des Versorgungsbezugs	Landesregierung
48	Feststellung des Ruhens des Unterhaltsbeitrags	Landesschulrat
49	Anweisung und Einstellung aller Unterhaltsbezüge	Landesschulrat
50	Anrechnung von Ruhegenussvordienstzeiten und im Ruhestand verbrachter Zeiten	Landesregierung
51	Vorschreibung eines besonderen Pensionsbeitrags	Landesregierung
52	Anordnung des Abzugs des besonderen Pensionsbeitrags	Landesregierung
53	Bewilligung von Monatsraten	Landesregierung
54	Anforderung von Überweisungsbeiträgen bei der Pensionsversicherungsanstalt	Landesregierung
III. Maßnahmen nach der Reisegebührenvorschrift 1955		
1	Feststellung der Höhe des Anspruchs auf Reisekostenvergütung und Reisezulage für Dienstreisen und Anweisung dieser Reisegebühren	Landesschulrat
2	Bewilligung zur Benützung von Schlafwagenplätzen, Luxuszügen und Flugzeugen	Landesregierung
3	Feststellung der Höhe des Anspruchs auf Vergütung bei Dienstverrichtungen im Dienstort und Anweisung dieser Vergütung	Landesschulrat
4	Zuerkennung einer Vergütung für Dienstverrichtungen im Dienstort, wenn kein Anspruch gegeben ist gem. § 20 Abs. 4	Landesregierung
5	Anweisung dieser Vergütung	Landesschulrat
6	Pauschalierung von Reisegebühren	Landesregierung
7	Anweisung der Pauschalierungsbeträge	Landesschulrat
8	Feststellung der Höhe des Anspruchs auf Zuteilungsgebühr und Anweisung der Zuteilungsgebühr	Landesschulrat
9	Bewilligung von Dienstreisen in das Ausland	Landesregierung
10	Feststellung der Höhe des Anspruchs auf Übersiedlungsgebühren und Anweisung dieser Gebühren	Landesschulrat

Fortsetzung: Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten für die Personalverwaltung der Landeslehrer in der Steiermark 1966

11	Feststellung der Höhe des Anspruchs auf Frachtkostenersatz bei Verpflichtung zum Bezug einer Dienstwohnung ohne Wechsel des Dienstortes und Anweisung des Frachtkostenersatzes	Landesschulrat
12	Gewährung von Reisekostenvergütung und Frachtkostenersatz gemäß § 31 Abs. 2 u. 4 Reisegebührevorschrift 1955	Landesregierung
13	Anweisung dieser Gebühren	Landesschulrat
14	Feststellung der Höhe des Anspruchs auf Frachtkostenersatz von hinterbliebenen Familienangehörigen nach Räumung einer Dienstwohnung und Anweisung des Frachtkostenersatzes	Landesschulrat
15	Bewilligung zur Erhöhung der Umzugsvergütung für ledige Lehrer, die ein Kind im eigenen Haushalt ganz oder zum Teil versorgen von 20 % auf 50 % des Monatsbezugs	Landesregierung
16	Anweisung der erhöhten Umzugsvergütung	Landesschulrat
17	Bewilligung eines Kostenersatzes für die Einlagerung von Übersiedlungsgut	Landesregierung
18	Anweisung dieses Kostenersatzes	Landesschulrat
19	Feststellung der Höhe der Trennungsgebühr bzw. des Trennungszuschusses bis zu sechs Monaten nach Dienstantritt und Anweisung dieser Gebühren	Landesschulrat
20	Weiterbewilligung der Trennungsgebühr bzw. des Trennungszuschusses über einen Zeitraum von sechs Monaten hinaus	Landesregierung
21	Anweisung dieser Gebühren	Landesschulrat
22	Erteilung der Nachsicht von den in der Reisegebührevorschrift 1955 angeführten Fristen	Landesregierung

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung



Bericht des Rechnungshofes

Forschungsfinanzierung in Österreich



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis _____	203
Tabellenverzeichnis _____	204
Abkürzungsverzeichnis _____	206

Wirkungsbereich aller Ressorts**Forschungsfinanzierung in Österreich**

KURZFASSUNG _____	211
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	223
Rahmenbedingungen _____	225
Definition des Forschungsbegriffs _____	225
Verfassungsrechtliche Grundlagen _____	226
Direkte und indirekte Forschungsförderung sowie institutionelle Forschungsfinanzierung _____	227
Ausgangslage _____	229
Überblick _____	229
Forschungsquoten _____	231
Datenquellen _____	242
Forschungsförderungsdatenbanken _____	257
Überblick _____	257
Bundesforschungsdatenbank _____	259

Inhalt



Transparenzdatenbank und österreichweite Forschungs- förderungsdatenbank _____	261
Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder _____	268
Gesamtüberblick _____	268
F&E-Mittel der Bundesministerien und der Länder _____	271
Verteilung der F&E-Mittel an die Empfänger _____	277
Finanzielle Abstimmung des Bundes und der Länder _____	286
Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen von Bund und Ländern _____	290
Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Intermediäre _	294
Zusammenschau Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen und Intermediäre _____	299
Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH _____	302
Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung _____	305
F&E-Programme _____	310
EU-Mittel für Forschung und Entwicklung _____	318
Finanzierungsquellen _____	318
Verteilung der EU-Mittel _____	321
Schlussempfehlungen _____	327

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der F&E-Mittel in Österreich auf die Finanzierungssektoren, 2015 _____	230
Abbildung 2:	Forschungsquote in Österreich, 2010 bis 2015 _____	232
Abbildung 3:	Regionale Forschungsquoten, 2013 _____	234
Abbildung 4:	Forschungsquoten der EU-28, 2012 _____	238
Abbildung 5:	„Innovation Union Scoreboard“, Veränderung der Reihung der EU-28, 2009 und 2014 _____	239
Abbildung 6:	Gegenüberstellung „Innovation Union Scoreboard“, F&E-Mittel, Forschungsquote _____	241
Abbildung 7:	Zusammenhänge der Datenquellen _____	243
Abbildung 8:	Forschungsfinanzierung in Österreich (im Anhang)___	331
Abbildung 9:	Prozentuelle Anteile des BMWFW, BMVIT und BMLFUW an den F&E-Mitteln des Bundes, 2014 ____	273
Abbildung 10:	Prozentuelle Anteile je Land an den F&E-Mitteln der Länder, 2014 _____	275
Abbildung 11:	„Matching Funds“ des FWF, Finanzierungs- und Abrechnungsmodell _____	306
Abbildung 12:	Bundesprogramme untergliedert nach der Höhe der vergebenen F&E-Mittel, 2014 _____	312
Abbildung 13:	Landesprogramme untergliedert nach der Höhe der vergebenen F&E-Mittel, 2014 _____	315
Abbildung 14:	Verwaltung der F&E-Mittel der Forschungsrahmenprogramme sowie die entsprechenden Zahlungsströme _____	322
Abbildung 15:	Verwaltung der F&E-Mittel des EFRE sowie die entsprechenden Zahlungsströme _____	324

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stellungnahmen der überprüften Stellen zum Prüfungsergebnis _____	225
Tabelle 2:	Vollständigkeit der F&E-Mittel des Bundes und der Länder, 2014 _____	250
Tabelle 3:	Plausibilitätsprüfung Bund, 2014 _____	252
Tabelle 4:	Plausibilitätsprüfung Länder, 2014 _____	255
Tabelle 5:	Wesentliche Datenbanken des Bundes und der Länder _____	257
Tabelle 6:	Verteilung der F&E-Mittel auf die Bundesministerien, 2010 bis 2014 _____	272
Tabelle 7:	Verteilung der F&E-Mittel auf die Länder, 2010 bis 2014 _____	274
Tabelle 8:	Verteilung der F&E-Mittel des Bundes an die Empfänger, 2014 _____	278
Tabelle 9:	Intermediäre des Bundes als Empfänger von F&E-Mittel, 2014 _____	281
Tabelle 10:	Verteilung der F&E-Mittel der Länder an die Empfänger; 2014 _____	283
Tabelle 11:	Organisationseinheiten, Personal und Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten in den Bundesministerien, 2014 _____	290
Tabelle 12:	Organisationseinheiten, Personal und Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten in den Ländern, 2014 _____	292
Tabelle 13:	Intermediäre Bund, 2014 _____	295
Tabelle 14:	Intermediäre Länder, 2014 _____	296
Tabelle 15:	Personal und Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten in Österreich, 2014 _____	300
Tabelle 16:	Zusammenarbeit der Länder mit der FFG _____	302
Tabelle 17:	„Matching Funds“ des FWF, F&E-Projekte und bewilligte Mittel, 2014 _____	308
Tabelle 18:	F&E-Programme des Bundes, 2010 bis 2014 _____	311

Tabellen

Tabelle 19:	F&E-Programme der Länder, 2010 bis 2014 _____	313
Tabelle 20:	F&E-Mittel aus den Forschungsrahmenprogrammen der EU, 2010 bis 2014 _____	321
Tabelle 21:	F&E-Mittel aus dem EFRE je Land, 2010 bis 2014 ____	323

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CDG	Christian Doppler Forschungsgesellschaft
DaFNE	Datenbank für Forschung zur Nachhaltigen Entwicklung
ecoplus	ecoplus International GmbH
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EU-28	Mitgliedstaaten der EU-28
EUR	Euro
F&E	Forschung und experimentelle Entwicklung(en)
FBG	Familie & Beruf Management GmbH

Abkürzungen

ff	fortfolgend
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
FOG	Forschungsorganisationsgesetz
FTE-Stiftung	Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung
FTI Strategie	Strategie für Forschung, Technologie und Innovation des Bundes
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GmbH	Gesellschaft(en) mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
KLIEN	Klima- und Energiefonds
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
KWF	Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NFB	NÖ Forschungs- und BildungsgmbH
Nr.	Nummer
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
OE	Organisationseinheit(en)
OeAD	Österreichische Agentur für internationale Mobilität und Kooperation in Bildung, Wissenschaft und Forschung GmbH
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RP 7	Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration
S.	Seite
SFG	Steirische WirtschaftsförderungsgmbH
TZ	Textzahl(en)
UBA	Umweltbundesamt GmbH
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
WiBuG	Wirtschaft Burgenland GmbH
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich aller Ressorts

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

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.

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 BMWFV – 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 „Programmschunzel“. Überdies machte die Vielfalt der Förderungsprogramme wie auch ihre Heterogenität in Inhalt und Begrifflichkeit die Forschungsförderung in Österreich unübersichtlich.



Forschungsfinanzierung in Österreich

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung 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 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)

Kurzfassung

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 betragen 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.

Kurzfassung

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 Bundesministerien zum Zeitpunkt der Budgetierung der Voranschlagsstel-

len 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)

Kurzfassung

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)

Kurzfassung

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 BMWFV 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 BMWFV). (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 Gebarungsüberprüfung 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 länder-eigene 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 Forschungs-

Kurzfassung

finanzierung 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 betragen 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 Gebärungskontrolle 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)

Kenndaten zur Forschungsfinanzierung in Österreich							
Rechtsgrundlagen	– Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. – Verordnung über Statistiken betreffend Forschung und experimentelle Entwicklungen (F&E-Statistik-Verordnung), BGBl. II Nr. 396/2003 i.d.g.F.						
Forschungsquote Österreich¹	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung
	in %						in %
	2,74	2,68	2,88	2,95	2,99	3,01	+ 9,85
F&E-Mittel	2010	2011	2012	2013	2014		
	in 1.000 EUR						
Bund gesamt²	2.269.986	2.335.696	2.452.955	2.587.717	2.646.159		+ 16,57
<i>davon</i>							
<i>BMWFW³</i>	1.754.598	1.779.029	1.893.687	1.971.337	2.044.038		+ 16,50
<i>BMVIT</i>	344.685	366.904	353.948	395.226	425.698		+ 23,50
<i>BMLFUW</i>	60.927	77.426	78.410	91.581	47.508		– 22,02
<i>übrige Bundesministerien</i>	109.776	112.337	126.910	129.573	128.915		+ 17,43
Länder gesamt⁴	405.169	408.731⁵	416.309	426.914	459.924		+ 13,51
<i>davon</i>							
<i>Land Burgenland</i>	5.697	10.748	7.034	12.152	12.499		+ 119,40
<i>Land Kärnten</i>	30.675	29.661	36.023	38.003	34.527		+ 12,56
<i>Land Niederösterreich</i>	72.566	73.194	75.754	89.794	90.406		+ 24,58
<i>Land Oberösterreich</i>	39.909	44.240	46.602	46.206	71.529 ⁶		+ 79,23
<i>Land Salzburg</i>	22.312	23.572	26.997	18.142 ⁷	18.741 ⁷		– 16,00
<i>Land Steiermark</i>	76.199	68.037	64.908	64.621	69.819		– 8,37
<i>Land Tirol</i>	34.231	39.106	38.231	39.526	45.422 ⁸		+ 32,69
<i>Land Vorarlberg</i>	23.962	24.923	23.352	24.269	25.217		+ 5,24
<i>Land Wien</i>	99.618	95.250	97.408	94.201	91.764 ⁹		– 7,88
EU-Mittel gesamt¹⁰	144.219	163.412	172.873	199.582	140.952		– 2,27
<i>davon</i>							
<i>Forschungsrahmenprogramme</i>	136.578	146.541	157.716	172.909	118.883		– 12,96
<i>F&E-Mittel des EFRE</i>	7.641	16.871	15.157	26.673	22.069		+ 188,82
gesamt	2.819.374	2.907.839	3.042.137	3.214.213	3.247.035		+ 15,17
Organisationseinheiten, Personal und Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten	2014						
	Anzahl der OE	Personal in VBÄ		Personalaufwand in 1.000 EUR			
Bund gesamt	113	230,35		16.805			
<i>davon</i>							
<i>BMWFW³</i>	23	117,11		8.408			
<i>BMVIT</i>	23	69,63		5.144			
<i>BMLFUW</i>	7	11,86		962			
<i>übrige Bundesministerien</i>	60	31,75		2.291			
Intermediäre des Bundes	–	393,50		27.820			
Länder gesamt	103	165,72		11.696			
Intermediäre der Länder	–	21,15		1.398			
gesamt	216	810,72		57.719			



Forschungsfinanzierung in Österreich

Fortsetzung: Kenndaten zur Forschungsfinanzierung in Österreich		
F&E-Programme	2014	
	Anzahl der Programme	F&E-Mittel in 1.000 EUR
Bund	87	719.513
Länder	49	99.554
gesamt	136	819.067

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Bruttoinlandsausgaben für F&E im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in %; F&E-Mittel gemäß der Globalschätzung der Statistik Austria (F&E-Statistik-Verordnung)
- ² F&E-Mittel des Bundes gemäß der Beilage T zum BFG (für das Jahr 2014 die Version Juni 2015)
- ³ Das BMWFW besteht in seiner gegenwärtigen Form seit 1. März 2014; vor diesem Zeitpunkt waren dessen Aufgaben auf die damaligen Bundesministerien für Wirtschaft, Familie und Jugend sowie für Wissenschaft und Forschung aufgeteilt. Aus Gründen der Vereinfachung wurden die F&E-Mittel des Bereichs Wirtschaft unter dem BMWFW und die F&E-Mittel des Bereichs Familien und Jugend unter dem BMFJ zusammengefasst.
- ⁴ 2010 bis 2013: F&E-Mittel gemäß der Globalschätzung der Statistik Austria (F&E-Statistik-Verordnung). Für das Jahr 2014 lagen noch keine durch die Statistik Austria geprüften Daten vor; der RH griff daher auf die Ausgabenschätzungen der Länder zurück.
- ⁵ Die Statistik Austria veränderte nach der F&E-Vollerhebung 2011 die Darstellung der F&E-Mittel der Länder von rd. 408,73 Mio. EUR auf rd. 298,71 Mio. EUR (siehe TZ 8).
- ⁶ Hinsichtlich der Differenz der Höhe der F&E-Mittel wies der RH darauf hin, dass die Statistik Austria in den Jahren 2010 bis 2013 die Darstellung der F&E-Mittel der Fachhochschulen in Oberösterreich um jeweils 88 % vermindert hatte. Eine entsprechende Prüfung der Ausgabenschätzung 2014 war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht erfolgt.
- ⁷ Das Land Salzburg überprüfte während der Gebarungsüberprüfung seine Ausgabenschätzungen für die Jahre 2013 und 2014; die F&E-Mittel wurden korrigiert und sanken dabei deutlich.
- ⁸ Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung wies die Ausgabenschätzung 2014 des Landes Tirol für die Tirol Kliniken GmbH nur Voranschlagswerte aus.
- ⁹ um Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung lagen in Wien in der Ausgabenschätzung 2014 nur Voranschlagswerte vor.
- ¹⁰ Die dargestellten F&E-Mittel der EU enthielten nur die Forschungsrahmenprogramme (RP 7 und HORIZON 2020) sowie die F&E-Mittel des EFRE.

Quellen: Bundesministerien; Länder; Statistik Austria; AWS; Europäische Kommission

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1** (1) Der RH überprüfte von Jänner bis August 2015 die Forschungsfinanzierung in Österreich. Die Überprüfung erstreckte sich sowohl auf den Bund als auch auf alle Länder sowie auf die im Wirkungsbereich dieser Gebietskörperschaften befindlichen Intermediäre.² Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2014.

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

² 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.

Prüfungsablauf und –gegenstand

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 (EU) 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.

Nichtziele waren die Beurteilung der Aufbringung und Aufteilung von F&E-Mitteln durch sonstige öffentliche Einrichtungen wie Gemeinden, Kammern und Sozialversicherungsträger, die Beurteilung der Statistik Austria betreffend deren Plausibilitätsprüfung der Meldungen des Bundes und der Länder, die Beurteilung der Maßnahmen der indirekten Forschungsfinanzierung (z.B. durch steuerliche Entlastungen) sowie die Beurteilung der Forschungsfinanzierung durch den Unternehmenssektor und durch den Finanzierungssektor Ausland (mit Ausnahme der F&E-Mittel der EU).

Zur leichten Lesbarkeit verwendete der RH einheitlich die zur Zeit der Gebarungüberprüfung in Geltung gestandenen Bezeichnungen der Bundesministerien (insbesondere BMWFW), unabhängig von im Zeitablauf eingetretenen Änderungen der Bezeichnung.

(2) Der RH übermittelte sein Prüfungsergebnis den nachfolgend angeführten überprüften Stellen im Februar 2016, die dazu gemäß den in Tabelle 1 dargestellten Zeitpunkten Stellung nahmen:



Tabelle 1: Stellungnahmen der überprüften Stellen zum Prüfungsergebnis	
Einrichtung	Stellungnahme vom
BKA	Mai 2016
BMBF	April 2016
BMEIA	April 2016
BMF	Mai 2016
BMFJ	Mai 2016
BMI	Mai 2016
BMLFUW	Juni 2016
BMLVS	Mai 2016
BMVIT	April 2016
BMWFW	Mai 2016
Land Burgenland	Mai 2016
Land Kärnten	Mai 2016
Land Niederösterreich	Mai 2016
Land Oberösterreich	Mai 2016
Land Salzburg	Mai 2016
Land Steiermark	Mai 2016
Land Tirol	April 2016
Land Vorarlberg	April 2016
Land Wien	Mai 2016
Statistik Austria	Mai 2016

Quelle: RH

Das BMASK, das BMG und das BMJ verzichteten auf die Erstattung einer Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die überprüften Stellen im Juni 2016.

(3) Das BMVIT stellte ihrer Stellungnahme folgende grundsätzliche Bemerkungen voran: Es begrüße den Bericht des RH und würdige insbesondere seine Anstrengungen, eine beachtliche Menge und Dichte an Daten und Fakten verfügbar zu machen. Diese würden eine bisher nicht mögliche Zusammenschau der Forschungsfinanzierung auf Bundes- und Länderebene anhand einer Reihe von objektiven Kriterien gestatten. Seiner Ansicht nach könne dieser Bericht zu einer Versachlichung der Diskussion über die Strukturen der Forschungsfinanzierung in Österreich beitragen.

Rahmenbedingungen

Definition des
Forschungsbegriffs

- Nationale sowie europarechtliche Vorschriften oder Strategien im F&E-Bereich orientierten sich vielfach hinsichtlich des Forschungsbegriffs an der Definition des Frascati-Handbuchs der OECD. Dieses legt inter-

Rahmenbedingungen

ationale Standards und Richtlinien hinsichtlich der Erhebungen über Forschung und experimentelle Entwicklung (F&E) fest.

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:

- Die Grundlagenforschung umfasst theoretische oder experimentelle Arbeiten, die zum Erkenntnisgewinn über Grundlagen von Phänomenen und beobachtbarer Tatbestände führen, ohne damit eine bestimmte Anwendung oder Umsetzung anzustreben.
- Die angewandte Forschung dient ebenfalls dem Erwerb neuer Erkenntnisse, ist hingegen auf die praktische Anwendung oder Umsetzung bestimmter Forschungsergebnisse ausgerichtet.
- Die experimentelle Entwicklung umfasst systematische Arbeiten, die Erkenntnisse aus Forschung und Praxis im Hinblick auf die Herstellung neuer Materialien, Produkte oder Verfahren nutzen.

Nicht zur Forschung zählen bspw. Maßnahmen der Bildung bzw. Ausbildung oder Verwaltungstätigkeiten. Das wesentliche Abgrenzungskriterium der Forschung ist das Element der Neuheit und Originalität (siehe TZ 12).

Die Definition der F&E-Mittel gemäß dem Frascati-Handbuch umfasst neben direkten und indirekten Ausgaben (z.B. Personal- und Sachausgaben, Mieten) auch solche für Investitionen in die forschungsrelevante Infrastruktur (z.B. Bau, Instandhaltung, Labors).

Verfassungsrechtliche Grundlagen

3.1 (1) Verfassungsrechtlich besteht eine Staatszielbestimmung³, wonach sich die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) zur Bedeutung der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung bekennt.

Die Bundesverfassung⁴ (B-VG) kennt keinen eigenständigen Kompetenztatbestand Forschung oder Forschungsförderung und überträgt damit diese Angelegenheiten gemäß Art. 10ff B-VG nicht ausdrücklich der Gesetzgebung oder Vollziehung durch den Bund.

³ Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I Nr. 111/2013 i.d.g.F.

⁴ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.



Als Querschnittsmaterie berührt die Forschung aber vielfach andere Kompetenztatbestände, die dem Bund zugewiesen und von diesem zu regeln sind (z.B. das Schulwesen einschließlich der Universitäten gemäß Art. 14 Abs. 1 B-VG oder die Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 8).

(2) Die Forschungsförderung des Bundes und der Länder erfolgt überwiegend im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung.⁵ Sie ist damit gemäß Art. 17 B-VG ausdrücklich von der allgemeinen Kompetenzregelung ausgenommen. Der Bund und die Länder sind daher frei, für die direkte Forschungsförderung eigene Regelungen zu treffen.

(3) Gemäß dem geltenden Haushaltsrecht des Bundes haben die Bundesministerien Ziele im Hinblick darauf, welche Wirkungen sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu erreichen beabsichtigten, festzulegen (Wirkungsziele).

3.2 (1) Der RH wies bereits im Jahr 2011 in seinem Positionspapier zur Verwaltungsreform⁶ darauf hin, dass es durch das Tätigwerden von mehreren Gebietskörperschaften zu überschneidenden Förderungsbereichen kam und daher die Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung der Förderungen bestand.

Nach Ansicht des RH würde eine Abstimmung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften im Bereich der Forschungsfinanzierung 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).

(2) Zudem ist nach Auffassung des RH gerade bei Querschnittsmaterien wie der Forschung im Bundesbereich eine enge Abstimmung der Ressorts bei der Formulierung ihrer Wirkungsziele erforderlich, um eine effektive Steuerung dieser Bereiche zu gewährleisten (siehe TZ 6).

Direkte und indirekte Forschungsförderung sowie institutionelle Forschungsfinanzierung

4.1 (1) Das Forschungsorganisationsgesetz⁷ (FOG) bzw. in ähnlicher Weise die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln⁸ definierten direkte (Forschungs)Förderungen als Zuwendungen des Bundes, die dieser als Träger von Pri-

⁵ Demgegenüber erfolgt z.B. im Bereich der indirekten (steuerlichen) Forschungsförderung die Zuerkennung der Förderungsleistung hoheitlich.

⁶ RH, Reihe 2011/1, „Positionen – Verwaltungsreform 2011“, S. 73

⁷ BGBl. Nr. 341/1981 i.d.g.F.

⁸ BGBl. II Nr. 208/2014 i.d.g.F.

Rahmenbedingungen

vatrechten für konkrete, förderungswürdige Leistungen im Bereich der Wissenschaft und Forschung ohne Erbringung einer unmittelbaren geldwerten Gegenleistung gewährt. Dies konnte etwa in Gestalt nicht rückzahlbarer Zuwendungen, begünstigter Darlehen oder durch Zuschüsse für Kreditkosten erfolgen.

(2) Das Instrument der indirekten Forschungsförderung bewirkte demgegenüber durch steuerliche Entlastungen eine Reduktion der Steuerbemessungsgrundlage oder eine Absenkung der Steuerschuld von jenen Steuerpflichtigen, die Forschungs- und Entwicklungskosten zu tragen hatten.

Das bedeutendste Instrument dieser Förderungsart war die Forschungsprämie. Für F&E-Aufwendungen konnte eine solche in der Höhe von 10 % der Aufwendungen (ab 2016 12 %) gebildet werden, sofern die Forschungen in einem inländischen Betrieb oder einer Betriebsstätte erfolgt waren. Für bestimmte F&E-Aufwendungen, die noch vor dem Jahr 2011 begonnen hatten, war zudem ein Forschungsfreibetrag in der Höhe von 25 % bzw. 35 % zulässig.

(3) Direkte Zuwendungen, die nicht auf die Förderung einzelner Programme oder Projekte abzielten, sondern zur Finanzierung des Betriebs und der Investitionen von Forschungseinrichtungen gegeben wurden, fasste der RH unter der Kategorie „institutionelle Forschungsfinanzierung“ zusammen. Darunter subsumierte der RH insbesondere jene Mittel, die der Bund im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Leistungsvertrags (Leistungsvereinbarungen) und eines über diesen definierten Globalbudgets den Universitäten (auch zur Finanzierung von Forschungsaufgaben) zur Verfügung stellte.

(4) Der vom RH im Folgenden gebrauchte Begriff der Forschungsfinanzierung umfasste alle diese Bereiche sowie alle Aufwendungen, die für die Verwaltung dieser Bereiche eingesetzt wurden.

4.2 Hinsichtlich der Vor- und Nachteile indirekter Forschungsförderung im Vergleich zur direkten sowie bezüglich einzelner steuerlicher Begünstigungen im Zusammenhang mit der Forschungsförderung verwies der RH auf seine Ausführungen im Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommenssteuerrecht“.⁹

In diesem Zusammenhang hatte der RH insbesondere aufgezeigt, dass indirekte Förderungen vorwiegend auf Breitenwirkung ausgerichtet waren und dass das Förderungsvolumen – im Gegensatz zu direkten

⁹ RH, Reihe Bund 2013/3, „Transparenz von Begünstigungen im Einkommenssteuerrecht“, insbesondere TZ 9 und TZ 15 bis 18

Förderungen – kaum gestaltet werden konnte. Zudem hatte der RH darauf aufmerksam gemacht, dass dadurch nachteilige Gewöhnungs- und Mitnahmeeffekte entstehen könnten. Die indirekte Forschungsförderung war nicht Thema dieser Gebarungsüberprüfung (siehe TZ 1).

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine Gesamtbeurteilung der Forschungsfinanzierung in Österreich ohne Betrachtung der Forschungsprämie nicht möglich. Dies gelte nicht zuletzt wegen der gegenüber der direkten Forschungsförderung unterschiedlichen Wirkungsweise, indem die Forschungsprämie nur bereits getätigte F&E-Aufwendungen belohne. Da die Forschungsprämie keiner wirkungsorientierten Folgenabschätzung unterliege und bisher auch keiner Evaluierung unterzogen worden sei, bestehe hier weiterhin eine außerordentlich steuerungsrelevante Informationslücke.*
- 4.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass er mit der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung einen Gesamtüberblick über das System der Forschungsfinanzierung der öffentlichen Hand – insbesondere der Zahlungsströme – in Österreich geschaffen hatte. In diesem Zusammenhang fand die Forschungsprämie aufgrund ihrer bedeutenden Höhe Berücksichtigung und wurde in die von ihm dargestellte Systematik der Zahlungsströme einbezogen (siehe Abbildung 8).

Ausgangslage

Überblick

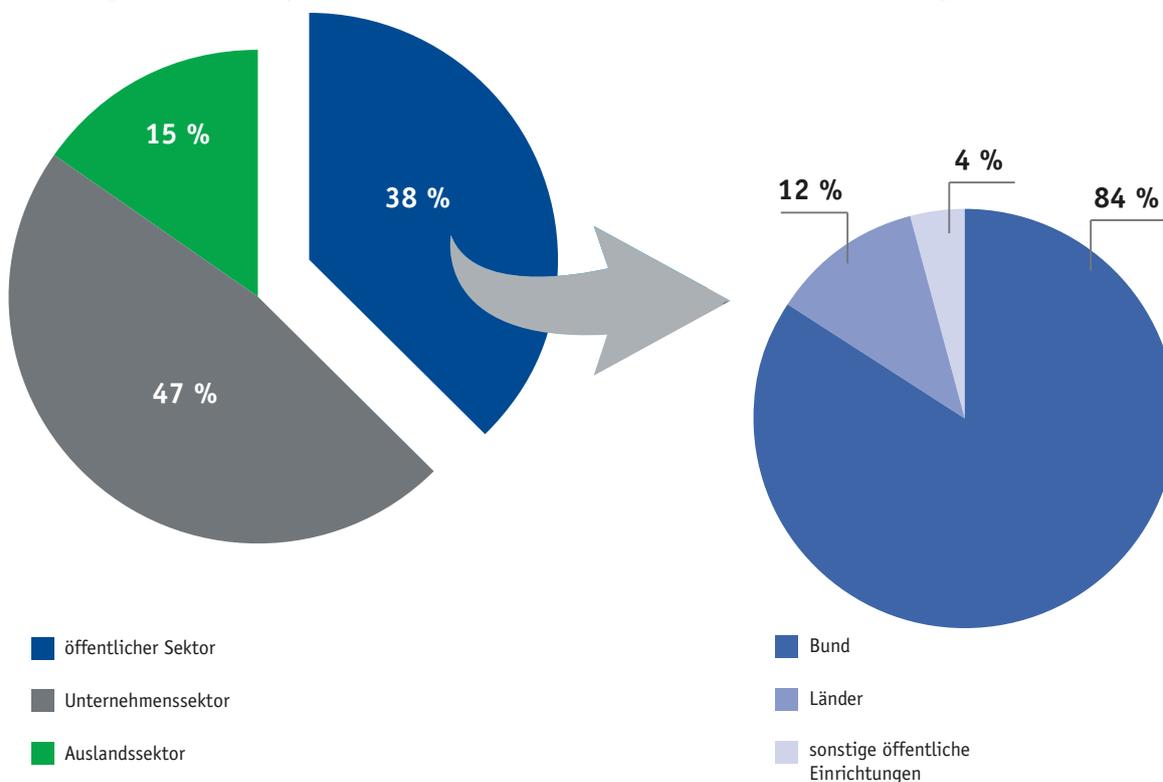
- 5.1** Die Statistik Austria¹⁰ führte jährlich eine Globalschätzung der gesamtösterreichischen F&E-Mittel durch. Im Jahre 2015¹¹ betrug die F&E-Mittel rd. 10,104 Mrd. EUR. Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der F&E-Mittel auf die einzelnen Finanzierungssektoren:

¹⁰ Statistik Austria, „Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015“; <http://wissenschaft.bmwf.gv.at/bmfw/forschung/national/oesterreichischer-forschungs-und-technologiebericht-2015/> (abgerufen am 30. Oktober 2015)

¹¹ Der RH griff aus Gründen der Aktualität auf die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung letzte verfügbare Globalschätzung der Statistik Austria zurück.

Ausgangslage

Abbildung 1: Verteilung der F&E-Mittel in Österreich auf die Finanzierungssektoren, 2015



Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

Wie aus der Abbildung ersichtlich, hatte der Unternehmenssektor mit rd. 4,765 Mrd. EUR bzw. rd. 47 % den größten Anteil an den gesamt-österreichischen F&E-Mitteln.

Der öffentliche Sektor finanzierte mit rd. 3,810 Mrd. EUR einen Beitrag von rd. 38 % der gesamten F&E-Mittel in Österreich. Den überwiegenden Teil stellte dabei der Bund mit rd. 3,214 Mrd. EUR (rd. 84 %) zur Verfügung.¹² Die Länder trugen mit rd. 443,23 Mio. EUR (rd. 12 %) für F&E hingegen nur einen geringen Anteil zum Gesamtvolumen der österreichischen Forschungsfinanzierung bei; auch sonstige öffentliche Einrichtungen¹³ (Gemeinden, Kammern, Sozialversicherungsträger sowie sonstige öffentliche Finanzierungen) finanzierten mit rd. 153,00 Mio. EUR lediglich rd. 4 % des Gesamtvolumens.

¹² Die F&E-Mittel des Bundes umfassten neben den entsprechenden Mitteln der Bundesministerien auch die Mittel der FTE-Stiftung (63,00 Mio. EUR) sowie die Forschungsprämie (493,00 Mio. EUR).

¹³ Die sonstigen öffentlichen Einrichtungen enthielten auch die Finanzierung des privaten gemeinnützigen Sektors.

Der Finanzierungssektor Ausland trug rd. 1,529 Mrd. EUR bzw. rd. 15 % der gesamten F&E-Mittel bei. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen an ihre österreichischen Töchter sowie – zu einem geringeren Teil – um F&E-Rückflüsse aus den Forschungsrahmenprogrammen der EU (z.B. RP 7¹⁴, Programm HORIZON 2020¹⁵).

- 5.2** Der RH hielt fest, dass die Forschungsfinanzierung in Österreich von mehreren Sektoren (Unternehmenssektor, öffentlicher Sektor und Auslandssektor) finanziert und der überwiegende Teil der F&E-Mittel mit rd. 4,765 Mrd. EUR bzw. rd. 47 % vom Unternehmenssektor getragen wurde.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Forschungsfinanzierung im öffentlichen Sektor als Querschnittsmaterie von Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen finanziert wurde; dabei trug der Bund mit rd. 84 % den Hauptanteil und die Länder dagegen mit rd. 12 % nur einen geringen Anteil.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland sei der Landesanteil aufgrund des Fehlens bundesfinanzierter Forschungsinstitutionen durchaus bedeutend gewesen (rd. 32 % des öffentlichen Sektors im Burgenland für das Jahr 2013).*

Forschungsquoten

Österreich

- 6.1** (1) Die Bundesregierung beschloss im März 2011 eine Strategie für Forschung, Technologie und Innovation (FTI-Strategie). In der FTI-Strategie waren strategische und operative Ziele definiert sowie Schwerpunkte und Maßnahmen gesetzt, die innerhalb der nächsten Dekade umgesetzt werden sollten.

Als Ziel war unter anderem die Steigerung der Forschungsquote (Bruttoinlandsausgaben für F&E im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) in %) um einen Prozentpunkt – von 2,76 % im Jahr 2011¹⁶ auf 3,76 % im Jahr 2020 – festgelegt. Zu diesem Ziel hatte sich die Bundesregierung auch im Rahmen des EU-Strategieprozesses Europa 2020, der für die Mitgliedstaaten der EU jeweils individuelle Forschungsquotenziele vorsah, bekannt (siehe TZ 7).

¹⁴ Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration von 2007 bis 2013

¹⁵ Programm HORIZON 2020 für Forschung und Innovation von 2014 bis 2020

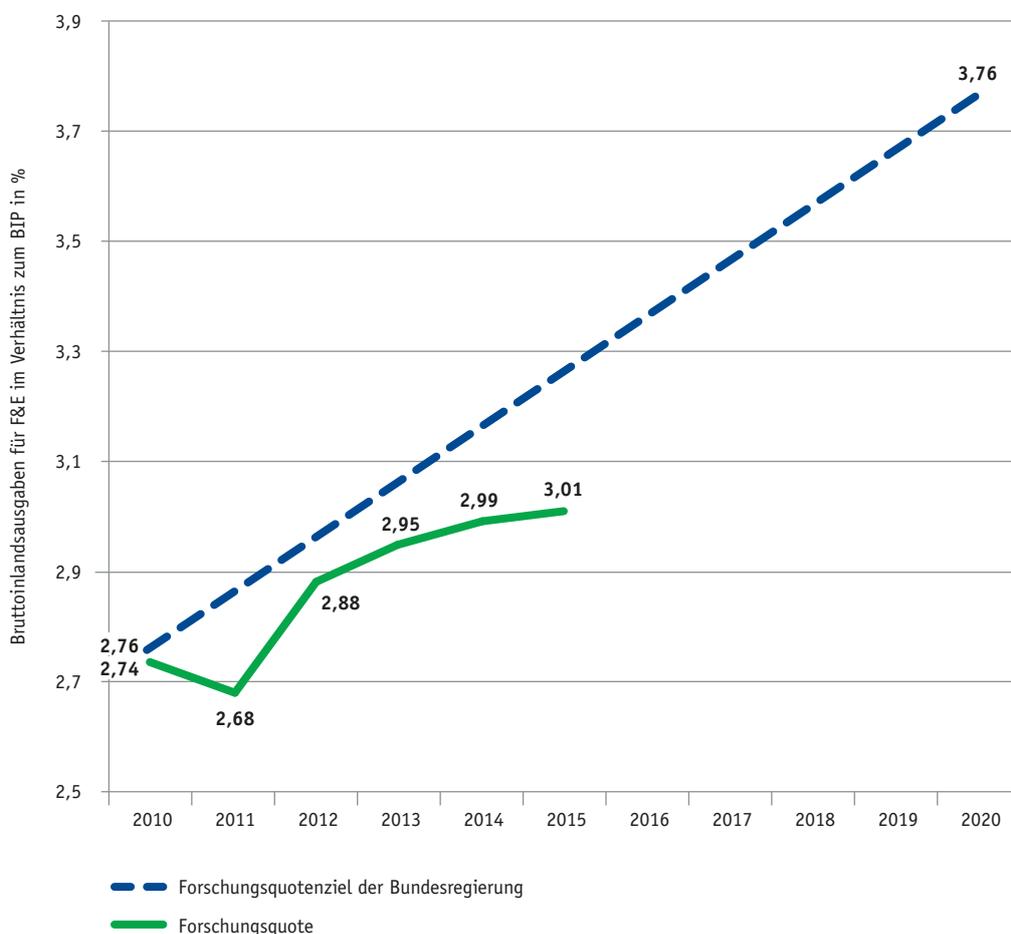
¹⁶ Basis der Berechnung der Forschungsquote 2011 war das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995.

Ausgangslage

Das aktuelle Arbeitsprogramm der Bundesregierung für die XXV. Legislaturperiode vom Dezember 2013 verfolgte weiterhin die Strategie, Österreich in die Spitzengruppe der innovativsten Forschungsländer Europas zu führen¹⁷ und die Forschungsquote auf 3,76 % zu steigern.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Forschungsquote¹⁸ in Österreich in den Jahren 2010 bis 2015:¹⁹

Abbildung 2: Forschungsquote in Österreich, 2010 bis 2015



Beim Forschungsquotenziel der Bundesregierung nahm der RH eine lineare Steigerung der Forschungsquoten bis 2020 an.
Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

¹⁷ „Innovation leaders“ (siehe TZ 7)

¹⁸ Mit der im September 2014 in Kraft getretenen überarbeiteten Version des ESVG 2010 zur Berechnung des BIP unterschied sich die Berechnungsgrundlage der Forschungsquote 2015 von jenen der Vorjahre, welche noch auf dem ESVG 1995 basierten. Eine Rückberechnung der Forschungsquoten auf Basis des ESVG 2010 wurde durch die Statistik Austria vorgenommen. Die Daten der Abbildung entsprechen den Werten der ESVG 2010.

¹⁹ Statistik Austria, „Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015“; <http://wissenschaft.bmfwf.gv.at/bmfwf/forschung/national/oesterreichischer-forschungs-und-technologiebericht-2015/> (abgerufen am 30. Oktober 2015)

Die Forschungsquote hatte im überprüften Zeitraum im Jahr 2011 ein Minimum von 2,68 % und stieg seitdem kontinuierlich an. Im Jahr 2015 lag sie bei 3,01 %. Die Veränderungsrate der Forschungsquote verlief jedoch von 2012 bis 2015 rückläufig; von 2014 auf 2015 stieg sie lediglich um 0,02 Prozentpunkte an.

(3) Eine vom Rat für Forschung und Technologieentwicklung in Auftrag gegebene Studie²⁰ untersuchte die Erreichbarkeit des Forschungsquotenziels 2020 der Bundesregierung.²¹ Die Studie kam zum Ergebnis, dass ein Anstieg der Quote auf 3,76 % eine Steigerung der F&E-Mittel von rd. 10,1 Mrd. EUR (2015) auf rd. 14,99 Mrd. EUR (2020) impliziert. Die F&E-Mittel des öffentlichen Sektors müssten demnach um rd. 30 % auf rd. 5 Mrd. EUR²² anwachsen und der Unternehmenssektor müsste seine F&E-Mittel sogar um rd. 59 % auf rd. 10 Mrd. EUR²³ steigern. Die Studie kam zum Schluss, dass die Zielerreichung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen sehr unwahrscheinlich sei.

(4) Die folgende Abbildung zeigt die regionalen Forschungsquoten²⁴ des Jahres 2013:²⁵

²⁰ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, „Forschungsquotenziele 2020“, Februar 2016

²¹ Ausgangspunkt der Untersuchung war die Forschungsquote des Jahres 2015 (berechnet nach dem ESVG 2010). Der Modellrechnung lag die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Forschungsquote zwischen 2015 und 2020 zugrunde, um das Ziel von 3,76 % zu erreichen.

²² von rd. 3,8 Mrd. EUR im Jahr 2015

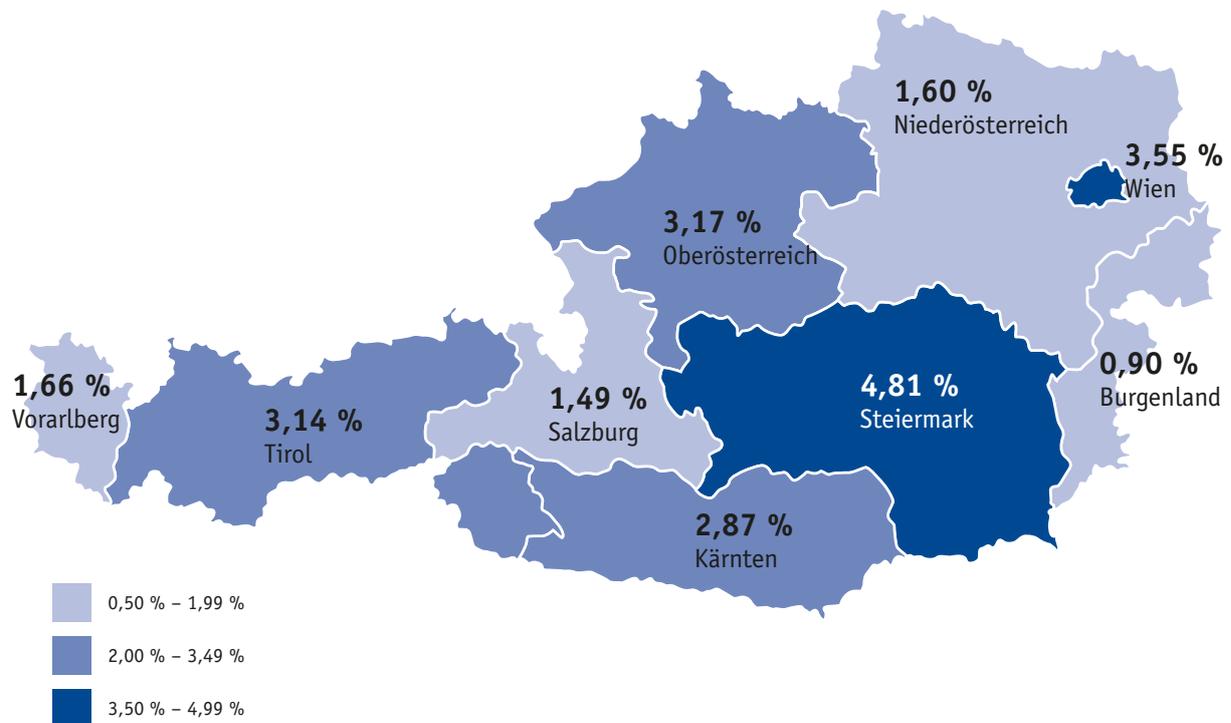
²³ von rd. 6,3 Mrd. EUR im Jahr 2015

²⁴ Die regionalen Forschungsquoten bezeichnen den Anteil der Bruttoinlandsausgaben für F&E in einem Land gemessen am Bruttoregionalprodukt des entsprechenden Landes („regionales BIP“) in %.

²⁵ hinsichtlich der regionalen Forschungsquotenziele der Länder siehe TZ 19

Ausgangslage

Abbildung 3: Regionale Forschungsquoten, 2013



Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

Die zur Errechnung der regionalen Forschungsquoten herangezogenen Bruttoinlandsausgaben für F&E beinhalteten die F&E-Mittel aller Sektoren (Unternehmenssektor, öffentlicher Sektor und Auslandssektor). Die Bruttoinlandsausgaben für alle Länder betragen 2013 insgesamt rd. 9,571 Mrd. EUR.

Die höchsten regionalen Forschungsquoten im Jahr 2013 erreichten die Länder Steiermark (4,81 %) und Wien (3,55 %). Am geringsten waren sie im Burgenland (0,90 %), gefolgt von den Ländern Salzburg (1,49 %), Niederösterreich (1,60 %) und Vorarlberg (1,66 %).

- 6.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Bundesregierung 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 war.

Er wies darauf hin, dass die Veränderungsrate der Forschungsquote von 2012 bis 2015 rückläufig war; von 2014 auf 2015 stieg sie lediglich um 0,02 Prozentpunkte an. Zur Erreichung des Forschungsquoten-

ziels bis zum Jahr 2020 war jedoch nach Ansicht des RH eine wesentliche Erhöhung der F&E-Mittel in allen Sektoren (Unternehmens-, Ausland- und öffentlicher Sektor) erforderlich.

Der RH gab jedoch in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Forschungsquote an sich weder ein geeigneter noch ein aussagekräftiger und steuerungsrelevanter Wirkungsindikator für F&E-Mittel war, weil

- sie eine reine Input-Größe²⁶ darstellte,
- ihre Datengrundlagen auf Schätzungen des Bundes und der Länder sowie auf F&E-Vollerhebungen durch die Statistik Austria bei den Forschungseinrichtungen beruhten (siehe TZ 8) und
- die Quote als Verhältniszahl von der Entwicklung des BIP bestimmt wurde, welches seinerseits von vielen nicht forschungsrelevanten Faktoren abhing.

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.

Der RH empfahl daher den Bundesministerien und den Ländern, die Forschungsquote nicht isoliert, sondern vielmehr im Zusammenhang mit quantifizierbaren Wirkungsindikatoren (z.B. Innovationsleistungsindex) zu betrachten.

(2) Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass die Länder aufgrund ihres geringen Anteils am Gesamtvolumen der österreichischen Forschungsfinanzierung (rd. 443,23 Mio. EUR im Jahr 2015 – siehe TZ 5) selbst wenig zu den regionalen Forschungsquoten beitrugen. Den größten Beitrag leisteten der Unternehmenssektor und der Bund.

6.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMWFW sehe die FTI Strategie neben der Steigerung der Forschungsquote auf 3,76 % des BIP auch den Vorstoß Österreichs zu den „Innovation leaders“ des „Innovation Union Scoreboards“ (siehe TZ 7) vor. Die Verbindung zur Forschungsquote resultiere aus dem Indikatorengerüst zur Erstellung des „Innovation Union*

²⁶ Der Input setzte sich aus den F&E-Mitteln der Finanzierungssektoren (siehe TZ 5) zusammen. Eine output- bzw. wirkungsorientierte Betrachtungsweise der F&E-Mittel (z.B. Innovationsleistungen) wurde bei der Forschungsquote nicht berücksichtigt (siehe TZ 7).

Ausgangslage

Scoreboards“: Der Innovationsleistungsindex setze sich aus derzeit 25 Indikatoren zusammen und beinhalte zwei Indikatoren, die im Wesentlichen die Forschungsquote abbilden würden. Die Forschungsquote sei somit im gegebenen Zusammenhang nicht nur als Input-Größe zu interpretieren, sondern entspreche einer Index-Output-Größe und müsse folgerichtig auch als solche verstanden werden. Unter Berücksichtigung der zwischen Forschungsquote und „Innovation Union Scoreboard“-Ranking herrschenden Wechselwirkung sei auch der Einfluss der Forschungsquote in den Angaben zur Wirkungsorientierung erkennbar.

Das BMLFUW stimmte in seiner Stellungnahme dem RH zu, dass die Forschungsquote als isolierte Größe nicht geeignet sei, die Effizienz, die Qualität und die Effektivität der eingesetzten F&E-Mittel wiederzugeben. Im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform werde entsprechend dem Konzept der wirkungsorientierten Steuerung der Verwaltung des Bundes an der Umsetzung dieser Empfehlung mit der Implementierung von aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Indikatoren gearbeitet.

(2) Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Feststellung des RH, dass die Forschungsquote eine reine Input-Größe darstelle, nachvollziehbar. In Ermangelung einer besseren und vor allem österreichweit vergleichbaren Kenngröße werde die Forschungsquote zum österreichweiten Vergleich auch in Niederösterreich herangezogen. Für die Ausarbeitung und Etablierung einer alternativen, österreichweit vergleichbaren Kenngröße sehe es den Bund in der Verantwortung.

Das Land Steiermark stimmte in seiner Stellungnahme dem RH zu, dass die Forschungsquote eine reine Input-Größe sei. Im Zuge der Haushaltsreform des Landes habe es die Wirkungsorientierung in den Budgets eingeführt; von seiner Forschungsstrategie habe es Wirkungsziele für das Globalbudget Wissenschaft und Forschung abgeleitet und Indikatoren für die Messung der Zielerreichung festgelegt.

Laut Mitteilung des Landes Wien habe es in ihrer aktuell gültigen Strategie „Innovatives Wien 2020“ vom September 2015 eine Reihe von Wirkungsindikatoren festgelegt, die es bei der Beurteilung der Umsetzung der Strategie heranziehen werde.

- 6.4** (1) Der RH wies gegenüber dem BMWFV darauf hin, dass die zur Bildung der Forschungsquote herangezogenen Faktoren zwar im Kontext des „Innovation Union Scoreboards“ standen, die Forschungsquote als eigenes Ziel und somit isoliert betrachtet dennoch eine reine Input-Größe mit geringem Aussagewert darstellte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Forschungsquote nicht isoliert, sondern viel-

mehr in einem größeren Zusammenhang mit quantifizierbaren Wirkungsindikatoren – nicht nur mit dem „Innovation Union Scoreboard“ – zu betrachten.

(2) Der RH wies gegenüber den Ländern Steiermark und Wien darauf hin, dass nicht nur regionale, sondern auch die österreichweite Forschungsquote im Zusammenhang mit quantifizierbaren Wirkungsindikatoren betrachtet werden sollte.

Europäische Union

- 7.1** (1) Der Europäische Rat beschloss im Jahr 2000 ein auf zehn Jahre angelegtes wirtschaftspolitisches Strategieprogramm – die Lissabon-Strategie, mit der die EU zu einem wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum weiter entwickelt werden sollte. Aufbauend auf die Lissabon-Strategie kam der Europäische Rat im Jahr 2002 überein, die Forschungsquote der EU auf 3 % zu erhöhen.

Die 2010 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Bewertung der Lissabon-Strategie²⁷ ergab, dass das Ziel, die Forschungsquote auf 3 % des BIP zu erhöhen, in der EU nicht erreicht wurde; die Forschungsquote der Mitgliedstaaten der EU-28²⁸ war vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2010 lediglich auf 1,93 % angestiegen.

Der Europäische Rat beschloss im Jahr 2010 die Nachfolgestrategie Europa 2020. Diese hatte weiterhin die Erhöhung der Forschungsquote auf 3 % des BIP bis zum Jahr 2020 zum Ziel.

(2) Die folgende Abbildung zeigt einen Vergleich der Forschungsquoten der EU-28 im Jahr 2012:²⁹

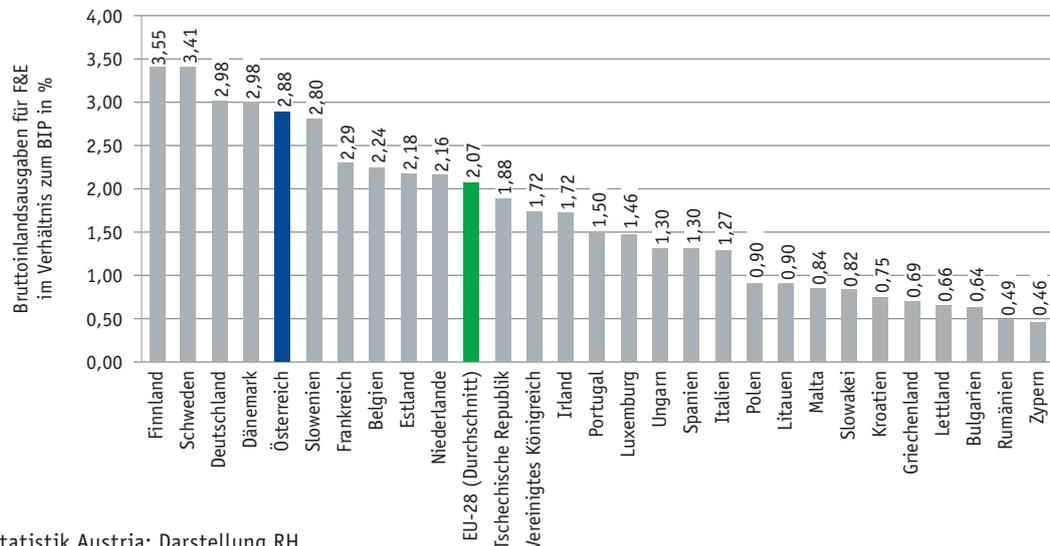
²⁷ SEK (2010) Nr. 114

²⁸ EU-28: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern

²⁹ Ein Vergleich der EU-28 war auf Basis des veröffentlichten Zahlenmaterials auf europäischer Ebene zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lediglich bis zum Jahr 2012 möglich.

Ausgangslage

Abbildung 4: Forschungsquoten der EU-28, 2012



Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

Österreich lag im Jahr 2012 im EU-28-Vergleich der Forschungsquoten mit 2,88 % nach Finnland (3,55 %), Schweden (3,41 %) sowie Deutschland und Dänemark (mit jeweils 2,98 %) an fünfter Stelle. Der Durchschnitt der EU-28 lag bei 2,07 %. 18 der 28 Mitgliedstaaten lagen unter diesem Durchschnittswert.

(3) Die Europäische Kommission veröffentlichte jährlich das „Innovation Union Scoreboard“. Dieses verglich anhand von 25 Einzelindikatoren aus acht Kategorien³⁰ die Innovationsleistungen der Mitgliedstaaten der EU. Die EU-28 wurden nach der Reihung, die sich aus der Auswertung der Indikatoren ergab, in vier Gruppen unterteilt: „Innovation leaders“³¹, „Innovation followers“³², „Moderate innovators“³³ und „Modest innovators“³⁴.

(4) Die folgende Abbildung zeigt die Veränderung der Reihung der EU-28 gemäß der Auswertung des „Innovation Union Scoreboard“ in den Jahren 2009 und 2014:

³⁰ Personalwirtschaft, offene und exzellente Forschungssysteme, Finanzen und Unterstützung, Firmeninvestitionen, Verbindungen und Entrepreneurship, geistiges Kapital, Innovatoren sowie wirtschaftliche Effekte

³¹ Jene Mitgliedstaaten, deren Innovationsleistung bei mindestens 120 % des EU-Durchschnitts lag.

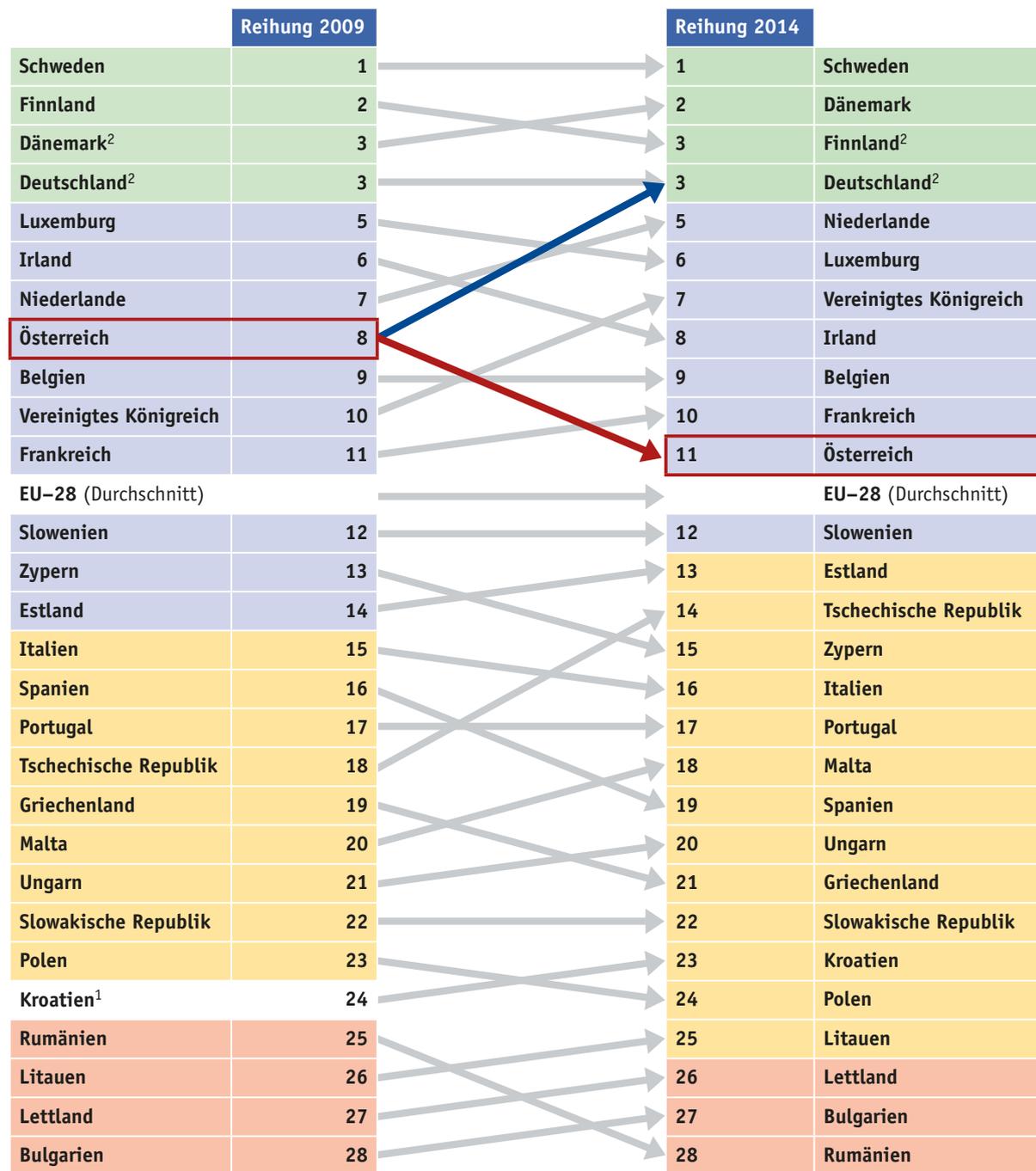
³² Jene Mitgliedstaaten, deren Innovationsleistung zwischen 90 % und 120 % des EU-Durchschnitts lag.

³³ Jene Mitgliedstaaten, deren Innovationsleistung zwischen 50 % und 90 % des EU-Durchschnitts lag.

³⁴ Jene Mitgliedstaaten, deren Innovationsleistung bei weniger als 50 % des EU-Durchschnitts lag.



Abbildung 5: „Innovation Union Scoreboard“, Veränderung der Reihung der EU-28, 2009 und 2014



„Innovation leaders“ → Soll
 „Innovation followers“ → Ist
 „Moderate innovators“
 „Modest innovators“
¹ Kroatien EU-Mitglied seit 2013
² Innovationsleistung gleich hoch

Quellen: Europäische Kommission; Darstellung RH

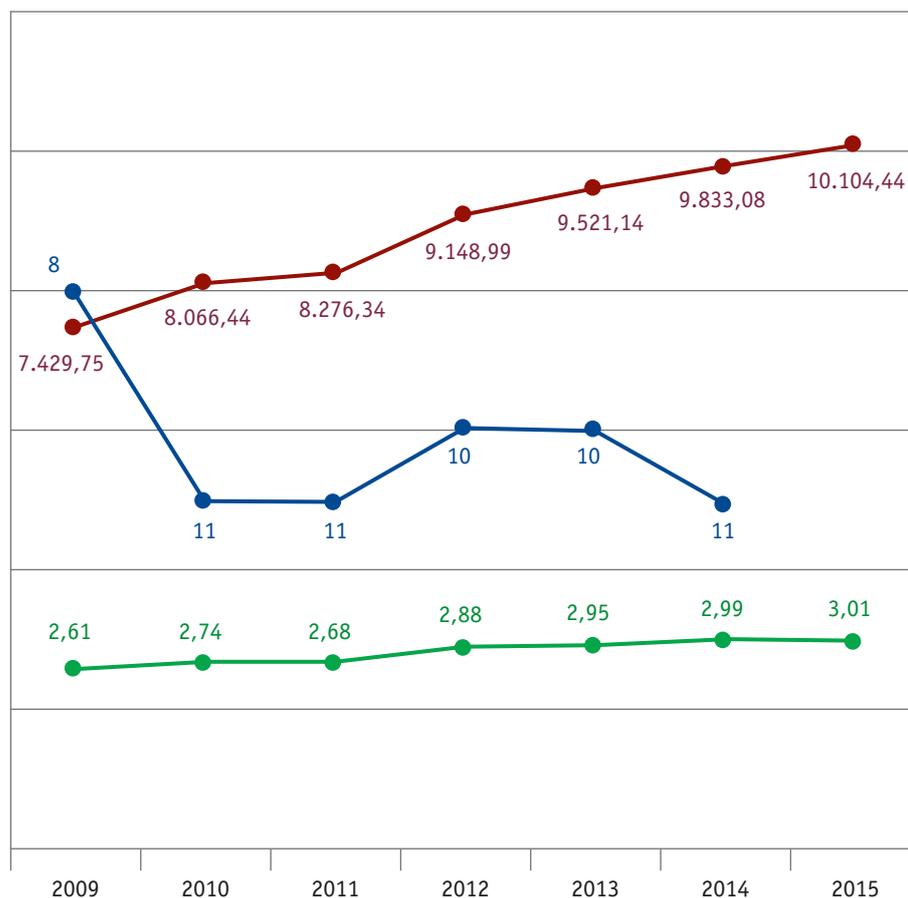
Ausgangslage

Wie die Abbildung erkennen lässt, lag Österreich im Jahr 2014 auf dem elften Rang bei den Innovationsleistungen; es hatte gegenüber dem Jahr 2009 drei Ränge verloren, obwohl die Forschungsquote von 2010 bis 2015 angestiegen war (siehe TZ 6). Damit lag Österreich zwar mit seiner Innovationsleistung über dem EU-28 Durchschnitt, fiel allerdings in der Gruppe der „Innovation followers“ an die vorletzte Stelle zurück.

Die Europäische Kommission führte als Grund für diesen Rückfall insbesondere Schwächen bei den Kriterien Venture-Capital-Investitionen, Nicht-EU Doktoratsstudenten und Patenteinkünften aus dem Ausland an.

(5) Die folgende Abbildung zeigt eine Gegenüberstellung des „Innovation Union Scoreboard“, der Forschungsquote (siehe TZ 6) und der gesamtösterreichischen F&E-Mittel (siehe TZ 5) für die Jahre 2009 bis 2015:

Abbildung 6: Gegenüberstellung „Innovation Union Scoreboard“, F&E-Mittel, Forschungsquote



● Rang im „Innovation Union Scoreboard“¹

● Bruttoinlandsausgaben für F&E in Mio. EUR – Österreich gesamt

● Bruttoinlandsausgaben für F&E in % des BIP – Forschungsquote Österreich gesamt

¹ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag für das Jahr 2015 noch kein „Innovation Union Scoreboard“ vor

Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

Die Forschungsquote stieg von 2,61 % (2009) auf 3,01 % (2015) um 0,40 Prozentpunkte (siehe auch TZ 6), die F&E-Mittel von rd. 7.480 Mrd. EUR (2011) auf rd. 10.104 Mrd. EUR (2015) an. Im Gegensatz dazu fiel Österreich im selben Zeitraum im „Innovation Union Scoreboard“ um drei Plätze zurück.

7.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass Österreich – trotz steigender Bruttoinlandsausgaben für F&E – in der Gesamtwertung des „Innovation Union Scoreboards“ vom achten Platz im Jahr 2009 auf den

Ausgangslage

elften und damit vorletzten Platz der Gruppe der „Innovation followers“ im Jahr 2014 zurückgefallen war.

Nach Ansicht des RH verdeutlichte dies, dass die Forschungsquote eine reine Input-Größe (siehe auch TZ 6) war und für die Beurteilung der Wirkung der eingesetzten F&E-Mittel keinen geeigneten Indikator darstellte.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT erwecke der RH in Bezug auf die Entwicklung der Position Österreichs im „Innovation Union Scoreboard“ den Eindruck, dass es sich hierbei um objektive, unumstrittene Maßzahlen handle. Das BMVIT wies auf die Debatten über die unterschiedliche Validität von Rankings hin. Im Forschungs- und Technologiebericht³⁵ würden deshalb mehrere Rankings vergleichend dargestellt. Ergänzend teilte es mit, dass Österreich im „Innovation Union Scoreboard“ 2016 voraussichtlich auf Platz neun liegen werde.*

7.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass er das von der Europäischen Kommission veröffentlichte „Innovation Union Scoreboard“ bewusst heranzog, weil ihm dieses Ranking am besten geeignet erschien, die Position Österreichs innerhalb der EU zu vergleichen.

Datenquellen

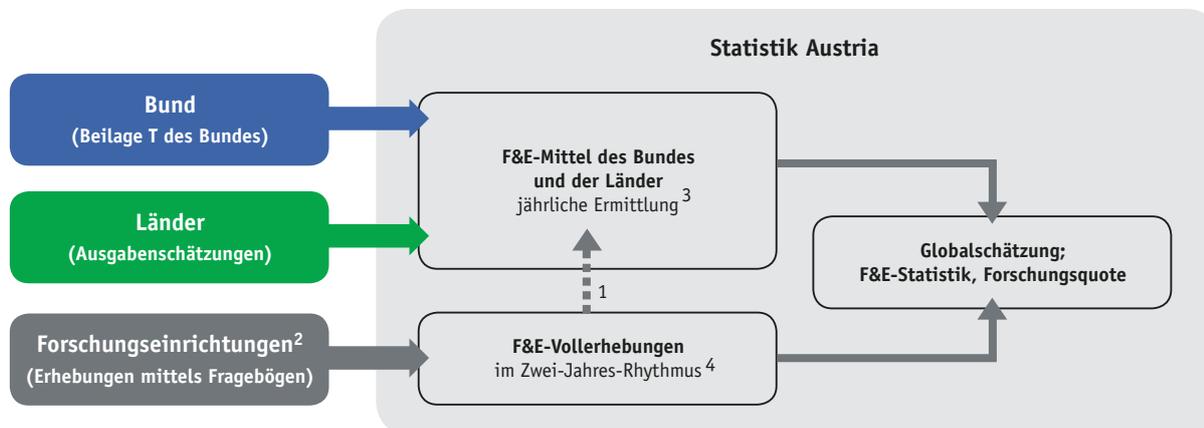
Zusammenhänge der Datenquellen

8.1 (1) Die Statistik Austria ermittelte im Rahmen ihrer jährlichen Globalschätzung die Bruttoinlandsausgaben für F&E und errechnete aus diesen Werten die Forschungsquote (Bruttoinlandsausgaben für F&E im Verhältnis zum BIP in % – siehe TZ 6).

Der Globalschätzung lagen unterschiedliche Daten zugrunde. Die folgende Abbildung verdeutlicht den Zusammenhang der unterschiedlichen Datenquellen für die Erstellung der Globalschätzung:

³⁵ Statistik Austria, „Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015“; <http://wissenschaft.bmwf.gv.at/bmfw/forschung/national/oesterreichischer-forschungs-und-technologiebericht-2015/> (abgerufen am 30. Oktober 2015)

Abbildung 7: Zusammenhänge der Datenquellen



¹ Nach Vorliegen von Ergebnissen einer F&E Vollerhebung ersetzen diese die bis dahin in die Globalanschätzung aufgenommenen Werte der F&E-Mittel des Bundes und der Länder.

² z.B. Universitäten, Fachhochschulen, Österreichische Akademie der Wissenschaften, AIT Austrian Institute of Technology GmbH

³ „funder-based reporting“

⁴ „performer-based reporting“

Quelle: Darstellung RH

(2) Die Statistik Austria ermittelte jährlich die F&E-Mittel der Bundesministerien (Beilage T des Bundes³⁶ – siehe TZ 9) und der Länder (Ausgabenschätzungen³⁷ – siehe TZ 9). Auf Grundlage dieser Daten und mithilfe von Hochrechnungen bzw. Schätzungen³⁸ der Finanzierungssektoren Unternehmen und Ausland sowie des Teilbereichs des öffentlichen Sektors Sonstige öffentliche Einrichtungen erstellte die Statistik Austria die jährliche Globalanschätzung.³⁹

(3) Darüber hinaus führte die Statistik Austria⁴⁰ im Zwei-Jahres-Rhythmus F&E-Vollerhebungen über die F&E-Mittel mittels Fragebögen bei Einrichtungen durch, die Forschung und Entwicklung betrieben. Dabei hatten diese Forschungseinrichtungen ihre F&E-Mittel sowie deren Herkunft bekanntzugeben.⁴¹ Sobald die Ergebnisse der F&E-Vollerhebungen vorlagen, ersetzen diese die bis dahin in der Globalanschätzung dargestellten Werte aus der Beilage T des Bundes und aus den Ausgabenschätzungen der Länder.⁴²

³⁶ F&E-Mittel des Bundes gemäß der Beilage T zum BFG

³⁷ F&E-Mittel der Länder gemäß der F&E-Statistik-Verordnung

³⁸ Die Hochrechnungen und Schätzungen basierten auf Daten der Vorjahre.

³⁹ „funder-based reporting“

⁴⁰ gemäß der F&E-Statistik-Verordnung

⁴¹ „performer-based reporting“

⁴² Die Ergebnisse der F&E-Vollerhebungen lagen in dem auf das Erhebungsjahr zweitfolgenden Jahr vor (bspw. lagen die Ergebnisse für das Erhebungsjahr 2011 im Jahr 2013 vor).

Ausgangslage

(4) Ein Vergleich der beiden Methoden zeigte für das Jahr 2011⁴³, dass der im Zuge der F&E-Vollerhebung ermittelte Wert für den Bund um rd. 15,99 Mio. EUR bzw. um rd. 0,68 % unter jenem Wert lag, der sich auf Basis der Beilage T des Bundes ergeben hatte.

(5) Im Bereich der Länder war hingegen die Abweichung im Jahr 2011 (Ausgabenschätzungen: rd. 408,73 Mio. EUR, F&E-Vollerhebung: rd. 298,71 Mio. EUR) mit rd. 110,02 Mio. EUR bzw. rd. 27 % deutlich ausgeprägt (siehe Tabelle 7). Im Zuge der Prüfungshandlungen des RH vor Ort zeigte sich, dass diese Abweichung für die Länder nicht nachvollziehbar war, weil zwischen den Ländern und der Statistik Austria kein standardisierter Rückmeldeprozess vorgesehen war und keine einheitliche Richtlinie für die Datenerhebung der F&E-Mittel existierte (siehe TZ 9).

- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass bei der Erstellung der Globalschätzung und der Berechnung der Forschungsquote durch die Statistik Austria zwei unterschiedliche Erhebungsmethoden zur Anwendung kamen, wodurch sich Abweichungen in den Ergebnissen ergaben.

Der RH hielt kritisch fest, dass im Bereich der Länder die Abweichung der beiden Erhebungsmethoden im Jahr 2011 mit rd. 110,02 Mio. EUR bzw. 27 % – im Vergleich zum Bund – deutlich ausgeprägt war und die Länder diese Abweichung mangels eines standardisierten Rückmeldeprozesses nicht nachvollziehen konnten.

Er empfahl daher den Ländern, künftig in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria die Differenz der Ergebnisse der unterschiedlichen Erhebungsmethoden für die Erstellung der Globalschätzung und die Berechnung der Forschungsquote aufzuklären, um die Nachvollziehbarkeit beider Ergebnisse für die Länder sicherzustellen. Des Weiteren verwies der RH auf seine Empfehlung in der TZ 9, einheitliche Richtlinien zu erarbeiten, um konsistente und nachvollziehbare Datenerhebungen sicherzustellen.

Der RH erachtete die Abweichung im Bereich des Bundes im Jahr 2011 mit rd. 15,99 Mio. EUR bzw. rd. 0,68 % als vertretbar.

- 8.3** *(1) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg habe die Abweichung im Jahr 2011 für das Land lediglich 380.755 EUR bzw. 1,53 % betragen. Davon seien 294.713 EUR nachvollziehbar gewesen. Es habe sich dabei um die F&E-Mittel der Landesvermögen-Verwaltungsgesellschaft mbH gehandelt, die die Statistik Austria bis zu diesem Zeitpunkt nicht*

⁴³ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen die Werte der F&E-Vollerhebung 2013 noch nicht vor.

berücksichtigt habe. Somit sei nur noch die Differenz von 86.042 EUR bzw. 0,35 % unbegründet.

(2) Gemäß Stellungnahme der Statistik Austria überprüfe sie die Ausgabenschätzungen der Länder hinsichtlich der Plausibilität der Forschungswirksamkeit sowie der Konsistenz mit den Vorjahresmeldungen und kläre im direkten Kontakt mit den Ländern offene Fragen ab. Nach Vorliegen der Ergebnisse einer F&E-Vollerhebung überprüfe sie diese mit den Ausgabenschätzungen auf Aktualität und übermittle den Ländern regelmäßig entsprechende Revisionsvorschläge.

- 8.4 Der RH entgegnete der Statistik Austria, dass die Abweichung bei den Ländern mit rd. 27 % deutlich ausgeprägt und für die Länder nicht nachvollziehbar war. Zudem unterstützten die Länder in ihren Stellungnahmen die Empfehlung des RH nach einem standardisierten Rückmeldeprozess sowie einer einheitlichen ressortübergreifenden Richtlinie (siehe TZ 9). Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, künftig die Differenz der Ergebnisse der unterschiedlichen Erhebungsmethoden aufzuklären.

Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder

- 9.1 (1) Das BMF erstellte aufgrund von Vorjahresdaten einen Entwurf der Beilage T des Bundes und übermittelte diesen an alle Bundesministerien. Der Entwurf bestand aus einer nach Bundesministerien gegliederten Auflistung aller Voranschlagsstellen⁴⁴, die F&E-Mittel aufwiesen.

Die Voranschlagsstellen enthielten jeweils

- die gesamten Mittel der Voranschlagsstelle,
- den Prozentsatz, der die Höhe der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstelle angab sowie
- die von den gesamten Mitteln anhand des Prozentsatzes berechneten F&E-Mittel.

Weiters gliederte sich der Entwurf in einen Teil T/a für F&E-Mittel an internationale Empfänger und in einen Teil T/b für F&E-Mittel an nationale Empfänger.

⁴⁴ Die Auflistung war überwiegend auf Ebene der Budgetpositionen (Voranschlagsstelle plus Konto) dargestellt.

Ausgangslage

Die Bundesministerien überprüften den Entwurf auf Vollständigkeit und inhaltliche Richtigkeit und schickten diesen an das BMF zurück. In weiterer Folge prüfte das BMF die von den Bundesministerien rückgemeldeten Daten auf Plausibilität, führte Änderungen⁴⁵ durch und leitete dann die überprüfte Version der Beilage T zur Qualitätskontrolle an die Statistik Austria weiter.

(2) Die Länder erstellten jährlich ihre Ausgabenschätzungen auf Grundlage der Vorjahresmeldungen. Die Ausgabenschätzungen der Länder wiesen denselben Aufbau (Voranschlagsstellen, Prozentsatz der Forschungswirksamkeit, F&E-Mittel) wie die Beilage T des Bundes auf. Die Länder übermittelten ihre Ausgabenschätzungen ebenfalls an die Statistik Austria. Diese führte auch hier eine Qualitätskontrolle durch.

(3) In den Bundesministerien und den Ländern stellte der RH zu den Datengrundlagen und den Erhebungsmodalitäten der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder Folgendes fest:

- In den Bundesministerien und Ländern existierte für die Datenerhebung der F&E-Mittel keine einheitliche Richtlinie.
- Für die Mitarbeiter, die für die Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder verantwortlich waren, gab es keine regelmäßigen Schulungen.
- Das BMF übernahm die Änderungen der Beilage T des Bundes durch die einzelnen Bundesministerien nicht immer korrekt. Weiters schienen neue Voranschlagsstellen in der Beilage T des Bundes auf, die das jeweilige Bundesministerium nicht dem BMF gemeldet hatte.
- In den Ausgabenschätzungen der Länder kam es zu Korrekturen durch die Statistik Austria, welche die Länder meist nicht nachvollziehen konnten (siehe TZ 8).
- In den Ausgabenschätzungen der Länder beruhte der Prozentsatz, der die Höhe der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstelle angab, überwiegend auf Schätzungen und blieb im Zeitablauf häufig unverändert.

⁴⁵ Das BMF war für die Erstellung der Beilage T des Bundes gemäß § 42 Abs. 4 Z 5 BHG zuständig.

- Die Länder gaben bei gleichartigen F&E-Aufgaben höchst unterschiedliche Prozentsätze für die Höhe der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstellen in ihren Ausgabenschätzungen an (z.B. Landesarchive im Jahr 2014: Oberösterreich 20 %, Kärnten 31 %, Vorarlberg 25 % und Tirol 100 %).

9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass keine einheitliche Richtlinie für die Erfassung der F&E-Mittel in den Bundesministerien und in den Ländern existierte. Dies führte zu einer mangelhaften Datenbringung und erschwerte die Vergleichbarkeit der Daten. Er empfahl den Bundesministerien und den Ländern, unter Federführung des BMF und in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria eine einheitliche ressortübergreifende Richtlinie für die Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder zu erarbeiten, um konsistente und nachvollziehbare Datenerhebungen sicherzustellen.

Ferner fehlten nach Ansicht des RH Schulungen für jene Mitarbeiter, die in die Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder eingebunden waren. Er empfahl daher den Bundesministerien und den Ländern, regelmäßige Schulungen unter Einbeziehung der Statistik Austria für die mit der Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder betrauten Mitarbeiter durchzuführen, um einheitliche und weitreichende F&E-Erhebungsstandards nach dem Frascati-Begriff (siehe TZ 2) sicherzustellen und die Qualität der Datenbringung zu verbessern.

Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass bei Änderungen in der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder kein standardisierter Rückmeldeprozess zwischen der Statistik Austria und den Bundesministerien bzw. den Ländern bestand, wodurch die Qualität der Datenbringung beeinträchtigt war. Er empfahl den Bundesministerien und den Ländern, in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria einen Rückmeldeprozess einzuführen, um bei Korrekturen in der Beilage T des Bundes und den Ausgabenschätzungen der Länder die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die betroffenen Bundesministerien und Länder zu gewährleisten.

9.3 (1) *In ihren Stellungnahmen begrüßten bzw. unterstützten das BMWFW, BMVIT, BMBF und BMLVS sowie die Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Wien die Empfehlungen des RH, eine einheitliche ressortübergreifende Richtlinie für die Erstellung der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder zu erarbeiten sowie regelmäßig Schulungen für ihre Mitarbeiter unter Einziehung der Statistik Austria durchzuführen.*

Ausgangslage

(2) Gemäß Stellungnahme des BMF sei es für die formale Erstellung der Beilage T des Bundes verantwortlich und habe als Koordinierungsstelle einen ordnungsgemäßen und qualitätsgesicherten Ablauf zu gewährleisten. Es wies darauf hin, dass die von der Statistik Austria auf Basis der Beilage T des Bundes international bereitgestellten Forschungsdaten in Art, Zeitnähe und Umfang als vorbildlich zu bezeichnen seien. Weiters wies es darauf hin, dass Änderungen bei der Erstellung der Beilage T des Bundes in Absprache mit den beteiligten Institutionen durchgeführt würden.

Das BMF unterstützte die Empfehlung des RH, eine einheitliche ressortübergreifende Richtlinie zu erarbeiten; diese müsse sich auf den Prozess der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Institutionen beziehen. In Bezug auf den angesprochenen Schulungsbedarf solle auf bereits bestehende Gremien zurückgegriffen werden (z.B. Fachbeirat für Wissenschafts- und Technologiestatistik).

Das BMLFUW begrüßte in seiner Mitteilung die vom RH empfohlenen Schulungen der betroffenen Mitarbeiter unter Einbeziehung der Statistik Austria. Für diese Schulungen solle auf die Mitglieder des Fachbeirats für Wissenschafts- und Technologiestatistik der Statistik Austria zurückgegriffen werden. Weiters wies es darauf hin, dass im Rahmen der Erstellung der Beilage T des Bundes ein intensiver Kontakt mit der Statistik Austria bestehe, obwohl kein formeller Rückmeldeprozess festgelegt sei.

(3) Das Land Salzburg teilte darüber hinaus mit, dass es mit der Statistik Austria bereits für Herbst 2016 die Durchführung einer Mitarbeiterschulung vereinbart habe.

Das Land Tirol teilte bezugnehmend auf das Tiroler Landesarchiv mit, dass die zugeordneten F&E-Mittel nach Rücksprache mit der Statistik Austria bereits korrigiert worden seien. Weiters sei eine Anpassung des Prozentsatzes vorgenommen worden, welcher bei der kommenden Ausgabenschätzung bereits berücksichtigt werde.

Das Land Wien teilte darüber hinaus mit, dass es bereits im Februar 2016 gemeinsam mit der Statistik Austria Schulungen durchgeführt habe. Die Schulungen sollen weiterhin regelmäßig durchgeführt werden.

Ferner unterstützten die Länder Niederösterreich, Steiermark und Wien die Empfehlung des RH, einen Rückmeldeprozess zwischen der Statistik Austria und den Ländern zu etablieren.

(4) Laut Stellungnahme der Statistik Austria gebe es zwar keinen standardisierten Rückmeldeprozess, jedoch informiere sie in der Regel die Bundesministerien und Länder über notwendige Korrekturen der Beilage T des Bundes sowie der Ausgabenschätzungen der Länder. Wenn gravierende Änderungen notwendig seien, führe sie diese in Absprache mit den beteiligten Institutionen durch. Unterschiedliche Prozentsätze der Forschungswirksamkeit bei scheinbar gleichartigen Einrichtungen (z.B. Landesarchive) seien durchaus plausibel, weil F&E in unterschiedlichem Ausmaß betrieben werde und die Institutionen Forschungsaufträge in unterschiedlicher Höhe vergeben würden.

Zudem stehe die Statistik Austria den Empfehlungen des RH, eine einheitliche ressortübergreifende Richtlinie zu erarbeiten und Schulungen durchzuführen, positiv gegenüber. Im Februar 2016 habe auf Einladung des Landes Wien dahingehend bereits eine Informationsveranstaltung stattgefunden. In diesem Zusammenhang wies sie auch auf die jährlichen Sitzungen des bei der Statistik Austria eingerichteten Fachbeirats für Wissenschafts- und Technologiestatistik hin.

9.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass nach Angabe der übrigen Bundesministerien Änderungen in der Beilage T des Bundes nicht immer korrekt vom BMF übernommen wurden. Auch schienen neue Voranschlagsstellen in der Beilage T des Bundes auf, die das jeweilige Bundesministerium dem BMF nicht gemeldet hatte.

(2) Der RH entgegnete der Statistik Austria, dass es nach Angabe der Länder zu Korrekturen der Ausgabenschätzungen durch die Statistik Austria kam, welche die Länder meist nicht nachvollziehen konnten.

Ferner hielt der RH fest, dass die höchst unterschiedlichen Prozentsätze der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstellen bei gleichartigen F&E-Aufgaben dem RH nicht plausibel erschienen. Beispielsweise schätzte der Leiter des Tiroler Landesarchivs seine Forschungstangente mit rd. 30 % bis 40 % ein, in der Ausgabenschätzung war der Prozentsatz jedoch mit 100 % veranschlagt. Nach der Gebarungüberprüfung des RH änderte das Land Tirol in Abstimmung mit der Statistik Austria den Prozentsatz des Tiroler Landesarchivs.

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

10.1 Der RH überprüfte die Vollständigkeit der Beilage T des Bundes sowie der Ausgabenschätzungen der Länder, welche die Datengrundlage für die F&E-Statistik bildeten. Diese Daten wurden auch für die Berechnung der Forschungsquote herangezogen (siehe TZ 6).

Ausgangslage

Der RH stellte fest, dass in den Bundesministerien und Ländern im Jahr 2014 folgende F&E-Mittel nicht in die Beilage T des Bundes und in die Ausgabenschätzungen der Länder aufgenommen wurden:

Tabelle 2: Vollständigkeit der F&E-Mittel des Bundes und der Länder, 2014	
Bundesministerien und Länder	nicht aufgenommene F&E-Mittel
	in 1.000 EUR
BMEIA	406
BMG	65
BMI	136
BMJ	181
BMLFUW	294
BMLVS	1.283
gesamt Bundesministerien	2.365
Burgenland	300
Niederösterreich	2.145
Tirol	807
Wien	9.486
gesamt Länder	12.738
gesamt	15.103

Quellen: Bundesministerien; Länder; Darstellung RH

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. Gründe für die Nichtaufnahme waren nach Auffassung des RH insbesondere, dass die Bundesministerien und Länder neu hinzugekommene F&E-Aufträge und -Projekte nicht erfassten bzw. nicht den F&E-Mitteln zuordneten.

Der prozentuelle Anteil der nicht aufgenommenen F&E-Mittel am Gesamtvolumen des Bundes und der Länder (insgesamt rd. 3,106 Mrd. EUR) betrug rd. 0,49 %.

10.2 Der RH wies kritisch auf die nicht in die Beilage T des Bundes und die Ausgabenschätzungen der Länder aufgenommenen F&E-Mittel hin. Er empfahl den Bundesministerien und den Ländern, künftig die Vollständigkeit der Beilage T des Bundes und der Ausgabenschätzungen der Länder sicherzustellen, weil diese Daten die Grundlage für die F&E-Statistik und für die Berechnung der Forschungsquote bilden.

- 10.3** (1) Laut Stellungnahme des BMEIA seien die nicht in die Beilage T des Bundes aufgenommenen F&E-Mittel in der Höhe von rd. 406.000 EUR ausschließlich dem Bereich der Integration zuzuordnen. Dieser Bereich sei allerdings aufgrund einer Änderung des Bundesministeriengesetzes bei Erstellung der Beilage T des Bundes für das Jahr 2014 im BMEIA noch nicht erfasst worden.

Gemäß Stellungnahme des BMI werde es die Empfehlung des RH umsetzen. Künftig werde es alle F&E-Mittel des Ressorts in der Beilage T des Bundes berücksichtigen.

Das BMLFUW bestätigte in seiner Stellungnahme die fehlende Zuordnung von F&E-Mitteln in der Höhe von rd. 294.000 EUR. Es werde in Zukunft dafür Sorge tragen, dass eine korrekte Zuordnung der F&E-Mittel in der Beilage T des Bundes erfolge.

- (2) Das Land Niederösterreich nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

Gemäß Mitteilung des Landes Wien habe es entsprechende Korrekturen bereits vorgenommen und die neuen Daten seien im Rechnungsabschluss 2014 bereits berücksichtigt worden.

Plausibilität der F&E-Mittel des Bundes

- 11.1** (1) Der RH überprüfte im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung die in der Beilage T des Bundes enthaltenen F&E-Mittel auf ihre Plausibilität. Die F&E-Mittel der Voranschlagsstellen waren für den RH nicht plausibel, wenn diese der Frascati-Definition von F&E nicht entsprechen (siehe TZ 2).

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der Voranschlagsstellen, die gesamten Mittel der Voranschlagsstellen und die davon enthaltenen F&E-Mittel der Beilage T des Bundes für das Jahr 2014 dar (siehe TZ 9):

Ausgangslage

Tabelle 3: Plausibilitätsprüfung Bund, 2014				
Prozentsatz der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstellen	Anzahl der Voranschlagsstellen	gesamte Mittel der Voranschlagsstellen	davon F&E-Mittel	prozentueller Anteil an den gesamten F&E-Mitteln der Beilage T des Bundes
		in 1.000 EUR		
gesamt	171	6.155.485	2.646.159	100,00
F&E-Anteil 100 % – BMWFW	21	409.078	409.078	15,46
F&E-Anteil 100 % – BMVIT	31	357.813	357.813	13,52
F&E-Anteil 100 % – übrige Bundesministerien	14	38.653	38.653	1,46
F&E-Koeffizient durch die Statistik Austria berechnet	29	4.037.024	1.738.039	65,68
F&E-Anteil unter 100 % – alle Bundesministerien	76	1.312.917	102.576	3,88

Quellen: Bundesministerien; Statistik Austria; Darstellung RH

(2) Die Beilage T des Bundes enthielt im Jahr 2014 171 Voranschlagsstellen, die F&E-Mittel von rd. 2,646 Mrd. EUR aufwiesen. Das BMWFW wies 21 Voranschlagsstellen (rd. 409,08 Mio. EUR), das BMVIT 31 Voranschlagsstellen (rd. 357,81 Mio. EUR) mit jeweils einem F&E-Anteil von 100 % aus. Diese Voranschlagsstellen beinhalteten bspw. die wesentlichen Intermediäre des Bundes⁴⁶ und große Forschungseinrichtungen.⁴⁷ Bei den übrigen Bundesministerien schienen weitere 14 Voranschlagsstellen mit einem F&E-Anteil von 100 % (rd. 38,65 Mio. EUR) auf.⁴⁸

(3) Bei 29 Voranschlagsstellen⁴⁹ der Beilage T des Bundes (rd. 1,738 Mrd. EUR an F&E-Mittel) ermittelte die Statistik Austria anhand der Detailergebnisse von vorangegangenen F&E-Vollerhebungen (siehe TZ 8) je einen Prozentsatz der Forschungswirksamkeit.⁵⁰ Mit Hilfe dieses Prozentsatzes berechnete die Statistik Austria die Höhe der F&E-Mittel dieser 29 Voranschlagsstellen.

(4) Die übrigen 76 Voranschlagsstellen setzten sich bspw. aus dem Klima- und Energiefonds oder der Basisabgeltung für das Bundesin-

⁴⁶ z.B. FFG, FWF und AWS

⁴⁷ z.B. MedAustron, European Space Agency und Europäische Organisation für Kernforschung

⁴⁸ z.B. die Voranschlagsstellen „Forschungswirksamer Lohnnebenkostenanteil“ beim BMF und „Forschung und sonstige Maßnahmen“ beim BMLFUW

⁴⁹ z.B. Universitäten, Fachhochschulen, Institute of Science and Technology Austria, Österreichische Akademie der Wissenschaften und AIT Austrian Institute of Technology GmbH

⁵⁰ Diese F&E-Koeffizienten der Statistik Austria betragen 1 % bis 100 % (z.B. Universitäten 48 % F&E-Anteil oder Institute of Science and Technology Austria 100 % F&E-Anteil).

stitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) zusammen.

20 dieser 76 Voranschlagsstellen, die als Sammelpositionen für verschiedene Ausgaben der Bundesministerien dienten, trugen die Bezeichnung „Werkleistungen durch Dritte“. Bei diesen Voranschlagsstellen ermittelte das jeweilige Bundesministerium den Prozentsatz der Forschungswirksamkeit zum Zeitpunkt der Budgetierung aufgrund von Schätzungen und Erfahrungswerten.

Bei rund der Hälfte dieser Voranschlagsstellen blieben die Schätzungen auch nach der tatsächlichen Auszahlung der Mittel unverändert. Der RH stellte bei diesen Sammelpositionen fest, dass die Prozentsätze der Forschungswirksamkeit dieser Voranschlagsstellen ungenau waren.

- 11.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Plausibilität des F&E-Anteils der Voranschlagsstellen, die als Sammelpositionen für verschiedene Ausgaben der Bundesministerien dienten, nicht gegeben war; die Prozentsätze der Forschungswirksamkeit entstanden zum Zeitpunkt der Budgetierung der Voranschlagsstellen durch Schätzungen und Erfahrungswerte der Bundesministerien und blieben teilweise unverändert.

Er empfahl den Bundesministerien, 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 selbst vermehrt die tatsächlichen Auszahlungen für die Berechnung dieses Prozentsatzes heranzuziehen, um die Qualität der Beilage T des Bundes zu erhöhen.

Der RH erachtete die Vorgangsweise der Statistik Austria – anhand der Detailergebnisse von vorangegangenen F&E-Vollerhebungen den Prozentsatz der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstellen zu ermitteln – als plausibel, weil auch der mit unterschiedlichen Erhebungsmethoden ermittelte Wert für den Finanzierungssektor Bund nur geringe Abweichungen ergab⁵¹ (siehe TZ 8). Ebenso wiesen seiner Ansicht nach die Voranschlagsstellen mit einem F&E-Anteil von 100 % hohe Plausibilität auf. Die Plausibilität der F&E-Mittel der Beilage T des Bundes lag somit bei über 96 % (siehe Tabelle 3).

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT stehe es Maßnahmen zur Verbesserung und Qualitätssicherung der Beilage T des Bundes positiv gegenüber.*

⁵¹ 2011 rd. 15,99 Mio. EUR Differenz bei F&E-Mitteln von rd. 2,336 Mrd. EUR

Ausgangslage

Das BKA forderte in seiner Stellungnahme eine Erhöhung der Qualität der Beilage T des Bundes; insbesondere solle die Höhe der tatsächlichen Ausgaben nachvollziehbar dargestellt werden.

Das BMBF nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es bestünden allerdings grundsätzliche Bedenken dagegen, die Erstellung der Bundesvoranschläge bloß mit Blick auf statistisch erwünschte Auswertungen durch eigene, zusätzliche Voranschlagsstellen zu belasten oder gar zu überfrachten.

Gemäß Stellungnahme des BMF ermittle die Statistik Austria den Prozentsatz der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstellen. Die vom RH attestierte 96 %ige Plausibilität der F&E-Mittel der Beilage T des Bundes bestätige die positiven Erfahrungen aus der Vergangenheit bei der Kooperation der beteiligten Institutionen.

Das BMFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es aufgrund der verstärkten Zusammenarbeit mit dem BMF bei den Berechnungen der Prozentsätze in der Beilage T des Bundes von einer wesentlichen Verbesserung der Qualität ausgehe.

Das BMLFUW erachtete in seiner Stellungnahme die Tatsache, dass eine Forschungswirksamkeit derzeit aufgrund von Schätzungen und Erfahrungswerten bestimmt werde, ebenfalls für ungenau. Jedenfalls bringe die Berechnung eines Prozentsatzes aufgrund tatsächlicher Ausgaben eine höhere Genauigkeit. Mit der Neuinstallation des Eingabefelds „PSP Element“ in HV-SAP stünden eindeutig nachvollziehbare Beträge bei Ausgaben von Voranschlagsstellen mit weniger als 100 % Forschungswirksamkeit zur Verfügung. Mit dieser Vorgangsweise werde ab 2016 der Empfehlung des RH Rechnung getragen.

- 11.4** Der RH entgegnete dem BMBF, dass für die Ermittlung der tatsächlichen F&E-Mittel keine neuen bzw. zusätzlichen Voranschlagsstellen notwendig sind. Vielmehr würden Auswertungen der vorhandenen Daten aus der Haushaltsverrechnung des Bundes (HV-SAP) ausreichen, um die Qualität der Beilage T des Bundes zu erhöhen.

Plausibilität der F&E-Mittel der Länder

- 12.1** Der RH überprüfte exemplarisch in allen Ländern je zehn Voranschlagsstellen (in Summe somit 90 Voranschlagsstellen) aus den Ausgabenschätzungen auf ihre Plausibilität. Er wählte nach Maßgabe der Bezeichnung und der Höhe der F&E-Mittel die Voranschlagsstellen aus.

Die F&E-Mittel der Voranschlagsstellen waren für den RH nicht plausibel, wenn diese der Frascati-Definition von F&E nicht entsprachen (siehe TZ 2). Zusammenfassend ergab sich für die Länder folgendes Bild:

Länder	Anzahl der überprüften Voranschlagsstellen	davon plausibel	davon nicht plausibel
Burgenland	10	4	6
Kärnten	10	4	6
Niederösterreich	10	9	1
Oberösterreich	10	4	6
Salzburg	10	6	4
Steiermark	10	6	4
Tirol	10	8	2
Vorarlberg	10	7	3
Wien	10	7	3
gesamt	90	55	35

Quellen: Länder; Darstellung RH

Mehr als ein Drittel der überprüften Voranschlagsstellen der Ausgabenschätzungen der Länder waren nicht plausibel (35 von insgesamt 90 Fällen).

Innerhalb der nicht plausiblen Voranschlagsstellen stellte der RH fest, dass

- den F&E-Projekten die schöpferische Neuheit oder Originalität fehlte (z.B. Förderungen von Umweltschutzmaßnahmen, Gutachten für Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen);
- es sich lediglich um die Umsetzung von Forschungsergebnissen handelte;
- F&E-Mittel ohne entsprechende Nachweise als solche ausgewiesen worden waren;
- interne Ausgaben (z.B. Einsatz von Eigenpersonal) nicht einbezogen und damit die F&E-Mittel zu niedrig ausgewiesen worden waren;
- der Prozentsatz der Forschungswirksamkeit der Voranschlagsstellen zu hoch oder zu niedrig geschätzt worden war.

Ausgangslage

- 12.2** Der RH kritisierte, dass in den Ausgabenschätzungen der Länder von den 90 überprüften Voranschlagsstellen mehr als ein Drittel nicht plausibel waren.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung an die Länder, regelmäßige Schulungen unter Einbeziehung der Statistik Austria für die mit der Erstellung der Ausgabenschätzungen der Länder betrauten Mitarbeiter durchzuführen, um einheitliche und weitreichende F&E-Erhebungsstandards nach dem Frascati-Begriff zu gewährleisten (siehe TZ 9).

- 12.3** *Die Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Wien begrüßten bzw. unterstützten in ihren Stellungnahmen die Empfehlung des RH, regelmäßige Schulungen für ihre Mitarbeiter unter Einbeziehung der Statistik Austria durchzuführen (siehe TZ 9).*

Das Land Niederösterreich teilte darüber hinaus mit, dass lediglich eine seiner zehn überprüften Voranschlagsstellen nicht plausibel gewesen sei. Die Abweichung werde als vertretbar angesehen.

Laut Mitteilung des Landes Oberösterreich sei die ausgewählte Herangehensweise bzw. Methodik des RH betreffend der Plausibilitätsprüfungen bestimmter Voranschlagsstellen nicht ausreichend dokumentiert. Die Angaben ließen keine Rückschlüsse zu, ob in allen Ländern die gleichen zehn Voranschlagsstellen analysiert worden seien. Es stehe jedoch der Empfehlung des RH positiv gegenüber.

- 12.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass grundsätzlich alle Voranschlagsstellen plausibel sein sollten.

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass er grundsätzlich bei allen Ländern die gleichen Voranschlagsstellen für eine Plausibilitätsprüfung herangezogen hatte, allerdings aufgrund der länderweise unterschiedlichen Bezeichnungen und Inhalte alternativ auch auf andere zurückgreifen musste. Unbeschadet dessen war der RH der Ansicht, dass die F&E-Mittel aller Voranschlagsstellen – unabhängig von der konkreten Auswahl – plausibel sein sollten.



Forschungsfinanzierung in Österreich

Forschungsförderungsdatenbanken

Überblick

13.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen Datenbanken des Bundes und der Länder, innerhalb derer Forschungsförderungsmaßnahmen abgewickelt bzw. abgebildet wurden:

Tabelle 5: Wesentliche Datenbanken des Bundes und der Länder		
	Name der Datenbank	Aufgabe der Datenbank
Bundesministerien		
BMF	Transparenzdatenbank des Bundes	Erfassung der öffentlichen Leistungen des Bundes und der Länder
BMI	Forschungsdatenbank	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
BMLFUW	DaFNE – Datenbank für Forschung zur nachhaltigen Entwicklung	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
BMLVS	Datenbank für Forschungsprogramme	Erfassung der Forschungsziele, der Forschungsschwerpunkte sowie Abwicklung der F&E-Projekte
BMWFW	Bundesforschungsdatenbank	Erfassung der Forschungsförderungen und –aufträge der Bundesministerien
BMWFW	Datenbank FDB-FIS	Interne Datenbank für Abfrage- und Controllingzwecke
Länder		
WiBuG (Burgenland)	Accessförderdatenbank	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
KWF (Kärnten)	Datenbank Antragsbearbeitung	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
Kärnten	Leistungsangebotsdatenbank	Transparenzdatenbank des Landes
Niederösterreich	Datenbank Athenoe	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte der Technologieförderungen
Niederösterreich	Datenbank Wiffos	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte der betrieblichen Förderungen
Oberösterreich	ISW – Informationssystem Wirtschaft	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
Salzburg	FAS – Förderungsabwicklungssoftware	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
Steiermark	LDF – Landesweite Datenbank zur Förderungsabwicklung	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
SFG (Steiermark)	Ein!Blick!	Förderungsverzeichnis der SFG
Tirol	LWF – Landesweites Förderungsprogramm	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
Tirol	Transparenzdatenbank	Transparenzdatenbank des Landes
Tirol	FAI – Förderanwendung Internet	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte im Bereich Forst, Landesentwicklung und Umweltschutz
Vorarlberg	GenFö – Allgemeine Förderungsdatenbank	Erfassung und Abwicklung der F&E-Projekte
Wien ¹	Elektronische Forschungsdatenbank	Erfassung aller F&E-Projekte

¹ eingestellt im Jahr 2012

Quellen: Bundesministerien; Länder; Darstellung RH

Forschungsförderungsdatenbanken

(2) Im Bereich der Bundesministerien gab es neben der Bundesforschungsdatenbank (siehe TZ 14) und der Transparenzdatenbank des Bundes (siehe TZ 15) vier wesentliche Datenbanken für die Forschungsförderung. Unabhängig von den Ressorts verfügten auch die wesentlichen Forschungsförderungsagenturen des Bundes (FFG, FWF und AWS) über eigene umfangreiche Projektdatenbanken, die auch die Abrechnung der geförderten F&E-Projekte beinhaltete.

(3) In den Ländern erfolgte die IT-unterstützte Erfassung und Abwicklung von F&E-Projekten in Datenbanken höchst unterschiedlich. Sie umfasste

- die Verwendung von Datenbanken als Verwaltungsinstrument für alle Förderungen (z.B. Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg),
- die Verwendung spezifischer Software-Lösungen für abteilungsinterne Bedürfnisse (z.B. Niederösterreich und Oberösterreich) und
- die Verwendung von Datenbanken der Intermediäre des Landes (z.B. Burgenland und Kärnten).

Der RH stellte fest, dass in den Ländern – und vereinzelt auch beim Bund – lediglich Einzellösungen bestanden, 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.

13.2 Der RH wies kritisch auf die Vielzahl an unterschiedlichen Forschungsförderungsdatenbanken in Österreich hin, die jedoch keine Gesamtübersicht über die Forschungsfinanzierung in Österreich und die Zahlungsströme boten.

Er empfahl den Bundesministerien und den Ländern, mit einer einheitlichen Datenbank sicherzustellen, dass die Forschungsförderungsleistungen österreichweit umfassend und vollständig erfasst werden. Eine gebietskörperschaftenübergreifende transparente Datenbank würde überdies ein effektives und laufendes Forschungsförderungscontrolling ermöglichen.

Weiters empfahl der RH den Bundesministerien und den Ländern, auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen zu prüfen, ob eine Integration der bestehenden länder- oder bundesspezifischen Daten-



banken in eine umfassende österreichweite Forschungsförderungsdatenbank möglich wäre.

Ferner empfahl er den Bundesministerien und den Ländern für den Fall, dass eine vollständige Integration der länder- oder bundesspezifischen Datenbanken in eine umfassende österreichweite Forschungsförderungsdatenbank nicht möglich ist, durch Schnittstellen die Möglichkeit der Datenübertragung sicherzustellen.

Bundesforschungsdatenbank

14.1 (1) Das Forschungsorganisationsgesetz (FOG) legte bezüglich der Forschungsförderung die Grundzüge eines einheitlichen Berichtswesens für den Bundesbereich fest; die Bundesministerien hatten die Vergabe von F&E-Mitteln an Förderungswerber zur Durchführung von wissenschaftlichen Arbeiten zu dokumentieren.

Das BMWFW betrieb auf dieser Grundlage bereits seit 1975 eine Datenbank (Faktendokumentation der Bundesdienststellen), die seit 2008 webbasiert geführt wurde (Bundesforschungsdatenbank). In dieser erfassten die Bundesministerien eigenständig und direkt alle von Bundesdienststellen erteilten Forschungsförderungen und –aufträge. Die Bundesforschungsdatenbank diente dabei der Dokumentation inhaltlicher Informationen (insbesondere Förderungsnehmer, Titel des F&E-Projekts, Laufzeit, Finanzierung), nicht aber der Abwicklung von Zahlungsvorgängen.

(2) Die Erfassung der Aufträge im System war bis spätestens zum Quartalsende des Folgejahres vorzunehmen. Der Zugang zum System war auf die eingebenden Bundesministerien beschränkt. Das BMWFW erfasste die Anzahl der Zugriffe auf die Datenbank durch die Berechtigten nicht.

Für 2014 wies die Datenbank für alle Bundesministerien rd. 81,00 Mio. EUR an F&E-Mittel 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 (z.B. Forschungsaufträge an Einzelpersonen oder außeruniversitäre Institute).

(3) Zur Komplettierung des Gesamtbilds der österreichischen Forschungsförderung wurden den Österreichischen Forschungs- und Tech-

Forschungsförderungsdatenbanken

nologieberichten⁵² an den Nationalrat auch die Daten der Bundesforschungsdatenbank beigelegt.

- 14.2** (1) Der RH bemängelte, dass lediglich den Bundesministerien ein Einblick in die Bundesforschungsdatenbank möglich war und zudem seitens des BMWFW keine Information vorlag, wie intensiv die Bundesministerien diese Datenbank zu Abfragezwecken tatsächlich nutzten.

Er empfahl dem BMWFW, den Kreis der Zugriffsberechtigten bei der Bundesforschungsdatenbank jedenfalls um die Forschungsförderungsagenturen zu erweitern, um auch diesen Institutionen entsprechende Abfragen zu ermöglichen. Ferner empfahl der RH dem BMWFW, die Nutzungshäufigkeit der Datenbank, etwa durch Auswertung der Anzahl der Zugriffe und der tatsächlichen Nutzer, zu überprüfen.

Der RH hielt kritisch fest, dass keine zeitnahe Erfassung der Daten vorgesehen war, so dass bei – etwa zu Abgleichungszwecken getätigten – Abfragen keine aktuelle Übersicht über bereits erfolgte Beauftragungen anderer Bundesministerien zur Verfügung stand. Der RH empfahl dem BMWFW sicherzustellen, dass die seitens der Bundesministerien vorgenommenen Beauftragungen möglichst zeitnahe in die Datenbank eingetragen werden, um einen Überblick über vergebene Forschungsförderungen und –aufträge auf einem aktuellen Stand zu ermöglichen.

Da die Bundesforschungsdatenbank nur einen relativ geringen Teil der Forschungsförderungen des Bundes abbildete, empfahl der RH dem BMWFW, im Fall der Realisierung einer eigenständigen, umfassenden Forschungsförderungsdatenbank oder einer vergleichbaren IT-Lösung die Bundesforschungsdatenbank in diese zu integrieren und nicht mehr als gesonderte Datenbank zu führen (siehe TZ 15).

- 14.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMWFW habe es die Anregung des RH aufgenommen und ermögliche seit 1. Juni 2016 einer interessierten Öffentlichkeit einschließlich der Forschungsförderungsagenturen den Zugriff auf die Bundesforschungsdatenbank.*

Ferner sei auf Anregung des RH im Herbst 2015 eine Monitoringfunktion mit dem Ziel, die Nutzungshäufigkeit zu messen, eingerichtet worden. Die Funktion liste die Anzahl der Zugriffe je User auf und werde seit dem Frühjahr 2016 einmal monatlich ausgewertet.

⁵² zuletzt Statistik Austria, „Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015“; <http://wissenschaft.bmwfw.gv.at/bmwfw/forschung/national/oesterreichischer-forschungs-und-technologiebericht-2015/> (abgerufen am 30. Oktober 2015)

Zudem teilte das BMWWF mit, dass der empfohlene Erfassungszeitraum der Daten in die Bundesforschungsdatenbank ab Genehmigung eines F&E-Projekts sei. Dieses Datum werde auch in den Schulungen so kommuniziert und finde sich verschriftlicht im Handbuch. Es könne nur Empfehlungen aussprechen, die Handhabung und Umsetzung der Datenerfassung liege in der Verantwortung der einzelnen Ressorts.

Weiters teilte das BMWWF mit, dass die Bundesforschungsdatenbank in eine eigenständige, umfassende Forschungsförderungsdatenbank integriert werden könnte, sollte diese realisiert werden.

(2) Das BMBF wies in seiner Stellungnahme in Bezug auf das BIFIE darauf hin, dass derzeit die Eintragung ex-post im Februar bzw. März des jeweils folgenden Kalenderjahrs durchgeführt werde. Die Empfehlung des RH erscheine aus Sicht der BIFIE-Koordination in Hinblick auf den zu erwartenden Verwaltungsaufwand nicht problematisch. Die F&E-Aufträge an das BIFIE würden bereits mit Genehmigung der Dreijahrespläne zum jeweiligen Beginn des Kalenderjahrs inhaltlich und finanziell festgelegt und in der Regel während des laufenden Jahresplans nicht verändert.

(3) Gemäß Stellungnahme des BMLFUW erfasse es alle Forschungsaufträge in der Datenbank DaFNE⁵³. Diese Daten übertrage es automatisch und zeitnah in die Bundesforschungsdatenbank.

14.4 (1) Der RH regte gegenüber dem BMWWF an, die eintragungspflichtigen Bundesministerien erneut auf die Notwendigkeit einer möglichst zeitnahen Erfassung der Daten hinzuweisen.

(2) Der RH nahm die Ausführungen des BMBF, dass der zeitnahe Eintrag der Beauftragungen des BIFIE in die Bundesforschungsdatenbank nicht problematisch sei und im Ergebnis zu einer Vorverlegung des Dateneintrags führe, zustimmend zur Kenntnis.

Transparenzdatenbank und österreichweite Forschungsförderungsdatenbank

15.1 (1) Aufgrund der sich bei der Forschungsförderung überschneidenden Förderungsbereiche und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung der Förderungen zwischen Bund und Ländern (siehe TZ 3) hatte der RH bereits mehrfach die Errichtung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Forschungsförderungsdatenbank als Instrument der Zusammenarbeit und Abstimmung empfohlen.⁵⁴

⁵³ Datenbank für Forschung zur nachhaltigen Entwicklung

⁵⁴ erstmals in RH, Reihe Bund 2005/9, „Erfassung forschungsrelevanter Daten“, TZ 5; ferner RH, Reihe 2011/1, „Positionspapier zur Verwaltungsreform“, S. 174

Forschungsförderungsdatenbanken

Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung analysierte der RH die Eignung der Transparenzdatenbank als Forschungsförderungsdatenbank. Das Gesamtprojekt Transparenzdatenbank (z.B. zeitlicher Ablauf, Kosten) als solches wurde jedoch anlässlich dieser Gebarungsüberprüfung keiner Beurteilung unterzogen.

(2) Mit dem Transparenzdatenbankgesetz 2010⁵⁵ bzw. 2012⁵⁶ und den darauf gründenden Verordnungen schuf der Bund die Grundlage für eine entsprechende Datenbank.

Der Bund schloss mit den Ländern im April 2013 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG⁵⁷ über die Errichtung einer Transparenzdatenbank. Darin verständigten sich der Bund und die Länder zunächst darauf, eine Bundes- und Landesleistungen enthaltende Leistungsangebotsdatenbank zu schaffen. Nach einer gemeinsamen Evaluierung sollten dieser Vorstufe dann weitere Schritte zur Errichtung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Transparenzdatenbank hinsichtlich der Leistungen der öffentlichen Hand folgen.

(3) Die Transparenzdatenbank des Bundes diene einerseits der Erfassung und Darstellung von Leistungsangeboten (Transparenzportal) und andererseits von personenbezogenen Leistungen.

Die Bundesleistungen (vorwiegend alle Förderungsprogramme) wurden seit 2012 in kategorisierten Leistungsangeboten erfasst und die abfrageberechtigten Stellen⁵⁸ definiert. Ferner wurden seit 2013 die erfolgten Auszahlungen erfasst. Förderungsanträge und -zusagen wurden hingegen nicht einbezogen. Nähere Informationen bezüglich geförderter Projekte standen nur eingeschränkt zur Verfügung (im Bereich der Forschungsförderung war bspw. eine Benennung des F&E-Projekts oder eine Projektbeschreibung nicht zwingend vorgesehen).

Gemäß der Vereinbarung mit dem Bund erfassten auch die Länder ihre Leistungsangebote, mangels entsprechender rechtlicher Grundlage jedoch noch nicht die entsprechenden Auszahlungsbeträge sowie die personenbezogenen Daten. Den abfrageberechtigten Stellen der Länder war (befristet bis Ende 2015) die Möglichkeit der Abfrage von Bundesleistungen eingeräumt.

⁵⁵ BGBl. I Nr. 109/2010 (außer Kraft getreten mit 14. November 2012 gemäß BGBl. I Nr. 99/2012)

⁵⁶ BGBl. I Nr. 99/2012

⁵⁷ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank; BGBl. I Nr. 73/2013 i.d.g.F.

⁵⁸ Die abfrageberechtigten Stellen des Bundes erhielten die Berechtigung, die für die Gewährung, Einstellung oder Rückforderung von Leistungen notwendigen Daten einzusehen.

(4) Eine gemeinsame Evaluierung des Projekts durch Bund und Länder wurde im Juni 2015 vom Transparenzdatenbank-Beirat beschlossen. Ob und wann Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern für eine weitere Umsetzung der Transparenzdatenbank aufgenommen werden, war zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht absehbar.

- 15.2** Der RH wiederholte seine bereits mehrfach vorgebrachte Kritik, dass die Transparenzdatenbank im gegenwärtigen Ausbaustadium nicht dem Erfordernis einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank genüge.⁵⁹

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 erachtete der RH auch die Tiefe der Datenerfassung für eine Forschungsförderungsdatenbank für nicht ausreichend (keine oder unzureichende Information zu Projekttitle oder -inhalt). Ferner fehlten in der Transparenzdatenbank – mangels einer weitergehenden Vereinbarung zwischen Bund und Ländern bzw. einer entsprechenden Verfassungsbestimmung – jegliche personenbezogene Daten⁶⁰ und Informationen über Auszahlungen von Länderleistungen.⁶¹

Der RH wiederholte seine Empfehlung an die Bundesministerien und die Länder, mit einer einheitlichen Datenbank sicherzustellen, dass die Forschungsförderungsleistungen österreichweit umfassend und vollständig erfasst werden (siehe TZ 13).

Eine in diesem Zusammenhang zu prüfende Möglichkeit ist nach Ansicht des RH ein entsprechender Ausbau der Transparenzdatenbank; alternativ kämen als ausbaufähige Kerne auch die Datenbanken der großen Forschungsförderungsagenturen (FFG, FWF und AWS) in Betracht. Der RH wies allerdings darauf hin, dass entsprechende Überlegungen auf der Grundlage von eingehenden Kosten-Nutzen-Analysen und im Rahmen der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten stattfinden müssten.

⁵⁹ zuletzt RH, Reihe Bund 2015/7 „FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme“, TZ 15

⁶⁰ z.B. verschlüsselte Daten zum Förderungswerber oder Förderungsleistungen

⁶¹ Auch für den Einbezug der Gemeindeleistungen würde es einer (verfassungs-)gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Forschungsförderungsdatenbanken

Ferner wäre aus Sicht des RH – insbesondere zur Vermeidung unbeabsichtigter Mehrfachförderungen und der notwendigen Transparenz der Förderungsleistungen – durch die zu errichtende (Forschungsförderungs)Datenbank jedenfalls sicherzustellen, dass in einem derartigen System

- nicht nur die Auszahlungen, sondern auch laufende Förderungsanträge oder –zusagen,
- ausreichende Informationen zu den Projekten und Projektinhalten (z.B. Projektleiter, Projektbeschreibung, Laufzeiten) sowie
- Projektberichte und Informationen hinsichtlich der Wirkung der F&E-Projekte (z.B. Publikationen, Patente)

enthalten sind.

Für die Klärung der Frage, welche Informationen für eine zweckmäßige Anwendung dieser Datenbank erforderlich sind, sollte auch auf die fachliche Expertise der maßgeblichen Forschungsförderungsagenturen (z.B. FFG, FWF und AWS) zurückgegriffen werden.

15.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMWFW werde die Einrichtung einer einheitlichen Forschungsförderungsdatenbank aufgrund des im Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen als sehr hoch einzuschätzenden administrativen und finanziellen Aufwands kritisch gesehen. Der Vorschlag zur Durchführung einer Kosten–Nutzen–Analyse und die Erwägung alternativer Lösungsansätze, wie die Einrichtung von Schnittstellen bestehender Datenbanken, werde ausdrücklich begrüßt.*

(2) Das BMVIT stimmte in seiner Stellungnahme der Einschätzung des RH, dass die Transparenzdatenbank in ihrer gegenwärtigen Form die Funktion einer gesamtösterreichischen Forschungsförderungsdatenbank nicht erfülle, grundsätzlich zu. Ferner sei es der Auffassung, dass die Transparenzdatenbank auch zukünftig nur mit großem Aufwand für die Erfassung weiterführender inhaltlicher Informationen (z.B. Projektberichte) ausgebaut werden könne. Unerlässlich erscheine dazu die Einbindung der Länder.

Ein Überblick über die Aktivitäten der einzelnen Förderungswerber im Rahmen der verschiedenen Angebote sei selbstverständlich wünschenswert. Daher werde der vom RH vorgeschlagene Ausbau der vorhandenen Förderungsdatenbanken positiv gesehen. Allerdings sei zu bedenken, dass die vom RH geforderten Inhalte (z.B. Anträge, Zusagen, Auszahlungen, Patente) in einer vermutlich kaum zu bewerkstellenden Stan-

dardisierung, Detaillierung, gleichzeitig aber auch Verständlichkeit für Nicht-Experten dargestellt werden müssten, um tatsächlich erkennbar zu machen, dass derselbe Projektinhalt mehrfach zur Förderung eingereicht worden war. Neben einer Kosten-Nutzen-Analyse werde diese Frage allerdings auch im Licht der gegenwärtigen Open Access- bzw. Open Data-Entwicklung zu beurteilen sein, die zu öffentlich zugänglichen Projektdaten führen werde.

(3) Laut Mitteilung des BMF sei die Transparenzdatenbank nicht als Forschungsförderungsdatenbank konzipiert und umgesetzt worden. Eine Erweiterung zu einer Forschungsförderungsdatenbank sei technisch möglich, die Umsetzung hänge jedoch von Anforderungen, Ressourcen und Finanzierung ab. Die Erfassung von Förderungsanträgen bzw. -bewilligungen sei seit Oktober 2015 möglich. Mangels Konzipierung als Forschungsförderungsdatenbank und folglich fehlender spezieller Fokussierung auf den Bereich Forschungsförderung seien Detailangaben – wie vom RH genannt – nicht als Pflichteingaben vorgesehen.

(4) Gemäß Mitteilung des BMLFUW habe es im Teilsegment der Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Forschungsplattform DaFNE eingerichtet. DaFNE werde zur Abwicklung gemeinsam finanzierter Forschungsaufträge zwischen den Bundesministerien und seit dem Jahr 2007 auch zur Abwicklung gemeinsam finanzierter Forschungsaufträge zwischen dem BMLFUW und den Ländern im Rahmen der „Bund-Bundesländer Kooperation Forschung“ genutzt. In DaFNE seien sämtliche Zahlungsströme erfasst und von den Finanzierungspartnern jederzeit einsehbar.

Weiters sei das BMLFUW jederzeit gerne bereit, am Diskussionsprozess einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank mitzuwirken. Die spezifischen Nutzungserfordernisse einer schon bestehenden Forschungsdatenbank, wie z.B. DaFNE, dürften dabei aber nicht außer Acht gelassen werden.

(5) Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich solle die Empfehlung des RH hinsichtlich einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank im Zuge weiterer Gespräche zur Transparenzdatenbank geprüft werden.

Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es bereits jetzt die geförderten Institutionen und die Projekttitel halbjährlich auf ihre Homepage stelle. Im Rahmen des Bundesprojekts Transparenzdatenbank werde geprüft, ob eine Erfassung der Förderungsdaten der Länder sinnvoll bzw. machbar sei. Es müssten zahlreiche Schnittstellen zu den länderspezifischen Fachinformationssystemen geschaffen

Forschungsförderungsdatenbanken

werden, um eine händische Erfassung in eine bundesweite Datenbank zu vermeiden. Kritisch werde auch die Informationsdichte gesehen. So würde bspw. eine inhaltliche Beschreibung des F&E-Projekts zu weit gehen, weil viele Forschungsthemen besonders schützenswert seien.

Laut Stellungnahme des Landes Tirol teile es die Ansicht des RH, dass die Transparenzdatenbank nicht den Erfordernissen einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank genüge. Die Transparenzdatenbank erfülle nicht einmal ihre ureigenen, durch das Transparenzdatenbankgesetz 2012⁶² übertragenen, Aufgaben. Dies habe nicht nur die Evaluierung durch den Transparenzdatenbank-Beirat (aus Ländersicht), sondern auch eine vom Institut für Föderalismus in Zusammenarbeit mit der Universität Innsbruck erstellte Studie ergeben.

Gemäß Stellungnahme des Landes Wien nehme es, solange die Gespräche betreffend der Umsetzung der Transparenzdatenbank am Laufen seien, bewusst Abstand von jeglicher Diskussion hinsichtlich einer einheitlichen Forschungsförderungsdatenbank.

15.4 (1) Hinsichtlich des vom BMWFW kritisch gesehenen Verhältnisses von möglichem Aufwand und tatsächlichem Nutzen einer umfassenden Forschungsförderungsdatenbank wies der RH erneut auf seine – vom BMWFW in seiner Stellungnahme auch ausdrücklich anerkannte – Empfehlung hinsichtlich einer notwendigen vorgängigen Analyse dieses Verhältnisses unter Beachtung auch alternativer Lösungsansätze hin; jedenfalls wäre ein Gesamtüberblick herzustellen.

(2) Der RH stimmte mit der Einschätzung des BMVIT überein, dass eine Einbindung der Länder für den Aufbau und für die sinnvolle Nutzung einer Forschungsförderungsdatenbank unerlässlich war. Dies ging allein schon aus seiner Empfehlung hervor, wonach Forschungsförderungsleistungen österreichweit erfasst werden sollten.

Ob eine solche Übersicht durch einen Ausbau der Transparenzdatenbank oder durch alternative Lösungen verwirklicht werden kann, muss Gegenstand künftiger detaillierter Untersuchungen und Kosten-Nutzen-Beurteilungen sein; dabei sind zweifellos auch aktuelle Open Access- bzw. Open Data-Entwicklungen zu berücksichtigen.

Unbeschadet dessen hielt der RH allerdings an seiner Empfehlung fest, mit einer einheitlichen Datenbank sicherzustellen, dass die Forschungsförderungsleistungen österreichweit umfassend und vollständig erfasst werden.

⁶² BGBl. I Nr. 99/2012

(3) Der RH verwies gegenüber dem BMF auf seine bereits mehrfach vorgebrachte Kritik hinsichtlich der Transparenzdatenbank im gegenwärtigen Ausbaustadium: Zum einen beinhaltete die Transparenzdatenbank bei den Bundesleistungen lediglich abgewickelte Zahlungen, nicht aber bestehende Förderungsanträge oder -zusagen. Zum anderen erachtete der RH auch die Tiefe der Datenerfassung für eine Forschungsförderungsdatenbank für nicht ausreichend. Ferner fehlten in der Transparenzdatenbank – mangels einer weitergehenden Vereinbarung zwischen Bund und Ländern bzw. einer entsprechenden Verfassungsbestimmung – jegliche personenbezogene Daten und Informationen über Auszahlungen von Länderleistungen.

Darüber hinaus wies der RH gegenüber dem BMF darauf hin, dass er sich im Rahmen dieser Prüfung ausschließlich mit der Frage auseinandergesetzt hatte, ob die – bereits bestehende – Transparenzdatenbank grundsätzlich geeignet wäre, auch den Anforderungen einer vom RH bereits mehrfach empfohlenen Forschungsförderungsdatenbank zu genügen; der RH ging in seiner Darstellung jedoch nicht davon aus, dass die Transparenzdatenbank in derartiger Weise konzipiert oder umgesetzt worden wäre.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMF einer Forschungsförderungsdatenbank aus Gründen der Transparenz und zur Vermeidung von unerwünschten Mehrfachförderungen positiv gegenüberstand und zudem einer Erweiterung der Transparenzdatenbank aus technischer Sicht nichts entgegenstand. Hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen und der mit einem Ausbau der Transparenzdatenbank verbundenen Kosten verwies der RH auf die bereits von ihm hervorgehobene Notwendigkeit einer vorgängigen umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse.

(4) Der RH wies gegenüber dem BMLFUW darauf hin, dass in der Datenbank DaFNE lediglich ein relativ geringer Teil der Forschungsförderungen des Bundes und der Länder abgebildet war. Er nahm zur Kenntnis, dass das BMLFUW positiv einer österreichweiten Forschungsförderungsdatenbank gegenüberstand. Zudem verwies der RH auf seine Empfehlung, auf Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen zu prüfen, ob eine Integration der bestehenden Datenbank DaFNE in eine umfassende österreichweite Forschungsförderungsdatenbank möglich wäre bzw. wenn dies nicht der Fall sein sollte, durch Schnittstellen die Möglichkeit der Datenübertragung sicherzustellen.

(5) Der RH verwies gegenüber dem Land Steiermark auf seine Empfehlung, auf Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen zu prüfen, ob eine Integration der bestehenden länder- oder bundesspezifischen Datenbanken in eine umfassende österreichweite Forschungsförderungsda-

tenbank möglich wäre oder ob durch Schnittstellen die Möglichkeit der Datenübertragung sichergestellt werden könnte. Ferner hatte der RH auch ausdrücklich betont, dass eine entsprechende bundesweite Datenbankanwendung im Rahmen der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten stattfinden müsse.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Gesamtüberblick **16.1** Ziel der Gebarungüberprüfung war es, einen Gesamtüberblick über das System der Forschungsfinanzierung der öffentlichen Hand – insbesondere der Zahlungsströme – in Österreich zu schaffen (siehe TZ 1). Der RH stellte fest, dass bei den überprüften Entscheidungsträgern ein derartiger Gesamtüberblick nicht bestand.

Die Abbildung 8 im Anhang gibt einen Gesamtüberblick – insbesondere der Zahlungsströme – über die Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder sowie über die beiden bedeutendsten Forschungsförderungsmaßnahmen des EU-Haushalts (Forschungsrahmenprogramm HORIZON 2020 und die F&E-Mittel des EFRE) für das Jahr 2014.

16.2 Der RH sah es als Mangel an, dass über die Forschungsfinanzierung in Österreich und insbesondere deren Zahlungsströme bislang kein Gesamtüberblick vorhanden war, zumal die Forschung einen wesentlichen Faktor für die nachhaltige Sicherung der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung der Republik Österreich darstellte.

Der RH hielt zusammenfassend für das Jahr 2014 fest:

- Die Forschungsfinanzierung in Österreich durch den Bund und die Länder sowie durch die bedeutendsten Forschungsförderungsmaßnahmen der EU betrug insgesamt rd. 3,247 Mrd. EUR. Der Bund (2,646 Mrd. EUR) und die Länder (459,92 Mio. EUR) stellten davon zusammen 3,106 Mrd. EUR an F&E-Mittel für die Forschungsfinanzierung in Österreich bereit (siehe TZ 17). Die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt der beiden bedeutendsten Forschungsförderungsmaßnahmen (Forschungsrahmenprogramm HORIZON 2020 und die F&E-Mittel des EFRE) betrugen rd. 140,95 Mio. EUR (siehe TZ 27).
- Alle Bundesministerien und die Parlamentsdirektion sowie alle Länder waren – wenngleich in sehr unterschiedlichem Ausmaß – mit der Forschungsfinanzierung in Österreich befasst. Beim Bund waren 95 % der F&E-Mittel bei drei Bundesministerien (BMFWF, BMVIT und BMLFUW) konzentriert. Die restlichen 5 % verteilten sich auf



die übrigen zehn Bundesministerien und die Parlamentsdirektion. Die Forschungsfinanzierung der Länder war von ihren F&E-Strategien und F&E-Schwerpunktsetzungen – insbesondere im Bereich der tertiären Ausbildung und im Gesundheitswesen – geprägt (siehe TZ 17).

- Die Intermediäre des Bundes erhielten ihre F&E-Mittel aus mehreren Bundesministerien bzw. der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung⁶³ (FTE-Stiftung) und teilweise auch von den Ländern (siehe TZ 18).
- Innerhalb des Bundes bzw. zwischen Bund und Ländern erfolgten zwar Abstimmungen in thematischer Hinsicht, nicht jedoch im Zusammenhang mit der Verfolgung und Erreichung von nationalen und regionalen Forschungsquotenzielen (siehe TZ 19).
- Bei den Bundesministerien waren 113 Organisationseinheiten⁶⁴ mit F&E-Angelegenheiten⁶⁵ befasst. In ihren Wirkungsbereichen waren insgesamt zehn Intermediäre tätig; die Abwicklung der F&E-Angelegenheiten konzentrierte sich allerdings auf drei wesentliche Intermediäre – FFG, FWF und AWS (siehe TZ 20, TZ 21 und TZ 22).
- Bei den Ländern waren 103 Organisationseinheiten⁶⁶ mit F&E-Angelegenheiten⁶⁷ befasst. In ihren Wirkungsbereichen waren 14 Intermediäre tätig. Die Forschungsförderung der Länder verteilte sich in unterschiedlichem Umfang auf die Ämter der Landesregierungen, auf ländereigene Intermediäre und auf die Intermediäre des Bundes. Dadurch kamen im Bereich der Forschungsförderung der Länder keine einheitlichen Standards bei der Vergabe von F&E-Mitteln zur Anwendung (TZ 20, TZ 21 und TZ 22).
- Für die Forschungsfinanzierung in Österreich waren somit insgesamt 216 Organisationseinheiten und 24 Intermediäre zuständig. Die Bundesministerien, Länder sowie die Intermediäre des Bundes und der Länder wandten für die F&E-Angelegenheiten insgesamt rd.

⁶³ Bundesgesetz über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE-Nationalstiftungsgesetz); BGBl. I Nr. 133/2003 i.d.g.F.

⁶⁴ Der RH erfasste bei den Bundesministerien jene Abteilungen, die gänzlich oder teilweise mit F&E-Angelegenheiten befasst waren.

⁶⁵ In ihre Zuständigkeiten fielen neben der Verteilung der F&E-Mittel insbesondere auch die Entwicklung von nationalen und internationalen F&E-Strategien sowie die Erarbeitung österreichweiter F&E-Schwerpunkte.

⁶⁶ Der RH erfasste bei den Ländern jene Abteilungen, die gänzlich oder teilweise mit F&E-Angelegenheiten befasst waren.

⁶⁷ In ihre Zuständigkeiten fielen neben der Verteilung der F&E-Mittel insbesondere auch die Entwicklung von regionalen F&E-Strategien.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

811 VBÄ mit einem anteiligen Personalaufwand von rd. 57,72 Mio. EUR auf. Dadurch bestanden auf Bundes- und Landesebene in der Forschungsfinanzierung Mehrfachstrukturen (siehe TZ 22).

- Die Bundesministerien und die Länder setzten zusammen 136 F&E-Programme ein. Durch die Vielzahl an F&E-Bundes- und Landesprogrammen bestand ein „Programmschubel“ in Österreich (siehe TZ 25).
- Innerhalb der EU bestand eine Vielzahl an unterschiedlichen F&E-Finanzierungsquellen. Ein Gesamtüberblick über die von den Förderungnehmern in Anspruch genommenen F&E-Finanzierungsquellen sowie hinsichtlich der F&E-Rückflüsse aus dem EU-Haushalt fehlte (siehe TZ 26).
- Für den RH bestand eine Kontrolllücke bei jenen F&E-Mitteln, die an private Unternehmen flossen und die der zentralen Verwaltung der Europäischen Kommission (Forschungsrahmenprogramme) unterlagen, weil diese Empfänger nicht vollständig seiner Rechnungs- und Gebarungskontrolle unterlagen (siehe TZ 27).
- Die zwischen EU-Ebene und nationalen Stellen geteilte Verwaltung der F&E-Mittel des EFRE war verwaltungsaufwändig ausgestaltet und befasste eine Vielzahl an nationalen Organisationseinheiten des Bundes und der Länder (siehe TZ 27).

Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die Forschungsfinanzierung in Österreich sowohl aus einer Gesamtsicht auf das Finanzierungssystem als auch aus der Perspektive der Förderungswerber bzw. der Empfänger

- durch die Verteilung der F&E-Mittel an die Intermediäre des Bundes bzw. 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 erwies.



16.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne es den vom RH als Mangel gesehenen, nicht bestehenden Gesamtüberblick bei den Entscheidungsträgern des Bundes zur Forschungsfinanzierung in Österreich nicht nachvollziehen. Der durch die Statistik Austria jährlich erstellte Forschungs- und Technologiebericht stelle einen guten Überblick hinsichtlich der Forschungsfinanzierung in Österreich dar.*

16.4 Der RH engagnierte dem BMLFUW, dass der jährliche Forschungs- und Technologiebericht aktuelle Entwicklungen und Trends analysiert sowie umfangreiches Datenmaterial zu F&E aufbereitet, jedoch keinen Gesamtüberblick über das System der Forschungsfinanzierung der öffentlichen Hand – insbesondere der Zahlungsströme – in Österreich zur Verfügung stellt. Dieser wäre insbesondere für die wirkungsorientierte Steuerung zur nachhaltigen Sicherung der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung der Republik Österreich erforderlich. Ferner erwies sich die Forschungsfinanzierung in Österreich aus der Perspektive der Förderungswerber bzw. der Empfänger als komplex und unübersichtlich.

F&E-Mittel der Bundesministerien und der Länder

17.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der F&E-Mittel des Bundes in den Jahren 2010 bis 2014 auf die einzelnen Bundesministerien:

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Tabelle 6: Verteilung der F&E-Mittel auf die Bundesministerien, 2010 bis 2014

Bundesministerien ¹	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung
	in 1.000 EUR					in %
BKA ²	1.783	1.723	1.774	2.151	34.182	+ 1.817,11
BMASK	2.232	2.735	6.450	5.854	6.541	+ 193,06
BMBF ²	62.380	63.437	73.446	77.426	46.319	- 25,75
BMEIA	2.147	2.260	2.536	1.949	2.161	+ 0,65
BMF	31.437	33.971	31.720	30.475	29.629	- 5,75
BMFJ	1.321	1.285	1.465	1.500	1.122	- 15,06
BMG	4.959	3.773	7.068	7.390	6.061	+ 22,22
BMI	789	801	790	812	1.040	+ 31,81
BMJ	98	98	125	-	-	-
BMLFUW	60.927	77.426	78.410	91.581	47.508	- 22,02
BMLVS	2.440	2.079	1.185	1.224	1.605	- 34,22
BMVIT	344.685	366.904	353.948	395.226	425.698	+ 23,50
BMWFW ³	1.754.598	1.779.029	1.893.687	1.971.337	2.044.038	+ 16,50
Parlamentsdirektion ⁴	190	175	351	792	255	+ 34,21
gesamt	2.269.986	2.335.696	2.452.955	2.587.717	2.646.159	+ 16,57
<i>davon</i>						
<i>Beilage T/a⁵</i>	<i>87.010</i>	<i>94.781</i>	<i>94.035</i>	<i>91.431</i>	<i>93.387</i>	<i>+ 7,33</i>
<i>Beilage T/b⁶</i>	<i>2.182.976</i>	<i>2.240.915</i>	<i>2.358.920</i>	<i>2.496.286</i>	<i>2.552.772</i>	<i>+ 16,94</i>

Rundungsdifferenzen möglich

¹ F&E-Mittel des Bundes gemäß der Beilage T zum BFG (für das Jahr 2014 die Version Juni 2015)

² Bis 2013 waren die Voranschlagsstellen Denkmalschutz und Bundesmuseen beim BMBF, ab 2014 beim BKA ausgewiesen. Diese Positionen betragen 2014 insgesamt rd. 30,29 Mio. EUR.

³ Das BMWFW besteht in seiner gegenwärtigen Form seit 1. März 2014; vor diesem Zeitpunkt waren dessen Aufgaben auf die damaligen Bundesministerien für Wirtschaft, Familie und Jugend sowie für Wissenschaft und Forschung aufgeteilt. Aus Gründen der Vereinfachung wurden die F&E-Mittel des Bereichs Wirtschaft unter dem BMWFW und die F&E-Mittel des Bereichs Familien und Jugend unter dem BMFJ zusammengefasst.

⁴ Die F&E-Mittel der Parlamentsdirektion betrafen ausschließlich Beiträge an den Nationalfonds für Opfer des Nationalsozialismus.

⁵ F&E-Mittel an internationale Empfänger; die Statistik Austria berücksichtigte diese F&E-Mittel nicht bei der Berechnung der Forschungsquote

⁶ F&E-Mittel an nationale Empfänger; für die Forschungsquote relevant

Quellen: Bundesministerien; Parlamentsdirektion; Statistik Austria; Darstellung RH

Die F&E-Mittel aller Bundesministerien stiegen im überprüften Zeitraum um rd. 17 % von rd. 2,270 Mrd. EUR auf rd. 2,646 Mrd. EUR; jene F&E-Mittel, die in die Berechnung der Forschungsquote einfließen, erhöhten sich ebenfalls um rd. 17 %.⁶⁸

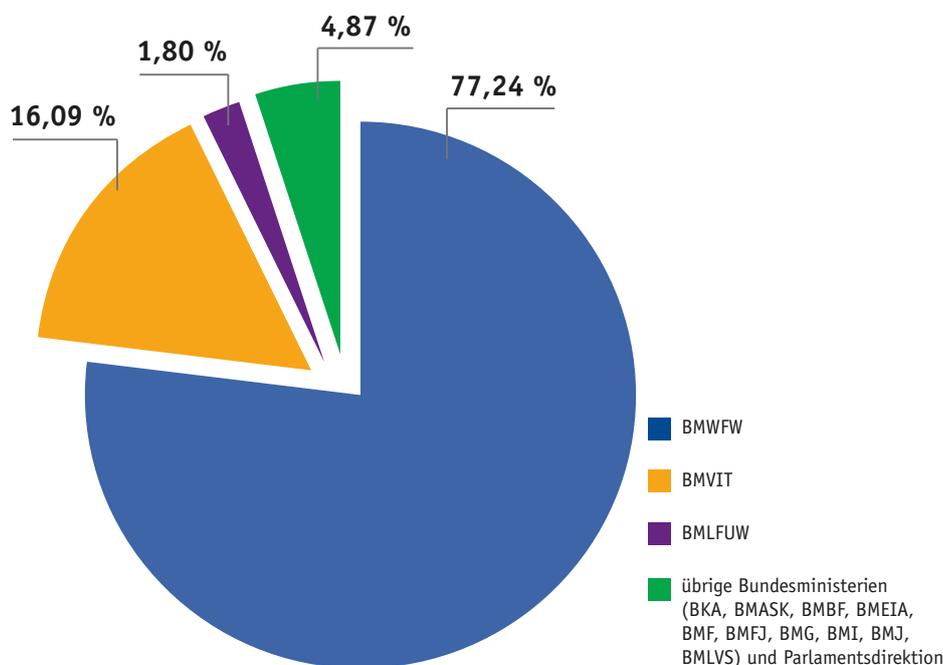
⁶⁸ F&E-Mittel an nationale Empfänger gemäß Beilage T/b des Bundes

Die Bundesministerien mit den höchsten Anteilen an F&E-Mitteln im Jahr 2014 waren das BMWFW mit rd. 2,044 Mrd. EUR, das BMVIT mit rd. 425,70 Mio. EUR und das BMLFUW mit rd. 47,51 Mio. EUR.

Im BMWFW stiegen im überprüften Zeitraum die zur Verfügung gestandenen F&E-Mittel um rd. 17 % und im BMVIT um rd. 24 %. Das BMLFUW wies einen Rückgang der F&E-Mittel um rd. 22 % aus, was vor allem auf eine Verminderung der F&E-Mittel für den Klima- und Energiefonds sowie für nachhaltigen Natur- und Umweltschutz von 2013 auf 2014 zurückzuführen war. Die übrigen Bundesministerien wiesen zwar teilweise beträchtliche Veränderungswerte auf (bspw. BMASK rd. + 193 %), aufgrund der im Verhältnis zu den gesamten F&E-Mitteln der Bundesministerien geringen Beträge waren diese Veränderungen im Gesamtzusammenhang kaum von Bedeutung.

(2) Die folgende Abbildung zeigt für das Jahr 2014 die prozentuellen Anteile der Bundesministerien BMWFW, BMVIT und BMLFUW an den F&E-Mitteln des Bundes:

Abbildung 9: Prozentuelle Anteile des BMWFW, BMVIT und BMLFUW an den F&E-Mitteln des Bundes, 2014



Quellen: Bundesministerien; Parlamentsdirektion; Darstellung RH

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Das BMWFW (rd. 77 %), das BMVIT (rd. 16 %) und das BMLFUW (rd. 2 %) wiesen gemeinsam mit rd. 95 % den überwiegenden Anteil der F&E-Mittel der Bundesministerien auf. Dies war auf die Finanzierung der Universitäten und Fachhochschulen, der wesentlichen Intermediäre des Bundes (FFG, FWF, AWS und KLIEN) sowie der außeruniversitären Forschungseinrichtungen (z.B. Österreichische Akademie der Wissenschaften und AIT Austrian Institute of Technology GmbH) zurückzuführen (siehe TZ 18). Auf die übrigen Bundesministerien entfielen insgesamt lediglich rd. 5 % der F&E-Mittel des Jahres 2014.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der F&E-Mittel auf die Länder in den Jahren 2010 bis 2014:

Tabelle 7: Verteilung der F&E-Mittel auf die Länder, 2010 bis 2014						
Länder ¹	2010	2011 ²	2012	2013	2014	Veränderung
	in 1.000 EUR					in %
Burgenland	5.697	10.748	7.034	12.152	12.499	+ 119,40
Kärnten	30.675	29.661	36.023	38.003	34.527	+ 12,56
Niederösterreich	72.566	73.194	75.754	89.794	90.406	+ 24,58
Oberösterreich	39.909	44.240	46.602	46.206	71.529 ³	+ 79,23
Salzburg	22.312	23.572	26.997	18.142 ⁴	18.741 ⁴	- 16,00
Steiermark	76.199	68.037	64.908	64.621	69.819	- 8,37
Tirol	34.231	39.106	38.231	39.526	45.422 ⁵	+ 32,69
Vorarlberg	23.962	24.923	23.352	24.269	25.217	+ 5,24
Wien	99.618	95.250	97.408	94.201	91.764 ⁶	- 7,88
gesamt	405.169	408.731	416.309	426.914	459.924	+ 13,51

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ 2010 bis 2013: F&E-Mittel gemäß der Globalschätzung der Statistik Austria (F&E-Statistik-Verordnung). Für das Jahr 2014 lagen noch keine durch die Statistik Austria geprüften Daten vor; der RH griff daher auf die Ausgabenschätzungen der Länder zurück.
- ² Die Statistik Austria veränderte nach der F&E-Vollerhebung 2011 die Darstellung der F&E-Mittel der Länder von rd. 408,73 Mio. EUR auf rd. 298,71 Mio. EUR (siehe TZ 8).
- ³ Hinsichtlich der Differenz der Höhe der F&E-Mittel wies der RH darauf hin, dass die Statistik Austria in den Jahren 2010 bis 2013 die Darstellung der F&E-Mittel der Fachhochschulen in Oberösterreich um jeweils 88 % vermindert hatte. Eine entsprechende Prüfung der Ausgabenschätzung 2014 war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht erfolgt.
- ⁴ Das Land Salzburg überprüfte während der Gebarungsüberprüfung seine Ausgabenschätzungen für die Jahre 2013 und 2014; die F&E-Mittel wurden korrigiert und sanken dabei deutlich.
- ⁵ Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung wies die Ausgabenschätzung 2014 des Landes Tirol für die Tirol Kliniken GmbH nur Voranschlagswerte aus.
- ⁶ Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung lagen in Wien in der Ausgabenschätzung 2014 nur Voranschlagswerte vor.

Quellen: Länder; Statistik Austria; Darstellung RH

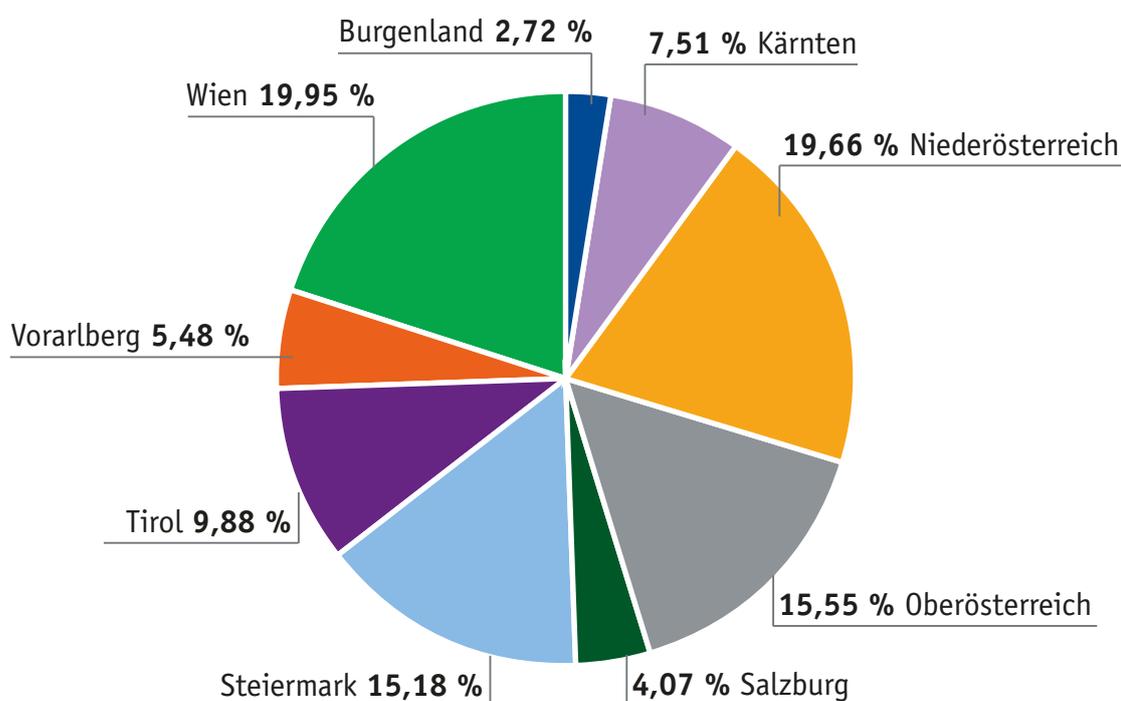
In den Ländern stiegen im überprüften Zeitraum die F&E-Mittel um rd. 14 % von rd. 405,17 Mio. EUR auf rd. 459,92 Mio. EUR. Das Burgenland hob dabei seine F&E-Mittel deutlich um rd. 119 % von rd. 5,70 Mio. EUR im Jahr 2010 auf rd. 12,50 Mio. EUR im Jahr 2014 an;

auch die Länder Oberösterreich (rd. + 79 %), Tirol (rd. + 33 %), Niederösterreich (rd. + 25 %), Kärnten (rd. + 13 %) und Vorarlberg (rd. + 5 %) erhöhten ihre F&E-Mittel.

Im Gegensatz dazu sanken in den Ländern Salzburg⁶⁹ (rd. – 16 %), Steiermark (rd. – 8 %) und Wien (rd. – 8 %) die F&E-Mittel im überprüften Zeitraum.

(4) Die folgende Abbildung zeigt für das Jahr 2014 die prozentuellen Anteile je Land an den gesamten F&E-Mitteln der Länder:

Abbildung 10: Prozentuelle Anteile je Land an den F&E-Mitteln der Länder, 2014



Quellen: Länder; Darstellung RH

Die Länder mit den höchsten F&E-Mitteln im Jahr 2014 waren Wien⁷⁰ mit rd. 91,76 Mio. EUR (rd. 20 %), Niederösterreich mit rd. 90,41 Mio. EUR (rd. 20 %) und Oberösterreich mit rd. 71,53 Mio. EUR

⁶⁹ Das Land Salzburg überprüfte während der Gebarungsüberprüfung seine Ausgabenschätzungen für die Jahre 2013 und 2014; die F&E-Mittel wurden korrigiert und sanken dabei deutlich.

⁷⁰ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen in Wien in der Ausgabenschätzung 2014 nur Voranschlagswerte vor.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

(rd. 16 %). Geringere F&E-Mittel wiesen die Länder Vorarlberg mit rd. 25,22 Mio. EUR (rd. 5 %), Salzburg mit rd. 18,74 Mio. EUR (rd. 4 %) und Burgenland mit rd. 12,50 Mio. EUR (rd. 3 %) auf.

17.2 (1) Der RH hielt fest, dass im Jahr 2014 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 bereitstellten.

Ferner wies er darauf hin, dass die Bundesministerien ihre für die Forschungsquote relevanten F&E-Mittel im überprüften Zeitraum um rd. 17 % erhöhten, während die Steigerung der Länder lediglich rd. 14 % betrug. Der RH machte in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass zur Erreichung des Forschungsquotenziels bis zum Jahr 2020 eine entsprechende Erhöhung der F&E-Mittel in allen Sektoren erforderlich sein wird (siehe TZ 6).

(2) Weiters hielt der RH fest, dass beim Bund rd. 95 % der F&E-Mittel bei drei Bundesministerien (BMWF, BMVIT und BMLFUW) konzentriert waren. 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 (siehe TZ 18). Die restlichen rd. 5 % F&E-Mittel des Bundes waren auf die übrigen zehn Bundesministerien und die Parlamentsdirektion verteilt.

(3) Nach Ansicht des RH war die Forschungsfinanzierung der Länder von deren F&E-Strategien und F&E-Schwerpunktsetzungen – insbesondere im Bereich der tertiären Ausbildung und im Gesundheitswesen – geprägt (siehe TZ 18).

Er wies darauf hin, dass die Länder Salzburg⁷¹, Steiermark und Wien⁷² im Jahr 2014 weniger F&E-Mittel als im Jahr 2010 bereitstellten. Die übrigen Länder erhöhten im überprüften Zeitraum ihre F&E-Mittel.

17.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW ergebe sich die Verringerung der F&E-Mittel für den KLIEN sowie für den nachhaltigen Natur- und Umweltschutz durch eine Richtigerstellung der Prozentsätze der Forschungswirksamkeit. Vom BMF seien in der Vergangenheit die vom*

⁷¹ Das Land Salzburg überprüfte während der Gebarungüberprüfung seine Ausgabenschätzungen für die Jahre 2013 und 2014; die F&E-Mittel wurden korrigiert und sanken dabei deutlich.

⁷² Zur Zeit der Gebarungüberprüfung lagen in Wien in der Ausgabenschätzung 2014 nur Voranschlagswerte vor.



BMLFUW gemeldeten Berechnungsgrundlagen betreffend der Beilage T des Bundes ohne abschließende Rückmeldung und aus nicht nachvollziehbaren Gründen abgeändert und veröffentlicht worden.

(2) Das Land Wien stellte nach Ende der Stellungnahmefrist dem RH die Ausgabenschätzung für das Jahr 2014 zur Verfügung. Die darin enthaltenen F&E-Mittel betragen rd. 107,32 Mio. EUR (im Gegensatz zum Voranschlagsbetrag von rd. 91,76 Mio. EUR).

- 17.4** Der RH wies darauf hin, dass die vom Land Wien nach Ende der Stellungnahmefrist eingelangten Daten im Prozess des Verfahrens der Berichterstellung nicht auf deren Validität und Plausibilität geprüft werden konnten. Er nahm daher die Werte lediglich zur Kenntnis.

Verteilung der F&E-Mittel an die Empfänger

- 18.1** (1) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der F&E-Mittel der Bundesministerien an die Empfänger.⁷³ Dabei wies der RH jene Empfänger aus, die im Jahr 2014 die höchsten Beträge (im BMWFW 15 Empfänger, im BMVIT und BMLFUW je zehn Empfänger) erhielten.⁷⁴ Bei den übrigen Bundesministerien nahm der RH die wesentlichen Empfänger auf:

⁷³ Empfänger der direkten sowie institutionellen Forschungsförderung (siehe TZ 4)

⁷⁴ Von einer tiefergehenden Aufgliederung nahm der RH aus Gründen der Übersichtlichkeit Abstand, zumal mit den dargestellten Empfängern zwischen rd. 93 % und rd. 98 % der verteilten Mittel erfasst wurden.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Tabelle 8: Verteilung der F&E-Mittel des Bundes an die Empfänger, 2014			
Bundesministerien ¹	Empfänger der F&E-Mittel	Höhe der F&E-Mittel	Anteil am Gesamtvolumen ²
		in 1.000 EUR	in %
BMWFW	Universitäten ³	1.443.314	70,61
	FWF	184.711	9,04
	ÖAW	94.939	4,65
	FFG	70.109	3,43
	AWS	39.600	1,94
	Fachhochschulen ³	38.301	1,88
	Institute of Science and Technology Austria	31.813	1,56
	Europäische Organisation für Kernforschung	19.893	0,97
	OeAD	17.431	0,85
	EBG MedAustron GmbH	12.351	0,60
	Steiermärkische Krankenanstalten GmbH	10.886	0,53
	Tirol Kliniken GmbH	10.797	0,53
	Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik	8.259	0,40
	CDG	7.183	0,35
	European Southern Observatory	5.991	0,29
übrige Empfänger	48.460	2,37	
gesamt BMWFW		2.044.038	100,00
BMVIT	FFG	279.424	65,64
	European Space Agency	52.368	12,30
	AIT Austrian Institute of Technology GmbH	44.553	10,47
	KLIEN	14.557	3,42
	FWF	6.631	1,56
	AWS	4.136	0,97
	European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites	4.136	0,97
	Joanneum Research ForschungsgmbH	2.093	0,49
	Nuclear Engineering Seibersdorf GmbH	1.991	0,47
	Agrarmarkt Austria GmbH	1.840	0,43
übrige Empfänger	13.969	3,28	
gesamt BMIT		425.698	100,00


Fortsetzung Tabelle 8: Verteilung der F&E-Mittel des Bundes an die Empfänger, 2014

Bundes- ministerien ¹	Empfänger der F&E-Mittel	Höhe der F&E-Mittel	Anteil am Gesamtvolu- men ²
		in 1.000 EUR	in %
BMLFUW	Landwirtschaftliche Schulen	14.198	29,89
	Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft	10.542	22,19
	KLIEN	6.000	12,63
	KPC	4.561	9,60
	Landwirtschaftliche Bundesämter	2.348	4,94
	Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH	1.906	4,01
	Landwirtschaftliche Bundesanstalten	1.896	3,99
	Universitäten	1.600	3,37
	UBA	686	1,44
	Verein Nationalparks Austria	529	1,11
	übrige Empfänger	3.242	6,83
gesamt BMLFUW		47.508	100,00
übrige Bundesministerien			Anteil am jeweiligen Bundesministerium ² in %
BKA	Bundesmuseen	25.099	73,43
	Denkmalschutz	5.193	15,19
BMASK	Arbeitsmarktservice Österreich	3.508	53,63
BMBF	Pädagogische Hochschulen	20.849	45,01
	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens	10.400	22,45
BMEIA	Internationale Atomenergie-Organisation	1.115	51,60
BMF	„Forschungswirksamer Lohnnebenkostenanteil“ ⁴	24.994	84,36
	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung	1.925	6,50
BMG	Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH	5.775	95,28
BMLVS	Heeresgeschichtliches Museum	1.594	99,31
	übrige Empfänger aller Bundesministerien	28.463	–
gesamt übrige Bundesministerien		128.915	–
gesamt		2.646.159	–

Rundungsdifferenzen möglich

¹ F&E-Mittel des Bundes gemäß der Beilage T zum BFG (Version Juni 2015)

² prozentueller Anteil am Gesamtvolumen des jeweiligen Bundesministeriums gemäß der Tabelle 6

³ Die Universitäten und Fachhochschulen wurden beim BMWF als je ein Empfänger dargestellt, da die Statistik Austria den forschungswirksamen Anteil über alle Universitäten bzw. über alle Fachhochschulen errechnete (siehe TZ 8 und TZ 11).

⁴ Lohnnebenkosten der in Forschungseinrichtungen tätigen Bundesbeamten; die Höhe der F&E-Mittel berechnete die Statistik Austria

Quellen: Bundesministerien; Statistik Austria; Darstellung RH

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Im BMWFW erhielten die 15 Empfänger mit den höchsten Beträgen rd. 98 % der gesamten F&E-Mittel des Ressorts. Beim BMVIT und BMLFUW entfielen auf die zehn größten Empfänger rd. 97 % bzw. rd. 93 %.

Die Universitäten⁷⁵ erhielten mit rd. 1,443 Mrd. EUR den größten Teil an F&E-Mitteln des Bundes; dies entsprach einem Anteil von rd. 71 % der F&E-Mittel des BMWFW bzw. rd. 55 % der F&E-Mittel aller Bundesministerien.

Weitere bedeutende Empfänger waren die Intermediäre des Bundes, die teilweise von mehreren Bundesministerien und der FTE-Stiftung finanziert wurden. Die FTE-Stiftung stellte F&E-Mittel für die Finanzierung von F&E-Projekten zur Verfügung. Für das Jahr 2014 sagte sie insgesamt 38,70 Mio. EUR an F&E-Mitteln für sechs Empfänger zu (siehe auch Abbildung 8).

Die folgende Tabelle zeigt, von welchen Bundesministerien die Intermediäre des Bundes F&E-Mittel erhielten:

⁷⁵ Die Universitäten wurden als ein Empfänger dargestellt, weil die Statistik Austria den forschungswirksamen Anteil über alle Universitäten errechnete (siehe TZ 8 und TZ 11).



Tabelle 9: Intermediäre des Bundes als Empfänger von F&E-Mittel, 2014		
Intermediäre Bund	Bundesministerien und FTE-Stiftung ¹	F&E-Mittel der Institutionen an die Intermediäre des Bundes
		in 1.000 EUR
FFG	BMLFUW	111
	BMVIT	279.424
	BMWFW	70.109
	FTE-Stiftung	12.500
FWF	BMVIT	6.631
	BMWFW	184.711
	FTE-Stiftung	12.000
AWS	BMVIT	4.136
	BMWFW	39.600
	FTE-Stiftung	4.000
KLIEN	BMLFUW	6.000
	BMVIT	14.557
CDG	BMWFW	7.183
	FTE-Stiftung	4.200
ÖAW	BMVIT	58
	BMWFW	94.939
	FTE-Stiftung	4.000
OeAD	BMWFW	17.431
KPC	BMLFUW	4.561
UBA	BMLFUW	686
	BMVIT	102
	BMWFW	35
FBG	BMFJ	706
gesamt		767.680

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die FTE-Stiftung sagte den Institutionen im Jahr 2014 die F&E-Mittel zu; die tatsächlichen Auszahlungen verteilten sich auf mehrere Jahre.

Quellen: Bundesministerien; Intermediäre des Bundes; FTE-Stiftung; Darstellung RH

Die Intermediäre des Bundes erhielten im Jahr 2014 von mehreren Bundesministerien und der FTE-Stiftung rd. 767,68 Mio. EUR, was einem Anteil von rd. 29 % der F&E-Mittel des Bundes entsprach.

Zudem erhielten im Jahr 2014 insbesondere die großen (außer)universitären Forschungseinrichtungen F&E-Mittel des BMWFW (z.B. Öster-

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

reichische Akademie der Wissenschaften, Institute of Science and Technology Austria) bzw. des BMVIT (AIT Austrian Institute of Technology GmbH) von insgesamt rd. 171,31 Mio. EUR.

Die wesentlichsten Empfänger von F&E-Mitteln des BMLFUW waren neben dem KLIEN auch die Landwirtschaftlichen Schulen sowie das Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft. Wesentliche Empfänger von F&E-Mitteln der übrigen Bundesministerien waren bspw. die Bundesmuseen mit rd. 25,10 Mio. EUR (BKA) und die Pädagogischen Hochschulen mit rd. 20,85 Mio. EUR (BMBF).

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der F&E-Mittel der Länder an die Empfänger. Dabei wies der RH jene fünf Empfänger jeden Landes aus, die im Jahr 2014 die höchsten Beträge erhielten:⁷⁶

⁷⁶ Von einer tieferehenden Aufgliederung nahm der RH Abstand, zumal einerseits Empfänger aufgenommen hätten werden müssen, die nicht der Kontrolle des RH unterworfen waren, und andererseits die mit dem Datenmaterial gewonnenen Erkenntnisse auch bei einer Einbeziehung weiterer Empfänger sich nicht entscheidend verändert hätten.



Forschungsfinanzierung des Bundes
und der Länder

Forschungsfinanzierung in Österreich

Tabelle 10: Verteilung der F&E-Mittel der Länder an die Empfänger; 2014

Länder ¹	Empfänger der F&E-Mittel	Höhe der F&E-Mittel	Anteil am Gesamtvolumen ²
		in 1.000 EUR	in %
Burgenland			
	WiBuG	6.721	53,76
	Burgenländische Krankenanstalten GmbH	989	7,90
	Fachhochschule Burgenland GmbH	755	6,04
	Burgenländischer Gesundheitsfonds	579	4,63
	Forschung Burgenland GmbH	421	3,37
	übrige Empfänger	3.034	24,30
gesamt Burgenland		12.499	100,00
Kärnten			
	KWF	11.501	33,31
	Landeskrankenanstalten Betriebsgesellschaft	8.427	24,41
	Kärntner Landesmuseum	1.811	5,24
	Fachhochschule Kärnten	1.723	4,99
	CTR Carinthian Tech Research AG	698	2,02
	übrige Empfänger	10.367	30,03
gesamt Kärnten		34.527	100,00
Niederösterreich			
	Landeskliniken	21.785	24,10
	NFB	6.103	6,75
	Institute of Science and Technology Austria	4.320	4,78
	Donau Universität Krems	4.130	4,57
	FM Plus Facility Management GmbH	2.925	3,24
	übrige Empfänger	51.143	56,56
gesamt Niederösterreich		90.406	100,00
Oberösterreich			
	Hochschulen und Universitäten	31.038	43,39
	Landeskliniken	9.778	13,67
	FFG	4.585	6,41
	Linz Center of Mechatronics	3.950	5,52
	Upper Austrian Research GmbH	1.449	2,03
	übrige Empfänger	20.729	28,98
gesamt Oberösterreich		71.529	100,00
Salzburg			
	Landeskliniken und Krankenanstaltenfonds	5.147	27,46
	Fachhochschulen	1.891	10,09
	Salzburg Research ForschungsgmbH	1.600	8,54
	Private Medizinische Universität Salzburg	986	5,26
	Salzburg Museen	973	5,19
	übrige Empfänger	8.144	43,46
gesamt Salzburg		18.741	100,00

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Fortsetzung Tabelle 10: Verteilung der F&E-Mittel der Länder an die Empfänger; 2014			
Länder ¹	Empfänger der F&E-Mittel	Höhe der F&E-Mittel	Anteil am Gesamtvolumen ²
		in 1.000 EUR	in %
Steiermark			
	Steiermärkische Krankenanstalten GmbH	30.672	43,93
	SFG	16.355	23,42
	Joanneum Research GmbH	8.279	11,86
	Universalmuseum Joanneum	4.803	6,88
	Karl Franzens Universität Graz	1.503	2,15
	übrige Empfänger	8.207	11,76
gesamt Steiermark		69.819	100,00
Tirol			
	Tirol Kliniken GmbH ³	22.930	50,48
	Tiroler Landesmuseum BetriebsgmbH	4.135	9,10
	Standortagentur Tirol	3.438	7,57
	Private Universität für Gesundheitswissenschaften, Medizinische Informatik und Technik GmbH	1.907	4,20
	Management Center Innsbruck	1.260	2,77
	übrige Empfänger	11.751	25,88
gesamt Tirol		45.422	100,00
Vorarlberg			
	Vorarlberger Krankenhaus-BetriebsgmbH	4.377	17,36
	Kulturhäuser-BetriebsgmbH	1.960	7,77
	inatura Erlebnisnatura GmbH	1.290	5,11
	Fachhochschule Vorarlberg GmbH	1.598	6,34
	Energieinstitut Vorarlberg	566	2,25
	übrige Empfänger	15.426	61,18
gesamt Vorarlberg		25.217	100,00
Wien⁴			
	Wiener Krankenanstaltenverbund	56.516	61,59
	Wirtschaftsagentur Wien	13.830	15,07
	Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds	3.200	3,49
	Museen der Stadt Wien	2.888	3,15
	Konzern Wiener Stadtwerke	2.236	2,44
	übrige Empfänger	13.094	14,26
gesamt Wien		91.764	100,00
gesamt Länder		459.924	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ F&E-Mittel gemäß den Ausgabenschätzungen der Länder

² prozentueller Anteil am Gesamtvolumen des jeweiligen Landes gemäß der Tabelle 7.

³ Zum Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung wies die Ausgabenschätzung 2014 des Landes Tirol für die Tirol Kliniken GmbH nur Voranschlagswerte aus.

⁴ Zur Zeit der Gebarungüberprüfung lagen in Wien in der Ausgabenschätzung 2014 nur Voranschlagswerte vor.

Quellen: Länder; Darstellung RH

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Wien erhielten die fünf Empfänger mit den höchsten Beträgen rd. 70 % bis rd. 88 % der gesamten F&E-Mittel jener Länder. Im Gegensatz



dazu lagen die Höchstwerte in den Ländern Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg niedriger, nämlich zwischen rd. 39 % und rd. 58 %.

Die Gruppe der Krankenanstalten wies in den neun Ländern mit rd. 160,62 Mio. EUR bzw. rd. 35 % den größten Anteil der gesamten F&E-Mittel auf. In den Ländern Wien und Tirol flossen mit rd. 62 % bzw. rd. 50 % sogar mehr als die Hälfte der F&E-Mittel in die Krankenanstalten.

Die zweitwichtigste Gruppe der Empfänger waren die Intermediäre. Im Burgenland erhielt die Wirtschaft Burgenland GmbH (WiBuG) rd. 54 %, in Kärnten der Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds (KWF) rd. 33 %, in der Steiermark die Steirische WirtschaftsförderungsgmbH (SFG) rd. 23 %, in Tirol die Standortagentur Tirol rd. 8 % und in Niederösterreich die NÖ Forschungs- und BildungsgmbH (NFB) rd. 7 % der F&E-Mittel des jeweiligen Landes. Insgesamt entfielen auf die Intermediäre der Länder rd. 61,99 Mio. EUR bzw. rd. 13 % der gesamten F&E-Mittel Länder.

Das Land Oberösterreich setzte die FFG (Intermediär des Bundes) als Forschungsförderungsagentur ein; sie erhielt rd. 4,59 Mio. EUR bzw. rd. 6 % der F&E-Mittel des Landes. In Wien erhielt die Wirtschaftsagentur Wien rd. 15 % der F&E-Mittel des Landes.

Neben dem Land Oberösterreich finanzierten auch die Länder Niederösterreich, Salzburg und Tirol die FFG aus Landesmitteln. Diese F&E-Mittel waren jedoch nicht unter den fünf größten Positionen der jeweiligen Länder und sind daher in der Tabelle 10 bei den übrigen Empfängern enthalten.

Zusätzlich zu den F&E-Mitteln des Bundes teilten auch die Länder den in ihren Landesgebieten situierten Universitäten und Fachhochschulen F&E-Mittel zu. Zudem finanzierten die Länder im Jahr 2014 außeruniversitäre Forschungseinrichtungen mit F&E-Mitteln (z.B. Forschung Burgenland GmbH, Upper Austrian Research GmbH).

18.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Intermediäre des Bundes ihre F&E-Mittel aus mehreren Bundesministerien bzw. der F&E-Stiftung und teilweise auch von den Ländern erhielten. Wie auch die Abbildung 8 zeigt, entstanden dadurch komplexe und unübersichtliche Zahlungsströme in der österreichischen Forschungsfinanzierung.

(2) Ferner hielt der RH fest, dass rd. 1,443 Mrd. EUR bzw. rd. 55 % der F&E-Mittel aller Bundesministerien auf die Universitäten entfielen. Weiters erhielt die Gruppe der Intermediäre des Bundes (z.B. FFG, FWF, AWS und KLIEN) insgesamt rd. 767,68 Mio. EUR bzw. rd. 29 % der F&E-Mittel aller Bundesministerien. Somit entfielen auf die Univer-

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

sitäten und die Intermediäre des Bundes insgesamt rd. 2,211 Mrd. EUR bzw. rd. 84 % der gesamten F&E-Mittel des Bundes.

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.

(3) Der RH wies weiters darauf hin, dass den größten Anteil der F&E-Mittel der Länder 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 erhielten. Weitere wesentliche Empfänger in den Ländern waren Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen.

18.3 *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme die kritische Beurteilung des RH, dass die Intermediäre des Bundes F&E-Mittel aus mehreren Quellen erhielten, nur insofern, als das Vorhandensein jeweils einer einzigen Finanzierungsquelle für die Intermediäre deren Steuerbarkeit erhöhen würde. Da Forschung aber eine Querschnittsmaterie sei und mehrere Finanzierungsquellen vorhanden seien, wäre die Alternative eine der Zahl der Finanzierungsquellen entsprechende Anzahl von Intermediären, somit eine institutionelle Zersplitterung. Insbesondere die FFG und die AWS seien mit dem Ziel gegründet worden, eine solche Zersplitterung aufzulösen.*

18.4 Der RH stellte fest, dass wegen der Vielzahl an Akteuren und mangelnder Vorgaben bei den Forschungsquotenzielen ein Steuerungsmanko bestand. Insgesamt waren nach Ansicht des RH für die Steuerung eine Konzentration der forschungsspezifischen Aufgaben und konkrete Zielvorgaben mit Wirkungsindikatoren notwendig. Daher stellte der RH gegenüber dem BMVIT klar, dass nicht die Anzahl der Intermediäre des Bundes zu erhöhen wäre, sondern das gesamte System der Forschungsfinanzierung in Österreich vereinfacht werden sollte und in diesem Zusammenhang auch die Zahl der Finanzierungsquellen der Intermediäre verringert werden sollten.

Finanzielle Abstimmung des Bundes und der Länder

19.1 (1) Eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien untereinander bzw. von Bundesstellen mit den zuständigen Stellen der Länder erfolgte auf unterschiedlichen Ebenen und Themenfeldern. Im Folgenden wird auf die Zusammenarbeit im Bereich der Forschungsfinanzierung fokussiert.⁷⁷

⁷⁷ Das Zusammenwirken auf forschungsstrategischem Gebiet und die forschungspolitische Abstimmung auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene waren nicht Gegenstand der Gebarungüberprüfung.



(2) Die für die Forschungsfinanzierung maßgeblichen Bundesministerien BMWFW, BMVIT und BMLFUW kooperierten insbesondere im Rahmen gemeinsam zu vollziehender Gesetzesmaterien (z.B. bei FFG, AWS, KLIEN). Zuzugle einer gemeinsamen Eigentümerstrategie verständigten sich diese Bundesministerien dabei auf Gesellschafterebene etwa über die Arbeitsprogramme und Zielsetzungen der Forschungsförderungseinrichtungen und damit mittelbar auch über den Einsatz der von diesen Institutionen abgewickelten Forschungsmittel.

Darüber hinaus bestanden auch in einzelnen Wissenschaftsfeldern programm- oder projektbezogene Kooperationen zwischen Bundesministerien.⁷⁸

(3) Eine institutionelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Forschungsfinanzierung erfolgte insbesondere programmbezogen wie etwa bei den von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Programmen (z.B. die Bundesprogramme COMET und AplusB).

Darüber hinaus bestand auch eine Zusammenarbeit zwischen bestimmten Ländern und den wesentlichen Intermediären des Bundes (z.B. FFG, FWF – siehe TZ 23 und TZ 24).

(4) Der RH stellte fest, dass die Länder

- entweder keine eigenen Forschungsquoten definiert (Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) oder
- solche in Abhängigkeit von jener des Bundes bzw. der EU formuliert (Kärnten und Steiermark) oder
- sich eigenständige regionale Forschungsquoten zum Ziel gesetzt (Burgenland, Niederösterreich und Wien)

hatten.

Eine Abstimmung von Bund und Ländern hinsichtlich der Definition und der Erreichung derartiger Forschungsquotenziele war nicht erfolgt, obwohl die Länder anteilig zur Erreichung der nationalen Forschungsquote beitrugen (siehe TZ 5).

19.2 Der RH hielt positiv fest, dass in thematischer Hinsicht vielfach eine Abstimmung innerhalb des Bundes bzw. zwischen Bund und Ländern erfolgt war. Hingegen bemängelte er ungeachtet seiner in TZ 6 abge-

⁷⁸ z.B. von BMG und BMLFUW in den Bereichen Risikoforschung und Gentechnik

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

gebenen Empfehlung, dass derartige Abstimmungen im Zusammenhang mit der Verfolgung und Erreichung von nationalen und regionalen Forschungsquotenzielen fehlten.

Der RH empfahl daher den Bundesministerien und den Ländern, sich künftig hinsichtlich ihrer Maßnahmen zur Erreichung nationaler und regionaler Forschungsquotenziele und der in diesem Zusammenhang notwendigen Wirkungsindikatoren (siehe TZ 6) verstärkt abzustimmen. Dies sollte vorzugsweise in einem bereits bestehenden gemeinsamen Gremium – beispielsweise im Rahmen der „Bund-Bundesländer Kooperation Forschung“ – erfolgen.

- 19.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMWFW sei auf Bundesebene zur Konkretisierung und Koordination der Umsetzung der FTI-Strategie die „Task Force FTI“ eingerichtet worden. Durch intensiven und regelmäßigen Informationsfluss und Austausch sei in den vergangenen Jahren auf diese Weise die Zusammenarbeit der Bundesministerien weiter gestärkt worden. Die „Task Force FTI“ stehe zudem auch mit dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung in regelmäßigem Austausch.*

Ferner bestehe ein vom BMWFW organisiertes enges Kooperationsnetz zur laufenden Abstimmung zwischen Bund und Ländern in den strategischen Zielsetzungen. Der „Bundesländerdialog“ sei dafür die etablierte Bund-Länder-Plattform und widme sich zweimal jährlich dem aktuellen Informationsaustausch und Fragen der engeren strategischen Abstimmung. Dieses Kooperationsnetz werde thematisch fokussiert durch das Koordinationskomitee „Bund-Bundesländer Kooperation Forschung“ ergänzt.

Gemäß Stellungnahme des BMVIT finde auf Bundesebene im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung eine entsprechende Abstimmung bereits statt.

Laut Mitteilung des BMLFUW kooperiere es mit den Ländern über das Gremium „Bund-Bundesländer Kooperation Forschung“, das seit fast 40 Jahren das tragende Element der gemeinsamen Forschungsfinanzierung sei. Bislang stünde jedoch eine Abstimmung und Verfolgung von Forschungsquotenzielen aus. Dazu sei als Grundvoraussetzung ein über die kommenden Jahre gesichertes Forschungsbudget in den Ländern zu schaffen, das eine gemeinsame Planung absichern könne. Jedes F&E-Projekt in der „Bund-Bundesländer Kooperation Forschung“ werde von der jeweiligen zuständigen Landesregierung genehmigt, darüber hinaus gebe es keine Planungen und Zusagen für kommende Jahre.



(2) Das Land Kärnten unterstützte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zu einer verbesserten Bund-Länder-Abstimmung. Die Initiative und Koordination müsse vom Bund ausgehen, nachdem die Länder selbst wenig zu den regionalen Forschungsquoten beitragen könnten. Eine funktionierende Initiative, die zwischen dem Bund und den Ländern gut abgestimmt sei und auch zu den Forschungsquoten einen erheblichen Beitrag leiste, sei die „COMET-Initiative“.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien im „Bundesländerdialog“ alle Länder sowie die in die Forschungsfinanzierung involvierten Bundesministerien vertreten. Eine Abstimmung könne am besten über diese bereits bestehende Organisationsstruktur bewerkstelligt werden.

Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es in ihrer „Wissenschafts- und Innovationsstrategie 2025“ eine konkrete Forschungsquote festgelegt habe, die allerdings erst nach der Gebärungsüberprüfung des RH finalisiert worden sei.

Laut Mitteilung des Landes Steiermark handle es sich bei der „Bund-Bundesländer Kooperation Forschung“, die für Abstimmungsmaßnahmen zwischen dem Bund und den Ländern herangezogen werden sollte, um eine kooperative Förderungsschiene, die derzeit sehr landwirtschafts- bzw. umweltlastig sei. Besser würde sich das ebenfalls bestehende Gremium „Bundesländerdialog“ eignen, welches vom BMWWFV angeführt und koordiniert werde.

Gemäß Stellungnahme des Landes Wien erfolge der bundesländerübergreifende Austausch zu Initiativen im F&E-Bereich in ausreichendem Maß (z.B. im Rahmen der vom BMWWFV organisierten „Bund-Bundesländer Kooperation Forschung“).

- 19.4** (1) Der RH entgegnete dem BMWWFV und dem Land Wien, dass bei den genannten Kooperationen innerhalb des Bundes bzw. zwischen dem Bund und den Ländern bislang keine Abstimmung von Bund und Ländern hinsichtlich der Definition und der Erreichung von Forschungsquotenzielen erfolgte.

Der RH entgegnete dem BMVIT, dass seine Empfehlung darauf abzielte, dass Bund und Länder künftig hinsichtlich ihrer Maßnahmen zur Erreichung nationaler und regionaler Forschungsquotenziele und der in diesem Zusammenhang notwendigen Wirkungsindikatoren verstärkt abstimmen.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

(2) Der RH nahm die Ausführungen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Steiermark zur Kenntnis und wies darauf hin, dass eine verstärkte Abstimmung zur Erreichung von Forschungsquotenzielen in jedem der genannten bereits bestehenden Gremien erfolgen könnte.

Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen von Bund und Ländern

20.1 (1) Die Bundesministerien waren für die Verteilung der rd. 2,646 Mrd. EUR F&E-Mittel des Bundes zuständig. Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2014 die Anzahl der mit F&E-Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten⁷⁹ in den Bundesministerien, das für F&E-Angelegenheiten eingesetzte Personal und die Höhe des Personalaufwands:

Tabelle 11: Organisationseinheiten, Personal und Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten in den Bundesministerien, 2014

Bundesministerien ¹	Anzahl der mit F&E-Angelegenheiten befassten OE	Personal für F&E-Angelegenheiten	Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten
		in VBÄ	in 1.000 EUR
BKA	10	1,00	68
BMASK	9	5,53	443
BMBF	3	3,23	163
BMEIA	10	0,31	22
BMF	9	3,00	271
BMFJ	5	0,47	37
BMG	8	1,10	84
BMI	2	9,04	568
BMJ	2	0,07	7
BMLFUW	7	11,86	962
BMLVS	1	8,00	629
BMVIT	23	69,63	5.144
BMWFW	23	117,11	8.408
Parlamentsdirektion ²	1	–	–
gesamt	113	230,35	16.805

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die in der Tabelle dargestellten Daten beruhen auf Auskünften der Bundesministerien an den RH, wobei das für F&E-Angelegenheiten beschäftigte Personal in VBÄ teilweise auf Schätzungen basierte.

² Da die Parlamentsdirektion keine nennenswerten Personaleinsätze und Aufwendungen aufwies, wurden diese in der Tabelle nicht erfasst.

Quellen: Bundesministerien; Parlamentsdirektion; Darstellung RH

⁷⁹ Der RH erfasste bei den Bundesministerien jene Abteilungen, die gänzlich oder teilweise mit F&E-Angelegenheiten befasst waren.



Im Bereich des Bundes waren im Jahr 2014 113 Organisationseinheiten gänzlich oder teilweise mit F&E-Angelegenheiten befasst. Das dafür eingesetzte Personal betrug rd. 230 VBÄ mit einem Personalaufwand von rd. 16,81 Mio. EUR.

Das BMWFW (rd. 117 VBÄ) und das BMVIT (rd. 70 VBÄ), in deren Zuständigkeiten die überwiegenden F&E-Angelegenheiten des Bundes fielen, wiesen den höchsten Personaleinsatz auf. In ihre Zuständigkeiten fielen neben der Verteilung der F&E-Mittel insbesondere auch die Entwicklung von nationalen und internationalen F&E-Strategien sowie die Erarbeitung von österreichweiten F&E-Schwerpunkten.

Bei den anderen Bundesministerien lag die Anzahl der mit F&E-Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten⁸⁰ zwischen zwei (BMI und BMJ) und 10 (BKA und BMEIA⁸¹).

(2) In den Ländern waren für die Verteilung der insgesamt rd. 459,92 Mio. EUR an F&E-Mitteln die Abteilungen der Ämter der Landesregierungen zuständig. Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2014 die Anzahl der mit F&E-Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten⁸² in den Ländern, das für F&E-Angelegenheiten eingesetzte Personal und die Höhe des Personalaufwands:

⁸⁰ mit Ausnahme der Parlamentsdirektion; in dieser war eine Organisationseinheit mit der Auszahlung der Beiträge an den Nationalfonds für Opfer des Nationalsozialismus befasst

⁸¹ Das BKA und das BMEIA wiesen jedoch im Vergleich zu den mit F&E-Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten einen geringen Personaleinsatz von rd. 1,00 VBÄ bzw. 0,31 VBÄ auf.

⁸² Der RH erfasste bei den Ländern jene Abteilungen, die gänzlich oder teilweise mit F&E-Angelegenheiten befasst waren.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Tabelle 12: Organisationseinheiten, Personal und Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten in den Ländern, 2014

Länder ¹	Anzahl der mit F&E-Angelegenheiten befassten OE	Personal für F&E-Angelegenheiten	Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten
		in VBÄ	in 1.000 EUR
Burgenland	4	1,40	100
Kärnten	4	15,82	1.323
Niederösterreich	29	17,94	1.014
Oberösterreich	6	23,84	1.604
Salzburg	5	10,02	891
Steiermark	3	15,08	883
Tirol	14	31,50	2.305
Vorarlberg	6	17,90	1.507
Wien	32	32,22	2.069
gesamt	103	165,72	11.696

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die in der Tabelle dargestellten Daten beruhen auf Auskünften der Länder an den RH, wobei das für F&E-Angelegenheiten beschäftigte Personal in VBÄ teilweise auf Schätzungen basierte.

Quellen: Länder; Darstellung RH

Im Bereich der Länder waren im Jahr 2014 103 Organisationseinheiten gänzlich oder teilweise mit F&E-Angelegenheiten befasst. Das dafür eingesetzte Personal betrug rd. 166 VBÄ mit einem Personalaufwand von rd. 11,70 Mio. EUR. In ihre Zuständigkeiten fielen neben der Verteilung der F&E-Mittel insbesondere auch die Entwicklung von regionalen F&E-Strategien.

Die Aufbau- und Ablauforganisationen der Ämter der Landesregierungen waren überaus unterschiedlich ausgestaltet. Beispielsweise waren die Landesarchive teilweise Abteilungen der Ämter der Landesregierungen und teilweise nachgeordnete Dienststellen bzw. ausgegliederte Rechtsträger. Zudem bedienten sich einige Länder⁸³ in unterschiedlichem Umfang landeseigener Intermediäre für die Verteilung der F&E-Mittel an die Empfänger.

20.2 (1) Der RH hielt fest, dass im Bereich des Bundes alle Bundesministerien in unterschiedlichem Ausmaß mit F&E-Angelegenheiten befasst waren. Die Forschungsfinanzierung des Bundes konzentrierte sich jedoch überwiegend auf zwei Bundesministerien (BMVIT und BMWFW).

⁸³ Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Wien (siehe TZ 21)



(2) 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. Der RH hielt fest, dass im Bereich der Länder 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 Gebarungsüberprüfung nicht möglich war.

- 20.3** *(1) Das BMVIT bestätigte in seiner Stellungnahme, dass im Ressort 23 Organisationseinheiten mit F&E-Angelegenheiten befasst seien. Der RH stelle jedoch nicht die Verteilung der VBÄ auf die einzelnen Organisationseinheiten dar, weswegen ein irreführendes Bild entstehe. In zwölf Organisationseinheiten des BMVIT seien nämlich jeweils weniger als 0,10 VBÄ mit F&E-Angelegenheiten beschäftigt, während sich 99 % der VBÄ auf elf Organisationseinheiten der Sektion III konzentrierten, die für die Forschungs- und Technologieförderung zuständig sei. Aus Sicht des BMVIT stehe den von ihm verwalteten F&E-Mitteln eine angemessene Anzahl an Organisationseinheiten gegenüber.*

Gemäß Stellungnahme des BMF verzerre die alleinige Betrachtung der Zahl der mit F&E-Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten das Bild, weil mit dieser Angabe weder über die Anzahl der Personen noch über deren Beschäftigungsausmaß etwas ausgesagt werden könne.

Laut Mitteilung des BMLFUW dürften die in F&E eingebundenen Abteilungen in einem Bundesministerium nicht als eigene Organisationseinheiten in die Zusammenstellung eingehen, weil die Organisationseinheit das „Bundesministerium“ bzw. das „Land“ sei.

(2) Das Land Oberösterreich ersuchte in seiner Stellungnahme, den Personalaufwand in Tabelle 12 auf die einzelnen Organisationseinheiten weiter aufzuteilen und um die zugrundeliegenden Berechnungsmodelle der einzelnen Länder, die offenbar deutlich variierten, zu ergänzen. Die Berechnung der Personalkosten sei in Oberösterreich entsprechend einer Vollkostenrechnung (inklusive Kosten für Abwesenheitszeiten, Krankheit, Urlaub, Ausbildungszeiten, Jubiläumsgelder, Nebentätigkeitsentschädigungen, Abfertigungsansprüche und Pensionstangenten) erfolgt. Es gehe davon aus, dass in den anderen Ländern aufgrund der unterschiedlichen Kostenrechnungsmodelle nicht die gleichen Gehaltsbestandteile in der Berechnung berücksichtigt worden seien.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei die komplexe und unübersichtliche Forschungsfinanzierung in Österreich auch darin begründet, dass die forschungsrelevanten Sachverhalte sehr unterschiedliche politische Zuständigkeiten einbezögen. Daher sei eine Vielzahl von Organisationseinheiten betroffen, die eigentlich nicht Forschungsfinanzierung im engeren Sinn betreiben, sondern bei denen vielmehr im Rahmen der ihnen zugeordneten Aufgaben auch die Erledigung forschungsrelevanter Sachverhalte aufscheinen (z.B. Tiroler Landestheater, Tiroler Landesmuseen).

- 20.4** Der RH wies gegenüber dem BMVIT, dem BMF, dem BMLFUW sowie den Ländern Oberösterreich und Tirol darauf hin, dass es Ziel der Gebärungsüberprüfung war, einen Gesamtüberblick über das System der Forschungsfinanzierung der öffentlichen Hand – insbesondere der Zahlungsströme – in Österreich zu schaffen und dieses System zu beurteilen. Aus Sicht des RH war es dafür erforderlich, sämtliche gänzlich oder teilweise von F&E-Angelegenheiten berührten bzw. bei der Verteilung der F&E-Mittel mitwirkenden Organisationseinheiten in Österreich – unabhängig vom Ausmaß der damit verbundenen VBÄ – zu ermitteln.

Eine noch tiefere Gliederung der VBÄ und des Personalaufwands der einzelnen Organisationseinheiten des Bundes und der Länder erschien dem RH nicht zweckmäßig, zumal – wie auch vom RH ausdrücklich dargestellt – die Datenlage in den Bundesministerien und Ländern unterschiedlich war und vielfach nur auf Schätzungen beruhte.

Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Intermediäre

- 21.1** (1) Die Bundesministerien vergaben von den rd. 2,646 Mrd. EUR an F&E-Mitteln rd. drei Viertel direkt an die Empfänger⁸⁴ und rund ein Viertel über Intermediäre des Bundes (siehe TZ 18).

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.

- (2) Die folgende Tabelle zeigt die Intermediäre des Bundes, deren Personal sowie die Höhe des Personalaufwands für F&E-Angelegenheiten:

⁸⁴ insbesondere Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen



Tabelle 13: Intermediäre Bund, 2014

Intermediäre Bund ¹	Personal für F&E-Angelegenheiten	Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten
	in VBÄ	in 1.000 EUR
FFG	232,00	15.273
FWF	85,10	6.146
AWS	57,34	5.065
KLIEN	2,89	222
CDG	10,87	842
ÖAW	1,00	53
OeAD	3,30	149
KPC	1,00	70
gesamt	393,50	27.820

Rundungsdifferenzen möglich

¹ In der Tabelle wurden die UBA und die FBG, die zwar formal ebenfalls Intermediäre waren, jedoch keine nennenswerten Personaleinsätze und Aufwendungen aufwiesen, nicht erfasst.

Quellen: Bundesministerien; Intermediäre des Bundes; Darstellung RH

Im Bereich des Bundes traten drei Institutionen als maßgebliche Intermediäre auf: FFG, FWF und AWS. Von den rd. 394 VBÄ, die alle Intermediäre des Bundes insgesamt für F&E-Angelegenheiten aufwandten, entfielen rd. 374 bzw. rd. 95 % der VBÄ allein auf diese drei Forschungsförderungsagenturen.⁸⁵

(3) In gleicher Weise wie der Bund, vergaben auch die Länder F&E-Mittel direkt an die Empfänger (rd. 87 % der rd. 459,92 Mio. EUR). Die übrigen rd. 13 % verteilten landeseigene Intermediäre (siehe TZ 18). In die Zuständigkeit dieser Intermediäre⁸⁶ fielen zumeist – neben der Forschungsförderung – auch Förderungen im Bereich der Wirtschaft und der Bildung.

Die folgende Tabelle zeigt die Intermediäre der Länder, deren Personal sowie die Höhe des Personalaufwands für F&E-Angelegenheiten:

⁸⁵ Die FFG, der FWF und die AWS verteilten im Jahr 2014 F&E-Mittel von rd. 677,40 Mio. EUR an Empfänger; das waren rd. 94 % aller über Intermediäre abgewickelter F&E-Mittel (rd. 719,51 Mio. EUR – siehe TZ 25).

⁸⁶ Mit Ausnahme des Tiroler Wissenschaftsfonds und der Fonds der Stadt Wien, die ausschließlich Forschungsförderung betreiben.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Tabelle 14: Intermediäre Länder, 2014

Intermediäre Länder ¹	Personal für F&E-Angelegenheiten	Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten
	in VBÄ	in 1.000 EUR
WiBuG (Burgenland)	1,73	106
KWF (Kärnten)	3,50	178
ecoplus (Niederösterreich)	1,00	46
NFB (Niederösterreich)	5,00	404
Salzburger Wachstumsfonds (Salzburg)	0,15	12
SFG (Steiermark)	1,39	58
Standortagentur Tirol (Tirol)	2,00	229
Tiroler Wissenschaftsfonds ² (Tirol)	0,88	70
Wirtschaftsagentur Wien (Wien)	5,50	295
gesamt	21,15	1.398

Rundungsdifferenzen möglich

¹ In der Tabelle wurden die Fonds der Stadt Wien (Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Universität für Bodenkultur, Fonds der Stadt Wien für innovative interdisziplinäre Krebsforschung, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Österreichische Akademie der Wissenschaften, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Wirtschaftsuniversität Wien und Medizinisch-Wissenschaftlicher Fonds des Bürgermeisters der Bundeshauptstadt Wien), die zwar formal ebenfalls Intermediäre waren, jedoch keine nennenswerten Personaleinsätze und Aufwendungen aufwiesen, nicht erfasst.

² Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und des wissenschaftlichen Nachwuchses in Tirol

Quellen: Länder; Intermediäre der Länder; Darstellung RH

Die Länder befassten im Jahr 2014 insgesamt 14 Intermediäre mit einem Personal von rd. 21 VBÄ und einem Personalaufwand von rd. 1,40 Mio. EUR mit F&E-Angelegenheiten. Die Länder Niederösterreich und Tirol setzten je zwei, die Länder Burgenland, Kärnten, Salzburg und Steiermark je eine Forschungsförderungsagentur ein.

In Wien⁸⁷ vergaben neben der Wirtschaftsagentur Wien auch fünf Fonds der Stadt Wien F&E-Mittel (Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Universität für Bodenkultur, Fonds der Stadt Wien für innovative interdisziplinäre Krebsforschung, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Österreichische Akademie der Wissenschaften, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Wirtschaftsuniversität Wien und Medizinisch-Wissenschaftlicher Fonds des Bürgermeisters der Bundeshauptstadt Wien).

⁸⁷ Darüber hinaus vergab in Wien der Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds jährlich F&E-Mittel (siehe TZ 18).



Die Länder Oberösterreich und Vorarlberg bedienten sich keiner landeseigener Intermediäre. Dort übernahmen die Abteilungen der Ämter der Landesregierungen die Abwicklung der Forschungsförderung.

Darüber hinaus wurden in unterschiedlichem Umfang auch die Intermediäre des Bundes bei der Vergabe von F&E-Mitteln im Auftrag der Länder tätig (siehe TZ 23 und 24 sowie Abbildung 8).

21.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass mit der Forschungsförderung des Bundes insgesamt zehn Intermediäre befasst waren, wobei diese von einer starken Konzentration auf nur wenige Intermediäre (FFG, FWF und AWS) geprägt war. Er erachtete dies als vorteilhaft, zumal damit bei der Vergabe von F&E-Mitteln im Wesentlichen einheitliche Beurteilungsstandards und Prozessabläufe zur Anwendung gelangen konnten.

(2) Ferner hielt der RH kritisch fest, dass sich die Forschungsförderung der Länder in unterschiedlichem Umfang auf die Ämter der Landesregierungen, auf ländereigene Intermediäre und auf die Intermediäre des Bundes verteilte. Nach Ansicht des RH waren dadurch im Bereich der Forschungsförderung der Länder keine einheitlichen Standards bei der Vergabe von F&E-Mitteln gegeben. Der RH empfahl daher den Ländern, die Möglichkeit einer weitergehenden Übertragung von F&E-Angelegenheiten an die Intermediäre des Bundes zu prüfen, um einheitliche Beurteilungsstandards und Prozessabläufe im Bezug auf die Forschungsförderung zu gewährleisten.

21.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT wäre vor der Umsetzung der Empfehlung des RH zu prüfen, inwieweit die Forschungsförderungsagenturen des Bundes dann noch die Kriterien für die Inhouse-Vergabemöglichkeit erfüllen würden.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland sollten die Interessen im Bereich der Forschungsförderung auch künftig selbst wahrgenommen werden. Intermediäre des Bundes könnten in der Regel die Schwerpunktsetzungen und Interessen der Länder nicht berücksichtigen und würden niederschwelligere F&E-Projekte kaum abdecken. Nicht zuletzt sollten die Regionalität sowie das Service für die Unternehmen vor Ort erhalten bleiben.*

Das Land Kärnten stimmte in seiner Stellungnahme grundsätzlich der Empfehlung des RH zu. Es werde die Möglichkeit einer weitergehenden Übertragung von F&E-Angelegenheiten an die Intermediäre des Bundes prüfen.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die TZ 3 hin, dass es dem Bund und den Ländern frei stehe, für die direkte Forschungsförderung eigene Regelungen zu treffen. Die Vergabe von Forschungsförderungen sei durch Gesetze und Richtlinien begründet. Weiters bediene es sich in unterschiedlichen F&E-Programmen der Intermediäre des Bundes.

Gemäß Stellungnahme des Landes Oberösterreich habe es bereits mehrere Kooperationsvereinbarungen mit den Intermediären des Bundes (FFG und FWF) abgeschlossen. Die aktuellen F&E-Programme des Bundes prüfe es laufend auf inhaltliche Übereinstimmung mit dem „Strategischen Forschungsprogramm“ des Landes Oberösterreich, um Kooperationen mit den Forschungsförderungsagenturen des Bundes abschließen zu können. Die Empfehlung des RH sei somit bereits vollinhaltlich umgesetzt worden.

Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Empfehlung des RH bereits in Teilbereichen umgesetzt worden sei und die Möglichkeiten auch für weitere Bereiche geprüft würden, um die bei den Forschungsförderungsagenturen vorhandene Expertise optimal nutzen und einheitliche Beurteilungs- und Prozessabläufe umsetzen zu können.

Das Land Steiermark stand in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH kritisch gegenüber. Die Vergabe von F&E-Mitteln sei eine von fünf Kernleistungen des Referats Wissenschaft und Forschung im Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Mit der Neuausrichtung der Forschungsstrategie sei auch das System der Förderungsvergabe geändert worden. 90 % aller Förderungen würden auf konkreten inhaltlichen Ausschreibungen basieren; die Entscheidungsfindung erfolge durch eine mit Regierungssitzungsbeschluss eingerichtete Jury. Das Referat Wissenschaft und Forschung habe in den letzten drei Jahren immenses Know-how für die professionelle und transparente Abwicklung solcher Ausschreibungen aufgebaut. Nach Ansicht des Landes übersehe der RH, dass die Abwicklung durch die Intermediäre des Bundes Zusatzkosten für das Land verursache und es ihre Mitarbeiter speziell für die Tätigkeit der Förderungsabwicklung bezahle. Aus Sicht des Landes sei daher eine Effizienzsteigerung durch eine Zentralisierung der Förderungsvergabe nicht erkennbar.

- 21.4** (1) Der RH wies gegenüber dem BMVIT darauf hin, dass bereits jetzt einige Länder (z.B. Oberösterreich) ihre F&E-Angelegenheiten weitgehend mittels Kooperationsvereinbarung an die Intermediäre des Bundes übertragen hatten. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.



(2) Der RH entgegnete den Ländern Burgenland, Niederösterreich und Steiermark, dass bei einer Übertragung der F&E-Angelegenheiten an die Intermediäre des Bundes die frei werdenden Personalressourcen für andere Tätigkeiten genutzt werden könnten, damit Einsparungen einhergehen und die Mehrfachstrukturen zwischen Bund und Ländern abgebaut werden. Spezielle Schwerpunktsetzungen und Interessen der Länder könnten auch von den Forschungsförderungsagenturen des Bundes abgedeckt werden. Nach Ansicht des RH würde eine österreichweite Konzentration der Abwicklung von F&E-Projekten in den Forschungsförderungsagenturen des Bundes nicht nur eine Effizienzsteigerung, sondern auch einheitliche Beurteilungsstandards und Prozessabläufe ermöglichen. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Zusammenschau Personaleinsatz für die Forschungsfinanzierung – Zentralstellen und Intermediäre

22.1 (1) Die Bundesministerien und die Länder verteilten im Jahr 2014 insgesamt rd. 3,106 Mrd. EUR an F&E-Mitteln des Bundes und der Länder direkt oder über ihre Intermediäre an die Empfänger.

Bei den Bundesministerien waren dafür 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 berührt. In ihren Wirkungsbereichen waren österreichweit 14 Intermediäre tätig.

Für die Forschungsfinanzierung in Österreich waren somit insgesamt 216 Organisationseinheiten und 24 Intermediäre zuständig.

(2) Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2014 das eingesetzte Personal und den Personalaufwand für F&E-Angelegenheiten in Österreich:

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Tabelle 15: 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 Bundesministerien, die Länder sowie die Intermediäre 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; dies entsprach rd. 1,86 % der österreichweit verteilten F&E-Mittel des Bundes und der Länder (rd. 3,106 Mrd. EUR).

Der Bund wies dabei einen geringeren Prozentwert (rd. 1,69 %⁸⁸) gegenüber den Ländern (rd. 2,85 %⁸⁹) auf, ein direkter Vergleich der Prozentwerte war nach Ansicht des RH jedoch nicht aussagekräftig, weil die Aufgabenspektren der Bundesministerien, der Länder sowie ihrer Intermediäre unterschiedlich ausgestaltet waren (z.B. vergab das BMWF über die Hälfte der F&E-Mittel des Bundes an die Universitäten; im Gegensatz dazu vergaben die Länder rd. 35 % ihrer F&E-Mittel an die Gruppe der Krankenanstalten – siehe TZ 18).

22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Vielzahl an Akteuren – zahlreiche Organisationseinheiten des Bundes und der Länder sowie Intermediäre des Bundes und der Länder – zu einem unübersichtlichen System bei der Forschungsfinanzierung in Österreich führte (siehe auch Abbildung 8). Nach Ansicht des RH erwiesen sich dadurch auch die Zahlungsströme der Forschungsfinanzierung in Österreich als komplex und unübersichtlich.

⁸⁸ Den F&E-Mitteln des Bundes von rd. 2,646 Mrd. EUR stand ein Personalaufwand von rd. 44,63 Mio. EUR (einschließlich seiner Intermediäre) gegenüber.

⁸⁹ Den F&E-Mitteln der Länder von rd. 459,92 Mio. EUR stand ein Personalaufwand von rd. 13,09 Mio. EUR (einschließlich ihrer Intermediäre) gegenüber.



Ferner wies er darauf hin, dass durch die Vielzahl an Akteuren in der Forschungsfinanzierung in Österreich auf Bundes- und Landesebene Mehrfachstrukturen bestanden.

Der RH empfahl daher den Bundesministerien und den Ländern, die Möglichkeit der Konzentration von forschungsspezifischen Aufgaben auf weniger Organisationseinheiten sowie die Verringerung der Anzahl an Forschungsförderungsagenturen zu prüfen, um Synergien im Bereich der Verwaltung verstärkt zu nutzen.

- 22.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMWFW sei die Anzahl und Verteilung der mit F&E-Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten vor dem Hintergrund zu sehen, dass es sich bei der Forschung um eine Querschnittsmaterie handle. Auf Bundesebene bestünden mit den Intermediären FFG, FWF und AWS im Wesentlichen drei große Forschungsförderungsagenturen mit klar voneinander abgegrenzten Tätigkeitsbereichen und Zielgruppen. Die weiteren Intermediäre des Bundes würden sehr spezifische Aufgaben erfüllen. Von einer weiteren Konzentration im Bundesbereich sei aus seiner Sicht keine Verbesserung der Effizienz oder Effektivität zu erwarten.*

Gemäß Stellungnahme des BMVIT resultiere die Unübersichtlichkeit der Forschungsfinanzierung in Österreich vor allem aus dem zum Bund parallelen Tätigwerden der Länder. Darüber hinaus wies es darauf hin, dass eine größtmögliche Vereinfachung auch für die Zielgruppen nicht notwendigerweise eine Verbesserung darstelle, weil immer zwischen Übersichtlichkeit und Steuerbarkeit einerseits und spezifischer Zielgruppenorientierung andererseits abzuwägen sei.

(2) Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich bediene es sich zweier Intermediäre des Bundes (FFG und FWF) und darüber hinaus auch zweier Intermediäre des Landes (ecoplus und NFB). Die ecoplus werde im angewandten Forschungsbereich von Forschungseinrichtungen, Unternehmen und der Industrie, die NFB im Bereich der Grundlagenforschung und der Förderung des tertiären Bildungswesens tätig. Die 29 Organisationseinheiten seien darauf zurückzuführen, dass die jeweiligen Fachabteilungen für ihren Aufgabenbereich spezifische F&E-Projekte finanzieren würden.

Gemäß Mitteilung des Landes Steiermark mache aus administrativer Sicht eine Konzentration aller F&E-Mittel an einer zentralen Stelle, nicht zuletzt um eine genaue Meldung an die Statistik Austria durchführen zu können, Sinn.

- 22.4** Der RH wies gegenüber dem BMWFW, dem BMVIT und dem Land Niederösterreich erneut darauf hin, dass durch die Vielzahl an Akteuren in

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

der Forschungsfinanzierung in Österreich auf Bundes- und Landesebene Mehrfachstrukturen bestanden. Eine Konzentration von forschungsspezifischen Aufgaben sowie eine Verringerung der Anzahl von Intermediären würden sowohl die Effizienz der Verwaltung erhöhen als auch die Übersichtlichkeit der Forschungsfinanzierung in Österreich verbessern.

Österreichische
Forschungsförderungsgesellschaft
mbH

23.1 (1) Die Zusammenarbeit der FFG mit den Ländern in der wirtschaftsnahen Forschungsförderung folgte unterschiedlichen Kooperationsmodellen:

Tabelle 16: Zusammenarbeit der Länder mit der FFG		
Länder	Kooperationsmodell	Aktivitäten
Burgenland	Anschlussförderung	Zuschussförderung durch das Land auf Basis der Bundesförderung
	Kofinanzierung	COMET-Programm
Kärnten	Anschlussförderung	Zuschussförderung durch das Land auf Basis der Bundesförderung
	Kofinanzierung	COMET-Programm und <i>AplusB</i> -Programm
Niederösterreich	Abwicklungskooperation	gemeinsame Förderung von F&E-Projekten; Bund/Land in einem Vertrag – eingeschränkt auf die Basisprogramme der FFG
	Anschlussförderung	Zuschussförderung durch das Land auf Basis der Bundesförderung – bei allen übrigen FFG-Programmen
	Kofinanzierung	COMET-Programm und <i>AplusB</i> -Programm
Oberösterreich	Abwicklungskooperation	gemeinsame Förderung von F&E-Projekten; Bund/Land in einem Vertrag
	Kofinanzierung	COMET-Programm und <i>AplusB</i> -Programm
Salzburg	Abwicklungskooperation	gemeinsame Förderung von F&E-Projekten; Bund/Land in einem Vertrag
	Kofinanzierung	COMET-Programm und <i>AplusB</i> -Programm
Steiermark	Anschlussförderung	Zuschussförderung durch das Land auf Basis der Bundesförderung
	Kofinanzierung	COMET-Programm und <i>AplusB</i> -Programm
Tirol	Abwicklungskooperation	gemeinsame Förderung von F&E-Projekten; Bund/Land in einem Vertrag
	Kofinanzierung	COMET-Programm und <i>AplusB</i> -Programm
Vorarlberg	Anschlussförderung	Zuschussförderung durch das Land auf Basis der Bundesförderung
	Kofinanzierung	COMET-Programm
Wien	eigenständige Abwicklungsstrukturen	auf Anfrage des Landes erstellten Mitarbeiter der FFG Gutachten und nahmen an Jurysitzungen teil
	Kofinanzierung	COMET-Programm und <i>AplusB</i> -Programm

Quellen: FFG; Darstellung RH



- Im Modell der Abwicklungskooperationen vereinbarte die FFG mit den Ländern Niederösterreich (eingeschränkt auf die Basisprogramme der FFG), Oberösterreich, Salzburg und Tirol eine gemeinsame Forschungsförderung. Die Länder stellten dabei der FFG Fördermittel zur Stärkung der Forschungsaktivitäten der Unternehmen in ihrem Landesgebiet zur Verfügung; die FFG war für die Begutachtung der Forschungsprojekte, für die Vergabe der Fördermittel sowie für die Abwicklung der Projekte verantwortlich.
- Das Kooperationsmodell der Anschlussförderungen sah hingegen eine Projektförderung durch F&E-Mittel der FFG vor; zusätzlich bestand jedoch für den Förderungswerber die Möglichkeit, bei den Ländern durch eine gesonderte Antragsstellung zusätzliche Fördermittel zu erwirken. Dieses Modell wurde in den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich (mit Ausnahme der Basisprogramme der FFG), Steiermark und Vorarlberg verfolgt.
- Bei den Bundesprogrammen COMET und AplusB kam es zu einer Kofinanzierung der F&E-Projekte zwischen dem Bund und den Ländern; die Abwicklung dieser Programme oblag der FFG.
- Wien hatte eigenständige Abwicklungsstrukturen; Mitarbeiter der FFG erstellten auf Anfrage des Landes Gutachten für einzelne Forschungsprojekte und nahmen an Jurysitzungen teil.

23.2 Der RH erachtete die Abwicklungskooperationen der Länder Niederösterreich (eingeschränkt auf die Basisprogramme der FFG), Oberösterreich, Salzburg und Tirol – im Gegensatz zu den Anschlussförderungen sowie den eigenständigen Abwicklungsstrukturen in Wien – als positiv, weil durch eine Systematisierung der Förderungsabwicklung Synergien und spezialisiertes Know-how auf Seiten der FFG genutzt werden konnte. Zudem entlasteten die Abwicklungskooperationen den Förderungswerber vom bürokratischen Aufwand mehrere Förderungsanträge stellen zu müssen.

Er hielt jedoch kritisch fest, dass nicht alle Länder Vereinbarungen mit der FFG abgeschlossen hatten. Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark, Vorarlberg und Wien, die Möglichkeit einer vermehrten Inanspruchnahme der Abwicklungskompetenz der FFG zu prüfen. Dies hätte den Vorteil, dass einerseits die Vergabe von F&E-Projekten österreichweit mit gleichen und transparenten Bewertungskriterien geschähe und andererseits eine effiziente Förderungsabwicklung sichergestellt wäre. Dem Land Niederösterreich empfahl er, die Abwicklungskooperation nach Möglichkeit auf alle Programme der FFG auszuweiten.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

23.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland verfüge es zwar über keine vertragliche Vereinbarung hinsichtlich einer Kooperation im Bereich der Forschungsförderung mit der FFG, es komme jedoch sehr wohl zur Abstimmung von F&E-Projekten (Anschlussförderungen).*

Gemäß Stellungnahme des Landes Kärnten prüfe und wickle die FFG sämtliche einzelbetriebliche F&E-Projekte des Landes ab. Die Förderung durch den KWF erfolge im Anschluss an die FFG; der Förderungswerber habe lediglich einen Antrag an den KWF zu stellen. Im Sinne eines sparsamen Einsatzes öffentlicher Mittel seien die Abstimmungserfordernisse zwischen dem KWF und der FFG in diesem Modell der Anschlussförderung minimal. Zusätzlich zum Angebot der FFG gebe es zwei landesspezifische Ausschreibungen zur Stärkung des Innovationsmilieus mit stark regionalem Charakter ohne Pendant im Bundesangebot.

Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich sei mit Neuausstellung der Kooperationsvereinbarung mit der FFG die Einschränkung der vorherigen Vereinbarung aufgehoben worden.

Das Land Steiermark stand in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH, F&E-Angelegenheiten an die Intermediäre des Bundes zu übertragen, kritisch gegenüber. Der RH übersehe, dass die Abwicklung durch die Intermediäre des Bundes Zusatzkosten für das Land verursachen würde und es seine Mitarbeiter speziell für die Tätigkeit der Förderungsabwicklung bezahle. Aus seiner Sicht sei daher eine Effizienzsteigerung durch eine Zentralisierung der Förderungsvergabe nicht erkennbar.

Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den Einsatz von Landesmitteln zur Verstärkung der durch den Bund geförderten F&E-Projekte aus standortpolitischen Gründen als wichtig erachte.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg wickle es F&E-Förderungen in enger Kooperation mit der FFG ab. Im Speziellen werde auf das Expertenwissen der FFG – vor allem im Bereich der Technik – zurückgegriffen. Die Abwicklung der Förderung selbst werde ganz bewusst von der zuständigen Abteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung wahrgenommen. Ein spürbarer Effizienzgewinn, der durch die Abwicklung durch die FFG entstehen würde, sei nicht erkennbar. Vielmehr entstehe ein erhöhter Abstimmungsaufwand, der insbesondere bei geringen Fallzahlen die Vorteile egalisiere.



Das Land Wien hielt fest, dass es seine Förderungsmaßnahmen an einer Stelle abwickle (Wirtschaftsagentur Wien). Dabei bestünden über die einzelnen Programme hinweg einheitliche Standards und entsprechende Kompetenzen der Mitarbeiter. Auch bei einer Übertragung der Abwicklung der Forschungsförderung an die FFG sei es weiterhin erforderlich, die Abwicklungskompetenz in der Wirtschaftsagentur Wien aufrecht zu erhalten, was keine Effizienzsteigerung mit sich brächte. Darüber hinaus führe die Wirtschaftsagentur Wien ausschließlich thematisch spezifizierte Ausschreibungen („Förderprogramm Forschung“) durch, die speziell auf die Gegebenheiten des Standorts Wien ausgerichtet seien. Eine Abwicklung durch „Nicht-Wiener Akteure“ erschwere die Kommunikation mit den Zielgruppen deutlich.

23.4 Der RH entgegnete den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark, Vorarlberg und Wien, dass bei einer Übertragung der F&E-Angelegenheiten an die Intermediäre des Bundes die frei werdenden Personalressourcen für andere Tätigkeiten genutzt werden könnten, damit Einsparungen einhergehen und die Mehrfachstrukturen zwischen Bund und Ländern abgebaut werden. Spezielle Schwerpunktsetzungen und Interessen der Länder könnten auch von den Forschungsförderungsagenturen des Bundes abgedeckt werden. Nach Ansicht des RH würde eine österreichweite Konzentration der Abwicklung von F&E-Projekten in den Forschungsförderungsagenturen des Bundes nicht nur eine Effizienzsteigerung, sondern auch einheitliche Beurteilungsstandards und Prozessabläufe ermöglichen. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Fonds zur Förderung
der wissenschaftlichen
Forschung

24.1 (1) Der FWF schloss im August 2013 im Bereich der Grundlagenforschung mit der FTE-Stiftung eine Vereinbarung über die Förderung der Programmlinie „Matching Funds“ ab. Die FTE-Stiftung gewährte für die Jahre 2013 bis 2021 eine Zuwendung von 3,00 Mio. EUR für die Kofinanzierung von FWF-Programmen.

Auf Grundlage dessen schloss der FWF mit den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg Vereinbarungen zur Kofinanzierung von durch den FWF begutachteten F&E-Projekten sowie zur Finanzierung von Overheads⁹⁰ ab.

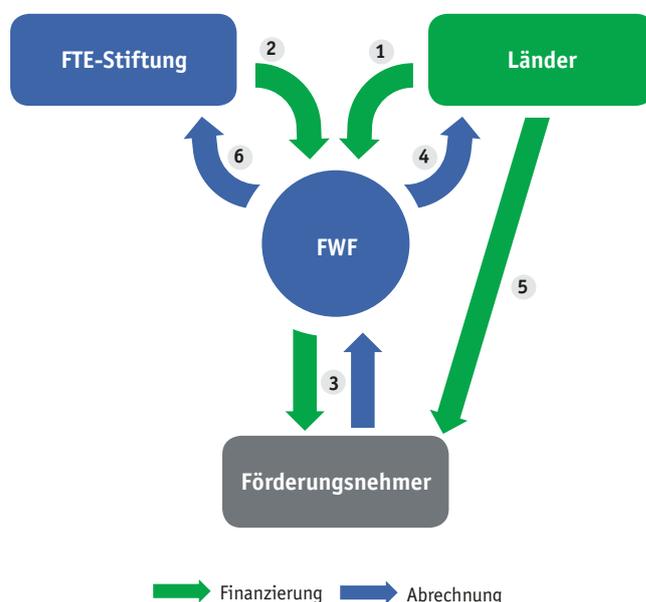
⁹⁰ Overheads waren Kosten, die einem Kostenträger oder einer Kostenstelle nicht direkt, sondern lediglich indirekt über Schlüssel zugerechnet werden konnten (z.B. Heizung, Miete).

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Die Länder Burgenland, Kärnten⁹¹ und Wien schlossen keine Vereinbarungen mit dem FWF.

(2) Die folgende Abbildung zeigt das Finanzierungs- und Abrechnungsmodell der Programmlinie „Matching Funds“ in seiner Grundstruktur:

Abbildung 11: „Matching Funds“ des FWF, Finanzierungs- und Abrechnungsmodell



Quelle: Darstellung RH

[1⁹²] Die Länder⁹³ verpflichteten sich in der Vereinbarung zu einer Kofinanzierung in Höhe von 50 % der Kosten von F&E-Projekten bei bestimmten FWF-Programmen.⁹⁴ Zusätzlich stellten die Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol zur Karriereentwick-

⁹¹ Der KWF als Intermediär des Landes Kärnten hatte außerhalb der Programmlinie „Matching Funds“ eine Vereinbarung mit dem FWF. Der FWF begutachtete F&E-Projekte des Landes Kärnten; bei positiver Begutachtung schloss der KWF den Vertrag mit dem Fördernehmer und wickelte selbst die F&E-Projekte ab. Die Evaluierung führte der FWF nach Abschluss des jeweiligen F&E-Projekts durch.

⁹² bezeichnet die Nummerierung in der Abbildung 11

⁹³ mit Ausnahme der Länder Burgenland, Kärnten und Wien

⁹⁴ FWF-Programme „Einzelprojekte“, „Lise Meitner“, „Hertha Firnberg“, „Elise Richter“, „Entwicklung und Erschließung der Künste“ sowie „Klinische Forschung“



lung von Frauen jeweils 10 % der Projektmittel als Overheads zur Verfügung.⁹⁵

[2] Der FWF erhielt die Zuwendungen der FTE-Stiftung nach Maßgabe seines Liquiditätsbedarfs. Er finanzierte 50 % der Projektkosten aus den bewilligten Mitteln der FTE-Stiftung; bei der Finanzierung von Overheads waren es 10 % der projektspezifischen Kosten.

[3] Der FWF finanzierte die F&E-Projekte, schloss mit den Fördernehmern Verträge und rechnete die Projekte ab.

[4] Nach Abschluss der Evaluierung der Projekte übermittelte der FWF den Ländern die Endberichte und die Endabrechnungen. Nicht verbrauchte Fördermittel überwies der FWF jährlich den Ländern wieder zurück.

[5] Im Gegensatz dazu wurden die Förderungen von Overheads anders abgerechnet. Der FWF sendete den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol⁹⁶ halbjährlich eine Aufstellung der betroffenen F&E-Projekte und der daraus resultierenden F&E-Mittel, welche die Länder binnen vier Wochen direkt an die Fördernehmer überwiesen.

[6] Der FWF übermittelte der FTE-Stiftung jeweils bis März jedes Jahres einen rechnerischen Nachweis und einen inhaltlichen Bericht über die dem Stiftungszweck entsprechende Mittelverwendung.

(3) Im Rahmen der Programmlinie „Matching Funds“ förderten der FWF und die Länder im Jahr 2014 F&E-Projekte mit rd. 3,04 Mio. EUR; der FWF bewilligte sechs Projekte mit Projektkosten von rd. 1,82 Mio. EUR und Overheads von rd. 1,22 Mio. EUR:

⁹⁵ in den FWF-Programmen „Herta Firnberg“, „Elise Richter“ und in den internationalen Programmen

⁹⁶ Die Länder Steiermark und Vorarlberg schlossen über die Overheads keine Vereinbarung ab.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Tabelle 17: „Matching Funds“ des FWF, F&E-Projekte und bewilligte Mittel, 2014				
Länder	Anzahl der F&E-Projekte	bewilligte Projektmittel	bewilligte Over-heads	gesamt
Niederösterreich	1	378	89	467
Oberösterreich	1	238	220	458
Salzburg	–	–	268	268
Steiermark	1	330	–	330
Tirol	3	875	641	1.516
Vorarlberg	–	–	–	–
gesamt	6	1.821	1.218	3.039

Quelle: FWF

24.2 (1) Der RH erachtete die Kooperationen der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg mit dem FWF im Bereich der Förderung der Grundlagenforschung als positiv, weil sie eine Systematisierung der Förderungsabwicklung durch den FWF ermöglichten.

Er hielt jedoch kritisch fest, dass nicht alle Länder Vereinbarungen mit dem FWF abgeschlossen hatten. Der RH empfahl den Ländern Burgenland, Kärnten und Wien, die Möglichkeit einer Kooperation mit dem FWF zu prüfen, um einerseits die Vergabe von F&E-Projekten österreichweit mit gleichen und transparenten Bewertungskriterien zu garantieren und andererseits eine effiziente Förderungsabwicklung sicherzustellen. Darüber hinaus könnten durch die Einbindung der Länder die regionalen Forschungsaktivitäten im Bereich der Grundlagenforschung intensiviert werden.

(2) Ferner wies der RH kritisch auf das komplexe Finanzierungs- und Abrechnungsmodell der Programmlinie „Matching Funds“ hin. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg gemeinsam mit dem FWF das Finanzierungs- und Abrechnungssystem der Programmlinie „Matching Funds“ zu vereinfachen, um den Verwaltungsaufwand der beteiligten Organisationseinheiten so gering wie möglich zu halten (bspw. durch eine einheitliche Abrechnung der Projektkosten und der Overheads).

24.3 *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland habe es aufgrund des Fehlens von Institutionen zur Grundlagenforschung kaum Anträge beim FWF gegeben. Im Jahr 2015 gebe es kein einziges durch den FWF gefördertes F&E-Projekt unter Beteiligung burgenländischer Institutionen.*



Sollte sich diese Situation ändern, stehe es einer Kooperation mit dem FWF sehr positiv gegenüber.

Gemäß Stellungnahme des Landes Kärnten bestehe außerhalb der Programmlinie „Matching Funds“ eine Kooperationsvereinbarung mit dem FWF. Diese ermögliche einerseits vom FWF geförderte F&E-Projekte, die im besonderen Interesse für den Wirtschaftsstandort Kärnten stünden, im Volumen auszuweiten und andererseits vom FWF gut beurteilte, jedoch aus budgetären Gründen abgelehnte F&E-Projekte aufzugreifen und über den KWF zu fördern. Bei der Programmlinie „Matching Funds“ nehme das Land Kärnten insbesondere aus abwicklungstechnischen Gründen nicht teil.

Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich werde es hinsichtlich des Finanzierungs- und Abrechnungssystems verifizieren, inwieweit eine Vereinfachung erfolgen könne.

Gemäß Mitteilung des Landes Oberösterreich werde die Finanzierung der Overheadkosten künftig durch das BMWFW übernommen. Eine gesonderte Darstellung und Prüfung entfalle somit ersatzlos und das Finanzierungs- und Abrechnungsmodell werde dadurch vereinfacht.

Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Empfehlung des RH, das Finanzierungs- und Abrechnungsmodell zu vereinfachen, bereits umgesetzt worden sei.

Laut Stellungnahme des Landes Tirol sei mit Ende des Jahres 2015 die Finanzierung der Overheadkosten ausgelaufen. Gegenstand der Kooperationsvereinbarung sei nunmehr ausschließlich die Kofinanzierung von F&E-Projekten. Im Hinblick darauf werde der Verwaltungsaufwand in Bezug auf das Finanzierungs- und Abrechnungssystem insofern vereinfacht, als seit 1. Jänner 2016 lediglich einmal jährlich die Anweisung der Fördermittel an den FWF zu veranlassen sei. Grundsätzlich wies es darauf hin, dass es den Einsatz von Landesmitteln zur Verstärkung der durch den Bund geförderten F&E-Projekte aus standortpolitischen Gründen als wichtig erachte.

Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg habe die zuständige Abteilung Wissenschaft des Amtes der Vorarlberger Landesregierung noch keine Erfahrung mit dem Finanzierungs- und Abrechnungsmodell der Programmlinie „Matching Funds“, weil noch keine entsprechenden F&E-Projekte zur Förderung eingereicht worden seien.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Gemäß Stellungnahme des Landes Wien seien durch die Magistratsabteilung 7 sowie die im dortigen Umfeld angesiedelten Forschungsförderungsfonds nur jene F&E-Projekte gefördert worden, die nicht bereits vom FWF unterstützt worden waren. Da der FWF ausschließlich grundlagenorientierte Forschungsförderung für wissenschaftliche Einrichtungen betreibt, bestünden bei der betrieblichen Förderung wie auch bei der Forschungsförderung für die Fachhochschulen keine Kooperationsmöglichkeiten.

- 24.4** Der RH entgegnete den Ländern Kärnten und Wien, dass bei einer Kooperation mit dem FWF an der Programmlinie „Matching Funds“ zusätzliche F&E-Mittel – aus der Nationalstiftung – für die regionalen Forschungsaktivitäten im Bereich der Grundlagenforschung zur Verfügung stehen würden. Zudem würde nach Ansicht des RH eine österreichweite Konzentration der Abwicklung von F&E-Projekten in den Forschungsförderungsagenturen des Bundes nicht nur eine Effizienzsteigerung, sondern auch einheitliche Beurteilungsstandards und Prozessabläufe ermöglichen. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Darüber hinaus entgegnete der RH dem Land Wien, dass bei der betrieblichen Förderung die Möglichkeit einer Kooperation mit der FFG bestehen würde (siehe TZ 23).

F&E-Programme

- 25.1** (1) Die Bundesregierung definierte in ihrer FTI-Strategie Schwerpunkte und Maßnahmen, um bis zum Jahr 2020 eine Forschungsquote von 3,76 % des BIP zu erreichen und in die Gruppe der „Innovation leaders“ aufzusteigen (siehe TZ 6 und 7). Die in der FTI-Strategie gesetzten Schwerpunkte und Maßnahmen betrafen bspw. die Exzellenzinitiative Wissenschaft⁹⁷, die Stärkung der Humanressourcen⁹⁸, die Internationalisierung⁹⁹ sowie eine Optimierung der Forschungsinfrastruktur.

Die Umsetzung dieser Schwerpunkte erfolgte unter anderem über Bundesprogramme mit verschiedensten ressortspezifischen und thematischen Ausrichtungen.

Die Bundesministerien und die in ihren Wirkungsbereichen befindlichen Intermediäre setzten im Jahr 2014 rund ein Viertel der gesamten F&E-Mittel (rd. 2,646 Mrd. EUR) des Bundes für Bundesprogramme ein. Diese F&E-Mittel stellten vorrangig das BMWFW, das BMVIT und das BMLFUW zur Verfügung.

⁹⁷ Steigerung der Attraktivität des Wissenschafts- und Forschungsstandorts Österreich

⁹⁸ Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie Förderung von Frauen in Wissenschaft und Forschung

⁹⁹ Steigerung der internationalen Zusammenarbeit und Vernetzung



Die übrigen F&E-Mittel des Bundes entfielen insbesondere auf die Universitäten und die (außer)universitären Forschungseinrichtungen (siehe TZ 18).

(2) Die folgende Tabelle gibt für die Jahre 2010 bis 2014 einen Überblick über die im BMLFUW und in den Intermediären des Bundes abgewickelten Bundesprogramme:

Tabelle 18: F&E-Programme des Bundes, 2010 bis 2014							
Bundesministerium und Intermediäre des Bundes	Anzahl der Bundesprogramme ¹	F&E-Mittel					Veränderung in %
		2010	2011	2012	2013	2014	
		in 1.000 EUR					
BMLFUW	1	3.007	3.153	2.618	2.642	3.271	+ 8,78
FFG ²	66	411.413	405.317	426.604	436.721	459.567	+ 11,70
FWF	18	147.520	151.700	162.520	174.520	183.080	+ 24,11
AWS	14	23.357	18.375	26.834	43.715	34.754	+ 48,79
CDG	2	19.769	20.580	22.167	23.667	26.133	+ 32,19
ÖAW	1	-	-	1.800	1.800	1.800	-
OeAD	1	-	-	3.095	2.563	3.810	-
KPC ²	5	3.451	7.879	7.881	7.593	7.040	+ 104,00
UBA	1	66	63	64	50	58	- 12,12
gesamt Bundesprogramme	109	608.583	607.067	653.583	693.271	719.513	+ 18,23

Rundungsdifferenzen möglich

¹ der Jahre 2010 bis 2014

² Der KLIEN wies zehn Bundesprogramme auf, die von der FFG und der KPC abgewickelt wurden

Quellen: Bundesministerien; Intermediäre des Bundes; Darstellung RH

Im überprüften Zeitraum kamen im Bereich des Bundes insgesamt 109 Bundesprogramme zum Einsatz. Die F&E-Mittel stiegen um rd. 18 % von rd. 608,58 Mio. EUR im Jahr 2010 auf rd. 719,51 Mio. EUR im Jahr 2014.

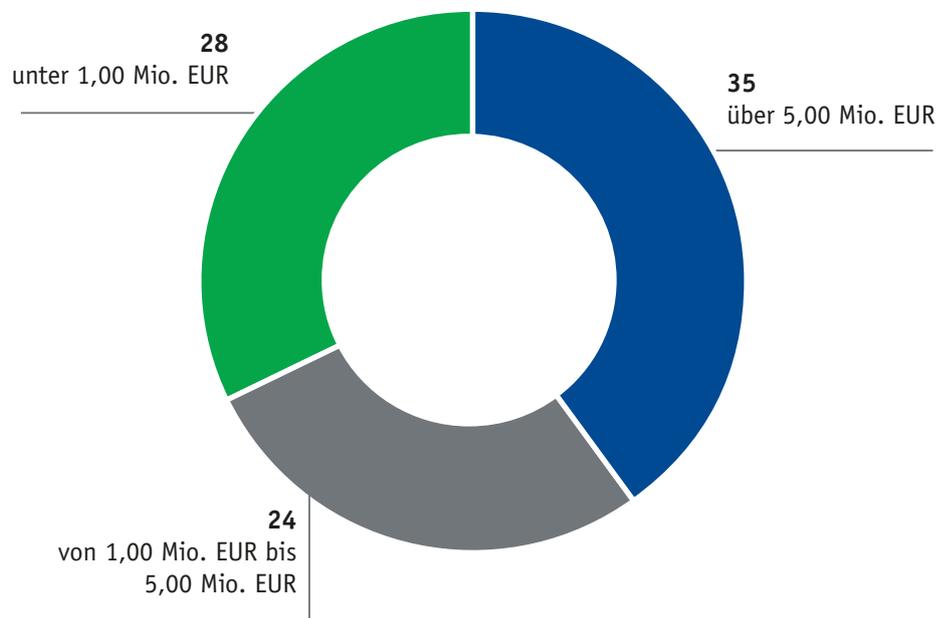
Die Abwicklung der Bundesprogramme erfolgte fast ausschließlich über die Intermediäre des Bundes. Dabei kam es zu einer Konzentration bei den wesentlichen Intermediären des Bundes, nämlich der FFG, dem FWF und der AWS. Diese Forschungsförderungsagenturen wickelten 98 der 109 Bundesprogramme ab. Lediglich ein Programm (F&E-Programm PFEIL) führte das BMLFUW selbst aus, ohne Zwischenschaltung eines Intermediärs.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Eine Besonderheit trat beim Klima- und Energiefonds auf; dieser Intermediär übertrug die Abwicklung seiner zehn Programme der FFG und der KPC.

(3) Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der Bundesprogramme für das Jahr 2014 untergliedert nach der Höhe der vergebenen F&E-Mittel:

Abbildung 12: Bundesprogramme untergliedert nach der Höhe der vergebenen F&E-Mittel, 2014



Quellen: Bundesministerien; Intermediäre des Bundes; Darstellung RH

Im Jahr 2014 setzte der Bund 87 Bundesprogramme¹⁰⁰ ein. Die Höhe der F&E-Mittel für die einzelnen Bundesprogramme war je nach F&E-Schwerpunkt unterschiedlich. 35 Programme wiesen F&E-Mittel über 5,00 Mio. EUR und 24 Programme von 1,00 Mio. EUR bis 5,00 Mio. EUR auf. Dem gegenüber standen 28 kleine Bundesprogramme mit jährlichen F&E-Mitteln unter 1,00 Mio. EUR.

(4) Die Länder setzten Landesprogramme zur Stärkung und Förderung der Forschungsaktivitäten in ihren Landesgebieten ein. Im Jahr 2014 standen auch auf Landesebene rund ein Viertel der gesamten F&E-Mittel für Programme mit landesspezifischen Schwerpunkten zur Verfügung.

¹⁰⁰ Von den 109 Bundesprogrammen im überprüften Zeitraum in der Tabelle 18 wurden im Jahr 2014 87 abgewickelt; die übrigen Bundesprogramme waren ausgelaufen.



Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Forschungsfinanzierung in Österreich

Die übrigen F&E-Mittel des Landes entfielen insbesondere auf Krankenanstalten und (außer)universitäre Forschungseinrichtungen (siehe TZ 18).

(5) Die folgende Tabelle gibt für die Jahre 2010 bis 2014 einen Überblick über die von den Ländern und von den in ihren Wirkungsbereichen befindlichen Intermediären abgewickelte Landes- und Bundesprogramme:

Tabelle 19: F&E-Programme der Länder, 2010 bis 2014

Länder und Intermediäre	Anzahl der Programme ¹	F&E-Mittel					Veränderung in %
		2010	2011	2012	2013	2014	
		in 1.000 EUR					
Burgenland	Landesprogramme						
WiBuG	3	404	116	714	1.304	1.989	+ 392,33
	Bundesprogramme						
WiBuG	1	382	240	310	214	265	- 30,63
Kärnten	Landesprogramme						
KWF	7	6.285	7.388	10.561	10.022	10.300	+ 63,88
	Bundesprogramme						
KWF	2	1.081	678	1.485	334	1.031	- 4,63
Niederösterreich	Landesprogramme						
Land ²	6	8.605	10.282	8.003	13.488	10.790	+ 25,39
NFB	3	2.292	3.498	5.494	6.483	6.104	+ 166,32
	Bundesprogramme						
Land ²	2	3.174	2.001	3.066	3.505	4.357	+ 37,27
Oberösterreich	Landesprogramme						
Land ²	2	6.849	7.604	7.226	9.390	8.677	+ 26,69
	Bundesprogramme						
Land ²	2	3.685	6.361	5.056	5.743	7.054	+ 91,42
Salzburg	Landesprogramme						
Land ²	2	270	316	254	220	246	- 8,89
Salzburger Wachstumsfonds	1	129	180	172	166	26	- 79,84
	Bundesprogramme						
Land ²	2	386	366	276	292	192	- 50,26
Steiermark	Landesprogramme						
Land ²	13	11.219	3.873	4.257	4.749	7.836	- 30,15
SFG	1	4.705	4.109	4.448	4.364	1.936	- 58,85
	Bundesprogramme						
SFG	2	1.033	9.587	7.667	10.882	16.602	+ 1.507,16
Tirol	Landesprogramme						
Standortagentur Tirol	7	3.210	2.579	2.211	1.485	1.313	- 59,10
Tiroler Wissenschaftsfonds ³	1	697	697	697	800	813	+ 16,64
	Bundesprogramme						
Standortagentur Tirol	1	1.604	2.787	2.134	2.273	2.190	+ 36,53
Land ²	1	-	-	492	452	466	-
Vorarlberg	Landesprogramme						
Land ²	1	1.297	1.471	1.675	1.550	1.737	+ 33,92
	Bundesprogramme						
Land ²	1	704	728	583	494	429	- 39,06

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Fortsetzung Tabelle 19: F&E-Programme der Länder, 2010 bis 2014								
Länder und Intermediäre	Anzahl der Programme ¹	F&E-Mittel						Veränderung in %
		2010	2011	2012	2013	2014		
		in 1.000 EUR						
Wien⁴	Landesprogramme							
Wirtschaftsagentur Wien	4	7.997	10.018	10.964	9.783	8.523	+ 6,58	
Fonds der Stadt ⁵	5	1.126	1.132	1.403	1.728	1.348	+ 19,72	
	Bundesprogramme							
Wirtschaftsagentur Wien	2	11.527	5.330	5.750	4.262	5.330	- 53,76	
gesamt Landesprogramme	56	55.085	53.263	58.079	65.532	61.638	+ 11,90	
gesamt Bundesprogramme⁶	2	23.576	28.078	26.819	28.451	37.916	+ 60,82	
gesamt	-	78.661	81.341	84.898	93.983	99.554	+ 26,56	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ der Jahre 2010 bis 2014

² Die Abteilungen der Ämter der Landesregierungen wickelten selbst die Bundes- bzw. Landesprogramme ab.

³ Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und des wissenschaftlichen Nachwuchses in Tirol

⁴ Zur Zeit der Gebarungüberprüfung lagen in Wien für das Jahr 2014 nur die Voranschlagswerte vor.

⁵ Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Universität für Bodenkultur, Fonds der Stadt Wien für innovative interdisziplinäre Krebsforschung, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Österreichische Akademie der Wissenschaften, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Wirtschaftsuniversität Wien und Medizinisch-Wissenschaftlicher Fonds des Bürgermeisters der Bundeshauptstadt Wien

⁶ Die durch den Bund und die Länder kofinanzierten Bundesprogramme (COMET-Programm und AplusB-Programm) wurden bei der Anzahl der Programme des Bundes (siehe Tabelle 18) berücksichtigt.

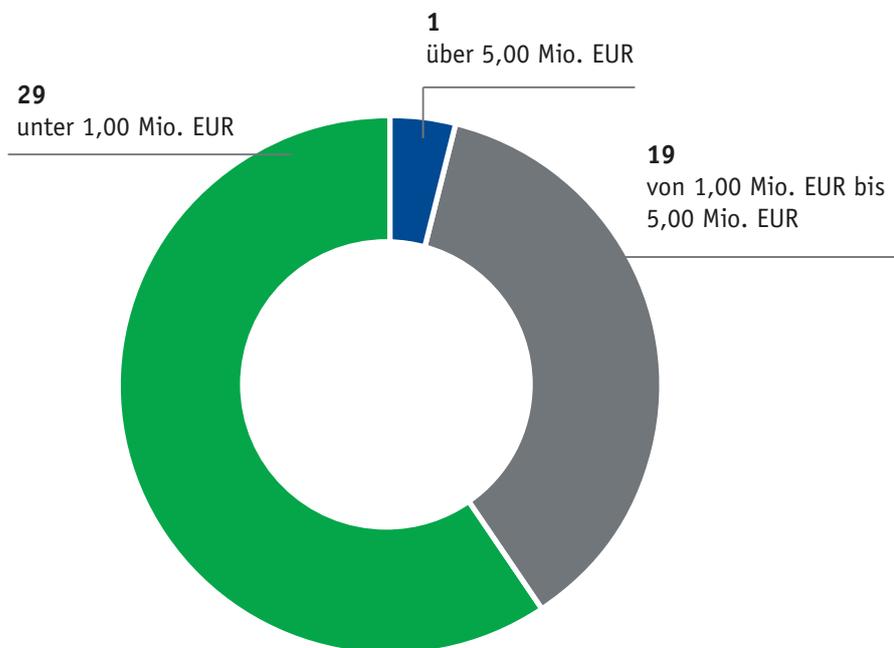
Quellen: Länder; Intermediäre der Länder; Darstellung RH

Im überprüften Zeitraum kamen in den Ländern insgesamt 56 Landesprogramme und zwei Bundesprogramme (Kofinanzierungen des COMET-Programms und des AplusB-Programms) zum Einsatz. Die F&E-Mittel bei den Programmen stiegen um rd. 27 % von rd. 78,66 Mio. EUR im Jahr 2010 auf rd. 99,55 Mio. EUR.

Die Abwicklung der Programme erfolgte in den Ländern heterogen. Teilweise übernahmen die landeseigenen Intermediäre und teilweise die Abteilungen der Ämter der Landesregierungen selbst die Programmabwicklung.

(6) Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl an Landesprogrammen für das Jahr 2014 untergliedert nach der Höhe der vergebenen F&E-Mittel:

Abbildung 13: Landesprogramme untergliedert nach der Höhe der vergebenen F&E-Mittel, 2014



Quellen: Länder; Intermediäre der Länder; Darstellung RH

Im Jahr 2014 setzten die Länder insgesamt 49 Landesprogramme¹⁰¹ ein. Die Höhe der F&E-Mittel für die einzelnen Landesprogramme war auch bei den Ländern je nach F&E-Schwerpunkt unterschiedlich. Im Gegensatz zum Bund wiesen die Länder lediglich ein Landesprogramm mit mehr als 5,00 Mio. EUR an F&E-Mitteln auf.

25.2 (1) Der RH hielt fest, dass in Österreich im Jahr 2014 die Bundesministerien und die Länder zusammen 136 F&E-Programme einsetzten. Er wies dabei kritisch darauf hin, dass der Bund 28 und die Länder 29 Programme mit jährlichen F&E-Mitteln unter 1,00 Mio. EUR finanzierten; 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 Vergleich zum Bund geringer waren (siehe TZ 17).

¹⁰¹ Von den 56 Landesprogrammen im überprüften Zeitraum in der Tabelle 19 wurden im Jahr 2014 49 abgewickelt; die übrigen Landesprogramme waren ausgelaufen.

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

Nach Ansicht des RH bestand, wie er bereits in den Jahren 2010 und 2011¹⁰² ausgeführt hatte, durch die Vielzahl an F&E-Bundes- und Landesprogrammen ein „Programmschunzel“ in Österreich. Überdies machte die Vielfalt der Förderungsprogramme wie auch ihre Heterogenität in Inhalt und Begrifflichkeit die Forschungsförderung in Österreich unübersichtlich.

Er wiederholte daher gegenüber den Bundesministerien und den Ländern seine schon damals ausgesprochene Empfehlung, finanziell wirkungsschwache F&E-Bundes- und Landesprogramme zu identifizieren und die Förderungsangebote zu bündeln.¹⁰³

(2) Ferner hielt der RH fest, dass die Verwaltung der Bundesprogramme überwiegend durch die wesentlichen Intermediäre des Bundes (FFG, FWF und AWS) erfolgte. 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.

Der RH empfahl den Ländern, auf eine Vereinfachung und Straffung ihrer Förderungsstrukturen im Bereich der Forschungsfinanzierung hinzuwirken und vermehrt die vorhandene Expertise bei den wesentlichen Intermediären des Bundes zu nutzen, um einheitliche Beurteilungsstandards und Prozessabläufe zu gewährleisten sowie Synergien in der Verwaltung der F&E-Programme der Länder zu nutzen.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMFWF teile es die Meinung des RH, finanziell unterkritische und wirkungsschwache F&E-Programme zu beenden. Finanziell unterkritisch solle jedoch keinesfalls mit wirkungsschwach gleichgesetzt werden, weil in bestimmten Bereichen auch mit verhältnismäßig geringen Mitteln große Wirkung erzielt werden könnte.*

Gemäß Stellungnahme des BMVIT sehe es bei den vom RH aufgezeigten 28 Bundesprogrammen mit jährlich weniger als 1,00 Mio. EUR den Anlass einer kritischen Überprüfung der F&E-Programme in seinem Wirkungsbereich. Zudem wies es darauf hin, dass ein geringer finanzieller Input nicht automatisch mit einer geringen Wirkung einhergehe. Grundsätzlich teile es aber die Auffassung des RH, dass finanziell unterkritische F&E-Programme, die nur durch einen höheren Mitteleinsatz ihren intendierten Zweck erfüllen könnten, zu vermeiden seien.

¹⁰² RH, Reihe Bund 2010/10, „Umsetzung der Empfehlungen der Strategie 2010 des Rates für Forschung und Technologieentwicklung“, TZ 23; RH, Reihe 2011/1 „Positionspapier zur Verwaltungsreform“, S. 174

¹⁰³ siehe RH, Reihe Bund 2010/10, „Umsetzung der Empfehlungen der Strategie 2010 des Rates für Forschung und Technologieentwicklung“, TZ 23



Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass spezifische thematische Bedürfnisse nach Wissenserweiterung und Programmimplementierung nicht in wenigen F&E-Programmen entwickelt, implementiert und umgesetzt werden könnten. Speziell die angewandte Forschung brauche einen spezifisch problemlösungsorientierten Ansatz.

(2) Das Land Kärnten stimmte in seiner Stellungnahme grundsätzlich der Empfehlung des RH zu, im Bereich der Forschungsfinanzierung auf eine Vereinfachung und Straffung der Förderungsstrukturen hinzuwirken und vermehrt die vorhandene Expertise bei den wesentlichen Intermediären des Bundes zu nutzen.

Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich seien nur zwei Landesprogramme mit jährlichen F&E-Mitteln unter 1,00 Mio. EUR finanziert worden; dies entspreche einem Anteil von rd. 22 % (im Gegensatz zu den rd. 42 % in Österreich) und zeige, dass es die F&E-Mittel in den bestehenden Landesprogrammen gut gebündelt habe. Darüber hinaus sei im Jahr 2015 zur Bündelung der F&E-Leistungen das „FTI Programm“ gestartet worden, das 5,00 Mio. EUR je Jahr an F&E-Mitteln zur Verfügung stelle.

Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zur Vereinfachung und Straffung der Förderungsstruktur bereits Kooperationsvereinbarungen mit den Intermediären des Bundes (FFG und FWF) abgeschlossen habe. Im Rahmen dieser Kooperationen seien bereits Forschungscalls von der FFG im Auftrag des Landes Oberösterreich abgewickelt worden (z.B. „Produktionsstandort OÖ.2050, Medizintechnik, Smart Mobility“). Aus Sicht des Landes Oberösterreich sei die Empfehlung des RH somit bereits vollinhaltlich umgesetzt worden.

Das Land Wien wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Fonds als Wissenschaftsförderungseinrichtungen nach dem Fonds- und Stiftungsgesetz gegründet worden seien. Es handle sich dabei nicht um Förderungen, deren Vergabe für Forschungsförderungen zur Verfügung stehen würden, sondern um Mittel, deren Vergabe durch das Fonds- und Stiftungsgesetz und durch entsprechende Statuten der Fonds festgelegt sei. Weiters führe es derzeit in Wien drei unterschiedliche Landesprogramme in der betrieblichen Forschungsförderung durch. Aufgrund der bevorstehenden Aktivitäten der FFG im Bereich der Finanzierung von Forschungsinfrastruktur werde die Wirtschaftsagentur Wien ihr diesbezügliches Angebot bis auf weiteres nicht fortführen.

- 25.4** (1) Der RH wies nochmals gegenüber dem BMWFW, dem BMVIT und dem BMLFUW auf seine Empfehlung hin, dass lediglich finanziell wirkungsschwache – und nicht finanziell unterkritische – F&E-Bundes-

Forschungsfinanzierung des Bundes und der Länder

und Landesprogramme zu identifizieren sowie die Förderungsangebote zu bündeln wären.

(2) Dem Land Niederösterreich entgegnete der RH, dass sämtliche finanziell wirkungsschwache F&E-Programme zu identifizieren wären. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Der RH entgegnete dem Land Wien, dass es sich bei der Vergabe von Mitteln nach dem Fonds- und Stiftungsgesetz auch um Forschungsförderung und somit um F&E-Mittel handelte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

EU-Mittel für Forschung und Entwicklung

Finanzierungsquellen **26.1** (1) Die Europäische Kommission erstellte für den Vollzug des EU-Haushalts mehrjährige Finanzrahmen.¹⁰⁴ Diese waren in sechs Rubriken¹⁰⁵ unterteilt und legten die jährlichen Ausgabenhöchstbeträge fest. Die F&E-Rückflüsse aus dem EU-Haushalt nach Österreich kamen im Wesentlichen aus der Rubrik 1 – Intelligentes und integratives Wachstum; eine eigenständige Rubrik für F&E-Mittel der EU bestand nicht.

(2) Der RH erhob mittels Fragebögen an alle Bundesministerien und alle Länder die F&E-Finanzierungsquellen aus dem EU-Haushalt sowie die daraus lukrierten F&E-Rückflüsse nach Österreich. Die vom RH durchgeführte Auswertung der Antworten ergab Folgendes:

- Der Hauptanteil der F&E-Rückflüsse entstammten aus den Forschungsrahmenprogrammen,
 - dem Siebenten Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP 7) mit insgesamt rd. 613,74 Mio. EUR in den Jahren 2010 bis 2013 und
 - dem Nachfolgeprogramm HORIZON 2020 mit 118,88 Mio. EUR im Jahr 2014 (siehe TZ 27).
- Die Forschungsförderung als Querschnittsmaterie kam auch in weiteren Finanzierungsinstrumenten der EU vor, insbesondere
 - in der regionalen Strukturförderung, wie bspw. im Wege des Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) in den

¹⁰⁴ Im überprüften Zeitraum kamen zwei mehrjährige Finanzrahmen zum Vollzug (2007 bis 2013 und 2014 bis 2020).

¹⁰⁵ Rubriken sind Handlungsfelder der EU-Politik



Bereichen Verkehr, Umwelt und Energie und im Wege des Europäischen Sozialfonds (ESF) in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Soziales sowie

- in der Agrarförderung, wie bspw. im Wege des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in den Bereichen Klimawandel und Umweltschutz.
- Ferner kamen weitere Forschungsförderungsmaßnahmen zum Einsatz (z.B. Transeuropäisches Verkehrsnetz¹⁰⁶, Lebenslanges Lernen¹⁰⁷ und LIFE+¹⁰⁸).
- Die Zahlungsströme der F&E-Rückflüsse waren schwer nachvollziehbar, weil die F&E-Mittel nicht ausschließlich über österreichische öffentliche Haushalte flossen, sondern auch Direktförderungen durch die Europäische Kommission an Empfänger insbesondere des privaten Sektors gegeben wurden. Weiters war eine Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und/oder der Länder mit der Verwaltung der F&E-Mittel der EU betraut (siehe TZ 27).
- Die meisten F&E-Rückflüsse aus dem EU-Haushalt – soweit über die öffentlichen Haushalte in Österreich laufend – waren dem BMVFW, dem BMVIT, dem BMLFUW und den in ihren Wirkungsbereichen befindlichen Intermediären (z.B. FFG) zuzuordnen.
- Die Bundesministerien und Länder erfassten und dokumentierten die F&E-Rückflüsse unterschiedlich; im Wesentlichen hatten sie jedoch einen Überblick über die ressortspezifischen F&E-Finanzierungsquellen und F&E-Rückflüsse.
- Ein vollständiger Gesamtüberblick über alle F&E-Finanzierungsquellen sowie die entsprechenden jährlichen F&E-Rückflüsse nach Österreich an einer zentralen Stelle war nicht gegeben. Es bestand lediglich ein Überblick über einzelne Forschungsförderungsmaßnahmen, wie bspw. die Forschungsrahmenprogramme und die F&E-Rückflüsse aus dem EFRE.

¹⁰⁶ Das Transeuropäische Verkehrsnetz war ein Infrastrukturprogramm der EU, mit dem die Europäische Kommission Investitionen in die zentralen europäischen Transportrouten förderte.

¹⁰⁷ Das Programm Lebenslanges Lernen war darauf ausgerichtet, den Austausch, die Zusammenarbeit und die Mobilität zwischen Bildungs- und Ausbildungssystemen innerhalb der EU zu verstärken.

¹⁰⁸ Beim Programm LIFE+ lag der Schwerpunkt auf der Durchführung, Aktualisierung und Entwicklung der Umweltpolitik und der Umweltschutzvorschriften der EU.

EU-Mittel für Forschung und Entwicklung

26.2 Der RH wies darauf hin, dass zwar innerhalb der EU eine Vielzahl an unterschiedlichen F&E-Finanzierungsquellen bestand und in Österreich verschiedenste Forschungsförderungsmaßnahmen der EU in Anspruch genommen wurden, aber ein Gesamtüberblick über die in Anspruch genommenen F&E-Finanzierungsquellen und die damit verbundenen F&E-Rückflüsse aus dem EU-Haushalt fehlte.

Er wies auch darauf hin, dass die unterschiedlichen Arten der Verwaltung der EU-Mittel (direkte Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission oder geteilte Mittelverwaltung zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten) einen Gesamtüberblick über die aus dem EU-Haushalt nach Österreich geflossenen F&E-Mittel erschwerten (siehe TZ 27).

Der RH empfahl den Bundesministerien und den Ländern, einen Gesamtüberblick über die F&E-Finanzierungsquellen der EU und über die F&E-Rückflüsse aus dem EU-Haushalt nach Österreich herbeizuführen, um die Nachvollziehbarkeit und die Übersichtlichkeit der Zahlungsströme sicherzustellen.

26.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMWWF nehme es seine Verantwortung zur Schaffung eines Gesamtüberblicks über die F&E-Finanzierungsquellen im Bereich von HORIZON 2020 durch die Beauftragung der FFG mit dem EU-Performance-Monitoring wahr. Die Zuständigkeit für die F&E-Finanzierungsquellen im Bereich der EU-Strukturfonds obliege dem BKA im Zusammenwirken mit den Ländern.*

Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme auf das EU-Performance-Monitoring¹⁰⁹ der FFG hin.

(2) Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich erhalte es F&E-Mittel aus dem ESF, dem EFRE und dem ELER. Einen österreichweiten Gesamtüberblick über die F&E-Mittel der EU würde es grundsätzlich begrüßen.

Das Land Wien wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass nach vorliegenden Informationen die FFG die zuständige Stelle sowohl für die Erstellung eines Gesamtüberblicks über die F&E-Finanzierungsquellen der EU als auch über die österreichweiten F&E-Rückflüsse sei.

26.4 Der RH entgegnete dem BMVIT und dem Land Wien, dass das EU-Performance-Monitoring lediglich jene F&E-Mittel der EU erfasste, welche die Empfänger im Rahmen der Forschungsrahmenprogramme (RP 7,

¹⁰⁹ <https://www.ffg.at/monitoring> (abgerufen am 10. Mai 2016)



EU-Mittel für Forschung und Entwicklung

Forschungsfinanzierung in Österreich

HORIZON 2020) erhalten hatten. Weitere F&E-Finanzierungsquellen fanden in dieser Datenbank keine Berücksichtigung (z.B die F&E-Mittel des EFRE bzw. des ELER). Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Verteilung der EU-Mittel

27.1 (1) Wegen der Komplexität der Zahlungsströme, der Vielfalt an Forschungsförderungsmaßnahmen der EU sowie der unterschiedlichen Erfassung und Dokumentation der F&E-Rückflüsse durch die Bundesministerien und durch die Länder, analysierte der RH – vor dem Hintergrund der Gebarungsrelevanz und der Datenverfügbarkeit – die beiden bedeutendsten Forschungsförderungsmaßnahmen aus der Rubrik ¹¹⁰ des EU-Haushalts – die Forschungsrahmenprogramme und die F&E-Mittel des EFRE.

(2) Das finanziell bedeutendste Instrument der EU zur Forschungsförderung im überprüften Zeitraum waren die Forschungsrahmenprogramme: in der Programmperiode 2007 bis 2013 das RP 7 und in der Programmperiode 2014 bis 2020 das Nachfolgeprogramm HORIZON 2020. Sie zielten darauf ab, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, den Forschungsbedarf anderer Politikbereiche der EU¹¹¹ abzudecken sowie die Innovation zu fördern.

Die folgende Tabelle zeigt österreichbezogen die im überprüften Zeitraum ausbezahlten F&E-Mittel aus den beiden Forschungsrahmenprogrammen der EU:

Tabelle 20: F&E-Mittel aus den Forschungsrahmenprogrammen der EU, 2010 bis 2014						
	F&E-Mittel					
	2010	2011	2012	2013	2014	gesamt 2010 bis 2014
	in 1.000 EUR					
RP 7	136.578	146.541	157.716	172.909	–	613.744
HORIZON 2020	–	–	–	–	118.883	118.883
gesamt	136.578	146.541	157.716	172.909	118.883	732.627

Quellen: Europäische Kommission; Darstellung RH

In den Jahren 2010 bis 2014 flossen insgesamt rd. 732,63 Mio. EUR aus den Forschungsrahmenprogrammen RP 7 und HORIZON 2020 an Empfänger in Österreich zurück. Die Steigerung im RP 7 war insbesondere auf den Zeitpunkt und auf die Anzahl der Ausschreibungen

¹¹⁰ Intelligentes und integratives Wachstum

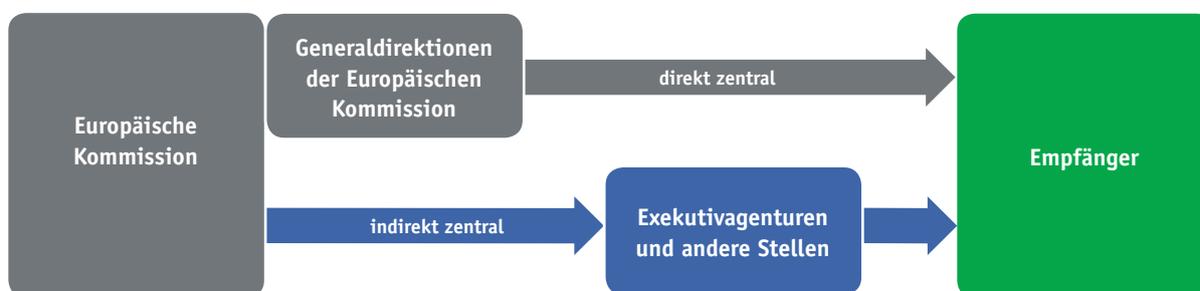
¹¹¹ z.B. nachhaltige Entwicklung, Klimawandel, Energie, Verkehr, öffentliche Gesundheit, Informationstechnologien und Biotechnologie

EU-Mittel für Forschung und Entwicklung

zurückzuführen. Die Europäische Kommission schrieb gegen Ende der Programmperiode größere Summen je Jahr aus als in den ersten Jahren, was sich im kontinuierlichen Anstieg der F&E-Rückflüsse in den Jahren 2010 bis 2013 niederschlug.

Die folgende Abbildung zeigt die Verwaltung der F&E-Mittel der Forschungsrahmenprogramme sowie die entsprechenden Zahlungsströme:

Abbildung 14: Verwaltung der F&E-Mittel der Forschungsrahmenprogramme sowie die entsprechenden Zahlungsströme



Quellen: Europäische Kommission; Darstellung RH

Die Europäische Kommission verwaltete die F&E-Mittel der Forschungsrahmenprogramme zentral. Im Falle der direkt zentralen Verwaltung bestimmte die Europäische Kommission mittels ihrer thematisch zuständigen Generaldirektionen die Empfänger.

Im Gegensatz dazu übertrug die Europäische Kommission bei der indirekt zentralen Verwaltung ihre Befugnisse an Exekutivagenturen¹¹² bzw. andere Stellen.¹¹³

Sowohl die direkt zentral als auch die indirekt zentral verwalteten F&E-Mittel waren nicht in den österreichischen öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden abgebildet.

(3) Wesentliche F&E-Mittel flossen auch im Wege des EFRE nach Österreich. Mittels des EFRE förderte die EU insbesondere den Ausgleich regionaler Ungleichgewichte; die Maßnahmen konzentrierten sich vorrangig auf Innovation und Forschung, Informations- und Kommuni-

¹¹² z.B. Exekutivagentur für Forschung

¹¹³ z.B. Europäische Investitionsbank



kationstechnologien und auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen.

Die folgende Tabelle zeigt die im überprüften Zeitraum ausbezahlten F&E-Mittel des EFRE an die Empfänger:

Tabelle 21: F&E-Mittel aus dem EFRE je Land, 2010 bis 2014						
	F&E-Mittel					
	2010	2011	2012	2013	2014	gesamt 2010 bis 2014
	in 1.000 EUR					
Burgenland	–	–	438	404	1.251	2.093
Kärnten	591	948	2.317	3.150	2.969	9.975
Niederösterreich	3.958	4.723	2.606	4.332	5.823	21.442
Oberösterreich	2.567	7.883	5.469	8.635	5.274	29.828
Salzburg	46	230	354	894	838	2.362
Steiermark	344	2.148	3.168	6.942	4.691	17.293
Tirol	55	379	117	596	128	1.275
Vorarlberg	80	396	344	821	202	1.843
Wien	–	164	344	899	893	2.300
gesamt	7.641	16.871	15.157	26.673	22.069	88.411

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AWS; Darstellung RH

Im überprüften Zeitraum flossen insgesamt rd. 88,41 Mio. EUR F&E-Mittel des EFRE an Empfänger in Österreich, dabei zeigten sich jedoch Schwankungen in den F&E-Rückflüssen über den überprüften Zeitraum. Gründe dafür waren insbesondere Verzögerungen bei der Implementierung von Programmen in den ersten Jahren der Finanzperiode sowie Zahlungsstopps der Europäischen Kommission.¹¹⁴

Im überprüften Zeitraum floss ein Großteil der F&E-Mittel aus dem EFRE in die Länder Oberösterreich (rd. 29,83 Mio. EUR), Niederösterreich (rd. 21,44 Mio. EUR) und Steiermark (rd. 17,29 Mio. EUR). Diese drei Länder lukrierten rd. 78 % der gesamten F&E-Rückflüsse des EFRE an Österreich. Die geringsten F&E-Mittel erhielten die Länder Tirol (rd. 1,28 Mio. EUR), Vorarlberg (rd. 1,84 Mio. EUR) und Burgenland (rd. 2,09 Mio. EUR).

(4) Die Verwaltung der F&E-Mittel aus dem EFRE war zwischen Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten geteilt. Erstere trug die Gesamtverantwortung, verhandelte mit den Mitgliedstaaten über die

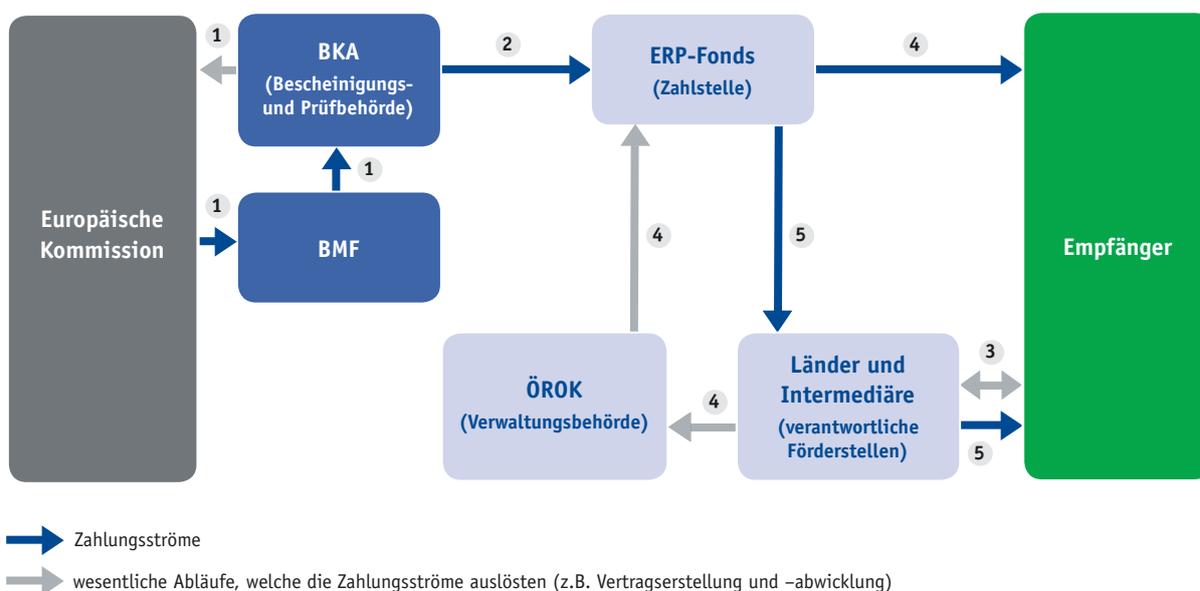
¹¹⁴ siehe RH, Reihe Bund 2014/2, „EU-Finanzbericht 2011“

EU-Mittel für Forschung und Entwicklung

von ihnen vorgeschlagenen operationellen Programme, genehmigte diese und wies die F&E-Mittel aus dem EFRE an den Mitgliedstaat zu. Um eine einheitliche Qualität bei den Bescheinigungen der F&E-Mittel gewährleisten zu können, hatte jeder Mitgliedstaat ein entsprechendes Verwaltungs- und Kontrollsystem¹¹⁵ einzurichten. In der Programmperiode 2014 bis 2020 bestand dieses in Österreich aus einer Verwaltungsbehörde¹¹⁶, den verantwortlichen Förderstellen¹¹⁷, der Bescheinigungsbehörde¹¹⁸, der Prüfbehörde¹¹⁹ und der Zahlstelle.¹²⁰

Die folgende Abbildung zeigt die Verwaltung der F&E-Mittel aus dem EFRE sowie die entsprechenden Zahlungsströme:¹²¹

Abbildung 15: Verwaltung der F&E-Mittel des EFRE sowie die entsprechenden Zahlungsströme



Quellen: AWS; Darstellung RH

¹¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006

¹¹⁶ Verwaltungsbehörde für die EFRE-Mittel war die beim BKA eingerichtete Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz. In der Programmperiode 2007 bis 2013 waren neun verschiedene Verwaltungsbehörden (jeweils eine Abteilung aus den Ämtern der Landesregierungen) eingerichtet.

¹¹⁷ Abteilungen in den Ämtern der Landesregierungen und der Intermediäre des Bundes bzw. der Länder

¹¹⁸ BKA – Abteilung IV/4 – Raumordnung und Regionalpolitik

¹¹⁹ BKA – Abteilung IV/3 – Finanzkontrolle des EFRE

¹²⁰ ERP-Fonds

¹²¹ Bei der Abbildung handelt es sich nicht um eine vollständige Darstellung aller Abläufe bei der Vergabe der F&E-Mittel des EFRE. Der RH stellte die Zahlungsströme sowie wesentliche Abläufe, welche die Zahlungsströme auslösten, dar.

[1¹²²] Die Europäische Kommission übermittelte auf Antrag des BKA (Bescheinigungs- und Prüfbehörde) die F&E-Mittel des EFRE an das BMF. Das BMF stellte in weiterer Folge die F&E-Mittel dem BKA zur Verfügung.

[2] Das BKA leitete die F&E-Mittel an den ERP-Fonds weiter, der als Zahlstelle der EFRE-Mittel fungierte.

[3] Die Abteilungen der Ämter der Landesregierungen sowie Intermediäre des Bundes bzw. der Länder schlossen als verantwortliche Förderstellen mit den Empfängern (Förderungswerbern) Verträge und wickelten die Forschungsprojekte ab.

[4] Die verantwortlichen Förderstellen meldeten der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (Verwaltungsbehörde) die an die Empfänger zu zahlenden F&E-Mittel des EFRE. Die Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz wies mittels Auszahlungsanordnungen den ERP-Fonds an, den Empfängern die F&E-Mittel auszuzahlen.

[5] Der ERP-Fonds zahlte generell die EFRE-Mittel direkt an die Förderwerber aus. Eine Ausnahme davon bildete die Vorfinanzierung durch die verantwortlichen Förderstellen; in diesem Fall zahlten diese direkt an die Empfänger und erhielten vom ERP-Fonds im Nachhinein die verausgabten F&E-Mittel.¹²³

Die F&E-Rückflüsse aus dem EFRE nach Österreich waren in den österreichischen öffentlichen Haushalten abgebildet. Der ERP-Fonds besaß durch das EFRE-Monitoring einen Gesamtüberblick über die F&E-Mittel des EFRE.

27.2 (1) Der RH hielt fest, dass die beiden wesentlichen Instrumente der EU zur Forschungsförderung in Österreich die Forschungsrahmenprogramme (RP 7 und HORIZON 2020) und die F&E-Mittel aus dem EFRE waren. Im Jahr 2014 betrug 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.

(2) Ferner wies der RH darauf hin, dass die F&E-Mittel unter der zentralen Verwaltung der Europäischen Kommission nicht vollständig der Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch den RH unterlagen. Diese

¹²² bezeichnet die Nummerierung in der Abbildung 14

¹²³ Die FFG finanzierte regelmäßig die F&E-Mittel des EFRE vor.

EU-Mittel für Forschung und Entwicklung

„Kontrolllücke“ (siehe dazu EU-Finanzbericht 2013¹²⁴) betraf jenen Teil der F&E-Mittel, die direkt an private Unternehmen fließen und für die der RH grundsätzlich nicht prüfungszuständig ist.

(3) Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass die geteilte Verwaltung der F&E-Mittel des EFRE verwaltungsaufwändig gestaltet war und eine Vielzahl an nationalen Organisationseinheiten des Bundes und der Länder befasste. Seiner Ansicht nach trug daher die zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten geteilte Verwaltung von F&E-Mitteln im Wege des EFRE dazu bei, dass sich die Zahlungsströme der Forschungsfinanzierung in Österreich komplex und unübersichtlich darstellten.

Der RH empfahl dem BKA als Bescheinigungs- und Prüfbehörde der EFRE-Mittel, bei der Europäischen Kommission darauf hinzuwirken, die geteilte Verwaltung der F&E-Mittel zu vereinfachen, um eine effizientere Verwaltung sicherzustellen.

27.3 (1) *Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die F&E-Mittel, welche die Europäische Kommission zentral verwaltete, zwar nicht der Gebarungskontrolle durch den RH, jedoch der Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof unterlägen.*

Das BKA stimmte in seiner Stellungnahme mit der Auffassung des RH überein, dass die Verwaltung der F&E-Mittel des EFRE zu vereinfachen sei.

Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die zentrale und geteilte Mittelverwaltung EU-Vorgaben darstellten und die Mitgliedstaaten daran gebunden seien.

(2) *Das Land Kärnten stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH uneingeschränkt zu.*

27.4 Der RH wies gegenüber dem BMVIT, dem BKA und dem BMF nochmals auf seine Empfehlung hin, dass das BKA als Bescheinigungs- und Prüfbehörde bei der Europäischen Kommission darauf hinwirken soll, die geteilte Verwaltung der F&E-Mittel zu vereinfachen.

¹²⁴ RH, Reihe Bund 2015/14, „EU-Finanzbericht 2013“, TZ 32. Der RH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium (Juli 2004) des Österreich-Konvents Einvernehmen darüber erzielt worden war, die Zuständigkeit des RH zur Überprüfung von EU-Direktförderungen vorzusehen. Bisher erfolgte keine Umsetzung der erforderlichen Verfassungsnovelle.

Forschungsfinanzierung in Österreich

Darüber hinaus wies der RH gegenüber dem BMVIT darauf hin, dass sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium (Juli 2004) des Österreich-Konvents Einvernehmen darüber erzielt worden war, die Zuständigkeit des RH zur Überprüfung von EU-Direktförderungen vorzusehen. Bisher erfolgte keine Umsetzung der erforderlichen Verfassungsnovelle.

Schlussempfehlungen

28 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 Ausgaben-schätzungen 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 Ausgaben-schätzungen der Länder betrauten Mitarbeiter durchgeführt werden. (TZ 9, 12)

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

(5) Die Vollständigkeit der Beilage T des Bundes und der Ausgaben-schätzungen 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 bundes-spezifischen Datenbanken in eine umfassende österreichweite Forschungsförderungsdatenbank möglich wäre. (TZ 13)

Schlussempfehlungen

(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)

BMWFW

(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)

Schlussempfehlungen

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)

Wien, im Juni 2016

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

ANHANG

Abbildung 8: Forschungsfinanzierung in Österreich, 2014

Rundungsdifferenzen möglich

Beträge in Mio. EUR

B-Prog. = Bundesprogramm(e)

L-Prog. = Landesprogramm(e)

- | | |
|--|---|
| <p>1) F&E-Mittel des Bundes gemäß der Beilage T zum BFG (Version Juni 2015)</p> <p>2) Bestimmte Institutionen wiesen keine nennenswerten Personaleinsätze und Aufwendungen auf; diese wurden daher in der Abbildung nicht erfasst (Parlamentsdirektion, FBG, UBA, fünf Fonds der Stadt Wien)</p> <p>3) Bei der Forschungsprämie handelte es sich um eine indirekte Forschungsförderung (siehe TZ 4); diese war nicht Gegenstand der Gebarungsprüfung.</p> <p>4) Die FTE-Stiftung sagte den Institutionen im Jahr 2014 die F&E-Mittel zu; die tatsächlichen Auszahlungen verteilten sich auf mehrere Jahre.</p> <p>5) Die AWS verwaltet auch den ERP-Fonds; dieser war im Jahr 2014 die Zahlstelle der F&E-Mittel des EFRE (siehe TZ 27). Die Personaleinsätze und Aufwendungen des AWS beinhalteten auch die Abwicklung der F&E-Mittel des EFRE.</p> <p>6) F&E-Mittel im Wege des EFRE (siehe TZ 27)</p> | <p>7) F&E-Mittel des Forschungsprogramms HORIZON 2020 (siehe TZ 27)</p> <p>8) F&E-Mittel gemäß den Ausgabenschätzungen der Länder</p> <p>9) Zum Zeitpunkt der Gebarungsprüfung wies die Ausgabenschätzung 2014 des Landes Tirol für die Tirol Kliniken GmbH nur Voranschlagswerte aus.</p> <p>10) Zum Zeitpunkt der Gebarungsprüfung lagen in Wien in der Ausgabenschätzung 2014 nur Voranschlagswerte vor.</p> <p>11) Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und des wissenschaftlichen Nachwuchses</p> <p>12) Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Universität für Bodenkultur, Fonds der Stadt Wien für innovative interdisziplinäre Krebsforschung, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Österreichische Akademie der Wissenschaften, Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Wirtschaftsuniversität Wien und Medizinisch-Wissenschaftlicher Fonds des Bürgermeisters der Bundeshauptstadt Wien</p> |
|--|---|

— Zahlungsströme der F&E-Mittel des Bundes

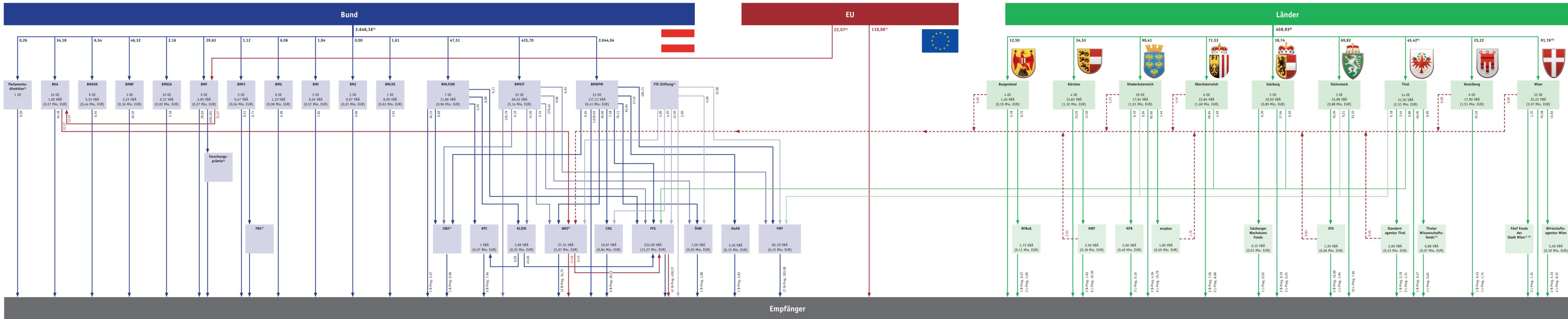
— Zahlungsströme der F&E-Mittel der Länder

— Zahlungsströme der wesentlichen F&E-Mittel der EU (Programm HORIZON 2020 und EFRE)

- - wesentliche Abläufe (z.B. Vertragserstellung und -abwicklung), welche die Zahlungsströme der F&E-Mittel des EFRE auslösen

Quellen: Bundesministerien; Parlamentsdirektion; Länder; Intermediäre des Bundes; Intermediäre der Länder; Europäische Kommission; FTE-Stiftung; Darstellung RH

Abbildung 8: Forschungsfinanzierung in Österreich, 2014



Dieser Text wurde elektronisch überprüft. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at



